

COLECCIÓN estudios e informes

Conferencia de Consejos Sociales de las
Universidades Públicas Españolas

02

ESTUDIO-PROPUESTA DE ELEMENTOS COMUNES PARA LAS LEYES AUTONÓMICAS REGULADORAS DE LOS CONSEJOS SOCIALES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

Dirección: Vicente Boquera Amil

Nuria Baranda Díaz
José Muñoz Castillo
Tomás Prieto Álvarez



2010

**ESTUDIO-PROPUESTA DE ELEMENTOS
COMUNES PARA LAS LEYES AUTONÓMICAS
REGULADORAS DE LOS CONSEJOS
SOCIALES DE LAS UNIVERSIDADES
PÚBLICAS ESPAÑOLAS**

© de los textos:

Vicente Boquera Amil (dir.)
Nuria Baranda Díaz
José Muñoz Castillo
Tomás Prieto Álvarez

© de la edición:

CONFERENCIA DE CONSEJOS SOCIALES DE LAS
UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS.
SECRETARÍA
secretario@ccsup.es

Edición al cuidado de
Miguel Ángel Acosta Rodríguez

Primera edición, 2010
Las Palmas de Gran Canaria

ISBN: 978-84-693-8552-4
Depósito Legal: GC 724-2010

Impresión:
ULZAMA GRÁFICAS

Impreso en España. Printed in Spain

**COLECCIÓN
ESTUDIOS E INFORMES / 02**

Esta colección de *Estudios e Informes* está integrada por los trabajos realizados a iniciativa de la Conferencia de Consejos Sociales que, más allá de su utilidad para el desempeño de los cometidos que tienen asignados estos órganos de participación de la sociedad en la Universidad, pueden ser de interés para los agentes del sistema universitario y la sociedad en general, con el propósito de impulsar y dar a conocer los procesos de mejora que se realizan en el ámbito de la dirección y gestión de las universidades españolas. La Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Públicas Españolas (CCS) se fundó en marzo de 2005 en Las Palmas de Gran Canaria y tiene como misión contribuir a la mejora del sistema de educación superior mediante el desarrollo de acciones y programas que, desde los propios Consejos Sociales y la entidades que les dan su apoyo, refuercen el papel social de las universidades.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN | 9

INTRODUCCIÓN | 11

I. REGULACIÓN DEL CONSEJO SOCIAL EN LA LOU | 15

**II. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA SOBRE CONSEJOS SOCIALES
UNIVERSITARIOS | 18**

1. NORMAS QUE CONSTITUYEN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA SOBRE
CONSEJOS SOCIALES UNIVERSITARIOS | 18
2. DEFINICIÓN DEL CONSEJO SOCIAL | 20
 - a) Naturaleza | 20
 - b) Fines | 21
3. COMPETENCIAS | 22
 - A. Competencias relacionadas con la planificación y el desarrollo
institucional | 22
 - a) Plan estratégico | 23
 - b) Convenios de financiación y contratos programa | 24
 - c) Creación de entes instrumentales | 24
 - d) Implantación de nuevas titulaciones | 26
 - B. Competencias relacionadas con la gestión económica | 27
 - a) El presupuesto | 27
 - b) Aprobación de las cuentas anuales de la universidad y de sus
entidades dependientes | 29
 - c) La programación plurianual | 30
 - d) Operaciones de endeudamiento | 30

e)	Adquisición y/o desafectación de bienes	31
f)	Supervisión de las actividades económicas de la universidad	31
g)	Precios públicos	34
C.	Competencias relacionadas con la gestión de los servicios	35
a)	Supervisión del funcionamiento de los servicios	35
b)	Personal de administración y servicios	36
c)	Personal docente e investigador	37
d)	Nombramiento y cese del Gerente	38
e)	Convenios y contratos	39
D.	Competencias de fomento de las relaciones con la sociedad	40
a)	Colaboración de la sociedad en la financiación de la universidad	40
b)	El plan anual de relaciones de la universidad con el entorno	42
c)	Designación de vocales del Consejo Social como miembros Consejo de Gobierno	42
E.	Competencias relacionadas con la gestión académica	43
a)	Normas de permanencia	43
b)	Creación, modificación y supresión de centros; y adscripción de centros e institutos	43
c)	Becas y ayudas	44
4.	ORGANIZACIÓN	45
A.	Composición	45
B.	Estatuto de los vocales	46
C.	El Presidente	48
D.	El Secretario	49
E.	El pleno y las comisiones	50
F.	Medios del Consejo Social	51
a)	Presupuesto del Consejo Social	51
b)	Personal del Consejo Social	51
III.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	 52

PRESENTACIÓN

El Comité Ejecutivo de la Conferencia de Consejos Sociales encargó a su Comisión Académica la realización de un estudio que analizara los elementos comunes de las normas que regulan el funcionamiento de estos órganos en las diferentes comunidades autónomas. Su propósito no era sólo hacer un estudio descriptivo de las diversas normativas existentes, sino obtener de este análisis comparado una relación de los diferentes aspectos que deben ser contemplados por el legislador al abordarse la necesaria adaptación de la regulación autonómica sobre los consejos sociales a los cambios introducidos en la Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Universidades (LOMLOU).

El estudio ha sido realizado por un grupo de secretarios de consejos sociales, que —fieles al encargo recibido— han pasado revista al marco legal en el que hoy se desenvuelven los consejos sociales universitarios y formulado una serie de recomendaciones que han de tenerse en cuenta de cara al futuro. Las conclusiones obtenidas son, pues, fruto de la experiencia acumulada por sus autores desde su dedicación a estos órganos, siempre comprometida con la mejora de la eficacia en el cumplimiento de sus cometidos. Pero la aportación que se realiza al conocimiento de la naturaleza, fines y marco competencial de los consejos sociales, más allá de su utilidad práctica para el funcionamiento de estos órganos, resulta sumamente oportuna para abordar la necesaria reforma de su actual normativa autonómica.

En las circunstancias actuales en que emerge con fuerza la reforma de la gobernanza como asignatura pendiente de la universidad española, es necesario que la adaptación de la legislación autonómica sobre los consejos sociales se aborde como oportunidad de mejora con visión de futuro. La superación de las actuales limitaciones de los consejos sociales para el eficaz desempeño de sus cometidos requiere de reformas puntuales encaminadas a reforzar las atribuciones competenciales y las capacidades operativas de estos órganos de participación social en el gobierno de la universidad, así como clarificar sus mecanismos de interacción con el resto de los órganos universitarios en

los procesos de toma de decisiones. La capacidad legislativa que tienen las comunidades autónomas para regular la composición y funciones de los consejos sociales deja abierta una puerta para ir transitando hacia nuevas formas de gobernanza que permitan mejorar el posicionamiento competitivo de la universidad española y su contribución al desarrollo económico y social.

Joaquín Moya-Angeler Cabrera
Presidente de la Conferencia

INTRODUCCIÓN

No bagas muchas pragmáticas; y si las bicieres, procura que sean buenas, y, sobre todo, que se guarden y cumplan; que las pragmáticas que no se guardan, lo mismo es que si no lo fuesen; antes dan a entender que el príncipe que tuvo discreción y autoridad para hacerlas, no tuvo valor para hacer que se guardasen; y las leyes que atemorizan y no se ejecutan, vienen a ser como la viga, rey de las ranas: que al principio las espantó, y con el tiempo la menospreciaron y se subieron sobre ella
(Miguel de Cervantes)

El origen de este trabajo se encuentra en el encargo, recibido de la Comisión Académica de la Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Públicas españolas, para la elaboración de un estudio-propuesta de elementos comunes para las Leyes autonómicas reguladoras de los Consejos Sociales, en el que se expongan las previsiones mínimas, desde los puntos de vista competencial y organizativo, que debieran contener dichas leyes.

Es necesario acotar el objeto de este estudio a partir de las siguientes premisas:

1. El encargo citado hace referencia al establecimiento de mínimos comunes; ello no debe confundirse con un estudio dirigido a proponer la homogeneización de la regulación autonómica de Consejos Sociales sobre la base de un modelo común pretendidamente “ideal”, no sólo por la presuntuosa temeridad que ello supondría, sino porque podría parecer que con ello se pretende poner en cuestión las razones que sustentan el reparto autonómico de potestades legislativas previsto en la Constitución¹.
2. Los autores de este trabajo somos conscientes de que lo expuesto en el mismo no va más allá de presentar una serie de propuestas que consideramos lógicas y deseables para el mejor funcionamiento de los Con-

1 Lo cual, efectivamente, y como lo establecido por cualquier norma, es legítima y teóricamente cuestionable, pero no lo que se pretende con este estudio.

sejos Sociales y para una mayor eficacia de la misión que tienen encomendada.

Por experiencia sabemos (y deberían saberlo también los legisladores) que la posición institucional de un órgano de las características del Consejo Social, la visibilidad de su eficacia y la respetabilidad de su labor no se ganan “hinchando” sus leyes reguladoras con más y más competencias, o blindándolo normativamente frente al resto de órganos universitarios; sino a través del convencimiento y trabajo serio de todos sus componentes, tanto los “académicos” como los “ajenos” a la Universidad, y del apoyo y del reconocimiento real —por los responsables políticos, universitarios y sociales— de la importancia y utilidad de este Órgano, de las cuales estamos plenamente convencidos.

