

LA LEY ORGANICA DE UNIVERSIDADES (LOU)

JOSE ASENSI SABATER

Catedrático de Derecho Constitucional

Diario La Ley, Nº 5463, Sección Doctrina, 18 Ene. 2002, Año XXIII, Ref. D-21, pág. 1883, tomo 1, Editorial

LA LEY

LA LEY 2012/2002

Estudio de los antecedentes históricos y análisis sistemático de la estructura del sistema universitario con especial atención a las principales novedades presentadas por la nueva regulación.

Normativa comentada

I. PRECEDENTES HISTORICOS (1)

Sin necesidad de remontarnos a la época medieval-estamental --época en que surgieron las universidades, desarrollándose las funciones primordiales por las que hoy día aún se reconocen--, es a lo largo del constitucionalismo liberal cuando la enseñanza superior se plantea como una tarea a realizar por el Estado, especialmente en los ambientes culturales y políticos influidos por la Enciclopedia y la Ilustración. Liberales e ilustrados se unen en la primera mitad del siglo XIX con el fin de convertir la educación en la palanca de la transformación de las sociedades; de ahí que los textos constitucionales concedan una especial atención a los problemas educativos.

Desde sus comienzos, el ideario liberal en materia universitaria se vincula a la estatalización de la enseñanza, proyectándose sobre las universidades el mismo esquema político-administrativo que sobre el resto de las administraciones, es decir, un esquema centralista --con planes como el de creación de una Universidad Central-- y uniforme. La Constitución de Cádiz de 1812, sensible a estas influencias, dedica algunas de sus disposiciones a la creación de «*universidades y otros establecimientos convenientes para la enseñanza de la ciencia, la literatura y las bellas artes*». Pero la inestabilidad política reinante y la sucesión de gobiernos de distinto signo hace que la regulación de la materia universitaria (casi siempre de origen gubernamental) corra la misma suerte que los gobiernos, en ese «tejer y destejer» del que se quejaba con razón Don Miguel DE UNAMUNO.

La Ley de Instrucción Pública de 1857, o Ley Moyano, es el hito más importante en la conformación histórica del modelo universitario español. Esta Ley, de signo moderado, trata de conciliar la política de centralización universitaria, reiniciada por el Plan General de Instrucción Pública de 1836, con los criterios, ya relativamente asentados, de secularización, libertad y gratuidad propiciados por el Plan Pidal (1841). Se contempla en ella la funcionarización del profesorado universitario, mediante la creación de un cuerpo único de profesores seleccionados de acuerdo con el sistema de oposición. La Ley Moyano gozó de notabilísima influencia, ya que el modelo de Universidad que diseña, de inspiración «napoleónica», es decir, centralizado, estatalizado y uniformista,

se prolonga hasta prácticamente la Ley General de Educación de 1970.

Durante el sexenio revolucionario (1868-1874), los intentos de revisar los planteamientos doctrinarios de la Ley Moyano resultan infructuosos. Pero la aplicación de esta Ley durante la Restauración, debido a su impronta intervencionista y conservadora, provoca enérgicas reacciones por parte de intelectuales y universitarios que ven en ella la negación de la misión de la Universidad. Profesores krausistas de la Universidad Central, políticos e intelectuales como Emilio CASTELAR, Juan Manuel MONTALBAN, Giner DE LOS RIOS, Fernando DE CASTRO, Miguel DE UNAMUNO y otros muchos, se oponen al oscurantismo de la Ley en nombre de la libertad de cátedra y de investigación. Fruto de la insatisfacción de la política universitaria de la Restauración es la fundación de la Institución Libre de Enseñanza (1876), cuya razón de ser estriba en la resistencia a la instrumentalización política de la Universidad. Estas y otras reacciones llevan a dulcificar la Ley Moyano (reforma de SAGASTA de 1881), reconociéndose explícitamente la libertad de cátedra de todos los profesores sin otra limitación que las leyes penales.

Con el siglo XX aparecen nuevos intentos reformistas (ROMANONES, 1901, y SANTAMARIA DE PAREDES, 1905), con perspectivas descentralizadoras (como el reconocimiento de la personalidad jurídica de las universidades, cierta autonomía financiera, etc.) que culminan en el Decreto Sillió de 21 de marzo de 1919. La dictadura primoriverista suspende la aplicación del Decreto Sillió, aduciendo razones formales (su contradicción con la Ley Moyano) y apelando a la regeneración de la Universidad. Pero una vez más, la dictadura termina aplicando medidas tendentes al control y corporativización de las universidades (Real Orden de 13 de octubre de 1925, limitadora de la libertad de cátedra; Reales Decretos de 4 de abril y de 13 de junio de 1927 y de 19 de mayo de 1928).

La Constitución de 1931 (cuyo art. 48 reza: «*El servicio de la cultura es atribución esencial del Estado, y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de escuela unificada*») viene a plasmar los ideales regeneracionistas e institucionistas que inspiran la política republicana en materia universitaria. Se reafirma la competencia exclusiva del Estado en materia educativa, en detrimento de la Iglesia Católica y se consagra constitucionalmente *el reconocimiento y garantía de la libertad de cátedra* (art. 48.3), entendida como un derecho de expresión docente del profesor funcionario. El Proyecto de Ley de Bases de Reforma Universitaria de 1933, impulsado por D. Fernando DE LOS RIOS, fija los fines primordiales de la Universidad: *formativos, de investigación y de difusión cultural*, para cuyo logro se juzga necesario la previa reforma de las estructuras universitarias así como la adopción de una serie de medidas, como la flexibilidad curricular, las tutorías de estudiantes, la reforma de los exámenes, la selección de éstos y el *numerus clausus*; se generaliza asimismo la concesión del doctorado por las Universidades y la diversificación de las categorías de profesorado.

Con la dictadura franquista, la Universidad española queda inerme, ocupada por el nuevo poder. En ausencia de un modelo fascista o totalitario de Universidad, la dictadura se limita a llevar a cabo una efectiva labor de depuración del profesorado no adicto y a afirmar su presencia autoritaria sobre el previo molde de la Ley Moyano. Incompatible con la libertad de cátedra y la autonomía universitaria, la Ley de Ordenación Universitaria de 1943 potencia el intervencionismo político, en el marco de las premisas ideológicas del régimen, a saber, la influencia de la Iglesia, la Falange y, en menor medida, del Ejército. Por ello, si bien se encuentran en la Ley elementos de la retórica autonomista, como la «personalidad jurídica de las universidades», la financiación pública o la autonomía administrativa, el modelo funciona desde el supuesto de la «teoría del caudillaje», por la que la que el Rector, nombrado por el poder político, ha de ser un catedrático-militante destacado de FET y de las JONS (art. 41).

El desarrollo acelerado de la sociedad española, a partir de los 60, produce diversos ajustes normativos, el más significativo de los cuales es la aprobación de la Ley General de Educación de 1970 (LA LEY 1035/1970), concebida

desde una perspectiva tecnocrática y desarrollista. Aunque condicionada por el carácter autoritario del régimen político, que impregna todas las actuaciones institucionales, la LGE introduce algunas interesantes novedades, como la configuración de las Universidades como organismos autónomos sometidos a la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958 (LA LEY 125/1958), con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Desbordada la LGE en las postrimerías del franquismo por la dinámica sociopolítica, las protestas estudiantiles, las reivindicaciones del profesorado universitario y la creciente masificación de las aulas, la Universidad, a partir de 1975, cae en «fase anómica» y, en consecuencia, su reforma pasa una vez más a formar parte de la agenda de los temas prioritarios y graves a resolver a comienzos de la transición política con los primeros gobiernos de la UCD. Dos Proyectos de Ley (PLOAU), uno de ellos previo y otro posterior a la aprobación de la Constitución, fueron debatidos sin que finalmente llegaran a ser aprobados por las Cortes.

II. PRECEDENTES INMEDIATOS Y AMBITO NORMATIVO EUROPEO (2)

Durante el proceso constituyente, el actual art. 27.10 (LA LEY 2500/1978)(entonces art. 28) sufrió escasas modificaciones, ya que si bien no existía un consenso en materia educativa en general, sí lo hubo en materia universitaria. En el ap. 10 del art. 28 del Anteproyecto se decía que *«la ley regulará la autonomía de las universidades»*, lo que fue sustituido por la Ponencia Constitucional por la expresión *«se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca»* que reza en el vigente art. 27.10 CE (LA LEY 2500/1978); por primera vez en nuestra historia constitucional se reconoce la autonomía universitaria, si bien delimitada por la potestad del legislador (*«en los términos que la ley establezca»*).

Con la Constitución no se zanja, sin embargo, la disputa doctrinal sobre el alcance y contenido de la autonomía universitaria, en el sentido de si ésta se presenta como garantía institucional o como derecho fundamental. La resolución de la cuestión vino de la mano del Tribunal Constitucional, al dictar su sentencia 26/1987, de 27 de febrero (LA LEY 11972-JF/0000), sobre el recurso interpuesto por el Gobierno vasco contra la LRU. El TC se pronuncia de manera explícita por la segunda de las opciones doctrinales, es decir, a favor de su consideración como derecho fundamental, aduciendo una serie de razones de tipo formal, como su ubicación en el texto constitucional, su sentido gramatical y por la expresa voluntad constituyente al modificarse la redacción original, y, desde el punto de vista material, por la finalidad que la Constitución encomienda a las Universidades: la garantía institucional de la libertad académica y la libertad de cátedra (fundamento jurídico 4). De este modo, también el Tribunal acepta la tesis de la garantía institucional: *«la autonomía universitaria tiene como justificación asegurar el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza y de investigación. Más exactamente, la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese "espacio de libertad intelectual" sin el cual no es posible "la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura" que constituye la última razón de ser de la Universidad. Esta vinculación entre las dos dimensiones de la libertad académica explica que una y otra aparezcan en la sección de la Constitución consagrada a los derechos fundamentales y libertades públicas, aunque sea en artículos distintos: la libertad de cátedra en el art. 20.1 c) (LA LEY 2500/1978) y la autonomía de las Universidades en el art. 27.10 (LA LEY 2500/1978). Hay pues un "contenido esencial" de la autonomía universitaria que está formado por todos los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica»*. La jurisprudencia constitucional, tras esta primera sentencia, ha ido construyendo los elementos básicos de la autonomía universitaria en sendos pronunciamientos (SSTC 55/1989 (LA LEY 1255-TC/1989); 106/1990 (LA LEY 58091-JF/0000); 187/1991 (LA LEY 1803-TC/1992); 130/1991 (LA LEY 587-JF/0000); 215/1991 (LA LEY 1838-TC/1992); 235/1991 (LA LEY 2393-JF/0000); 82/1994 (LA LEY 2433-TC/1994); 156/1994 (LA LEY 2502-TC/1994)), cuyos principales perfiles son: 1) caracterización de la autonomía

como derecho fundamental y no como simple «garantía institucional»; 2) la titularidad del derecho fundamental lo ostentan las universidades; 3) la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica; 4) el legislador no puede vulnerar el contenido esencial de la autonomía, pero puede regularla de la forma que estime más conveniente; 5) la Universidad es titular de una potestad de autonormación, a través de sus estatutos; 6) límites a la autoorganización y la disponibilidad personal y material, y 7) forma parte del contenido esencial la potestad de las universidades de creación de estructuras específicas que actúan como soporte de la investigación y la docencia.

