



La necesaria reorganización universitaria

Racionalizar la gestión y el gasto

José Ramón Chaves García

Jefe de los Servicios Jurídicos de la Universidad de Salamanca

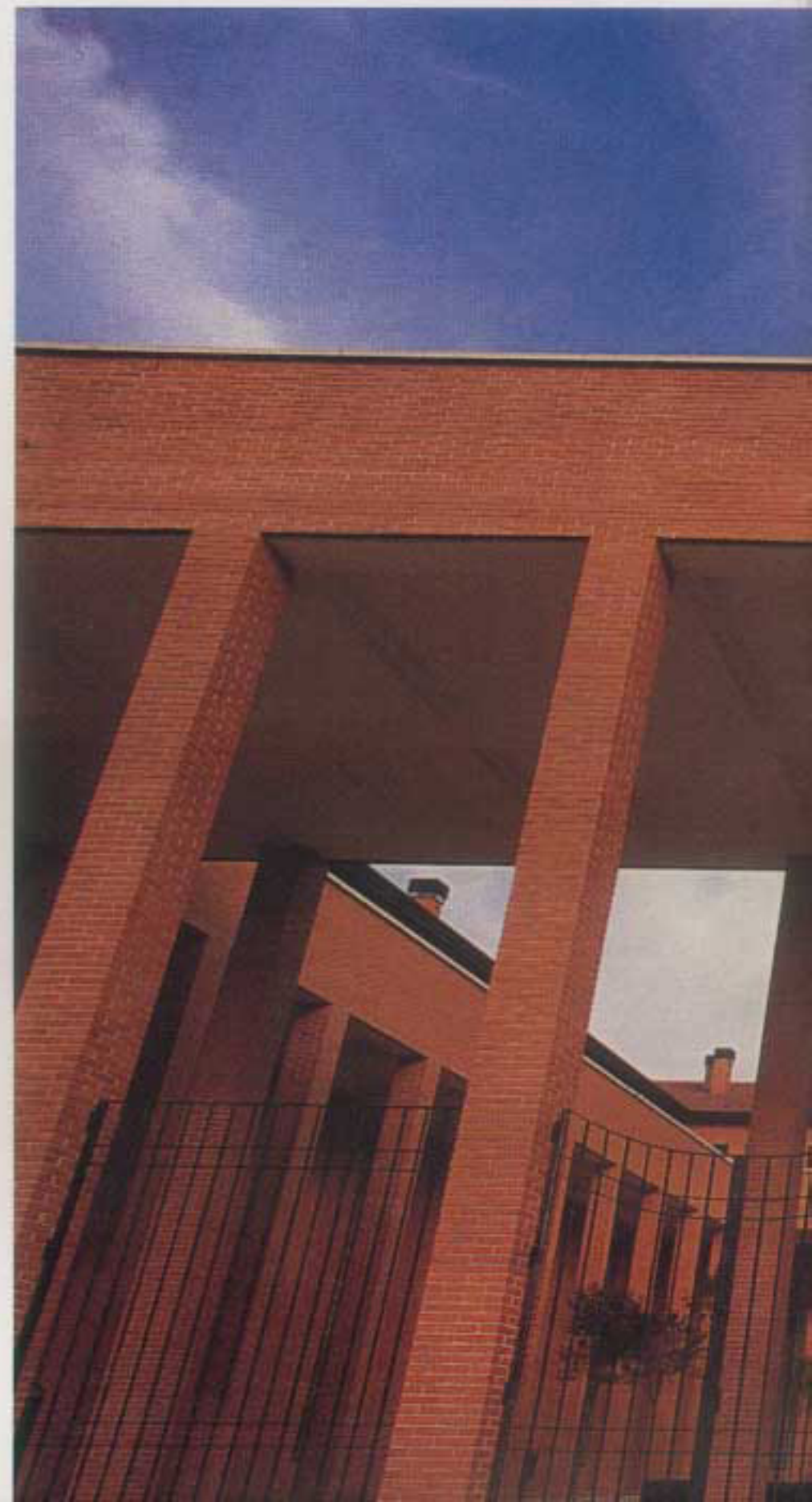
Las Universidades públicas españolas actúan bajo el pabellón de la autonomía universitaria constitucionalmente reconocida, a través de los órganos de gobierno y gestión auspiciados por la Ley de Reforma Universitaria y sus respectivos Estatutos. Hora es, en tiempos de austeridad y autocrítica, de examinar los niveles de gobernabilidad, eficacia y eficiencia que posibilitan los parámetros legales, y en su caso de sugerir cauces de actuación o líneas de reforma.