Y es que, en estos casos, las leyes no han de ser un fin en sí mismo, sino instrumentos que, estableciendo normas claras, directas, concisas y realistas, sirvan no para justificar la mera existencia de un órgano, sino para hacerlo real cumplidor de la misión que le compete de hacer eficazmente partícipe a la Sociedad en su Universidad.

3. La Ley Orgánica de Universidades, aunque remite la concreta regulación de los Consejos Sociales a Leyes autonómicas, establece unos requisitos básicos de obligado cumplimiento sobre la posición institucional de estos órganos y sobre sus funciones esenciales.

Estos requisitos son, en la mayoría de los casos, reproducidos en la normativa autonómica; y aún cuando no sea así (bien porque la Ley autonómica correspondiente guarde silencio, bien porque establezca una regulación todavía no adecuada a la Ley Orgánica en su vigente redacción), son de plena y preferente aplicación y, por consiguiente, escapan a la crítica y consideración del presente trabajo.

En todo caso, las competencias recogidas en las normas autonómicas no constituyen una lista cerrada ni se agotan en su regulación actual, sino que existe un margen de actuación (más o menos amplio, según los casos) para que el legislador autonómico impulse, perfile, concrete o desarrolle todavía más las atribuciones y organización de los Consejos Sociales dentro del más escrupuloso respeto a la LOU.

4. La división en partes que hemos hecho de nuestro estudio es convencional y sólo debida a lo que consideramos una exposición más sencilla: no supone en sí misma propuesta ni sugerencia alguna sobre la correcta estructura de una ley de Consejo Social.

Por otro lado, y aunque este documento parte de un “estudio de campo” exhaustivo sobre el contenido de todas las leyes autonómicas de Consejos Sociales, no pretendemos ofrecer una exposición detallada al respecto ni examinar precepto por precepto (lo que, además de prolijo, sería de poca utilidad sin un análisis crítico); nos limitaremos, a partir del examen de la legislación vigente, a presentar lo que entendemos como propuestas más interesantes, innovadoras, dignas de imitar y trasladables a conveniencia, en aras del establecimiento de posibles elementos de referencia para las Leyes autonómicas reguladoras de los Consejos Sociales.

Coordinar este trabajo ha sido una suerte; primero, porque ha resultado fácil contando con personas de tanta preparación académica y técnica, y experiencia en la gestión pública, como mis compañeros Secretarios de los Consejos Sociales de las Universidades Complutense de Madrid (Nuria Baranda Díaz), Jaume I de Castellón (José Muñoz Castillo) y de Burgos (Tomás Prieto Álvarez). Y segundo, porque ello me permite relacionarme con personas de tanta calidad humana y profesional como ellos.

Por último, y si bien quienes hemos participado en el estudio hemos puesto el máximo interés y pretendido todo el rigor en su elaboración, en algunas cuestiones no hemos descendido a un nivel de detalle que hubiera hecho este documento mucho más farragoso; lo cierto es que cada Secretario es el mejor conocedor de las normas que rigen su Consejo Social, por lo que agradeceremos toda sugerencia que contribuya a mejorar este trabajo y cualquier advertencia que ponga de manifiesto errores u olvidos relevantes en los que pudiéramos haber incurrido.

Valencia, abril de 2010

Vicente Boquera Amil

Secretario del Consejo Social de la Universitat de València

I. REGULACIÓN DEL CONSEJO SOCIAL EN LA LOU

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 diciembre, de Universidades (LOU), modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 abril (LOMLOU), establece la siguiente regulación sobre el Consejo Social:

Artículo 14.

Consejo Social

- 1. El Consejo Social es el órgano de participación de la sociedad en la universidad, y debe ejercer como elemento de interrelación entre la sociedad y la universidad.*
- 2. Corresponde al Consejo Social la supervisión de las actividades de carácter económico de la universidad y del rendimiento de sus servicios y promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la universidad. A tal fin, aprobará un plan anual de actuaciones destinado a promover las relaciones entre la universidad y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de la actividad universitaria. Los consejos sociales podrán disponer de la oportuna información y asesoramiento de los órganos de evaluación de las Comunidades Autónomas y de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación.*

Asimismo, le corresponde la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la Universidad, a propuesta del Consejo de Gobierno. Además, con carácter previo al trámite de rendición de cuentas a que se refieren los artículos 81 y 84, le corresponde aprobar las cuentas anuales de la Universidad y las de las entidades que de ella puedan depender y sin perjuicio de la legislación mercantil u otra a las que dichas entidades puedan estar sometidas en función de su personalidad jurídica.

- 3. La Ley de la Comunidad Autónoma regulará la composición y funciones del Consejo Social y la designación de sus miembros de entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social, que no podrán ser miembros*

de la propia comunidad universitaria. Serán, no obstante, miembros del Consejo Social, el Rector, el Secretario General y el Gerente, así como un profesor, un estudiante y un representante del personal de administración y servicios, elegidos por el Consejo de Gobierno de entre sus miembros. El Presidente del Consejo Social será nombrado por la Comunidad Autónoma en la forma que determine la Ley respectiva.

4. *El Consejo Social, para el adecuado cumplimiento de sus funciones, dispondrá de una organización de apoyo y de recursos suficientes.*

Y además:

- *Los acuerdos del Consejo Social agotan la vía administrativa y serán impugnables directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa. (Artículo 6, Régimen jurídico)*
- *La creación, modificación y supresión de dichos centros, así como la implantación y supresión de las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional serán acordadas por la Comunidad Autónoma, bien por propia iniciativa, con el acuerdo del Consejo de Gobierno de la universidad, bien por iniciativa de la universidad mediante propuesta del Consejo de Gobierno, en ambos casos con informe previo favorable del Consejo Social. (Artículo 8, Escuelas y Facultades)*
- *La aprobación de la adscripción o, en su caso, desadscripción corresponde a la Comunidad Autónoma, bien por propia iniciativa, con acuerdo del Consejo de Gobierno de la universidad y previo informe favorable del Consejo Social, bien por iniciativa de la universidad mediante propuesta del Consejo de Gobierno, con informe previo favorable del Consejo Social. (Artículo 10. Institutos Universitarios de Investigación)*
- *La adscripción mediante convenio a una universidad pública de centros docentes de titularidad pública o privada para impartir estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional requerirá la aprobación de la Comunidad Autónoma, a propuesta del Consejo de Gobierno de la universidad, previo informe favorable de su Consejo Social. (Artículo 11, Centros de educación superior adscritos a universidades).*
- *Los estatutos de las universidades públicas establecerán, al menos, los siguientes órganos: Colegiados: Consejo Social, ... (Artículo 13. Órganos de gobierno y representación de las universidades públicas)*
- *Cuando así lo determinen los Estatutos, podrán ser miembros del Consejo de Gobierno hasta un máximo de tres miembros del Consejo Social, no pertenecientes a la propia comunidad universitaria. (Artículo 15. Consejo de Gobierno)*

- *El Gerente será propuesto por el Rector y nombrado por éste de acuerdo con el Consejo Social, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia. (Artículo 23, Gerente)*
- *El Consejo Social, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, aprobará las normas que regulen el progreso y la permanencia en la Universidad de los estudiantes, de acuerdo con las características de los respectivos estudios (Artículo 46, Derechos y deberes de los estudiantes)*
- *Las Comunidades Autónomas podrán, asimismo, establecer retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales por el ejercicio de las siguientes funciones: actividad y dedicación docente, formación docente, investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de conocimientos y gestión. Dentro de los límites que para este fin fijen las Comunidades Autónomas, el Consejo Social, a propuesta del Consejo de Gobierno, podrá acordar la asignación singular e individual de dichos complementos retributivos. (Artículo 55, Retribuciones del personal docente e investigador contratado)*
- *Las Comunidades Autónomas podrán, asimismo, establecer retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales docentes, investigadores, de desarrollo tecnológico, de transferencia de conocimiento y de gestión por el ejercicio de las funciones a las que se refieren los artículos 33, 41.2 y 3. Dentro de los límites que para este fin fijen las Comunidades Autónomas, el Consejo Social, a propuesta del Consejo de Gobierno de la universidad, podrá acordar la asignación singular e individual de dichos complementos retributivos. (Artículo 69, Retribuciones del personal docente e investigador funcionario)*
- *Sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en la legislación sobre Patrimonio Histórico Español, los actos de disposición de los bienes inmuebles y de los muebles de extraordinario valor serán acordados por la Universidad, con la aprobación del Consejo Social, de conformidad con las normas que, a este respecto, determine la Comunidad Autónoma. (Artículo 80, Patrimonio de la Universidad)*
- *Los precios de enseñanzas propias, cursos de especialización y los referentes a las demás actividades autorizadas a las Universidades se atenderán a lo que establezca el Consejo Social, debiendo ser, en todo caso, aprobados junto con los presupuestos anuales en los que se deban aplicar (Artículo 81, Programación y presupuesto)*
- *Las Comunidades Autónomas establecerán las normas y procedimientos para el desarrollo y ejecución del presupuesto de las Universidades, así como para el control de las inversiones, gastos e ingresos de aquéllas, mediante las correspondientes técnicas de auditoría, bajo la supervisión de los Consejos Sociales. (Artículo 82. Desarrollo y ejecución de los presupuestos)*