Con todo, el dato más descuidado de la regulación posterior a la CE es, probablemente, el referido a la transposición de la normativa europea en materia de estudios universitarios. Ciertamente, hasta los 80 no existe un cuerpo normativo en la materia, dado que, desde el punto de vista europeo, se busca, básicamente, la homologación de títulos para hacer posible el objetivo de la movilidad de los trabajadores. Sin embargo, a partir de los 90 (como texto de referencia se puede recordar el Libro Blanco de 1995 «Enseñar y aprender: hacia la sociedad cognitiva»), con la creación de los programas ERASMUS y Leonardo Da Vinci, la movilidad ya no sólo va a ser un principio asociado a los profesionales y trabajadores, sino a los propios estudiantes universitarios (y también no universitarios por medio del Programa COMENIUS), por lo que la evolución de esta materia experimenta una velocidad vertiginosa a partir de tres ejes: el fomento de la movilidad, la ampliación del reconocimiento de los estudios y titulaciones y la formación de redes transnacionales de cooperación estructural. Estas políticas son las que precisamente toma como referencia el Título XIII de la LOU (Espacio Europeo de Enseñanza Superior), incluyendo en su cuerpo una normativa dispersa de transposición de las directivas que establecen estos mecanismos de movilidad de los estudiantes y profesores universitarios.

Sin embargo, la LOU no parece conceder igual importancia al nuevo «Espacio Europeo de Investigación», a pesar de incluir un título sobre la investigación (Título VII (LA LEY 1724/2001), arts. 39-41), en el que no se hace ninguna referencia a este nuevo espacio anunciado por la Comisión Europea en su Comunicación de enero de 2000 [COM (2000) de 18 de enero de 2000], acogido por el Consejo Europeo de Lisboa y apoyado por los Consejos de investigación celebrados por los ministros en junio y noviembre de 2000, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, así como en las Conclusiones de la Cumbre de Estocolmo de marzo de 2001. Este espacio europeo, a pesar de estar enfocado de manera parcial hacia la economía del conocimiento, deberá estar relacionado con el papel de la universidad en un plazo no muy lejano, puesto que estas políticas están pensadas para la coordinación entre los distintos estratos administrativos y organizativos en el plano europeo, nacional, regional y local, donde necesariamente supone la provisión de recursos financieros y materiales, así como el establecimiento de prioridades. Habría sido interesante, aprovechando la previsión del futuro impulso de este tipo de políticas así como el descenso de la matrícula y la mayor experimentalidad de las titulaciones universitarias, diseñar el encaje de la universidad dentro de este mapa general, dado que una de sus funciones básicas y tradicionales es precisamente la investigación.

III. EL MARCO LEGAL A PARTIR DE LA LEY ORGANICA DE REFORMA UNIVERSITARIA (LRU) DE 1983

Hasta la entrada en vigor de la LOU, el marco normativo vigente en materia universitaria, además de por los preceptos constitucionales mencionados, ha estado conformado por la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU) (LA LEY 1962/1983)(BOE 209, de 1 de septiembre). La LRU fue objeto de la STC 26/1987 (LA LEY 11972-JF/0000), de 27 de febrero, que estimó parcialmente un recurso de inconstitucionalidad contra ella, declarando nulos diversos preceptos (arts. 39.1 (LA LEY 1962/1983), 43.3 (LA LEY 1962/1983), 47.3 (LA LEY 1962/1983)) e imponiendo en otros (arts. 8.5 (LA LEY 1962/1983), 27.6 (LA LEY 1962/1983), 32.2 (LA LEY

1962/1983), 35.3 (LA LEY 1962/1983) y 37.3 (LA LEY 1962/1983)) una interpretación conforme con la Constitución. Además de la LRU, han sido numerosas las leyes autonómicas dictadas en materia de regulación de Consejos Sociales y Consejos Interuniversitarios o de Coordinación Interuniversitaria. El marco normativo se completa con las leyes reguladoras de creación de nuevas universidades y otras leyes que regulan materias conexas (3) . El crecimiento de la demanda de estudios universitarios y la consolidación del modelo autonómico del Estado se ha traducido en la creación de numerosas Universidades a lo largo de las últimas tres décadas (13 universidades en la década de los setenta; 7 en la década de los ochenta y 26 en la de los noventa, 15 de ellas públicas y 10 privadas) y el crecimiento del número de alumnos, que se acerca al 1.500.000 en 2000, aunque, a partir de esta fecha, comienza su declive.

IV. LA LEY ORGANICA DE UNIVERSIDADES (LOU)

1. Características generales

A) ¿Una reforma global?

Se trata de la primera y crucial característica de la LOU ya que el legislador, en lugar de ensayar otras estrategias reformadoras como, por ejemplo, una modificación parcial de la LRU, ha preferido acometer una revisión global. La LOU, en su Exposición de Motivos, se refiere a la necesidad de llevar a cabo una reforma de este alcance con el fin de que se *«permita a las Universidades abordar, en el marco de la sociedad de la información y el conocimiento, los retos derivados de la innovación en las formas de generación y transmisión del conocimiento»*.

Sin embargo, más allá de las intenciones del legislador, un análisis de la LOU en términos cuantitativos (un 80% de los preceptos de la LOU se toman literalmente de la LRU) y en términos cualitativos (la LOU asume los elementos estructurales de la LRU) permite afirmar que sigue en pie el esquema básico del modelo anterior, en una serie de elementos-clave: 1) La estructura departamental, pieza básica de la LRU. 2) La estructura funcional básica del profesorado, camino iniciado y reforzado por la LRU. 3) Fomento a la dinámica emuladora y competitiva entre universidades, iniciada por la LRU. 4) Exigencia de control social de la Universidad, iniciada en la LRU. 5) Prioridad organizativa y fáctica de la enseñanza respecto de la investigación, como base para la constitución de las plantillas universitarias. 6) Ordenación del sector privado universitario, que ha experimentado crecimientos notables en los últimos años. 7) Respeto a la autonomía de las universidades, en el marco de la doctrina emanada por el Tribunal Constitucional. 8) Respeto al sistema público de universidades, a cuya regulación va dirigido la mayor parte del contenido de la Ley. 9) Respeto a las competencias de las CC.AA. en materia universitaria, que se ven incrementadas con la nueva Ley.

Manteniendo, pues, el esquema anterior, las reformas introducidas por la LOU giran en torno a una serie de puntos neurálgicos, entre los que cabe destacar los siguientes: 1) Modificación de los órganos de gobierno, especialmente, en lo referido a la elección del Rector (4) (que se realizará bajo la fórmula de sufragio universal ponderado) y la composición de los Claustros y los órganos de Gobierno. 2) Incremento del control social sobre las universidades, modificando la composición y competencias de los Consejos Sociales (5) . 3) Inserción plena de las Universidades privadas en el sistema universitario (6) , con algunas particularidades respecto a las Universidades de la Iglesia Católica creadas antes del Acuerdo entre el Estado y la Santa Sede (7) . 4) Nuevo sistema de selección del profesorado funcionario y nuevas figuras de profesorado contratado en régimen laboral. 5) Introducción de mecanismos de control de calidad, mediante la creación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad (8) .

B) Una reforma conflictiva

Tal vez, *la pretensión de llevar a cabo una reforma global puede explicar, en parte, la fuerte contestación de que ha sido objeto la LOU a lo largo del trámite legislativo*. Tres han sido los ámbitos principales del conflicto: 1) El

ámbito corporativo, concretado en la compacta oposición que la LOU ha merecido por parte de las autoridades universitarias, especialmente por la CRUE y los claustros universitarios que, en sendos acuerdos y comunicados, han ido desgranando sus críticas (9) . 2) El ámbito parlamentario, por la firme oposición al Proyecto de una parte del Parlamento, materializada en la votación final en el Congreso de los Diputados (196 votos a favor: PP, CiU, CC; y 134 en contra: PSOE, IU, PNV y parte del GM) (10) . 3) En el ámbito social, concretado en la repulsa de diversos agentes sociales y de organizaciones estudiantiles, mediante movilizaciones, huelgas y otras medidas de presión en contra de la aprobación de la Ley.

C) Articulación de la LOU con el Estado de las Autonomías

La Ley, al tiempo que establece un sistema común para todas las universidades españolas, permite su adaptación a la estructura autonómica del Estado y al marco de competencias de las CC.AA. Entre las competencias involucradas en el desarrollo y ejecución de la LOU cabe destacar las medidas relativas al profesorado universitario, tales como el régimen jurídico de contratación del personal docente e investigador (art. 48 (LA LEY 1724/2001)), la regulación del régimen retributivo del personal docente e investigador contratado en las Universidades Públicas, determinando la cuantía de sus retribuciones básicas (art. 55 (LA LEY 1724/2001)), la posibilidad de establecer retribuciones adicionales para el profesorado contratado ligadas a méritos docentes, investigadores y de gestión (art. 55 (LA LEY 1724/2001)), o para el profesorado funcionario (art. 69 (LA LEY 1724/2001)). Respecto a las estructuras de las universidades, las CC.AA., además de la creación y el reconocimiento de universidades, podrán autorizar la creación de centros y estructuras que organicen enseñanzas en modalidad no presencial, la creación, de acuerdo con la Universidad, de Facultades, Escuelas Técnicas y Escuelas Universitarias y de Centros que organicen enseñanzas de modalidad no presencial (art. 8 (LA LEY 1724/2001)), así como convenios de adscripción de instituciones o centros de investigación públicos y privados, de acuerdo con el Consejo Social (art. 10 (LA LEY 1724/2001)). En materia económica, las CC.AA. ostentan la competencia para posibilitar la planificación plurianual, que se plasman, en su caso, en los contratos-programa, y podrán conocer y controlar la deuda de sus Universidades. Se aclaran asimismo competencias y se refuerzan, como se ha dicho, las funciones de los Consejos Sociales, en materia de inversiones, gastos e ingresos. Por último, queda también en el ámbito autonómico la configuración del sistema general de Becas (STC de 20 de septiembre de 2001 (LA LEY 7429/2001)) y la creación de sus propias agencias de evaluación.

2. Referencia sistemática a otros aspectos relevantes de la Ley

A) Las funciones y la autonomía de las Universidades (Título Preliminar)

Respecto a la definición de la Universidad y de sus funciones, las disposiciones de la LOU no contienen alteraciones destacables frente a la LRU: define la Universidad como prestadora de un Servicio Público que realiza mediante la *«investigación, la docencia y el estudio»* (art. 1 (LA LEY 1724/2001)). Como la precedente LRU, la LOU concibe tales funciones *al servicio de la sociedad* (art. 1.2 (LA LEY 1724/2001)), concretándose en: 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.* Introduce, por otra parte, una nueva función, la c), basada en la importancia actual de la I+D+I, *«el desarrollo de la ciencia y la tecnología así como la difusión, la valorización y la transferencia del conocimiento al servicio de la cultura, de la calidad de vida, y del desarrollo económico»*, haciendo una mención más completa, d) al concepto de «extensión universitaria» que se contempla ahora como *«la difusión del conocimiento y la cultura a través de la extensión universitaria y la formación a lo largo de la vida»*.

Siguiendo también en este punto a la LRU, *salvo modificaciones de detalle, y de acuerdo con la doctrina*

constitucional del TC, la LOU dispone que las Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas. Tal autonomía, en los términos de la presente Ley, comprende las mismas funciones (art. 2.2 (LA LEY 1724/2001)) que estableciera la LRU. Igualmente, aunque reagrupados en un nuevo artículo, la LOU (art. 3 (LA LEY 1724/2001)) repite literalmente las fórmulas canónicas ya existentes en la LRU refiriéndose a que «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», señalando igualmente que la «autonomía universitaria exige y hace 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» y, finalmente, encomienda a las CC.AA. las tareas de coordinación de las Universidades de su competencia, sin perjuicio de las funciones atribuidas al Consejo de Coordinación Universitaria.