Los órganos de gobierno y gestión universitarios

El sistema de gobierno universitario se asienta en dos ejes fundamentales:

- ▲ La autonomía universitaria, una de cuyas manifestaciones esenciales es la potestad de autoorganización, que en términos del art.3 LRU, comprenderá las facultades de «elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y representación» y la de «creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia».
- ▲ La participación de la comunidad universitaria en el gobierno universitario, de forma que según impone el art.4 LRU «quede asegurada la representación de los diferentes sectores de la comunidad universitaria» (es decir, los docentes, los alumnos y el personal de administración y servicios).

Consecuentemente, la Ley de Reforma Universitaria diseña un sistema de gobierno que consiste básicamente en la existencia de un supremo órgano representativo (el Claustro Universitario, al que se le confía la elección del Rector y la aprobación de los Estatutos Universitarios), un órgano de control (el



Consejo Social, al que corresponde la aprobación de los presupuestos de la Universidad y la supervisión de su actividad económica), y un ejecutivo dual: la Junta de Gobierno, como órgano colegiado mayoritariamente formado por el estamento docente, y el Rector, como órgano unipersonal de gobierno y representante ordinario de la institución académica. Junto a estos órganos generales se sitúan los órganos descentrados de gestión académica e investigadora: los Centros, Departamentos e Institutos Universitarios. Fuera de esta organización mínima de gobierno, cada Universidad goza de un amplísimo margen de decisión en la configuración de sus órganos de gestión, de sus órganos de control, de sus plantillas y de sus presupuestos.

Este diseño angelical del gobierno universitario, confiado en el equilibrio armonioso de los sectores de la comunidad universitaria, ha arrojado espléndidos frutos en los tiempos de bonanza económica y puesta en marcha de la autonomía universitaria. Sin embargo, el modelo

presenta notables carencias a la hora de administrar la miseria presupuestaria.

En efecto, desde una perspectiva de crítica constructiva, las notas que caracterizan el panorama de la organización de las universidades públicas serían las siguientes:

- ❑ **Inercia:** las estructuras de poder universitario preexistentes han sobrevivido en buena medida a la reforma universitaria.
- ❑ **Inflación orgánica:** cada necesidad académica, investigadora o asistencial ha venido acompañada de la creación de nuevos órganos o unidades.
- ❑ **Improvisación:** la adopción de medidas rara vez cuenta con los resultados de actuaciones similares en el pasado o en otras universidades.
- ❑ **Disfunciones:** las estructuras organizativas ineficaces poseen una curiosa capacidad de supervivencia.

- ❑ **Desequilibrio:** el peso diferencial de cada estamento en los órganos universitarios propicia una representación puramente formal que no satisface a nadie.
- ❑ **Desgobierno:** cada unidad tiende a actuar por sí misma, perdiendo de vista a la organización a la que está vinculada.
- ❑ **Imprevisión:** ausencia de mecanismos de evaluación de resultados que pongan de manifiesto la eficacia y eficiencia de los órganos o unidades de nueva implantación.
- ❑ **Inseguridad jurídica:** a pesar de los numerosísimos reglamentos de régimen interno y delegaciones oficiosas, se desconoce con precisión el ámbito competencial concreto de cada vicerrectorado, o entre éstos y la gerencia, así como el deslinde de atribuciones entre decanos y directores de departamentos o entre sus respectivos centros y departamentos, o entre todos ellos y los servicios universitarios.

Esta rápida y densa enumeración de rasgos no deben dejarnos la amarga sensación de las universidades como torres de Babel del desorden y el despilfarro, puesto que afortunadamente la consolidación de las reglas del juego universitario es un hecho incuestionable, y las Universidades públicas funcionan razonablemente bien y prestan un valiosísimo servicio a la comunidad académica y a la sociedad. Cosa diferente es que su propia complejidad haga aflorar disfunciones de organización, que han de ser denunciadas, como paso previo a acometer su corrección, y es que cuando se manejan recursos públicos, ha de velarse por la mejor organización con los menores costes.