- *Para la promoción y desarrollo de sus fines, las Universidades, con la aprobación del Consejo Social, podrán crear, por sí solas o en colaboración con otras entidades públicas o privadas, empresas, fundaciones u otras personas jurídicas de acuerdo con la legislación general aplicable. (Artículo 84. Creación de fundaciones u otras personas jurídicas)*
- *Su creación y supresión será acordada por el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministros de Educación, Cultura y Deporte y de Asuntos Exteriores, a propuesta de Consejo Social de la Universidad, y previo informe del Consejo de Gobierno de la Universidad, aprobada por la Comunidad Autónoma competente, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria. (Artículo 85. Centros en el extranjero).*
- *Las limitaciones establecidas en el artículo 12.1 b y d de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, no serán de aplicación a los profesores funcionarios de los cuerpos docentes universitarios cuando participen en empresas de base tecnológica, promovidas por su universidad y participadas por ésta o por alguno de los entes previstos en el artículo 84 de esta Ley, creadas a partir de patentes o de resultados generados por proyectos de investigación realizados en universidades, siempre que exista un acuerdo explícito del Consejo de Gobierno de la Universidad, previo informe del Consejo Social, que permita la creación de dicha empresa. (D.A. 24ª LOMLOU: Modificación de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas).*

Como antes se ha indicado, las normas transcritas son aplicables a todos los Consejos Sociales, estén o no reproducidas en la legislación autonómica, e incluso con prevalencia a ésta cuando no se adecue a la LOU por cualquier motivo².

II. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA SOBRE CONSEJOS SOCIALES UNIVERSITARIOS

1. NORMAS QUE CONSTITUYEN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA SOBRE CONSEJOS SOCIALES UNIVERSITARIOS

En aplicación del citado artículo 14.3 LOU, todos los Parlamentos autonómicos han promulgado Leyes en desarrollo de la normativa estatal sobre

2 Reiteramos que en este trabajo no planteamos, *lege ferenda*, propuestas relacionadas con la legislación orgánica estatal (por fuerte que sea la tentación).

Consejos Sociales, algunos como leyes específicas dedicadas a este órgano, otros en el marco de la legislación autonómica general de coordinación universitaria.

- Ley 2/1997, de 16 de julio, del Consejo Social de la Universidad de Oviedo.
- Ley 10/1998, de 21 de septiembre, del Consejo Social de la Universidad de Cantabria.
- Ley 12/2002, de 18 de diciembre, de los Consejos Sociales de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid
- Ley 2/2003, de 28 de enero, de la Generalidad, de los Consejos Sociales de las Universidades Públicas Valencianas.
- Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña (Título III. Capítulo III. El Consejo Social).
- Ley 7/2003, de 13 marzo, del Consejo Social de la Universidad de Castilla-La Mancha.
- Ley 2/2003, de 20 de marzo, de organización institucional del Sistema Universitario de las Islas Baleares (Título I. Del Consejo Social de la Universidad de las Islas Baleares).
- Ley 6/2003, de 26 marzo, del Consejo Social de la Universidad de La Rioja.
- Ley 3/2003, de 28 de marzo, de Universidades de Castilla y León (Título III. El Consejo Social).
- Ley 1/2003, de 9 de mayo, de los Consejos Sociales del sistema universitario de Galicia.
- Ley 15/2003, de 22 de diciembre, Andaluza de Universidades (Título I, Capítulo 5º, del Consejo Social de las Universidades Públicas).
- Ley 3/2004, de 25 febrero, del Sistema Universitario Vasco. (Título V. Del Consejo Social de la Universidad del País Vasco).
- Ley 3/2005, de 25 de abril, de Universidades de la Región de Murcia (Título III. Del Consejo Social de las Universidades Públicas).
- Ley 5/2005, de 14 junio, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón. (Título V. Del Consejo Social de la Universidad de Zaragoza).
- Ley Foral 15/2008, de 2 julio, del Consejo Social de la Universidad de Navarra.

- Ley 5/2009, de 24 de abril, por la que se modifica la Ley 11/2003, de 4 de abril, sobre Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias.
- Ley 1/2010, de 7 de enero, del Consejo Social de la Universidad de Extremadura.

Como puede observarse de las fechas de las Leyes indicadas, hay dos de ellas (Asturias y Cantabria) anteriores a la LOU de 2001; y sólo las de Navarra, Canarias y Extremadura son posteriores a la LOMLOU de 2007; pero, reiteramos, ello no es óbice para que la legislación estatal orgánica sobre Consejos Sociales sea, en todas, de directa y preferente aplicación.

Pasamos al examen de las normas contenidas en estas Leyes, señalando en cada apartado aquello que puede resultar más interesante o llamativo a los efectos pretendidos por este trabajo o, en su caso, planteando los términos del debate que podría suscitarse (si no se ha hecho ya) alrededor de determinadas cuestiones.

2. DEFINICIÓN DEL CONSEJO SOCIAL

A. Naturaleza

La LOU (que es quien ha de hacerlo) define el Consejo Social como *el órgano de participación de la sociedad en la universidad* (artículo 14). Por su parte, la gran mayoría de normas autonómicas se limitan a reproducir ese precepto, en algún caso añadiendo un gentilicio al sustantivo “*sociedad*” (murciana, riojana, extremeña, valenciana, asturiana, gallega, andaluza, etc.).

La Ley del País Vasco define el Consejo Social como el *órgano de la Universidad a través del cual la sociedad participa en su gobierno y dirección*. La de Castilla-La Mancha lo califica como el *órgano colegiado de participación de la sociedad castellano-manchega en el gobierno y administración de la Universidad*.

Dejando aparte susceptibilidades semánticas, y partiendo de que la definición de la posición institucional del órgano corresponde a la LOU, nada hay que objetar (ni calificar de extralimitadas) a las redacciones ofrecidas por los legisladores vascos y manchegos; porque, más allá de las palabras (*participación, gobierno, dirección, administración...*), lo cierto es que dicha posición institucional viene claramente determinada por el carácter y alcance de las competencias que LOU y Leyes autonómicas efectivamente confieren al Consejo Social. Y de aquéllas resulta que a este órgano se le encomiendan funciones evidentes de gobierno y dirección.

Es decir: no se puede configurar un órgano con la mera mención a la participación (*participación ¿en qué?*), sino que es necesario vincular esa definición a sus funciones y competencias, con lo cual resulta conformado (en realidad, y más allá de la redacción de la línea de un precepto) como un verdadero órgano universitario de gobierno, con independencia de que no sea el único, y sin entrar a debatir su posición jerárquica con respecto al resto de aquéllos.

B. Fines

La confusión entre *fin*es y *competencias* de la que adolecen la mayoría de normas examinadas tiene su importancia desde la vertiente de la técnica (o más bien, falta de ella) legislativa, uno de los males —aunque no de los más grandes— de nuestro tiempo; es decir: los fines generales que justifican la existencia del órgano se alcanzan a través del ejercicio de las competencias que se atribuyen a éste dentro del reparto que al respecto la Ley efectúa entre todas las unidades que conforman la organización administrativa de la Institución. Porque el Consejo Social es un órgano de carácter administrativo que tiene atribuidas competencias regladas y, por tanto, su actuación está sujeta al principio de legalidad.

Pero ha de reconocerse que ese “defecto” queda casi totalmente minimizado desde el punto de vista de la realidad práctica, y se ve reducido a una cuestión, reiteramos, de técnica legislativa o de correcto empleo del lenguaje.

Los fines del Consejo Social vienen definidos en el artículo 14 LOU (*la supervisión de las actividades de carácter económico de la universidad y del rendimiento de sus servicios y promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la universidad*), y tales fines habrán de cumplirse mediante el ejercicio de las atribuciones que, como órgano administrativo, establecen el resto del citado precepto, las demás de la LOU que se refieren a aquél, y las señaladas en la legislación autonómica.

A los fines señalados por la LOU se podrían añadir, sin desvirtuarlos, otros tales como:

- *promover la adecuación de la oferta de enseñanzas universitarias y de las actividades culturales, científicas y de investigación a las necesidades de la sociedad* (Valencia),
- *impulsar la colaboración entre las universidades y la sociedad mediante la satisfacción por éstas de las necesidades de su entorno, contribuyendo eficazmente al desarrollo social, profesional, económico, tecnológico y cultural* (Galicia),
- *potenciar la participación de los distintos sectores profesionales, sociales y económicos en la elaboración y reforma del contenido de los planes de estudio con el fin de adecuarlos a las necesidades de la sociedad* (Canarias),

- *trasladar a la Universidad las necesidades y aspiraciones de la sociedad en materia de educación superior y promover el desarrollo de la oferta de enseñanzas de la Universidad, procurando dar respuesta a las necesidades científicas, culturales, laborales y económicas de la Comunidad Autónoma (Castilla–La Mancha),*
- *conseguir la mayor calidad de sus enseñanzas, potenciar su capacidad investigadora e impulsar el progreso social, económico y cultural de la sociedad en la que se inserta (Madrid).*

Evidentemente, todos estos fines (afortunadamente hoy ya asumidos en su mayoría como tales por la Universidad en su conjunto) y otros que eventualmente se determinaran, no pueden conseguirse sino con el responsable ejercicio de las competencias atribuidas por el Ordenamiento al Consejo Social. Y una correcta definición legal de los fines del Consejo Social requiere de coherencia con las competencias establecidas para conseguirlos, o de éstas con aquéllos, siquiera sea por evitar críticas o reproches que pretendieran traer a colación supuestas extralimitaciones competenciales por no encuadrarse o genéricamente preverse en los fines.