B) Naturaleza, creación, reconocimiento y régimen jurídico de las Universidades (Título I)

Se ha indicado ya que el objeto de la LOU es la regulación del sistema general de universidades, compuesta por las públicas y las privadas, cuya consecuencia se concreta en la participación de todas ellas, a través de sus Rectores, en el Consejo de Coordinación Universitaria y en la previsión de que unas y otras cumplan todas y cada una de las funciones establecidas en el art. 1.2 (LA LEY 1724/2001). Por tanto, la LOU no opera en este punto como la LRU, cuyo objeto preferente era el sistema público de universidades, relegando a las universidades privadas a un lugar secundario, sino que integra la regulación de estas últimas, con sus especificidades, a lo largo del texto.

Nada nuevo nos depara el procedimiento de creación de las Universidades previsto en la Ley (art. 4 (LA LEY 1724/2001)), que, siguiendo la normativa anterior, se encomienda, mediante ley, a las Asambleas Legislativas de las CC.AA. en cuyo ámbito territorial hayan de establecerse, o a las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno, de acuerdo con el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial haya de establecerse, con el preceptivo informe previo del Consejo de Coordinación Interuniversitaria y en el marco de la programación general de la enseñanza universitaria (11). Reproduciendo el art. 5 de la LRU (LA LEY 1962/1983), se encomienda al Gobierno la determinación de los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de universidades, con el fin de garantizar que éstas cuenten con los medios y recursos adecuados para el cumplimiento de las funciones que se refiere el art. 1.2 (LA LEY 1724/2001). En cuanto al régimen jurídico, la LOU se limita a reproducir el art. 6 LRU (LA LEY 1962/1983), disponiendo que las Universidades se regirán por la presente Ley y por las normas que dicten el Estado y las CC.AA. en el ejercicio de sus respectivas competencias (art. 6 (LA LEY 1724/2001)) así como por sus propios Estatutos (art. 6.2 (LA LEY 1724/2001)). Con respecto a éstos y recogiendo la experiencia de supuestos conflictivos que se han producido en los últimos años así como otros preceptos reglamentarios vigentes, la LOU añade algunos requisitos que, en nuestra opinión, contribuyen a clarificar y dotar de garantías al proceso de aprobación de los Estatutos; así, el art. 2 (LA LEY 1724/2001) dispone que el control de legalidad de los Estatutos elaborados por la Universidad así como su aprobación se hará por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma; «si existieren reparos de legalidad, las Universidades deberán subsanarlos, de acuerdo con el procedimiento previsto en sus Estatutos y sometidos de nuevo a la aprobación por el Gobierno de la Comunidad Autónoma».

C) Gobierno y representación de las Universidades (Título III)

Como ya indicamos, la LOU viene a modificar el esquema orgánico de las universidades, introduciendo, junto a las tradicionales funciones de gobierno, representación y control, la función de asesoramiento. Analizado ya el Consejo

Social en nota anterior, nos referiremos a las innovaciones que la LOU introduce respecto al nombramiento, composición y funciones de los diferentes órganos unipersonales y colegiados.

Por lo que se refiere a los órganos representativos, la LOU [art. 13 b) (LA LEY 1724/2001)] señala, reproduciendo en este punto el texto de la LRU, que la elección de los representantes de los distintos sectores de la comunidad universitaria de los distintos sectores de la comunidad universitaria (Claustro, Juntas de facultad o Escuela, y de los Consejos de Departamento, omitiendo la mención de los Institutos Universitarios) se realizará mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. A partir de aquí, se introducen importantes novedades. El Claustro, máximo órgano representativo de la comunidad universitaria, experimenta dos cambios notables, en cuanto a su composición y sus funciones: en cuanto a sus funciones (porque ya no tiene entre sus competencias la elección de Rector, sino que éste es elegido directamente por sufragio universal y directo), al Claustro le restan tan sólo las funciones de elaboración y modificación de Estatutos, las funciones de impulso, de nombramiento y las demás que le confiere la Ley y, en su caso, los Estatutos. La LOU prevé, sin embargo, que el Claustro pueda formular, con carácter extraordinario, una suerte de moción de censura al Rector, *«mediante la convocatoria de elecciones a Rector a iniciativa de in tercio de sus miembros y con la aprobación de dos tercios. La aprobación de dicha iniciativa llevará consigo la disolución del Claustro y el cese del Rector que continuará en funciones»*. En cuanto a su composición y elección, la LOU (art. 16 (LA LEY 1724/2001)) fija el número total de claustrales en trescientos y establece que los Estatutos *«regularán la composición y duración del mandato del Claustro, en el que estarán representados los distintos sectores de la comunidad universitaria y en el que, al menos, el 51% de sus miembros serán funcionarios doctores de los cuerpos docentes universitarios»*. En conjunto, las nuevas normas que regulan las relaciones entre órganos representativos y de gobierno (fundamentalmente Claustro-Rector), al determinar que ambos disfruten de una legitimidad democrática equivalente y directa, pueden provocar, no tanto el desdibujamiento de los ya anodinos claustros actuales, sino más bien una mayor afirmación de las competencias de cada uno, por lo que habrá que estar a las normas sobre composición del Claustro. Al reservar, como mínimo, el 51 por ciento al profesorado funcionario, opta por aumentar el peso de la «academia» (la LRU fija el porcentaje de profesores, de todos los tipos, en los tres quintos del total de miembros de Claustro), pero no impide una sustancial participación de los demás estamentos, cuyas cuotas respectivas, una vez más, habrán de fijarse en los Estatutos. El esquema de composición del Claustro se traslada a las Juntas de Facultad o Escuela (art. 18 (LA LEY 1724/2001)).

Por lo que se refiere a los órganos de Gobierno, analizada en nota anterior la nueva regulación de la figura del Rector, la LOU introduce cambios de calado en el Consejo de Gobierno, órgano que viene a sustituir a las actuales Juntas de Gobierno, y en los Consejos de Departamento, Decanos y Directores de Escuela. El Consejo de Gobierno, definido como órgano de Gobierno de la Universidad (art. 15 (LA LEY 1724/2001)), adquiere en la LOU un diseño nuevo: está formado por el *«Rector, que lo preside, el Secretario General y el gerente, y un máximo de cuarenta miembros de la propia comunidad universitaria; de éstos, el 30% designado por el Rector y el 40% elegido por el Claustro, de entre sus miembros, reflejando la composición de los diferentes sectores del mismo, y el 30 restante elegidos o designados de entre Decanos de Facultad, Directores de Escuelas y Directores de Departamentos e Institutos Universitarios, según establezcan los estatutos»*. Otra novedad consiste en que el Consejo Social, del mismo modo que acoge en su composición a miembros de la parte académica, *cuenta con miembros natos en el Consejo de Gobierno, no pertenecientes a la propia comunidad universitaria*. El art. 20.4 (LA LEY 1724/2001) establece que el Rector estará asistido por un Consejo de Dirección del que formarán parte los Vicerrectores, el Secretario General y el Gerente.

Respecto a los Consejos de Departamento, la novedad más destacada consiste en que estará formado por todos

los Doctores miembros del Departamento, así como por una representación del resto del personal docente e investigador no doctor en la forma que determinen sus estatutos, garantizando en todo caso una representación de los estudiantes y el PAS. Los Decanos, Directores de Escuela y Directores de Departamento experimentan en la nueva normativa algunos cambios de importancia: para ser elegido Decano, Director de Escuela o Director de Departamento basta que se esté en posesión del título de Doctor, y según el Proyecto, pueden ser elegidos o designados, en los términos de establezcan los Estatutos.

La LOU avanza en niveles de profesionalización, al contemplar la figura del Secretario General como órgano clave en la gestión y administración ordinaria, señalando que podrá ser nombrado entre funcionarios públicos del grupo A, no necesariamente entre profesores. Respecto del Gerente, se regula su nombramiento por el Rector de acuerdo (no oído, como establecía la LRU) con el Consejo Social.

La LOU, por último, introduce un nuevo órgano, la Junta Consultiva, órgano de asesoramiento del Rector y del Consejo de Gobierno en materias académicas, que puede asimismo formular propuestas a los mismos. Además de por el Rector, que la preside, y por el Secretario General, está constituida por un máximo de cuarenta miembros designados por el Consejo de Gobierno entre profesores e investigadores de reconocido prestigio acreditados por las correspondientes evaluaciones positivas conforme a la normativa vigente.

D) El Consejo de Coordinación Universitaria (Título IV)

El Consejo de Universidades, previsto en la LRU, pasa a ser ahora el Consejo de Coordinación Universitaria, al que la LOU dedica el Título IV y lo configura como el máximo órgano consultivo y de coordinación del sistema universitario, correspondiéndole las funciones de consulta sobre política universitaria, y las de coordinación, programación, informe, asesoramiento y propuesta (art. 28 (LA LEY 1724/2001)). Presidido por el Ministro de Educación, Cultura y Deporte, el Consejo mantiene sustancialmente la estructura y funciones del actual Consejo de Universidades, aunque se introducen importantes novedades en cuanto a su composición y organización interna. Respecto a la composición, se establecen tres categorías de miembros: a) Los responsables de la enseñanza universitaria en los Consejos de Gobierno de las CC.AA.; b) Los rectores de las universidades (públicas y privadas) y c) Veintiún miembros (son 15 en la LRU) nombrados por un período de cuatro años entre personalidades de reconocido prestigio, siete de ellos por el Congreso, siete por el Senado y siete por el Gobierno. El Consejo se divide en las tradicionales Comisiones de Coordinación, o parte «política», y Comisión Académica, compuesta por los rectores y por los miembros que el Presidente designe entre los consejeros del tipo c). Se crea una Comisión Mixta, compuesta por miembros de los tres grupos, en igual proporción, elegidos por ellos, conforme determine el Reglamento.

E) La evaluación y acreditación (Título V)

Sin ningún paralelismo con la normativa anterior, se introduce por vez primera en la regulación básica de la universidad la materia referente a evaluación y acreditación de la calidad de las universidades españolas. En la práctica, no obstante, el Real Decreto 1947/1995 (LA LEY 4173/1995), de 1 de diciembre, ya estableció el I Plan de Calidad de las Universidades, que sometía a evaluación nuestro sistema de educación superior en diferentes niveles. Y recientemente, sumándose a la iniciativa europea «European Network for Quality Assurance», se ha puesto en marcha el II Plan de Calidad de las Universidades (Real Decreto 408/2001 (LA LEY 590/2001), de 20 de abril).

En consonancia con los citados Planes, en el art. 31.1 (LA LEY 1724/2001) se señalan los objetivos de la promoción y la garantía de la calidad de las universidades españolas como fin esencial de la política universitaria, estableciéndose a continuación (art. 31.2 (LA LEY 1724/2001)) los mecanismos de cumplimiento de los mismos,

consistentes, básicamente, en la evaluación, certificación y acreditación de las enseñanzas universitarias (títulos oficiales, tercer ciclo, títulos propios), actividades del profesorado universitario y de los centros e instituciones de educación superior (docencia, investigación y gestión) y otras actividades y programas que puedan realizarse como consecuencia del fomento de la calidad de la docencia y de la investigación por parte de las Administraciones Públicas.