Las notas que caracterizan la organización universitaria son: inercia, inflación orgánica, improvisación, disfunciones, desequilibrio, desgobierno, imprevisión e inseguridad jurídica

Factores responsables de la compleja y costosa organización universitaria

¿Qué ha propiciado este estado de cosas?

En primer lugar, la autonomía universitaria, que proporciona un sólido blindaje jurídico a las decisiones universitarias en materia de organización y gestión, que se amparan en su potestad de autoorganización, proporcionándole inmunidad a las críticas lanzadas desde la óptica de la eficacia o la economía.

En segundo lugar, la comunidad universitaria, desde la que cada estamento espolea a los órganos de gobierno universitarios para que atiendan sus demandas sectoriales con premura. A ello se suma la actividad de los comités de empresa y

las juntas de personal, así como la de tantísimo órgano representativo o de garantías que pulula en las universidades con una función puramente de reivindicación y exigencia, sin corresponsabilidad alguna. Y es que la maraña de órganos colegiados universitarios es difícilmente controlable con criterios de unidad y racionalidad. Si a ello añadimos, que normalmente la Junta de Gobierno dispone y el Consejo Social financia, y dado que la composición de ambos órganos no es coincidente, parece claro que no pocas decisiones van a carecer del correlativo respaldo financiero.

En tercer lugar, la Universidad se alza como Administración Pública *sui generis*, cuyo régimen jurídico es extraordinariamente incierto, plagado de lagunas, cuestiones abiertas y contradicciones. Esta incertidumbre jurídica afecta tanto a los legisladores estatal y regional (que suelen manejar el derecho fundamental a la autonomía universitaria con la cautela propia de un desactivador de explosivos), como a las autoridades académicas (hostigadas por la creciente conflictividad jurisdiccional a que da lugar la inseguridad jurídica), como a los mismísimos jueces y magistrados (quienes se ven obligados a un notable esfuerzo de interpretación e integración normativa, que no siempre convence a los implicados).

Al menos existe unanimidad en su condición de Administraciones Públicas independientes, esto es, que no son Organismos Autónomos, sino Entes de derecho público que no pertenecen ni a la Administración estatal, regional ni local, sino que brillan con la luz propia que les arroja la autonomía universitaria. Y esta luz, todo hay que decirlo, se presenta radiante a la hora de exigir potestades, prerrogativas o exenciones, y mortecina a la hora de ofrecer una actuación reglada, austera y eficaz.



En cuarto lugar, la Comunidad Autónoma y el Ministerio de Educación son cualificados compañeros de viaje de las universidades públicas en la gestión del servicio público educativo, pero eso sí, en pie de igualdad, lo que cierra el paso a la tutela o control apremiante por parte de las administraciones territoriales sobre las universidades. Además, la universidad se ha acostumbrado a adoptar un firme papel reivindicativo de financiación y en no poner igual empeño cuando se trata de dar cumplida cuenta del empleo de los recursos.

En quinto lugar, las universidades han acudido con gran ingenio pero con desigual fortuna, a múltiples fórmulas de organización para poder dar respuesta a los problemas de gestión, sin reparar ni en los costes (olvidando el imperativo de eficiencia en el gasto) ni en la dudosa legalidad de las medidas (olvidando que principios como el de legalidad, mérito y capacidad en el acceso a las funciones públicas, o el de publicidad y jerarquía normativa, poseen rango constitucional).



Es el caso, tantas veces constatado y tan escasamente denunciado, de la provisión de puestos típicamente funcionariales mediante personal laboral; la celebración de contratos administrativos de asistencia o de alta dirección para la realización de tareas genuinamente burocráticas; la creación de Oficinas/Agencias/ Comisiones sin existir auténtica necesidad y sin contar con un estudio de costes y rendimientos (Delegaciones de alumnos, Defensores del Universitario, Direcciones de Área... y otros supuestos que dan la razón al dicho de que «la persona crea el órgano»). Asimismo, se produce la implantación de costosos servicios universitarios por razones puramente corporativas o políticas, que repercute en la paralela dotación de órganos y unidades burocráticas (costosos servicios de guardería, ruinosos servicios de publicaciones, faraónicas promociones de viviendas universitarias, servicios de actividades deportivas o de espectáculos que desbordan la esfera universitaria, servicios médicos o corales de limitadísi-

ma utilidad, etc.); la proliferación de comisiones para la concesión de subvenciones y becas ... y la universidad multiplica sus órganos, incrementando costes que se imputan a gastos corrientes, que han de soportarse año a año, y el presupuesto se infla de forma inquietante.