3. COMPETENCIAS

A. Competencias relacionadas con la planificación y el desarrollo institucional

Consideramos este enunciado un hallazgo de la Ley navarra no sólo porque supera la tradicional (y a veces inevitable) clasificación entre competencias de carácter económico-presupuestario, de organización académica y de relaciones con la Sociedad; sino porque además lo sitúa institucionalmente en una posición más acorde con lo que anteriormente se ha señalado sobre su naturaleza como órgano de dirección.

Reiteramos que estas divisiones y sus epígrafes subsiguientes son propuestas meramente convencionales, sujetas a mejor opinión sobre la más correcta estructura de la norma legal a estos efectos y sobre la más adecuada sistematización de las competencias de los Consejos Sociales.

Así, no hacemos en este documento una referencia individualizada y desarrollada sobre dos cuestiones indudable y directamente conectadas con las competencias relacionadas con la planificación y el desarrollo institucional que corresponden al Consejo Social, y de una importancia indiscutible: la investigación y la formación continua.

Ello se debe a las escasas referencias expresas y sistematizadas que, al respecto, podemos encontrar en las leyes autonómicas, más allá de menciones genéricas a la necesidad de que se estimule por el Consejo Social la actividad investigadora universitaria, especialmente en lo relativo a su vinculación con los sectores productivos, apoyando los proyectos de investigación y desarrollo compartidos entre Universidad y empresas, así como la transferencia y difusión de los resultados obtenidos en las investigaciones universitarias (Galicia, Navarra, Madrid, Extremadura, Valencia, Aragón, La Rioja), y del enunciado de la Ley navarra encomendando al Consejo Social la labor de impulsar, junto a los responsables académicos de la Universidad, una oferta de formación permanente dirigida a profesionales en ejercicio y adaptada a sus necesidades.

a) Plan estratégico

Asumida por todo el mundo universitario público la conveniencia, incluso la necesidad, de contar con una verdadera planificación estratégica (aun a través de diferentes instrumentos y de alcance diverso), se observan diferentes posturas en cuanto al papel que se confiere al Consejo Social en esta materia.

Entre las Leyes que contienen previsiones al respecto, unas atribuyen al Consejo Social la aprobación en sí del Plan Estratégico (Valencia, Castilla y León, Extremadura), otras establecen esta competencia compartiéndola el Consejo Social y el Consejo de Gobierno (Navarra), y las que limitan la intervención de nuestro órgano a conocer el Plan Estratégico (Madrid) o participar en su elaboración o en la definición de sus criterios (Andalucía, Baleares, Aragón, Cataluña).

Aun cuando la LOU no confiere esta atribución aprobatoria a ningún órgano universitario en concreto, resulta contradictorio, desde el punto de vista de la interpretación sistemática y desde la misma coherencia, que un órgano al que la misma LOU encomienda competencias que tan directamente afectan a la planificación presupuestaria plurianual y al funcionamiento y desarrollo estratégico de la Universidad como Institución, no se le dé en todos los casos el mayor protagonismo en la aprobación del Plan Estratégico.

En todo caso —y este argumento se empleará a menudo en este trabajo al tratar de otras competencias— el correcto y responsable ejercicio de una atribución de estas características requiere no sólo la previsión de la aprobación definitiva, sino además garantizar la intervención del Consejo Social o de parte del mismo en los procesos de elaboración del Plan, incluso en la definición de los mismos.

Cabe hacer mención en este epígrafe a la interesante previsión de la Ley navarra, que atribuye al Consejo Social la misión de promover la reflexión y

el debate sobre aspectos relevantes de la política universitaria buscando la participación de la comunidad universitaria y del entorno social.

b) Convenios de financiación y contratos programa

Esta cuestión está íntimamente ligada con la anterior y podrían reproducirse los argumentos señalados en el apartado precedente. Es decir: ¿qué sentido tiene no atribuir una intervención especialmente cualificada en las fases de aprobación y seguimiento de un Convenio de Financiación entre la Universidad y su Gobierno autonómico, al órgano al que corresponde la aprobación del Presupuesto anual, la programación plurianual y la supervisión del funcionamiento económico de la Universidad, y una intervención decisiva —directa o indirecta— en la definición de su estrategia?

Pues bien, salvo los casos de Madrid y Canarias, cuyas leyes sí encomiendan al Consejo Social la aprobación por parte universitaria de los Planes de Financiación o Contratos Programa formalizados con el gobierno autonómico, las demás normas autonómicas nada dicen al respecto, con las excepciones de Navarra (donde sólo se establece la obligación de tener puntualmente informado al Consejo Social de las negociaciones que se desarrollen al respecto, al tiempo que se le permite formular sugerencias) y Murcia (donde ha de ser informado de la suscripción del Convenio —¡qué menos!— pudiendo realizar un seguimiento del mismo).

La atribución explícita de esta competencia en las leyes correspondientes daría coherencia y racionalizaría el ejercicio del resto de atribuciones de planificación económica de los Consejos Sociales; mientras que el silencio legal al respecto (con las notables excepciones de Madrid y Canarias) entorpece, si no lo impide, dicho ejercicio en toda su responsabilidad.

c) Creación de entes instrumentales

La aprobación por el Consejo Social de la creación por las Universidades, por sí solas o en colaboración con otros, de entidades públicas o privadas, empresas, fundaciones u otras personas jurídicas está prevista por la LOU (artículo 84), por lo que la norma es de directa aplicación a todos los Consejos Sociales, con independencia de que exista previsión expresa en las normas autonómicas, cosa que, por otra parte, ocurre en la casi totalidad de ellas.

Es de destacar la previsión de la Ley de Baleares, que establece la participación del Consejo Social en los órganos de gobierno de dichas entidades cuando sus fines estén relacionados con los objetivos funciones y naturaleza del Consejo Social; aunque en el País Vasco se establece la regla contraria: los vocales designados en representación de los intereses sociales no podrán desempeñar

función alguna en las empresas o parques tecnológicos creados o participados por la universidad.

Más llamativa es la restricción de algunas leyes autonómicas, inexistente en la LOU y por ello menos comprensible, consistente en la exigencia de que sea el Consejo de Gobierno de la Universidad quien tome la exclusiva de la iniciativa procedimental al respecto (Murcia, País Vasco) o que comparta la aprobación definitiva con el Consejo Social (Balears).

Con independencia de previsiones legales, guarda toda lógica y coherencia la atribución de esta competencia al Consejo Social tanto desde el punto de vista de la definición de la estrategia universitaria como del de la supervisión de un correcto funcionamiento de los servicios administrativos en una etapa (ya demasiado extensa) de lo que se ha dado en llamar *huída del Derecho Administrativo* por parte de las Administraciones Públicas, con la merma de garantías para ciudadanos y/o usuarios que ello comporta.

Debe hacerse en este punto una referencia a la Disposición Adicional 24^a LOMLOU que modifica la Ley 53/1984, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, estableciendo una excepción al régimen de incompatibilidades de los funcionarios públicos con la que se pretende³ favorecer la participación de profesores universitarios en empresas de base tecnológica promovidas por su Universidad, removiendo los obstáculos que la Ley de Incompatibilidades establece cuando prohíbe a los funcionarios públicos pertenecer a consejos de administración, desempeñar cargos de gestión, o contar con una determinada participación en el capital social de ciertas empresas.

La efectividad de esta excepción al régimen general de incompatibilidades de los funcionarios requiere un acuerdo explícito del Consejo de Gobierno, en el que se certifique la naturaleza de base tecnológica de la empresa, y las contraprestaciones adecuadas a favor de la universidad, y un informe previo del Consejo Social.

3 La DA 24^a no resuelve lo que teóricamente pretende: la incompatibilidad del artículo 12 de la Ley 53/1984 se refiere a “actividades privadas” y la empresa que se proyecta crear siempre formaría parte del “sector público”. Incluso obviando esto, la Ley contempla una “liberación” que sólo se dará por excepción (es decir: cuando la actividad de la empresa que se pretende crear esté “directamente relacionada con la gestión” de la Universidad —circunstancia casi imposible— o si se trata de que los profesores ocupen “cargos en empresas concesionarias o contratistas”, cosa también harto difícil para este tipo de empresas). El problema real, y al que se hubiera debido dirigir la excepción, está en los artículos 3 y 4 de la Ley de Incompatibilidades, que impiden a los funcionarios docentes a tiempo completo “desempeñar un segundo puesto de trabajo o actividad en el sector público”, siendo que la empresa que se pretende crear es —insisto— sector público. Y de esta incompatibilidad no nos libra la reforma de la DA 24^a.