La evaluación, certificación y acreditación de estos extremos corresponden a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (en adelante ANECA), organismo de nueva creación previsto en el art. 32 (LA LEY 1724/2001), y a los órganos de evaluación que la Ley de las Comunidades Autónomas determine, en el ámbito de sus respectivas competencias (art. 31.3 (LA LEY 1724/2001)); todo ello sin perjuicio de las funciones que desarrollen otras agencias de evaluación del Estado o de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, en cuanto al reparto competencial en la materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la Ley no resulta todo lo precisa que se requiere, pues, de acuerdo con el art. 149.1.30 CE (LA LEY 2500/1978), las funciones de evaluación, certificación y acreditación, en tanto que actividades de ejecución, corresponderían a las Comunidades Autónomas. Con todo, es innegable que, con carácter excepcional y debido bien al carácter supracomunitario de la actividad o de los intereses afectados, pueden encontrarse títulos competenciales estatales que otorguen la competencia ejecutiva al Estado. Dejar indeterminada esta cuestión en la Ley difiere al momento aplicativo de la misma toda la conflictividad que se adivina de esta circunstancia.

F) Enseñanzas y títulos universitarios (Título VI y disposición adicional 15.^a)

A pesar de acoger gran parte de la regulación anterior en esta materia, se vislumbra en la nueva Ley (tanto en la estructura de los planes de estudio como en el procedimiento del establecimiento de los mismos) la incidencia de la Unión Europea, evidente ya, aun a pesar de la inexistencia en los Tratados de una política comunitaria al respecto, no sólo en la normativa comunitaria sino en las negociaciones de los Ministros de Educación europeos para la consecución del objetivo de integración de un Espacio Europeo de Enseñanza Superior (*vid.* Título XIII) a través de la aproximación de las políticas nacionales. De acuerdo con este objetivo se prevé una modalidad cíclica de la enseñanza (art. 37 (LA LEY 1724/2001)), así como una mayor intervención del Gobierno en lo referente al establecimiento de títulos universitarios y de las directrices generales de sus planes de estudios (art. 34 (LA LEY 1724/2001)) y una polémica potestad gubernamental con respecto a la homologación de los mismos (art. 35.6 (LA LEY 1724/2001)).

Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones señaladas, la estructuración de los estudios universitarios en un máximo de tres ciclos ya se contemplaba en la LRU; la novedad radica en la posibilidad de que el Gobierno pueda establecer, reformar o adaptar dichas modalidades cíclicas con el fin de cumplir las líneas generales que emanen del espacio europeo de enseñanza superior (art. 88.2 (LA LEY 1724/2001)). Con respecto a la segunda cuestión, el art. 34.1 (LA LEY 1724/2001) atribuye la iniciativa del establecimiento de los títulos universitarios y de las directrices generales de sus planes de estudios tanto al Gobierno como al Consejo de Coordinación Universitaria, frente a la LRU, que atribuía dicha iniciativa al Consejo de Universidades. Finalmente, en cuanto a la homologación de títulos, la previsión del art. 35.6 (LA LEY 1724/2001) pone en entredicho la vigencia de los principios de seguridad jurídica e irretroactividad de las disposiciones normativas restrictivas de derechos consagrados en el art. 9.3 CE (LA LEY 2500/1978), circunstancia que se maximiza si tenemos en cuenta el hecho de que la misma puede ser de aplicación a todos los planes de estudio y títulos oficiales vigentes a la fecha de entrada en vigor de la LOU, dada la ausencia de mención alguna a esta materia en la Exposición de Motivos y en las disposiciones transitorias y finales.

G) La investigación en la Universidad (Título VI)

Ha de destacarse, valorándolo favorablemente, que en el presente Título se reconozca la actividad de investigación como función esencial, junto a la docencia, de las Universidades (art. 39 (LA LEY 1724/2001)); establezca las estructuras básicas para el desarrollo de esta actividad, respetando la autonomía universitaria en lo que a creación y organización de estas estructuras se refiere (art. 40.2 (LA LEY 1724/2001)); considere la actividad y dedicación investigadora como criterio relevante para determinar la eficiencia del personal docente e investigador en el desarrollo de su actividad profesional (art. 40.3 (LA LEY 1724/2001)) con efectos retributivos (arts. 55 (LA LEY 1724/2001) y 69 (LA LEY 1724/2001)); prevea el fomento de la movilidad para potenciar la actividad investigadora (art. 40.4 (LA LEY 1724/2001)) y comprometa a los poderes públicos en el fomento de la investigación, del desarrollo y de la innovación tecnológica en la Universidad (art. 41 (LA LEY 1724/2001)), estableciendo, entre otros, como objetivos básicos del mismo la creación de estructuras mixtas de investigación [art. 41.2 f) (LA LEY 1724/2001)] y de empresas de base tecnológica articulando así la actividad investigadora universitaria como medio para la vinculación de la investigación y el sistema productivo [art. 42.2 g) (LA LEY 1724/2001)].

Por lo que se refiere a las estructuras básicas para el desarrollo de la actividad investigadora, el art. 40.2 (LA LEY 1724/2001) dispone que la misma «*se llevará a cabo, principalmente, en grupos de investigación, Departamentos e Institutos Universitarios de Investigación*». No se define, sin embargo, qué se entiende por «grupos de investigación»; ni se establecen unos criterios generales que permitan la conformación o la identificación de la presencia de los mismos, extremos que deberán ser necesariamente regulados por vía estatutaria por las universidades. De acuerdo con la potestad reconocida a los mismos (art. 83.1 (LA LEY 1724/2001)) y su configuración como estructura básica necesaria para el desarrollo de la investigación no resulta en modo alguno comprensible su exclusión del Título II, relativo a la estructura de las universidades.

H) Los estudiantes (Título VII)

A pesar de acoger, casi en su totalidad, la regulación anterior, la Ley introduce puntuales modificaciones de gran trascendencia referidas al acceso a la Universidad. En efecto, frente a lo dispuesto en el art. 25 LRU (LA LEY 1962/1983), que establecía la necesidad de regulación por ley de las Cortes Generales de los requisitos necesarios para el acceso a la Universidad, el art. 42.2 (LA LEY 1724/2001) del proyecto dispone que «*Para el acceso a la Universidad será necesario estar en posesión del título de bachiller o equivalente*», derivando a las Universidades el establecimiento de los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios (art. 42.3 (LA LEY 1724/2001)) (12) .

La supresión del criterio objetivo de la selectividad no es, sin embargo, la cuestión que más afecta al acceso a la Universidad, sino el mecanismo que el proyecto diseña a este respecto. En efecto, tal y como más arriba hemos indicado, se traslada a las Universidades la carga del establecimiento de los procedimientos para la admisión de los estudiantes que soliciten ingresar en centros de las mismas, con el único condicionamiento de la programación de la oferta de plazas disponibles (art. 42.3 (LA LEY 1724/2001)). Este diseño para el acceso tiene importantes consecuencias, dado que el acceso a la Universidad se configura como contenido del derecho a la educación (art. 27 CE (LA LEY 2500/1978)) y debe gozar de la garantía normativa del art. 53.1 CE (LA LEY 2500/1978). Dicha previsión podría vulnerar además el principio de igualdad de acceso, pues contrariamente a lo que establecía la regulación anterior y lo sostenido por el Tribunal Constitucional, el criterio de la programación de la oferta de plazas disponibles no puede ser calificado como criterio objetivo para la limitación del acceso si tenemos en cuenta que la misma está en función de la capacidad de los centros universitarios y no de otros criterios que se desprenden de las previsiones de los arts. 43 (LA LEY 1724/2001) y 44 (LA LEY 1724/2001) (arbitrio de las propias Universidades,

de las Comunidades Autónomas, motivos de interés general o exigencias de Derecho comunitario o Tratados Internacionales). Por último, y en íntima relación con lo señalado anteriormente, es incomprensible la preterición de la enseñanza universitaria de carácter no presencial (art. 7.1 (LA LEY 1724/2001) y disposición adicional segunda (LA LEY 1724/2001)) en el presente Título. La limitación del acceso a los centros universitarios sólo se justifica por razón de su capacidad (criterio aplicable únicamente a un sistema de enseñanza presencial), pero impedir la obtención de títulos profesionales únicamente por esta razón supone una flagrante vulneración del contenido esencial del derecho fundamental a la libre elección de profesión u oficio (art. 35.1 CE (LA LEY 2500/1978)), toda vez que el Estado monopoliza las condiciones de obtención, expedición y homologación de los citados títulos (art. 149.1.30 CE (LA LEY 2500/1978)) y establece que el único medio de acreditar que se poseen los conocimientos necesarios para el ejercicio de las profesiones tituladas es la superación de las asignaturas del plan de estudios de la correspondiente titulación. Así, la modalidad de enseñanza no presencial (o virtual) no debería estar afectada por las limitaciones que se establecen derivadas de la oferta de plazas disponibles, especificándose clara y directamente este extremo en el texto legal.

De otro lado, y *por lo que se refiere a los derechos y deberes de los estudiantes, el art. 46 (LA LEY 1724/2001) no añade nada significativo al régimen vigente (salvo la previsión de la creación de la figura del Defensor Universitario, disposición adicional decimocuarta), habiéndose desaprovechado así una magnífica oportunidad de paliar las graves deficiencias del mismo tanto en lo referente al sistema de protección de la Seguridad Social como al régimen disciplinario* (pues el art. 46.2 (LA LEY 1724/2001) resulta manifiestamente inconstitucional al obviar la reserva de ley establecida en el art. 25.1 CE (LA LEY 2500/1978) para la potestad sancionadora de la Administración).

1) El profesorado (Título I, disposición transitoria 3.^a-8.^a)

Objeto de verdadera reforma con respecto a la LRU, esta materia constituye el título más extenso del proyecto. El Capítulo I (LA LEY 1724/2001) («De las Universidades Públicas») se inaugura con un precepto que establece de forma clara cuál es la composición del personal docente e investigador distinguiendo, a estos efectos, entre funcionarios de los cuerpos docentes universitarios (Sección 2.^a) y personal contratado (Sección 1.^a), de acuerdo con el criterio del diferente régimen jurídico aplicable a los mismos.

La Sección 1.^a, dedicada al personal docente e investigador contratado, introduce significativos cambios con respecto a la LRU consistentes básicamente en: a) asunción de competencias relativas al establecimiento del régimen de este personal y de sus retribuciones por las Comunidades Autónomas; b) limitación de número máximo de profesorado contratado; c) creación de diversas figuras de profesorado contratado, y d) sustitución del régimen de contratación administrativa por otro de naturaleza laboral.

Respecto de la primera de las cuestiones apuntadas, el art. 55 (LA LEY 1724/2001) atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para regular el régimen retributivo del personal docente e investigador contratado (en adelante PDIC), posibilitando que las mismas puedan establecer complementos retributivos (sin perjuicio de los incentivos que pueda asimismo establecer el Gobierno) en función de méritos individuales docentes, investigadores y de gestión. La ausencia de unos mínimos criterios generales para el desarrollo de esta competencia provocará que a una misma categoría contractual (puesto que se establecen con carácter estatal, arts. 49 (LA LEY 1724/2001)-54 (LA LEY 1724/2001)) puedan corresponder retribuciones muy dispares en función de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio radique la Universidad contratante. De otro lado, y puesto que se preceptúa que el PDIC lo será en régimen laboral (art. 48.1 (LA LEY 1724/2001)), es difícilmente imaginable la posibilidad de fijación de una tabla de retribuciones por cuanto las condiciones salariales han de establecerse por negociación colectiva.