Mientras tanto, y por un principio de vasos comunicantes («lo que se gasta en un sitio se suprime de otro») los órganos de gestión de investigación padecen de insuficiencias crónicas de fondos, los planes

Cuando se manejan recursos públicos hay que velar por la mejor organización con los menores costos

de estudios carecen de la adecuada plantilla docente para su impartición, no pocos Convenios suscritos a bombo y platillo no tienen la infraestructura orgánica necesaria para su cumplimiento, y la implantación de órganos efectivos de control económico-presupuestario brilla por su ausencia.

El reto de la reorganización universitaria

Ante este estado de cosas, vayamos a lo práctico. ¿Cuáles son las medidas organizativas que puede adoptar la Universidad para mejorar los resultados sin incrementar los costes?

★ **Conferir al Rector la facultad de reestructurar los órganos de gestión y someter al Consejo Social la creación de nuevos entes descentralizados.** Como garantía de acierto, toda creación de órganos deberá acompañarse de un estudio económico del coste de funcionamiento y de rendimiento o utilidad de los servicios del órgano de nueva creación (aunque el art.11.2 de la Ley de Administraciones Públicas silencia tal exigencia, apartándose del criterio del art.3.2 de la vieja Ley de Procedimiento Administrativo). De este modo, la aprobación de estructuras orgánicas responderá a necesidades objetivas y no vinculadas a Relaciones de Puestos de Trabajo o asignación de determinadas retribuciones al personal académico o administrativo. Y eso sin tener muy en cuenta el mandato del art.11.3 de la Ley 30/1992, de Administraciones Públicas: «No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya exis-





La Universidad se ha acostumbrado a adoptar un firme papel reivindicativo de financiación

tentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos». También ha de tenerse en cuenta el mandato de la razón: cuando por innovaciones tecnológicas o por dejación de la Universidad de ciertas tareas o funciones, no sea necesario un órgano o unidad, deberá acometerse con mano firme su supresión y consiguiente redistribución de los recursos afectados.

- ★ **Es preciso coger el bisturí** y optar por la operación quirúrgica: **suprimir** órganos y unidades burocráticas, **reestructurar** los departamentos, **eliminar** comisiones consultivas, **recortar** determinados servicios universitarios, **y centrarse en obtener una Universidad eficiente y ágil**, al servicio primordial de la educación y la investigación, aligerada de gran parte de la parafernalia de órganos y servicios que entorpecen el éxito de su finalidad institucional.
- ★ **Optimizar las posibilidades organizativas de la Universidad** en aquellos ámbitos de actividad realmente importantes, una vez despojada la Institución de órganos y tareas accesorios. Se trata de crear entes instrumentales descentralizados con amplia autonomía funcional, que liberados del lastre que supone

la legalidad administrativa y el aparato burocrático, puedan gestionar con agilidad y economía los servicios universitarios (incluso de índole educativa e investigadora), permitiendo un conocimiento exacto de sus costes y resultados. El horizonte es amplísimo:

- ◆ La creación de **Sociedades Mercantiles** instrumentales, que pueden adoptar la forma de Sociedades de Responsabilidad Limitada o de Sociedades Anónimas (al amparo de la Ley 2/1.995, de 23 de marzo, y del Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre que permiten sociedades mercantiles fundadas por un único accionista, tal como la Universidad).
- ◆ El establecimiento de **Organismos Autónomos** universitarios, como entidades de derecho público creadas por la propia Universidad (sin sometimiento a la legislación mercantil y dotadas de las prerrogativas propias de las Administraciones Públicas), posibilidad inédita hoy día pero sin escollos jurídicos serios para su efectividad.
- ◆ La creación de **Fundaciones**, con los consiguientes beneficios fiscales y de captación de recursos, que propicia la reciente Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General.
- ◆ La implantación de **Consortios** con otras administraciones, en especial con las locales, para la gestión de servicios de interés común.