Vemos por tanto que, por lo que se refiere a los aspectos procedimentales y competenciales, se aprecian diferencias entre el expediente general de creación o participación de la Universidad en cualquier ente con personalidad jurídica propia (autorización del Consejo Social), por una parte, y el procedimiento más específico de creación de empresas de base tecnológica, cuando se trata de eximir a los profesores universitarios de las exigencias de la Ley de incompatibilidades (acuerdo explícito del Consejo de Gobierno, previo informe del Consejo Social), por otra.

Pero el procedimiento de la DA 24ª de la LOMLOU no es concreción ni especificación del régimen general de la LOU sobre creación o participación en entidades, sino que está previsto únicamente para el caso de que proceda “liberar” a los profesores participantes en la empresa de base tecnológica de los condicionantes y prohibiciones recogidos en la legislación de incompatibilidades de los funcionarios públicos.

Por tanto, sigue latente el problema de en qué forma y momento ha de intervenir el Consejo Social cuando la Universidad pretenda la creación de una empresa de base tecnológica y que, además, proceda eximir a los profesores participantes de las prohibiciones que establece la Ley de Incompatibilidades. Y esta cuestión podría resolverse por las leyes autonómicas en el ámbito de sus competencias de desarrollo de la LOU.

d) Implantación de nuevas titulaciones

Si tratamos esta cuestión bajo este epígrafe general (planificación y desarrollo institucional) y no, por ejemplo, dentro del referido a las competencias relacionadas con la gestión académica, es porque consideramos que la intervención del Consejo Social en la implantación de las nuevas titulaciones constituye un aspecto esencial y estratégico en la misión de estos órganos de relacionar el mundo universitario con las necesidades de la sociedad de su entorno.

Así, las leyes autonómicas encomiendan al Consejo Social promover la adecuación de la oferta de enseñanzas y actividades universitarias a las necesidades de la sociedad (Extremadura, Canarias, Andalucía), fomentar la participación de los sectores profesionales, sociales y económicos en esa adecuación (Valencia, Navarra), y realizar estudios sobre la misma (Aragón, Valencia, La Rioja, Galicia).

Pero yendo a la actuación procedimental concreta que se encomienda al Consejo Social en esta materia, la LOMLOU de 2007 establece un nuevo régimen: a diferencia del sistema anterior a la reforma, en el que el Consejo Social

proponía a la Comunidad Autónoma la implantación de una titulación oficial previo informe del Consejo de Gobierno, el modelo vigente establece que el Consejo emita un informe favorable, y vinculante para el Gobierno autonómico, sobre la propuesta de implantación acordada por el Consejo de Gobierno.

Y ante la falta de concreción de la LOU y, lo que es más grave por la oportunidad perdida, de las leyes autonómicas de desarrollo⁴, los propios Consejos Sociales se han visto abocados (para lograr un ejercicio serio y riguroso de esta competencia) a determinar por sí mismos cuál había de ser el objeto, alcance y contenido (incluso el momento concreto de su emisión) de dicho informe desde la presunción de lo que, en buena lógica, esperaría —como “valor añadido” al expediente— el ente decisor (la Comunidad Autónoma) de un informe emitido por un órgano de las características del Consejo Social (de colaboración y participación de la sociedad en la Universidad).

B. Competencias relacionadas con la gestión económica

a) El presupuesto

Señala la LOU que corresponde al Consejo Social la aprobación del presupuesto de la Universidad a propuesta del Consejo de Gobierno.

Esta competencia se reproduce, desarrolla y concreta en las Leyes autonómicas, en general de forma lógica y coherente, y en sintonía con lo que hemos señalado anteriormente en el sentido de que para el correcto ejercicio de una competencia como ésta no es suficiente el acto aprobatorio, el cual, en el caso del Presupuesto, haría que el Consejo Social se limitara a bendecir (o no) un documento de cuyo contenido ha tenido conocimiento con unos pocos días de antelación, e ignorando sus antecedentes, condicionantes, criterios de elaboración, etc.

Además, un ejercicio responsable de esta competencia requeriría también —reiteramos— una mayor participación de la que la mayoría de las leyes autonómicas conceden al Consejo Social en relación con la planificación estratégica y los convenios de financiación suscritos con los gobiernos autonómicos.

Podemos citar, alrededor del acto aprobatorio del Presupuesto y ordenándolas temporalmente, las siguientes previsiones de las normas autonómicas, no por lógicas menos necesarias en su explicitación:

4 Al menos aquéllas posteriores a la LOMLOU.

El Consejo Social deberá conocer, con anterioridad a su aprobación por el Consejo de Gobierno, los criterios básicos previstos para la elaboración del presupuesto y podrá formular propuestas al respecto (Andalucía, Valencia, Murcia, Canarias), o incluso participar en la determinación de aquéllos (Cataluña).

La ley riojana va más allá al atribuir al Consejo Social la aprobación de las líneas básicas que regirán la elaboración del presupuesto en el primer semestre del ejercicio anterior al de su ejecución, debiendo recibir para ello el anteproyecto de presupuesto antes del 1 de noviembre del año anterior al que deba surtir efecto, para que realice las manifestaciones que crea conveniente.

También señalará el Consejo Social los criterios y documentación mínima que deban exigirse en la tramitación del expediente (Asturias, Cantabria).

En cuanto al momento en que el Consejo Social ha de recibir el proyecto de presupuesto para su examen, resulta igualmente pertinente la regla de las Leyes canaria y riojana cuando señalan que el Consejo de Gobierno de la Universidad remitirá toda la documentación necesaria con un mes de antelación al inicio del ejercicio en el que deba entrar en vigor.

Por lo que se refiere al acto concreto de aprobación del documento presupuestario, resultan llamativas las previsiones de algunas leyes sobre la posibilidad de que el Consejo Social decida no dar su conformidad al presupuesto. Así, la Ley madrileña remite a los Estatutos de la Universidad para regular el procedimiento a seguir en el caso de devolución del proyecto de presupuesto al Consejo de Gobierno (con lo cual, indirectamente, hace dejación de su función de regular el funcionamiento de los Consejos Sociales en favor del órgano que ha de redactar los Estatutos); la Ley andaluza contempla la hipótesis de que el Consejo Social rechace el proyecto presupuestario; y la Ley del País Vasco señala que el Consejo Social puede decidir devolverlo para su reelaboración motivando su rechazo.

Una vez más nos encontramos con que estas leyes autonómicas restringen la actuación del Consejo Social con respecto a la LOU, ya que, si ésta no menciona nada al respecto, ¿por qué limitar el acuerdo del Consejo Social sobre el presupuesto a la alternativa aprobación-rechazo? ¿qué norma o criterio impide al Consejo adoptar un acuerdo que sea, por ejemplo, de aprobación pero introduciendo modificaciones que no justificaran un rechazo de plano del Presupuesto y su consiguiente devolución; o de devolución acompañada de instrucciones para la reelaboración del proyecto presupuestario bajo determinados criterios y condiciones establecidos por el Consejo Social?

Por otro lado, y sin perjuicio de que sería una competencia mejor encuadrada en el ámbito de la labor de supervisión económica, la gran mayoría de las leyes autonómicas prevén en este punto que los Consejos Sociales reciban información y realicen un seguimiento periódico del estado de ejecución del presupuesto y del cumplimiento de los criterios sobre los que ha sido elaborado.

Por último, y en cuanto al presupuesto de las entidades jurídicas dependientes de la Universidad, se indica que el Consejo Social deberá conocerlo (Valencia) o aprobarlo (Extremadura) con carácter previo a su aprobación por el órgano que proceda (en cuanto a esa *aprobación* extremeña, nos remitimos a lo que señalamos a continuación en relación con la *aprobación* de las cuentas anuales de las entidades dependientes).

En cualquier caso, y sin perjuicio del alcance jurídico-real de esa *aprobación*, es de toda lógica y guarda coherencia —y así debiera contemplarse expresamente en la legislación— el que se atribuyera la competencia de aprobar (o autorizar con carácter vinculante) los presupuestos de dichas entidades al mismo órgano (Consejo Social) al que la LOU señala la misión de aprobar sus cuentas anuales.

b) Aprobación de las cuentas anuales de la universidad y de sus entidades dependientes

También contemplada esta competencia en la LOU y reproducida en la normativa autonómica.

Llaman la atención, y son recomendables, las previsiones de Madrid y Navarra: la cuenta general deberá ir acompañada de una memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados y del coste de los mismos, y las desviaciones sobre el coste presupuestado.

En cuanto a la aprobación de las cuentas de las entidades dependientes, las leyes cumplen la cautela de añadir (como no podría ser de otra manera) la frase *sin perjuicio de la legislación mercantil u otra a las que dichas entidades puedan estar sometidas en función de su personalidad jurídica*. Ello nos conduce a plantearnos el verdadero alcance (o incluso si tiene algún sentido, más allá del meramente testimonial, que nunca jurídico) del acuerdo de aprobación por el Consejo Social de las cuentas (o del presupuesto, *v. supra*) de estas entidades dependientes, siendo que, según esa legislación mercantil u otra que les sea de aplicación, la aprobación de sus cuentas corresponderá a sus Juntas Generales o Patronatos, según los casos.