En segundo término, el número máximo de PDic se limita al cuarenta y nueve por ciento del total del personal docente e investigador de la Universidad (art. 48.1 (LA LEY 1724/2001)), en consonancia con los porcentajes establecidos para la composición del Claustro (art. 16.3 (LA LEY 1724/2001)) y Juntas de Facultad o Escuela (art. 18 (LA LEY 1724/2001)) y la elección del Rector (art. 20 (LA LEY 1724/2001)).

Por lo que se refiere a la tercera de las cuestiones apuntadas, se crean varias figuras de PDic: ayudante (art. 49 (LA LEY 1724/2001)), profesor ayudante doctor (art. 50 (LA LEY 1724/2001)), profesor colaborador (art. 51 (LA LEY 1724/2001)), profesor contratado doctor (art. 51 (LA LEY 1724/2001)), profesor asociado (art. 52 (LA LEY 1724/2001)) y profesores eméritos y visitantes (art. 54 (LA LEY 1724/2001)). La contratación de este PDic se hará por concursos públicos y la convocatoria deberá comunicarse al Consejo de Coordinación Universitaria para su difusión en todas las Universidades. Frente a esta tasada enumeración, el art. 48.3 (LA LEY 1724/2001) establece que *«Las Universidades podrán contratar para obra o servicio determinado a personal docente, personal investigador, personal técnico u otro personal para el desarrollo de proyectos concretos de investigación científica o técnica»*, introduciendo así un factor de confusión, puesto que, de un lado, no queda clara cuál pueda ser la naturaleza del contrato (¿laboral o administrativa?), y, de otro, como consecuencia de ello y de su exclusión de las figuras enumeradas en el art. 48.1 (LA LEY 1724/2001), también queda oscurecido su régimen retributivo.

Finalmente, el PDic lo será en régimen laboral, frente al tradicional sistema de contratación administrativa (art. 48.1 (LA LEY 1724/2001)) y el régimen funcionarial de los cuerpos docentes universitarios (en adelante CDU). Efectivamente, el personal perteneciente a los CDU se registrará por la legislación administrativa, informada por el principio de tutela de los intereses generales, mientras que al PDic (como máximo el 49% del total del profesorado) le será de aplicación la legislación laboral, presidida por el principio de tutela de los intereses del trabajador. Esta trascendente modificación que supone la aplicación de la legislación laboral a casi la mitad del profesorado va a alterar significativamente la gestión de recursos humanos por parte de las Universidades, puesto que la existencia de dos regímenes jurídicos diferenciados estructurados en torno a la protección de intereses contrapuestos no estará exenta de las dificultades que, a buen seguro, se van a producir como consecuencia de esa contradicción.

La Sección 2.^a del presente Título, referida al profesorado de los CDU, mantiene idénticas categorías funcionariales y régimen jurídico aplicable a las mismas que el sistema anterior (art. 56 (LA LEY 1724/2001), coincidente casi en su totalidad con los arts. 33.1 (LA LEY 1962/1983) y 2 (LA LEY 1962/1983) y 44.1 (LA LEY 1962/1983) y 2 (LA LEY 1962/1983) LRU). Tampoco el régimen retributivo (art. 69 (LA LEY 1724/2001)) varía demasiado con respecto al hasta ahora vigente salvo en lo referente a la valoración de los méritos para el establecimiento de complementos retributivos. La novedad radica en el acceso a los CDU y tiene como objetivo principal la mejora de la calidad del profesorado mediante el establecimiento de un proceso de habilitación nacional que garantice la objetividad en las pruebas de selección del mismo minimizando así los riesgos de los abusos que las prácticas endogámicas podían generar con el anterior sistema. De acuerdo con ello se establece un doble mecanismo de acceso a los CDU: habilitación previa (de carácter nacional) y posterior concurso de acceso entre habilitados (en las Universidades convocantes de plazas).

La habilitación nacional previa (art. 57 (LA LEY 1724/2001)) faculta para concurrir a concursos de acceso a CDU. Las pruebas de que conste la habilitación así como los requisitos para concurrir a las mismas varían en función del CDU a cuyo acceso se pretenda (arts. 58 (LA LEY 1724/2001)-60 (LA LEY 1724/2001)), siendo destacable a este respecto la exigencia del conocimiento del temario por parte de los aspirantes (a excepción de las plazas de Catedrático de Universidad) como contribución a la mejora de la calidad docente. Dichas pruebas (de carácter público y eliminatoria cada una de ellas) serán convocadas por el Consejo de Coordinación Universitaria y juzgadas por Comisiones compuestas por siete profesores del área de conocimiento correspondiente a la plaza convocada,

que deberán pertenecer al CDU de cuya habilitación se trate o de superior categoría así como poseer el reconocimiento de uno o más periodos de investigación; la selección de los mismos se hará por sorteo público realizado por el Consejo de Coordinación Universitaria y según el procedimiento que reglamentariamente establezca el Gobierno (art. 57 (LA LEY 1724/2001)).

El procedimiento para la habilitación diseñado en el art. 62 (LA LEY 1724/2001), sin embargo, desvirtúa las bondades de estas pruebas, puesto que el número de habilitaciones no es ilimitado, sino que está en función del número de plazas a cubrir por concurso de acceso entre habilitados que acuerden las Universidades, de tal forma que las Comisiones de habilitación no podrán proponer al Consejo General de Coordinación Universitaria un número de habilitados superior al de las plazas convocadas (aunque sí inferior, o, incluso, ninguno). Resulta, a todas luces, absurdo mantener este procedimiento teniendo en cuenta que la habilitación no otorga la condición de funcionario docente (no supone una «carga» para el Estado), sino que sólo es una mera acreditación, por lo que sería más coherente (y más acorde con los principios de igualdad, mérito y capacidad) el establecimiento de una convocatoria periódica desligada de la solicitud previa de las Universidades.

Por lo que a la segunda fase del acceso a CDU se refiere (arts. 63 (LA LEY 1724/2001) y 64 (LA LEY 1724/2001)), el concurso de acceso es convocado por las Universidades, previa comunicación al Consejo de Coordinación Universitaria y deberá ser resuelto en un plazo máximo de dos años desde que se produjo la citada comunicación, debiendo proveerse la plaza, en todo caso, siempre que haya concursantes a la misma. La convocatoria de los concursos de acceso a CDU se realizará por la Universidad y a los mismos podrán concurrir, junto a los habilitados para el CDU de que se trate, los funcionarios de dicho CDU y los de CDU de igual o superior categoría, independientemente de su situación administrativa (arts. 63.2 (LA LEY 1724/2001), 67 (LA LEY 1724/2001) y 89 (LA LEY 1724/2001)), de forma que el concurso de acceso ha unificado el concurso de acceso propiamente dicho (para los habilitados) y el concurso de traslado (para los ya pertenecientes a CDU). La resolución de los concursos de acceso dependerá de las Comisiones que se constituirán a tal efecto de acuerdo con los procedimientos previstos estatutariamente en cada Universidad. Una vez obtenida la plaza, ésta deberá ser ocupada al menos durante dos años antes de poder participar en un nuevo concurso a efectos de obtener plaza en otra Universidad (art. 65 (LA LEY 1724/2001)).

Finalmente, y como garantías al acceso a CDU se establece, tanto para los resultados de las pruebas de habilitación como los del concurso de acceso, un sistema de reclamación administrativa previo a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 66 (LA LEY 1724/2001)).

El Capítulo II, referente al profesorado de las Universidades privadas, pone fin al presente Título, introduciendo unas mínimas exigencias normativas orientadas a la calidad del sistema universitario en un sector, el de las universidades privadas, hasta ahora completamente desregulado (art. 72.2 (LA LEY 1724/2001)).

J) El personal de administración y servicios de las Universidades públicas (Título I)

Por lo que se refiere a la composición del personal de administración y servicios (el conocido PAS), la LOU distingue en su art. 73.1 (LA LEY 1724/2001) entre el personal funcionario (pudiendo éste ser tanto el propio de la universidad como el de otras administraciones públicas que presten sus servicios en la universidad) y el laboral, de acuerdo con las escalas que establezcan las propias universidades siguiendo la titulación exigida por la legislación general (art. 75.1 (LA LEY 1724/2001)), aunque sigue sin tener en cuenta el personal eventual. Cada uno de estos colectivos estará regido por la LOU, su normativa de desarrollo, la legislación general sobre funcionarios o laboral, los estatutos universitarios y se incluye, como novedad, la alusión a los convenios colectivos en el marco laboral (art. 73.3 (LA LEY 1724/2001)). Además define por vez primera las funciones del PAS en el art. 73.2 (LA LEY

1724/2001), donde cabe distinguir entre tres bloques: el apoyo, la asistencia, y el asesoramiento de las autoridades académicas; la gestión y administración (en particular, recursos humanos, organización administrativa, asuntos económicos, informática, biblioteca y archivo, información, servicios generales); y otras funciones de gestión administrativa y soporte. Sin embargo, no se delimitan las funciones y responsabilidades entre el personal funcionario y el contratado, bien siguiendo o contradiciendo la definición jurisprudencial (donde el personal funcionario aparece como el único que puede ejercer la autoridad y ser jefe de unidades administrativas).

En cuanto a la selección del personal funcionario y contratado, fija, frente a la regulación vigente, la necesidad de que se haga mediante pruebas selectivas que aseguren los principios de igualdad, mérito y capacidad a través de su convocatoria pública en el BOE y el Boletín de la Comunidad Autónoma (art. 75.2 (LA LEY 1724/2001) y 3 (LA LEY 1724/2001)). La provisión de las plazas se realizará de forma general mediante concurso, y sólo se admite la libre designación en aquellos puestos que establezcan las universidades para determinadas funciones y siempre según la legislación sobre función pública aplicable (art. 76.1 (LA LEY 1724/2001) y 2 (LA LEY 1724/2001)). Asimismo, el 76.3 (LA LEY 1724/2001) es un mandato normativo dirigido hacia los estatutos para que contemplen la provisión de vacantes y la promoción y perfeccionamiento de su PAS de acuerdo con los mismos principios para la provisión normal (publicidad, igualdad, mérito y capacidad).

Pero lo más interesante de esta regulación es la previsión del 76.1 (LA LEY 1724/2001) de que a la provisión de estas plazas puedan concurrir tanto el personal propio de la universidad que convoca como de otras universidades y administraciones; frente a la movilidad temporal de la que se hablará a continuación, esta previsión parece intentar promover una movilidad de carácter estable o permanente, una apertura de la administración universitaria hacia el resto de la administración, de tal manera que liberaliza la posibilidad de que accedan a los puestos de la administración de las universidades públicas personas que no se hallen prestando sus servicios en dicha universidad, como *de facto* se impedía en determinadas convocatorias, sin necesidad de reciprocidad entre administraciones (dado que es permanente, supone la expresión de un derecho individual --art. 23.2 CE (LA LEY 2500/1978)-- y se somete a lo principios de acceso a la función pública --art. 103.3 CE (LA LEY 2500/1978)--); se evita así que sólo quienes se encuentren dentro de la universidad puedan acceder a determinadas situaciones administrativas vía promoción interna, facilitando la circulación de funcionarios entre administraciones en la medida en la que ésta pueda mejorar el servicio.