- ★ **Crear una unidad de racionalización o de inspección**, pequeña y ágil, que bajo la dependencia directa del rector, realice el control de adecuación entre la organización y la actividad universitaria, atendiendo a los fines universitarios y la deseable eficiencia en la gestión. A la hora de acometer la creación o reforma de la organización, le correspondería valorar los costes y beneficios de las distintas opciones así como la fijación de la dimensión óptima en función de las limitaciones presupuestarias.

- ★ **Potenciar el papel de las Unidades de control interno**, y el empleo de las técnicas de auditoría, no para buscar errores ni fraudes, sino **para obtener una valoración real** de la gestión pública universitaria y **proponer soluciones**.

Es preciso coger el bisturí para tener una Universidad eficiente y ágil

Líneas de reforma

Finalmente, una vez que la experiencia del modelo de gobierno universitario ha puesto de manifiesto sus deficiencias, y ante las actuales coordenadas de necesaria contención del gasto público e inversión del flujo demográfico, es preciso hacer una llamada al legislador estatal o regional, en su respectiva órbita competencial para adoptar las siguientes medidas:



X Prolongar la legislatura de las autoridades académicas. Los rectores son prisioneros de sus promesas electorales, y tienen un estrechísimo margen de maniobra entre las promesas efectuadas para su elección y la formulación de nuevas promesas para las próximas, sin lugar para programas a largo plazo. Por ello, es deseable extender el mandato de cuatro años hacia el **sexenio o un período superior**, sin que padezca por ello la democracia universitaria pues siempre queda abierta la vía de la moción de censura.

X Diseñar un sistema más presidencialista, en favor de las competencias del rector, sin que éste se vea obligado a someter a la Junta de Gobierno la mayoría de las cuestiones relevantes para la universidad, con las consiguientes demoras, presiones y juego de mayorías. Se trata de la línea seguida en la Administración local, donde la última reforma ha consistido en potenciar el papel del alcalde y del pleno, dejando a la comisión de gobierno una función residual y limitada a las competencias que expresamente le deleguen los otros órganos.

X Invertir la composición del Consejo Social, de forma que en su composición esté presente una mayoría de miembros de la comunidad académica, aún puramente testimonial, con lo que estaría facultado para realizar un efectivo control de la gestión universitaria (recuérdese que el Tribunal Constitucional rechazó la intromisión del Consejo Social en el ámbito académico so pretexto de su composición mayoritaria ajena a la comunidad universitaria). Alternativamente tendrían que robustecerse los servicios de intervención o control interno, con técnicas de auditoría, y dando cuenta al claustro universitario de sus informes a los efectos de las posibles responsabilidades.

X Fortalecer la Gerencia universitaria y la Secretaría General, excesivamente sometidas a las veleidades políticas académicas, y que han de contar con un ámbito funcional preciso y con las adecuadas garantías para su desempeño responsable, profesionalizando al máximo a sus titulares.

Desde un punto de vista político, la reforma pasa por un debate previo entre las fuerzas políticas, sociales y académicas sobre las distintas opciones de organización. Desde un punto de vista jurídico, pasa por la modificación de la Ley 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, que en materia de organización del gobierno universitario no tiene la consideración de *orgánica* por lo que se suavizan los trámites y requisitos de su eventual aprobación. El camino está abierto. ■

Bibliografía

- *La Universidad pública española: configuración actual y régimen jurídico de su profesorado.* José Ramón Chaves García. Universidad de Oviedo. Servicio de Publicaciones, 1991.
- *Organización y gestión de las Universidades Públicas.* José Ramón Chaves García. Editorial Promociones y Publicaciones Universitarias, PPU. 1994.
- *Derecho de las Universidades públicas españolas.* José Antonio Tardío Pato. Editorial Promociones y Publicaciones Universitarias, PPU. 1995.
- *Informe sobre financiación de la Universidad.* Boletín informativo del Consejo de Universidades. VI/1995.