De todas formas, y sin perjuicio del carácter testimonial o *político* de esa aprobación, lo cierto es que viene exigida por la Ley —una ley especial— y ni los

Consejos Sociales pueden obviarla, ni puede hurtárseles su ejercicio cuando, además, esas entidades forman parte del “*sector público universitario*” (valga la expresión) y sus cuentas deberían incluirse —y en algunos casos ya se hace así— consolidadas en la *General* de la Universidad.

La legislación madrileña añade que el Rector informará al Consejo Social de los resultados económicos de la participación de la Universidad en entidades en las que exista participación, pero no mayoritaria.

c) La programación plurianual

La aprobación por el Consejo Social de la programación plurianual de la Universidad está también contemplada en el artículo 14 LOU, junto con la aprobación del Presupuesto y, por tanto, en la legislación autonómica, si bien ésta no contribuye precisamente a aclarar qué ha de entenderse por “programación plurianual”, porque las leyes hablan de programación plurianual y planes de inversiones (Murcia, Castilla–La Mancha, País Vasco), programación y gasto plurianual de la universidad (Cataluña, Baleares) programación plurianual y convenios y contratos-programa en los que se desarrolle la misma (Canarias), programaciones anuales o plurianuales de la Universidad (Extremadura), o programación y gasto plurianual (Aragón).

En todo caso, y sea cual sea el alcance exacto de la programación plurianual, y sin perjuicio de que hoy ya no resulta legalmente obligatoria para las Universidades, reiteramos que es ilógico que la Ley atribuya al Consejo Social esta competencia, y la de la aprobación del Presupuesto, sin a la vez otorgarle el mayor protagonismo en la planificación estratégica universitaria y en la suscripción de los planes plurianuales de financiación o contratos programa con la Comunidad Autónoma.

d) Operaciones de endeudamiento

Si bien no prevista como tal en la LOU, la regulación autonómica de esta competencia guarda coherencia con el sistema competencial de los Consejos Sociales, pues mal se puede programar y supervisar cualquier gestión económica sin participar al más alto nivel en las decisiones sobre endeudamiento.

Las operaciones de endeudamiento de la Universidad han de ser autorizadas por el gobierno regional correspondiente, y muchas normas autonómicas parten de que el Consejo Social es el órgano universitario al que compete acordar esa propuesta o solicitud (Valencia, Cataluña, Castilla y León, Canarias, Extremadura, Aragón, Navarra, Galicia).

En el caso de Murcia, sólo se exige que el Consejo Social sea informado; pero en Madrid es al Consejo Social a quien corresponde la aprobación final, previa autorización de la Comunidad Autónoma. Y algunas leyes extienden las competencias del Consejo Social en este aspecto no sólo al endeudamiento universitario, sino al de las entidades dependientes de la Universidad (Valencia, Murcia, Navarra, Extremadura).

En todo caso, la LOU⁵ obliga, cualquiera que sea la naturaleza y cuantía de la operación de endeudamiento, a solicitar la autorización de la Comunidad Autónoma, sin que a ello pueda oponerse (para evitar esa solicitud y el paso del expediente por el Consejo Social) que la Universidad cumple y no excede del límite cuantitativo que las leyes presupuestarias generales suelen establecer al respecto.

e) Adquisición y/o desafectación de bienes

Establece la LOU que los actos de disposición de los bienes inmuebles y de los muebles de extraordinario valor de la Universidad requieren la aprobación de su Consejo Social.

Sobre esta premisa las leyes autonómicas dictan algunas reglas destacables para el Consejo Social (sin olvidar atribuirle la competencia de decidir sobre la necesaria desafectación de los bienes de dominio público con carácter previo a su enajenación o gravamen): conocer el inventario actualizado de los bienes que integran el patrimonio universitario, o la obligación de velar por éste. Además, en el caso de Castilla-La Mancha, se establece la autorización del Consejo en los actos de disposición de bienes patrimoniales cuando su valor exceda del 2% del Presupuesto anual de la Universidad.

f) Supervisión de las actividades económicas de la universidad

Competencia que podríamos calificar como “tradicional” para los Consejos Sociales, recogida de forma genérica en la LOU y en toda la legislación autonómica, como tradicionales han sido las dificultades de este órgano para su ejercicio real⁶.

5 Artículo 81.3 LOU: El presupuesto de las Universidades contendrá en su estado de ingresos: (...) El producto de las operaciones de crédito que concierten, debiendo ser compensado para la consecución del necesario equilibrio presupuestario de la Comunidad Autónoma, la cual, en todo caso, deberá autorizar cualquier operación de endeudamiento.

6 Es queja frecuente de los equipos económicos de las Universidades el que la acumulación de controles sobre su gestión (Tribunal de Cuentas estatal, Tribunales de Cuentas autonómicos,

El carácter amplio de esta atribución impide por un lado que la labor del Consejo Social al respecto se concrete en acciones específicas y prácticas, pero, por otra parte, permite a los legisladores autonómicos encomendar —bajo su epígrafe— diversas funciones a los Consejos Sociales.

Porque si genérico es el concepto de “supervisión”, más lo es el objeto de la misma: “actividades económicas”. Quizás por ello la legislación autonómica de desarrollo (e incluso la propia LOU) atribuye a los Consejos de forma ya concreta lo que no son sino manifestaciones de esa supervisión general: la aprobación de las cuentas anuales, la autorización para la participación en entidades, el conocimiento periódico del estado de ejecución del Presupuesto, la aprobación de las modificaciones presupuestarias, la autorización para el endeudamiento de la Universidad, etc.⁷

Sin detenernos ahora en las competencias que se acaban de citar (porque se han tratado ya, o se tratarán después), podemos hacer un esfuerzo de concreción en la medida de lo posible —y a partir de algunas leyes autonómicas— de tres clases de reglas que directamente desarrollan la misión de supervisión económica general:

Primero, y en cuanto a la obtención de información, se establece que para evaluar el rendimiento de los servicios el Consejo Social puede recabar del resto de los órganos de la universidad la información que considere precisa (Valencia, Murcia, Navarra); el Consejo Social conocerá todos los acuerdos que adopten el Claustro y el Consejo de Gobierno y aquellos del Rector de los que se deriven obligaciones económicas (Valencia); y la Comisión Económica puede requerir la presencia del Interventor, para que, con el Gerente, informen

Intervención, Órgano de Control Interno, Consejo Social) no hace sino entorpecer su labor, obligándoles a dedicar una gran parte de su tiempo a presentar rendiciones de cuentas en muchos casos redundantes. Pero los problemas derivados de la existencia de la diversidad de órganos de supervisión no tienen su solución en la eliminación de la actuación de alguno de ellos (pues cada tarea tiene un por qué diferenciado), sino en lograr una coordinación eficaz entre todos: La labor del Consejo Social está perfectamente diferenciada de la función de los órganos de control, interno o externo, de las cuentas de la Universidad, teniendo en cuenta el momento (*a posteriori*) en que entra en juego su supervisión, su posición institucional como órgano propio de la Universidad (no comisionado de la Administración Pública ni del poder legislativo), y que tiene otras muchas funciones distintas de la supervisión.

7 En cualquier caso esta supervisión alcanza, sin discusión, a toda la actividad económica de la Universidad (no sólo a aquella conectada con la subvención pública que recibe), y que no por ser genérica ha de entenderse como laxa o poco rigurosa.

y aclaren los documentos económicos objeto de estudio para su aprobación o informe (Madrid).

Segundo, se prevé que el Consejo Social podrá recabar la realización de auditorías de las cuentas de la Universidad y de las entidades que de ella puedan depender (Valencia, Murcia, Navarra, Asturias, Cantabria, Baleares).

Y en tercer lugar nos topamos con la cuestión de las relaciones del Consejo Social con el órgano universitario de control interno: la especial relación que ha de unir a estos dos órganos resulta evidente a primera vista de las atribuciones legales del primero.

Es comúnmente aceptado y a menudo exigido por expertos, profesionales y órganos externos de control⁸ (y me permitiría decir que también por el sentido común) que dicha relación ha de traducirse en la dependencia del órgano de control interno respecto del Consejo Social; sin embargo, esto no ocurre en la inmensa mayoría de las Universidades porque no está previsto en la legislación autonómica de referencia.

Salvo los casos de Asturias (*la Intervención de la Universidad actuará bajo la dependencia del Consejo Social*) y Canarias (*corresponde al Consejo Social proponer al Rector el nombramiento del responsable del control económico interno de la Universidad*), las demás leyes —y no todas— se limitan a establecer que el Consejo Social supervise las funciones ordinarias de control interno de las cuentas de la institución (Valencia, Murcia, Castilla-La Mancha, Cantabria), que reciba información de las actuaciones del órgano de control interno (Valencia, Murcia, Navarra), o que le dicte instrucciones técnicas (Cantabria).

En cualquier caso, el que la deseable relación de dependencia del Consejo Social (que, en definitiva, es lo que hace al órgano de control interno realmente independiente) no se plasme en la mayoría de las normativas, no debe excusar al Consejo Social del eficaz cumplimiento de su misión de supervisar el funcionamiento económico de la Universidad, estableciendo los cauces e instrumentos necesarios que le permitan “servirse” de la actuación del órgano de control interno.