La previsión anterior está acompañada por el art. 76.4 (LA LEY 1724/2001) y la disposición adicional 10.^a (LA LEY 1724/2001), sobre el impulso de la movilidad temporal entre universidades y centros de investigación, centros de enseñanzas no universitarias, administración, empresas y otras entidades (tarea en la que deben coordinarse gobierno, CC.AA. y universidades a través de convenios interadministrativos, cuando se trate de contactar con otras administraciones públicas), aunque sin hablar para el PAS, como en el caso de la movilidad del profesorado, de programas de financiación. En este caso es tenida en cuenta la reciprocidad en tanto que se plantea como un intercambio para la mejora y formación de la administración universitaria, aunque lo plantea como un derecho, lo que parecía más adecuado en el caso anterior.

Las situaciones administrativas y las sanciones (art. 77 (LA LEY 1724/2001)) quedan en manos del rector, como suprema autoridad de la universidad (art. 20.1 (LA LEY 1724/2001)), sea de funcionarios como de personal contratado, excepto la separación de los funcionarios (ahora sin la necesidad de la intervención del Consejo de Universidades), que dependerá del órgano competente según la legislación sobre la función pública (dado que pueden encontrarse en la universidad prestando sus servicios funcionarios de otras administraciones).

Por último, sobre la participación del PAS en los órganos de gobierno y representación (art. 78 (LA LEY 1724/2001)), se deja a lo ya regulado en el texto de la ley y a los estatutos. Por cuanto hace a la ley, se

reconoce esta participación expresamente en el Consejo Social (art. 14.3 (LA LEY 1724/2001)) y en los consejos de departamento (art. 19 (LA LEY 1724/2001)), pero no hay previsión expresa por lo que hace al consejo de gobierno (art. 15 (LA LEY 1724/2001)), el claustro (art. 16 (LA LEY 1724/2001)), la junta consultiva (art. 17 (LA LEY 1724/2001)), ni en la junta de facultad, aunque se puede interpretar sin forzar el texto que forman parte de la comunidad universitaria (art. 6.3 (LA LEY 1724/2001): todos los sectores) que deberá ser representada en estos órganos. Por lo tanto, la representación del PAS va a depender en buena medida de lo que dicten los propios estatutos de las universidades para darles una voz.

K) El régimen económico y financiero de las Universidades públicas (Título XI)

Este Título abre con la declaración formal de la autonomía económica y financiera de las universidades públicas (art. 79 (LA LEY 1724/2001), prácticamente un calco del art. 52 LRU (LA LEY 1962/1983)), que dentro del marco general de la autonomía universitaria del art. 2 (LA LEY 1724/2001), y en concreto, de su ap. 2 h) (LA LEY 1724/2001) [que reproduce el art. 3.2 c) LRU (LA LEY 1962/1983)], supone básicamente su capacidad para la elaboración, aprobación y gestión de su presupuesto. Esta autonomía le es reconocida dentro del marco de la LOU y la legislación financiera y presupuestaria del sector público; este inciso tendrá a partir de ahora especial importancia dentro del marco de la aprobación de la legislación sobre estabilidad y disciplina presupuestaria, que afecta tanto al estado como a las CC.AA. y Ayuntamientos. Para el desarrollo de esta autonomía, la disposición adicional 8.^a (LA LEY 1724/2001) prevé que el Consejo de Coordinación Universitaria elabore un modelo de costes de la universidad pública de carácter indicativo sobre sus necesidades mínimas para que los poderes públicos, dentro de sus competencias (donde entran Estado, CC.AA. y universidades), elaboren modelos de financiación, lo que no descarta que se lleve a cabo, si así lo creen adecuado Estado y CC.AA., la elaboración de una ley de financiación, reclamada por las universidades.

Pocas novedades aportan los dos primeros incisos del art. 80 (LA LEY 1724/2001) sobre lo que debe ser considerado el patrimonio de las universidades públicas al art. 53 (LA LEY 1724/2001) de la vigente Ley: las universidades son titulares del demanio público afecto al cumplimiento de sus funciones, salvo el patrimonio histórico español (dicción acorde ahora con la Ley 16/1985 (LA LEY 1629/1985), de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español). Y se mantiene la exención tributaria de su patrimonio en la medida en la que esté afecto a sus fines, citándose expresamente en esta ocasión el marco legal de la Ley 30/1994 (LA LEY 4107/1994), de 24 de noviembre, de Fundaciones e Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General (y al régimen tributario foral en aquellas CC.AA. que lo tengan, según la disposición adicional 18.^a), a la que se someten también sus actividades de mecenazgo (art. 80.4 (LA LEY 1724/2001)). *Esta legislación, sin embargo, sigue sin impedir que las universidades tributen por transmisiones patrimoniales y rendimientos no propios, como si fuera una persona privada, aunque así evita, por otra parte, que la universidad pueda especular con el valor de su patrimonio o que pague los correspondientes impuestos por actividades no exclusivamente universitarias pero asociadas a ella por razón de sus usuarios, los miembros de la comunidad académica, actuando en realidad como empresa, tratando de que negocios lucrativos puedan prestarse más económicamente en la universidad.*

El apartado más interesante de este artículo se encuentra en su tercer inciso, que está en consonancia con el momento histórico de retroceso de matrícula de las universidades públicas (al igual que la LRU era una ley de la expansión y democratización de la universidad pública, ésta parece ser la ley de su desaceleración), que trata sobre el final de uso universitario de los bienes afectos, es decir, su reversión en la administración territorial de origen si ésta lo solicita o el reembolso de su valor cuando esos bienes dejan de cumplir la función para la que estaban previstos; queda por lo tanto en manos de una decisión política (de la Comunidad Autónoma o del Estado como administraciones de origen) permitir que con ese patrimonio se presten unos servicios ajenos estrictamente a

las funciones universitarias (definidas de forma difusa en el art. 1.2 (LA LEY 1724/2001)), es decir, servicios no estrictamente universitarios, en cuyo caso la acción de la universidad puede caer fuera del ámbito de la autonomía definida por la Constitución (art. 27.10 (LA LEY 2500/1978)) y el Tribunal Constitucional (relación entre autonomía universitaria y libertades de cátedra, investigación y estudio, es decir, la relación entre fines de la universidad y medios públicos).

El contenido propio de esta autonomía financiera se perfila en los arts. 81 (LA LEY 1724/2001) y 82 (LA LEY 1724/2001), sobre los presupuestos de las universidades. Esta autonomía, sin embargo, tiene los límites de la legislación financiera y presupuestaria general marcados por el art. 79 (LA LEY 1724/2001), así como aquellos otros límites impuestos por el art. 55 (LA LEY 1724/2001) por lo que hace a la regulación autonómica de las retribuciones del profesorado, y por el art. 74 (LA LEY 1724/2001), donde, como se vio, se prevé el establecimiento de unos máximos por las CC.AA. dentro de las bases estatales. Dentro de estas limitaciones, las CC.AA. también pueden, según el art. 81.1 (LA LEY 1724/2001), establecer el marco dentro del cual las universidades deberán elaborar los programas plurianuales, antes dependientes de la asignación presupuestaria de las CC.AA., y no de un marco normativo como éste; por lo tanto, la decisión es distinta: si antes el marco lo fijaba *de facto* el *quantum* de la subvención, ahora lo deberá fijar una norma autonómica, en consonancia con los deseos de establecer mecanismos de estabilidad y previsión presupuestaria de forma normativa de cara a responder a las obligaciones de la Unión Europea.

De central importancia para el desarrollo futuro de la universidad española va a ser la figura que aparece de forma novedosa en el art. 81.1 (LA LEY 1724/2001): el «contrato-programa» que establecerán las universidades y las CC.AA. En este contrato se establecerán los objetivos, financiación y evaluación sobre los que se elaborarán los planes plurianuales. La técnica del contrato-programa recuerda al funcionamiento en los Estados anglosajones de los *quangos* y la filosofía del *New Public Management*, que va más allá de lo que en nuestro Derecho son los organismos autónomos: se someten al Derecho privado y de los consumidores para la prestación de servicios, y sus directores, elegidos por responsables políticos, firman un contrato con éstos. La universidad parece convertirse así, a través de su financiación, en una organización particular, que, en vez de relacionar al poder político y a su hombre de confianza, se firma entre los órganos democráticamente legitimados de la universidad (para el ejercicio de sus funciones) y las CC.AA. (de las que surge buena parte de la financiación). Esta es una opción del legislador que respeta la autonomía universitaria al permitirle a la universidad negociar dicho contrato de forma conjunta sobre los objetivos, la financiación y la evaluación, más interesante para las universidades que la mera imposición de objetivos por los poderes públicos para que luego la universidad haga su gestión.

En cuanto al contenido de los ingresos en los presupuestos (81.3 (LA LEY 1724/2001)), el texto de la LOU prácticamente mantiene el vigente, con pequeñas diferencias como el desglose de la subvención autonómica anual del apartado a) en gastos de capital y corrientes, e incluso lo mejora técnicamente con la variación de la sustitución en el apartado b) de tasas por precios públicos, para adecuarlo a la Ley 8/1989 (LA LEY 1004/1989), de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, y lo adecua previsoramente, en materia de crédito, a la legislación en trámite de aprobación sobre estabilidad presupuestaria [apartado h), apartado g) del art. 54 LRU (LA LEY 1962/1983)]. Y por lo que se refiere al estado de gastos (art. 81.4 (LA LEY 1724/2001)), mantiene la previsión de la normalización contable (art. 54.5 LRU (LA LEY 1962/1983)), a la que añade que las CC.AA. establezcan un plan de contabilidad para las universidades de su territorio, y la relación de puestos de trabajo (incluyendo los puestos en régimen laboral, no citados en la legislación vigente), que deberá autorizar la Comunidad Autónoma respectiva (también contenido en el art. 54.4 LRU (LA LEY 1962/1983)).

Asimismo se incluyen expresamente en la nueva Ley mecanismos públicos de control y fiscalización de las cuentas

del presupuesto universitario, que serán de dos tipos. Por un lado, los previstos en el art. 81.5 (LA LEY 1724/2001), los tribunales de cuentas, autonómicos o estatales, dentro de sus respectivas competencias. Para esta fiscalización se enviarán las cuentas anuales y la ejecución del presupuesto, en el plazo previsto por la normativa autonómica que se apruebe, a su Consejo de gobierno, quien lo remitirá al órgano de fiscalización correspondiente (tribunal de cuentas autonómico o estatal, en caso de no existir el primero). De esta manera la LOU deja claro que autonomía no significa irresponsabilidad o, al menos, falta de control. Por otro lado, esta consideración se ve reforzada además por el art. 82 (LA LEY 1724/2001), sobre el desarrollo y la ejecución de los presupuestos, que elabora un segundo nivel de control al obligar a las CC.AA. a establecer normas para el desarrollo y ejecución presupuestarios y para la intervención de las cuentas, de tal manera que se prevé que la ejecución del presupuesto de las universidades esté intervenida públicamente como en el resto de entes públicos, potestades que antes estaban escasamente definidas en los arts. 55 (LA LEY 1962/1983) y 56 de la LRU (LA LEY 1962/1983) (y que se dejaba en la práctica a auditorías de carácter privado y externo), para lo que, en caso de no existir normativa autonómica, será supletorio el Derecho estatal en esta materia.

Sobre la colaboración con otras entidades o personas físicas (art. 83 (LA LEY 1724/2001) y disposición adicional 21.^a (LA LEY 1724/2001)) cabe decir que es similar al art. 11 LRU (LA LEY 1962/1983). Si el reconocimiento de estas actividades (art. 83.1 (LA LEY 1724/2001)) concuerda con la dicción de la legislación vigente, las diferencias se encuentran, por lo tanto, en la nueva ubicación y el acento que ésta pone sobre los aspectos económicos, recogidos en el segundo apartado. Se dice expresamente que la autorización de los trabajos y de los contratos que establezcan se harán dentro del marco ofrecido por el gobierno, como en su día hizo por el Real Decreto 1930/1984 (LA LEY 2230/1984), de 10 de octubre, sobre la normativa básica en este aspecto. Los Estatutos deberán fijar dentro de ese marco estos procedimientos de autorización, lo cual, dada la personalidad jurídica única de la Universidad y la asunción de la representación por el rector de la universidad frente a terceros, deberán incluir a éste como la parte universitaria propia de estos contratos, asumiendo la responsabilidad contractual de forma definida por incumplimiento de esos contratos por los grupos de investigación universitarios. La disposición adicional 21.^a (LA LEY 1724/2001) excluye a las universidades de la clasificación como contratistas para ser adjudicatarias de contratos con las administraciones públicas, lo que se debe interpretar como norma especial que exceptiona a la Ley de Contratos de la Administración Pública (LA LEY 1900/1995) en materia de otras condiciones que puedan dar lugar a la imposibilidad *de facto* para que las universidades se presenten a concursos o subastas. En los estatutos se deberá incluir también los criterios para fijar el destino de los recursos que así obtenga la universidad, que se deberá entender, por la propia naturaleza de la ley, como ajustado a sus funciones (art. 1.2 LOU (LA LEY 1724/2001)). Escasamente aclarador este artículo, sobre todo si se quiere potenciar una universidad que salga a relacionarse con la sociedad, da pocos elementos para eso.

L) Fundaciones y otras personas jurídicas

El art. 84 (LA LEY 1724/2001) es un artículo completamente nuevo y que se adecua a la práctica más reciente de algunas universidades de crear sociedades instrumentales, sociedades, empresas, fundaciones que no tenía apoyo en la LRU, para lo que esta Ley se remite a la legislación vigente y a la aprobación del consejo social. Esta por lo tanto será tanto la nacional de fundaciones citada (30/1994 (LA LEY 4107/1994)), como la normativa autonómica al efecto. Es decir, para crearla, la Universidad deberá estar a la legislación general, mientras que para su dotación se estará a la legislación autonómica, y, como el resto de entes de la administración, aquellas empresas en las que participe, deberán rendir cuentas a la vez que la universidad, se entiende que con la ejecución anual del presupuesto, a través de la comunicación al consejo de gobierno de la Comunidad Autónoma que lo trasladará al tribunal de cuentas correspondiente (aunque podría ser más racional consolidar sus cuentas en la parte que toque

con las de la universidad, hay que tener en cuenta que son personas jurídicas distintas, con presupuestos, aunque vinculados, independientes jurídicamente), fiscalizándose así el destino y el manejo de todos los fondos públicos y que éste se vuelva hacia la sociedad y no se enjuague dentro de la propia institución. Son fondos públicos.

M) Los centros en el extranjero o que impartan enseñanzas con arreglo a sistemas educativos extranjeros (Título XII)

Título totalmente nuevo y que viene a llenar una laguna de la LRU, tanto sobre los centros extranjeros dependientes de las universidades públicas para impartir enseñanzas que conduzcan a un título válido en España (art. 85 (LA LEY 1724/2001)), sólo contemplados por el art. 17 (LA LEY 1261/1991) del Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, ahora el marco lo sigue fijando el gobierno o los convenios internacionales, el cual también será el órgano competente para crearlos o suprimirlos; así como sobre los centros que impartan en España enseñanzas según sistemas educativos extranjeros (art. 86 (LA LEY 1724/2001)), sólo tenido en cuenta en la legislación anterior en el art. 18 del Real Decreto 557/1991 (LA LEY 1261/1991), cuyo marco normativo general lo establecerá de nuevo del gobierno, con informe de Consejo de Coordinación Universitaria, mientras que su establecimiento dependerá de la autorización de las CC.AA en las que se vayan a instalar, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, sometiéndolos a la evaluación general de las Universidades españolas, establece que el gobierno dictará las condiciones de acceso a sus estudios cuando éstos vayan a ser homologados y en el seguimiento de estos centros se establece la respectiva competencia tanto estatal como autonómica.

N) El Espacio Europeo de Enseñanza Superior (Título XIII)

Otro de los títulos completamente novedosos con respecto a la legislación anterior, que pretende acercar la universidad española al ámbito europeo, declarando el esfuerzo común tanto de universidades como de CC.AA. y gobierno en este empeño, que se sustenta sobre dos pilares, la de la información y homologación de la enseñanza y los títulos ofrecidos por la universidad española, que se cifra en un mandato al gobierno en este sentido, con informe del Consejo de Coordinación Universitaria de acuerdo con los parámetros europeos (art. 88 (LA LEY 1724/2001)), es decir, la convertibilidad de estas enseñanzas en términos europeos, para lo cual se hace necesario potenciar el sistema de becas y ayudas de estudio que complementen los de la Unión Europea (art. 88.4 (LA LEY 1724/2001)), dependiendo esto tanto de las universidades como de las CC.AA. como del Estado. El segundo pilar está dirigido a la movilidad del profesorado europeo dentro de la universidad española, concediéndoles a los cargos equivalentes a los de catedráticos y titulares la habilitación a todos los efectos previstos por la ley, además de habilitar la posibilidad de que los ciudadanos comunitarios (o de aquellos Estados con los que existan tratados de libre circulación de trabajadores) se presenten en igualdad de condiciones con los españoles para su contratación o el acceso al cuerpo funcional, dejando en último lugar, al igual que en el caso anterior, un apartado para la movilidad del profesorado a través de programas financiados por la Unión fomentados por el Estado, las CC.AA. y Universidades (art. 89 (LA LEY 1724/2001)).

(1) Sobre aspectos históricos, políticos y filosóficos, *vide*: José ORTEGA Y GASSET, *Misión de la Universidad*, *Obras Completas*, t. IV. K. JASPERS, *La idea de Universidad*. Fernando GINER DE LOS RIOS, *Escritos sobre la Universidad española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990. Martin HEIDEGGER, *La autoafirmación de la universidad alemana. El rectorado. 1933-1934*, Tecnos, Madrid, 1989. Angel LATORRE, *Universidad y Sociedad*, Ariel, Barcelona, 1964. A. MOLERO PINTADO, *La reforma educativa de la II República española, primer bienio*, Santillana, Madrid, 1977. A. JIMENEZ, *Historia de la Universidad española*, Alianza Editorial, Madrid, 1971. A. JIMENEZ-LANDI, *La Institución Libre de Enseñanza y su ambiente. Los orígenes*, Taurus, Madrid, 1983.

- (2) Vide, entre otros, Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, «La autonomía universitaria», *RAP*, núm. 117, 1988. L. MARTIN RETORTILLO BAQUER, *Autonomía y autogobierno de la Universidad y otros temas*, Universidad de Zaragoza, Servicio de Publicaciones, 1980 Ramón MARTIN MATEO, «Los consejos sociales en las Universidades europeas, normativa y desarrollo comparados», *REDA*, 1985. Enrique LINDE PANIAGUA, «La autonomía universitaria», *RAP*, 84, 1977, J. LEGUINA VILLA, *La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1991. Juan José GONZALEZ ENCINAR, *Autonomía, Diccionario del Sistema Político Español*, AKAL, 1984. E. EXPOSITO GOMEZ, *La libertad de cátedra*, Tecnos, Madrid, 1995. A. EMBID IRUJO, *Autonomía universitaria, Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, 1995. J. M. BRICALL, *El ejercicio de la autonomía universitaria*, Consejo de Universidades, Madrid, 1987. Alejandro NIETO, «Autonomía política y autonomía universitaria», *RDDP (UNED)*, 5, 1980. Eva PONS PARERA, *La autonomía universitaria*, Publicaciones Universidad de Barcelona, 2001. J. A. TARDIA PATO, *El derecho de las universidades públicas españolas*, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1994.

[Ver Texto](#)

- (3) Entre otras: Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica, prevista en el Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico; Ley 5/1985, de 21 de marzo, del Consejo Social de Universidades; Ley 17/1993, de 23 de diciembre, sobre Acceso a Determinados Sectores de la Función Pública de los Nacionales de los demás Estados Miembros de la Comunidad Europea), normas reglamentarias dictadas en desarrollo de la legislación [Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre Creación y Reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios (modificado por Real Decreto 485/1995, de 7 de abril y STC 131/1996, de 11 de julio); Real Decreto 1930/1984, de 10 de octubre, modificado por Real Decreto 1450/1989, de 14 de noviembre; Real Decreto 552/1985, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Universidades; Real Decreto 1496/1987, de 6 de noviembre, sobre Obtención, Expedición y Homologación de Títulos Universitarios; Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre Régimen del Profesorado Universitario, modificado por Reales Decretos 1200/1986, de 13 de junio, y 554/1991, de 12 de abril; Real Decreto 1888/1984, de 26 de septiembre, modificado por Real Decreto 1427/1986, de 13 de junio, y Real Decreto 1788/1997, de 1 de diciembre, por el que se regulan los concursos para la provisión de plazas de los Cuerpos docentes universitarios; Real Decreto 1806/1989, de 28 de agosto, sobre Retribuciones del Profesorado Universitario], y los propios Estatutos y normas internas de las Universidades.

[Ver Texto](#)

- (4) Se trata, en efecto, de uno de los aspectos repudiados con mayor vigor por la Conferencia de Rectores y otras organizaciones y partidos políticos, aunque con argumentos poco convincentes, ya que, la LOU, sin romper con los presupuestos democráticos, potencia éstos, propiciando la elección directa. Entre las objeciones formuladas, la que aduce que se trata de una fórmula no consagrada en el derecho comparado, no es atendible, puesto que de seguirse tal criterio se haría imposible cualquier innovación. Tampoco son convincentes otras objeciones (contradictorias con la anterior y, en todo caso, sujetas a opiniones valorativas) como el presunto encarecimiento de las elecciones, o la incitación a «injerencias políticas».