Así, aun cuando la dependencia orgánica del Control Interno esté deficientemente diseñada, el Consejo Social puede cumplir su papel asegurando que

8 Sólo a modo de ejemplo, citaremos el Informe de Fiscalización de las Universidades Públicas (ejercicio 2003) emitido por el Tribunal de Cuentas español, y el Documento (abril de 2010) de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español, del Consejo de Universidades y la Conferencia General de Política Universitaria.

todas las auditorías e informes periódicos de fiscalización le son remitidos, y acordando su participación en la determinación de los Planes Anuales de actuación de la Unidad de Control Interno. De este modo el Consejo Social puede hacer prevalecer sus prioridades en cuanto a las áreas de actividad sobre las que debe el Interventor centrar su auditoría, y también influir en el carácter que adopte esta actividad.

Pero en definitiva, y más allá de dependencias orgánicas, y aun teniendo en cuenta la diversidad de la posición y funciones del órgano de control interno en las diferentes Universidades, así como el riesgo de que en algún momento el Consejo Social se involucrara en la gestión más de lo que sería recomendable para un órgano de sus características, lo que resulta ilógico y claramente inadecuado es que el titular del órgano de control interno sea designado libremente por el Rector, pudiendo mejor optarse por un concurso de méritos o establecer una solución similar a la prevista para el nombramiento y cese del Gerente, es decir, la concurrencia de voluntades del Rector y el Consejo Social.

Por último, recordemos que la LOU indica (artículo 82) que *las Comunidades Autónomas establecerán las normas y procedimientos para el desarrollo y ejecución del presupuesto de las Universidades, así como para el control de las inversiones, gastos e ingresos de aquéllas, mediante las correspondientes técnicas de auditoría, bajo la supervisión de los Consejos Sociales.*

Estas *normas y procedimientos* facilitarían mucho la labor de los Consejos Sociales; sin embargo, no tenemos conocimiento de ley autonómica alguna que haya cumplido este mandato de la LOU.

g) Precios públicos

La LOU encomienda al Consejo Social la determinación de los precios de enseñanzas propias (no conducentes a la obtención de un título universitario oficial) y de actividades autorizadas a las Universidades (prestación de servicios no académicos por parte de la Universidad y por el uso o cesión de instalaciones universitarias).

Además de recogerse esta competencia en la normativa autonómica, algunas Leyes contemplan también la determinación por el Consejo Social del régimen retributivo del profesorado que imparta seminarios, cursos y enseñanzas no conducentes a la obtención de un título universitario oficial (Canarias, Valencia, Asturias).

Y en cuanto a los precios de títulos universitarios oficiales, las leyes de Galicia, Castilla-La Mancha y Baleares prevén el informe previo del Consejo Social a este respecto; incluso en Cantabria es el Consejo Social el que propone

estos precios de títulos universitarios oficiales al Gobierno autonómico, dentro de los límites establecidos por el Consejo de Coordinación Universitaria. Hay que tener en cuenta a este respecto que, salvo el caso de Galicia, las demás leyes que acabamos de citar son de Comunidades Autónomas con una sola Universidad Pública, lo que hace el ejercicio de esta competencia más eficaz y razonable.

C. Competencias relacionadas con la gestión de los servicios

a) Supervisión del funcionamiento de los servicios

Esta competencia del Consejo Social, también proclamada en la LOU, está estrechamente conectada (y no sólo en su enunciado legal) con la de supervisión de las actividades económicas, pudiéndose reiterar aquí lo antes señalado sobre los problemas que se derivan, en su ejercicio, de su expresión genérica y de la amplitud del objeto sobre el que ha de recaer.

- En primer lugar, algunas leyes autonómicas se preocupan de señalar un requisito previo y necesario para el desarrollo de esta supervisión por el Consejo Social: la obtención de información de autoridades académicas, servicios, centros y departamentos para el correcto ejercicio de su misión (Valencia, Murcia, Baleares, Asturias, Canarias).

También corresponde al Consejo conocer los informes de evaluación de la calidad de la universidad, de sus centros o titulaciones, que al efecto emita la ANECA y las Agencias autonómicas (Murcia, Baleares, Canarias, Aragón, Valencia, Navarra)

- En segundo término, y desde un punto de vista proactivo, las leyes de Aragón y Cataluña encomiendan al Consejo Social que colabore con la Agencia de Calidad Universitaria autonómica en su tarea de supervisar y evaluar la calidad y rendimiento económico y social de la Universidad; la de Navarra establece la participación del Consejo Social en la elaboración del Plan de Calidad de la Universidad; y la de Valencia indica que el Consejo Social debe colaborar en los programas para la mejora de la calidad de la Universidad.

En este sentido, diversas leyes habilitan al Consejo para hacer propuestas para la mejora de la calidad y eficiencia de los servicios universitarios, sobre todo de la calidad en la docencia y en la investigación. (Murcia, Asturias, Navarra, Galicia, Canarias, Madrid, Valencia).

- Y en tercer lugar, las leyes valenciana y gallega permiten al Consejo Social recabar la realización de auditorías o solicitar informes e inspecciones de los órganos externos competentes, o Administraciones Públicas, para

evaluar la calidad y el rendimiento de los servicios que presta la universidad, especialmente los de enseñanza, investigación y gestión.

En otro orden de cosas, pero también relacionado con la supervisión del funcionamiento de los servicios, es llamativa la previsión que hacen las leyes asturiana y valenciana encomendando al Consejo Social la tramitación de reclamaciones y denuncias que se le presenten en relación con el mal funcionamiento de los servicios universitarios, pudiendo solicitar del Rector o de la Administración competente la realización de las actuaciones que procedan⁹.

Es destacable, no por ambiciosa menos interesante, la previsión de la ley navarra que encomienda al Consejo Social la supervisión del *rendimiento de la Universidad*.

Por último, cabe incluir en este apartado las reglas sobre las relaciones del Consejo Social con el defensor de la comunidad universitaria (en sus diferentes apelativos). Tanto Murcia, Valencia como Baleares prevén en sus leyes que el defensor universitario informará, formalmente y con periodicidad establecida, al Consejo Social de sus actividades.

b) Personal de administración y servicios

Si bien la aprobación por el Consejo Social de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del Personal de Administración y Servicios (PAS) no está expresamente prevista por la LOU, el ejercicio de esta atribución guarda toda la coherencia con el sistema de atribuciones económicas (sobre todo la aprobación del presupuesto universitario, en el que el Capítulo de personal tiene un peso indiscutible) encomendadas a este órgano.

De hecho algunas leyes, como la de Navarra y Canarias, reconocen implícitamente esta atribución al aprobarse el presupuesto universitario por el Consejo Social con el informe previo y favorable del Gobierno autonómico sobre el coste de personal; este reconocimiento implícito podría predicarse de todos los Consejos Sociales, puesto que la autorización autonómica de los costes presupuestarios de personal es una regla general aplicable a todas las Universidades públicas.

9 Procedería en este caso modular, vía reglamentaria, el ejercicio de esta competencia para evitar que el Consejo Social se convirtiera en una oficina de reclamaciones. En cualquier caso, no parece ésta una atribución recomendable sin más, por lo que podría llegar a privar al Consejo de su condición de órgano de gobierno, desactivándolo como tal al dimensionarlo como un órgano gestor de toda clase de reclamaciones.

Sin embargo, conocidas las peculiaridades de la organización universitaria y las dificultades que a veces comporta la inserción en esa estructura de un órgano como el Consejo Social, se hace recomendable, si no necesario, la explicitación legal de esta competencia para permitir su ejercicio.

Así, las leyes asturiana, valenciana, catalana y castellanoleonesa confieren de manera expresa al Consejo Social la aprobación de la RPT del PAS y sus modificaciones; mientras que en Galicia el Consejo ha de emitir informe previo a la aprobación de dicho documento; y otras leyes sólo establecen la obligación de informar al Consejo Social de la RPT del PAS (Murcia, Baleares, Aragón).

Aún así, la Ley aragonesa (al igual que la catalana) señala que corresponde al Consejo Social *determinar los puestos de trabajo a los que corresponde la asignación de un complemento específico, fijando su cuantía; fijar la cuantía total destinada a la asignación de complemento de productividad y las gratificaciones extraordinarias, y aprobar los criterios para asignarlos y distribuirlos, y las cantidades de las indemnizaciones por razón del servicio.*

También es destacable (por un celo quizás excesivo) la previsión de la Ley de Asturias, que encarga al Consejo Social velar por que los procedimientos de concurso y contratación de puestos de trabajo de la Universidad de Oviedo se ajusten a los requisitos constitucionales de publicidad, mérito y capacidad, así como a cuantas disposiciones legales y reglamentarias fuesen exigibles al respecto.

En cuanto a los convenios colectivos del personal laboral de la Universidad, el Consejo Social ha de informarlos, previamente a su formalización, en Galicia, Aragón, Valencia, Cataluña y Baleares.