[Ver Texto](#)

- (5) Uno de los objetivos centrales de la reforma es, probablemente, el reforzamiento del control social sobre la Universidad. Aunque la LRU ya había introducido la figura del Consejo Social (art. 14 LRU), la lánguida vida que, en general, ha venido arrastrando hasta el momento este organismo ha sido problema escasamente debatido y no suficientemente explicado. La LOU trata de reforzar este órgano, verdaderamente inoperante hasta el momento. El Consejo Social aparece en la LOU, siguiendo a la LRU, como un órgano perteneciente a la estructura universitaria (art. 13) y se define, al igual que en la LRU, como el órgano de participación de la sociedad en la Universidad. Tres notas, no obstante, caracterizan la nueva regulación de los Consejos Sociales respecto de la precedente LRU: de una parte,

se concretan y amplían sus funciones, de tal suerte, que como señala el art. 14.1, corresponde al Consejo «*la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad y del rendimiento de sus servicios; promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad, y las relaciones entre ésta y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de la actividad universitaria a cuyo fin podrá disponer de la oportuna información de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación*». Le corresponde asimismo, como ya ocurría en la LRU, la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la Universidad, a propuesta del Consejo de Gobierno, pero se le asigna, con carácter previo al trámite de rendición de cuentas a que se refieren los arts. 81 y 84, la función de «*aprobar las cuentas anuales de la Universidad y de las entidades que de ella puedan depender y sin perjuicio de la legislación mercantil u otra a que dichas entidades puedan estar sometidas en función de su personalidad jurídica*». Este último inciso tiene especial importancia en la medida en que las Universidades han diversificado sus funciones mediante la creación de sociedades, fundaciones y otras figuras, las cuales, a partir de la LOU, se verán obligadas a presentar sus cuentas para su aprobación y control. Cabe apreciar en las nuevas atribuciones conferidas a los CCSS el reproche soterrado del legislador a la inactividad de éstos, a lo que ha contribuido no poco la legislación dictada por las Comunidades Autónomas, la cual ha propiciado que, en algunos casos, las Juntas de Gobierno disfrutaran de cómodas mayorías en su seno, en detrimento de sus funciones de control y supervisión. La LOU encomienda ahora a las CC.AA. la regulación de la composición y funciones del Consejo Social y la designación de sus miembros de entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica y social, que no podrán ser miembros de la propia comunidad universitaria, pero no fija los porcentajes de miembros de procedencia universitaria. La LOU se limita a señalar que la representación de miembros de la Universidad en el Consejo Social, además del Rector, el Secretario General y el Gerente, estará compuesta (supuesto que anteriormente podía no darse) por un profesor, un estudiante y un representante del personal de administración y servicios, elegidos por el Consejo de Gobierno de entre sus miembros, todos ellos con voto. Por último, la misma finalidad de reforzar los Consejos Sociales que se desprende de la LOU se manifiesta en el art. 14.4, al establecerse que «*el Consejo Social, para el adecuado cumplimiento de sus funciones, dispondrá de una organización de apoyo y de recursos suficientes*», previsión legislativa destinada a incrementar y fortalecer las funciones de estos organismos, sin que tengan que depender para ello de los escasos recursos que, en general, les proporcionan actualmente las propias Autoridades universitarias.

Ver Texto

-
- (6) La proliferación de universidades privadas [Universidad «Ramón Llull», 1991; Universidad «San Pablo CEU» (posteriormente, «Universidad Cardenal Herrera»), 1993; Universidad «Alfonso X el Sabio», de Madrid, 1993; Universidad Abierta de Cataluña, 1995; Universidad «Antonio de Nebrija», de Madrid, 1995; Universidad SEK, en Segovia, 1997; Universidad de Mondragón, 1997; Universidad de Vic, 1997; Universidad Internacional de Cataluña, 1997; Universidad «Camilo José Cela», en Madrid, 1998] en los 90 son muy variadas, aunque no es descabellado apuntar al despegue de este sector en una sociedad, como la española, debido al incremento del nivel de vida, la diversificación de la oferta de estudios y la tendencia a valorar los ámbitos no públicos como más exclusivos. La LRU contemplaba la situación de las Universidades Privadas, dedicándoles una escueta regulación (Título VIII) completada más tarde por los Reales Decretos 557/1991, de 12 de abril, *sobre Creación y Reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios* (modificado por Real Decreto 485/1995) y 1496/1987, de 6 de noviembre, *sobre Obtención, Expedición y Homologación de Títulos*. En relación con estos temas, la LOU viene a asumir buena parte de esta regulación y a introducir algunas innovaciones: A) Por lo que se refiere a su naturaleza, creación, reconocimiento y régimen jurídico, el art. 5 reconoce (art. 27 CE) a las personas físicas o jurídicas el derecho a crear Universidades Privadas o Centros universitarios privados, «*dentro del respeto a los principios constitucionales y con sometimiento a lo dispuesto en esta Ley*», salvo lo establecido para los sujetos inhabilitados o incompatibles (art. 5.2). B) El reconocimiento de las Universidades Privadas se hará por ley (art. 6. 5), bien por Ley de la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial hayan de establecerse [art. 4.1 a), en conexión con el art. 6.5], bien por Ley de las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno, de acuerdo con el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma [art. 4.1 b), en conexión con el art. 6.5]. C) En cuanto a la estructura de las Universidades Privadas, la LOU

introduce la novedad de que se estará a lo establecido para las Universidades Públicas, al igual que en lo concerniente a la implantación y supresión de las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. D) Respecto a los órganos de gobierno y representación, siguiendo al criterio precedente de la LRU, la LOU (art. 27) prevé que las Universidades Privadas establecerán sus órganos de gobierno y representación, así como los criterios para su designación y remoción, pero introduce la novedad de que los titulares de órganos unipersonales deberán estar en posesión del título de doctor cuando así se exija para los mismos órganos de las Universidades Públicas (art. 27.2). E) Otra importante novedad, contestada por algunos sectores políticos y universitarios, consiste en que en el nuevo órgano que diseña la Ley, el Consejo de Coordinación Universitaria, al contrario que el actual Consejo de Universidades, donde sólo los Rectores de Universidades Públicas tienen cabida, admite entre sus miembros a los «Rectores de las Universidades» [art. 29 b)], término comprensivo, obviamente, tanto de las Universidades Públicas como Privadas, aunque con la excepción, contemplada en su art. 30.6. de que *«en los asuntos que afecten en exclusiva al sistema universitario público, en el Consejo de Coordinación Universitaria y sus órganos, no tendrán derecho a voto los rectores de las Universidades Privadas y de la Iglesia Católica»*. F) Por último, la LOU subraya que en el marco del ámbito de la autoorganización de este tipo de Universidades, deben preservarse *«los principios constitucionales y con garantía efectiva del principio de libertad académica manifestada en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio»* (art. 6.5).

[Ver Texto](#)

-
- (7) En el caso de las universidades de la Iglesia católica creadas antes del Acuerdo con la Santa Sede (Deusto, Navarra, Pontificia de Salamanca y Pontificia de Comillas) queda abierta la posibilidad de intercambio con los profesores de centros públicos sin necesidad de convenios. Las nacidas posteriormente están sujetas a la legislación general.

[Ver Texto](#)

-
- (8) El objetivo central de la LOU, proclamado como tal en su Exposición de Motivos, *«es la mejora de la calidad en todas la áreas de la actividad universitaria»*. Congruentemente con este objetivo, eje de la reforma, una de las principales innovaciones de la LOU consiste en la introducción en el sistema universitario de mecanismos externos de control de la calidad, conforme --se dice en la Exposición de Motivos-- *«a criterios objetivos y procedimientos transparentes»*. Se crea, por ello, la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad, que, de manera independiente, desarrollará la actividad evaluadora de las Universidades, tanto públicas como privadas. La Agencia evaluará tanto las enseñanzas como la actividad investigadora, docente y de gestión, así como los servicios y programas de las Universidades con el fin de que se disponga de una *«información adecuada a la hora de elegir titulaciones o centros como a los profesores y a las Administraciones Públicas al elaborar las políticas educativas que les corresponden»*. El control de calidad alcanza a los planes de estudio y a las titulaciones. Con la entrada en vigor de la Ley, los planes de estudio serán evaluados tras un período inicial de implantación antes de obtener su homologación definitiva, así como la de los títulos a cuya obtención conducen. Por otra parte, se prevén las modificaciones que haya que realizar en las estructuras de los estudios en función de las líneas generales que se marquen en el contexto del espacio europeo de enseñanza superior

[Ver Texto](#)

-
- (9) El primero de estos comunicados de la CRUE es de 17 de abril de 2001, al que sigue un primer texto de la Asamblea General de la CRUE de 21 de mayo, y el primer acuerdo de la Asamblea General de la CRUE de 1 de junio, seguido de un segundo de 15 del mismo mes. El 2 de julio el Gobierno insta al Consejo de Estado para que emita dictamen sobre el Anteproyecto. El 16 de julio los Rectores de las universidades madrileñas solicitan audiencia ante el Consejo de Estado al amparo del art. 105 de la Constitución. El Consejo de Estado emite su Dictamen el día 19 de julio. El 27 de julio se emite, por parte de las Universidades, un documento de enmiendas al Anteproyecto de Ley Orgánica de Universidades. Las críticas de la CRUE a la LOU son, de una parte, de carácter general, y, básicamente consisten en

denunciar la falta de consulta y la premura con la que se ha procedido a la elaboración y discusión parlamentaria del Proyecto de Ley. Por otra parte, se critica la vulneración, aunque argumentada de forma vaga, de la autonomía universitaria, defendiendo el modelo actual. En algunos documentos (como el emanado de la Universidad de Valencia) se efectúa una defensa de los méritos de la Universidad actual, con base en la democratización de la enseñanza, el número de estudiantes y de títulos ofrecidos, así como una defensa de la capacidad de los actuales docentes, del que se afirma que no es un colectivo privilegiado. Por último, se critica, si bien de forma genérica, el recorte que el Proyecto de Ley infringe a la capacidad de autogobierno de las Universidades, especialmente en lo relativo a la composición de los claustros. Las críticas más concretas procedentes de la CRUE se pueden deducir, no obstante, del documento de enmiendas presentado ante el Congreso de los Diputados. En él, sin embargo, más allá de una defensa del actual texto de la LRU (en materia de Consejos Sociales, Elección de Rector, Composición de Claustros, Juntas de Facultad, nombramiento de Gerentes, Consejo de Coordinación Universitaria, fiscalización de cuentas de las Universidades y de las sociedades instrumentales y fundaciones) no hay propuestas nuevas (referidas, por ejemplo, a estudiantes, movilidad del PAS, etc.) ni tampoco radicalmente contradictorias con las líneas generales del Anteproyecto (en materias, por ejemplo, como el sistema de acceso de profesores funcionarios, donde se propugna un sistema parecido al presentado por el Grupo Parlamentario Socialista en su enmienda a la totalidad, u otras referidas a los beneficios fiscales y régimen tributario y modelo de financiación).

[Ver Texto](#)

- (10) Hay que recordar que, tras la publicación del Proyecto de Ley, el plazo de enmiendas fue ampliado en el Congreso sucesivamente en tres ocasiones (*BOCGdel Congreso* del 12 de septiembre, el 26 de septiembre y el 3 de octubre, enmiendas publicadas en el *BOCGdel Congreso* de 13 de octubre). Se presentaron finalmente 742 enmiendas al proyecto. En el informe de la Ponencia de la Comisión, publicada en el *BOCGdel Congreso* del 22 de octubre, se incorporarían o se admitirían parcialmente más de 70 enmiendas, manteniéndose prácticamente el resto en el Pleno del Congreso, donde se debatió los últimos días de septiembre y durante el mes de octubre (*Diario de Sesiones del Congreso* del 27 de septiembre, 16, 22 y 31 de octubre). Tras su tramitación en el Senado, y tras alterarse diversos aspectos del proyecto, se aprueba en esta Cámara y, finalmente en el Congreso el día.

[Ver Texto](#)

- (11) Salvo lo dispuesto para las universidades de la Iglesia Católica, que quedan exentas de ser reconocidas por ley de la Comunidad Autónoma.

[Ver Texto](#)

- (12) La vigencia de los citados preceptos (de carácter orgánico), sin embargo, queda condicionada, tal y como establece la disposición final quinta, a la expresa derogación de la Ley 30/1974, de 24 de julio, con valor reglamentario en virtud del ap. 4 de la disposición final cuarta de la LOGSE. Es incomprensible que la tan cacareada (y reivindicada) supresión de la selectividad establecida en el proyecto con carácter de ley orgánica demore su vigencia hasta la derogación expresa de una norma reglamentaria, máxime si tenemos en cuenta que la citada prueba se encuentra expresamente recogida en el art. 29.2 de la LOGSE.

[Ver Texto](#)