Igualmente las leyes valenciana y murciana otorgan competencias al Consejo Social en relación con la supervisión de la concesión de las ayudas sociales financiadas con cargo a los recursos ordinarios de la universidad que se destinen al personal de la misma.

c) Personal docente e investigador

Lo que hemos indicado en los dos primeros párrafos del apartado anterior, dedicado al PAS, sobre la justificación y lógica de la aprobación de la RPT por el Consejo Social, sería exactamente trasladable y aplicable a la RPT del Personal Docente e Investigador (PDI).

Pero contra la lógica hace su aparición la sentencia 26/1987 del Tribunal Constitucional que anuló el artículo 47.3 de la antigua Ley de Reforma Universitaria de 1983 (LRU), que daba al Consejo Social poder de decisión sobre la plantilla del PDI y sus modificaciones; esta sentencia (más conocida y citada por lo atinado de las argumentaciones contenidas en los votos particulares

discrepantes con el fallo de la mayoría, que por éste) basaba su argumentación en el respeto a la autonomía universitaria, como si el Consejo Social, en cuanto órgano universitario, no participara también de la titularidad de esa autonomía, y como si ese *razonamiento*, llevado al extremo y a la caricatura, no pudiera también tachar todas y cada una de las competencias del Consejo Social.

Con todo, las leyes autonómicas guardan silencio al respecto, salvo en casos excepcionales. En el País Vasco se mantiene la previsión de que el Consejo Social *acuerde* las modificaciones en la plantilla del profesorado de la universidad *dentro de los límites establecidos legalmente*. En Valencia y Aragón se establece la obligación de informar al Consejo Social de la RPT del PDI y de sus modificaciones, mientras que en Galicia —al igual que ocurría con el PAS— se encomienda al Consejo Social informar sobre la plantilla del PDI.

En Canarias, al igual que señalábamos en el apartado anterior dedicado al PAS, podría decirse que se reconoce implícitamente esta atribución al aprobarse el presupuesto universitario por el Consejo Social con el informe previo y favorable del Gobierno autonómico sobre el coste de personal.

También lo indicado antes sobre competencias en relación con las ayudas sociales financiadas con cargo a los recursos ordinarios de la universidad que se destinen al personal de la misma (Valencia y Murcia), es aplicable al PDI.

Por último, todas las leyes autonómicas reproducen la previsión de la LOU sobre el acuerdo del Consejo Social para la asignación de complementos retributivos ligados a méritos individuales docentes, investigadores y de gestión del personal docente e investigador.

d) Nombramiento y cese del gerente

La LOU establece que el Gerente será nombrado por el Rector con el acuerdo del Consejo Social y, de nuevo, de forma incomprensible y dudosamente ajustada a Derecho, nos encontramos con leyes autonómicas que rebajan y minusvaloran, en su desarrollo, la competencia otorgada por la Ley Orgánica: Así, la ley vasca establece que el Consejo Social sólo debe ser oído ante el nombramiento del Gerente por el Rector, y la ley asturiana que el Consejo Social deberá *informar* acerca del nombramiento.

El nombramiento del Gerente, según la LOU, requiere la concurrencia de dos voluntades — Rector y Consejo Social— en lo que la doctrina denomina acto administrativo complejo¹⁰; esto es lo previsto por la gran mayoría de normas

10 En el que concurren las voluntades de dos diferentes órganos administrativos, pero no desde intereses contrapuestos (vb. un convenio), sino desde propósitos idénticos.

autonómicas que se ajustan a la LOU. Otras normas alcanzan esa concurrencia de voluntades mediante una propuesta del Rector que podrá ser aprobada o no por el Consejo Social (Cataluña, Canarias).

Algunas leyes van más allá (en el mejor de los sentidos) y señalan, como en Canarias, que el acuerdo del Consejo Social se adoptará con arreglo a criterios de competencia y experiencia profesionales, o (como en Cataluña) que el Consejo Social deberá aprobar, de acuerdo con el Rector, las condiciones del contrato del Gerente.

Hasta aquí el nombramiento, pero ¿qué ocurre con el cese, sobre el que la LOU no dice nada? La lógica jurídica nos indica que, ante ese silencio, los requisitos para revocar un acuerdo han de ser, como mínimo, los mismos que para adoptarlo.

Esta es la postura adoptada por la legislación valenciana, que exige también el concurso del Consejo Social para acordar la revocación del Gerente; aunque la mayoría de leyes autonómicas no dicen nada al respecto, algo en cierto modo comprensible al callar la LOU sobre este aspecto.

Lo que no resulta lógico es que, ante ese silencio de la LOU sobre los requisitos para revocar al Gerente, haya leyes que, de forma creativa, establezcan *motu proprio* menos requisitos para el cese que para el nombramiento: en Baleares el Rector podrá destituir al Gerente oído el Consejo Social, y en Castilla-La Mancha se vuelve a remitir a los Estatutos universitarios una cuestión objeto de regulación legal, y se señala que el Rector deberá informar al Consejo Social sobre el cese del Gerente.

e) Convenios y contratos

Nos referimos aquí no a la promoción o fomento desde el Consejo Social de la formalización de convenios de la Universidad con terceros con los más diversos fines, sino al examen de la intervención o participación del órgano en los contratos o convenios suscritos o a suscribir por la Universidad.

En relación con los convenios en general se establecen diferentes medidas en la legislación autonómica: desde la aprobación, en el caso de Asturias, de convenios de los que se deriven obligaciones económicas a la Universidad, pasando por el informe previo del Consejo Social (Castilla y León, Valencia), hasta llegar a la obligación de ser informado el Consejo Social de los Convenios que suscriba la Universidad con repercusiones económicas —o no, según los casos— en Murcia, Baleares, Galicia, Cataluña, Cantabria y Asturias.

En cuanto a los convenios firmados al amparo del artículo 83 LOU, las leyes asturiana, gallega, valenciana y murciana indican que el Consejo Social

ha de ser informado periódicamente. Y la de Madrid indica que este órgano ha de conocer la celebración por la Universidad o por las entidades constituidas por ella, de contratos o convenios para la realización de trabajos de carácter científico o técnico y para la mejor explotación económica de sus resultados, patentes e innovaciones tecnológicas, así como la constitución por aquéllas de sociedades mercantiles u otras entidades privadas con los mismos fines.

Alguna normativa autonómica otorga un tratamiento diferenciado a los convenios de colaboración entre la Universidad y las instituciones sanitarias, encomendando al Consejo Social su informe previo (Valencia, Murcia, Asturias, Cantabria, Canarias) o incluso su aprobación (Cataluña, Castilla y León, Aragón).

En relación con la contratación administrativa, la intervención del Consejo Social es muy limitada, y casi siempre referida al procedimiento negociado sin publicidad: la ley de Asturias indica que el órgano ha de ser oído en la contratación, mediante procedimiento negociado sin publicidad, de consultorías y asistencias, servicios y trabajos específicos y concretos no habituales de la administración universitaria.

Y, como una reminiscencia de la LRU, las leyes de Valencia, Asturias y Castilla-La Mancha encomiendan al Consejo Social el autorizar o fijar el límite para la utilización del procedimiento negociado sin publicidad para la adquisición de bienes de equipo afectos a programas de investigación.

A este respecto debe señalarse que el Consejo Social no es un órgano de contratación: ni inicia, ni instruye, ni resuelve el procedimiento. Lo que le corresponde es autorizar o ser oído ante la utilización del procedimiento negociado sin publicidad para la adjudicación del contrato. Por consiguiente, el cumplimiento del resto de reglas que constituyen el régimen jurídico del procedimiento negociado sin publicidad como forma de adjudicación y de la actuación de la Administración universitaria al respecto son cuestiones a examinar por los órganos de contratación de la Universidad y de su exclusiva competencia.

D. Competencias de fomento de las relaciones con la sociedad

a) Promoción de la colaboración de la sociedad en la financiación de la universidad

La LOU encomienda esta misión de forma muy genérica y la normativa autonómica de desarrollo se limita, en la mayoría de los casos, a reproducirla literalmente, normalmente en el precepto dedicado a los fines del Consejo Social.

Por encontrar un cierto grado de concreción, podríamos señalar que el Consejo Social canalizará y adoptará las iniciativas de apoyo económico, captación de recursos externos y mecenazgo a la universidad por parte de personas físicas y entidades (Murcia, Canarias, Extremadura, Galicia, Baleares, Valencia,

Aragón), pudiendo coordinar a tal fin los servicios universitarios que persigan similares objetivos (Asturias). La ley Navarra, además, vincula la potenciación de las acciones de mecenazgo con el establecimiento de relaciones entre la Universidad y sus antiguos alumnos.

Se ha reprochado tradicionalmente desde el gobierno académico de la Universidad el *incumplimiento* por el Consejo Social de esta misión, señalándose en algunos casos, de forma bastante demagógica, que los Consejos Sociales “*no traen dinero a la Universidad*”; pero también se ha contestado desde algunos Consejos Sociales que sí, que la sociedad tiene un papel esencial en la financiación de sus universidades, pero a través de las fórmulas constitucionalmente previstas para ello, es decir, mediante los presupuestos públicos aprobados por los parlamentos autonómicos.

En cualquier caso, pueden señalarse las siguientes dificultades reales para que los Consejos Sociales aporten financiación a la Universidad de forma directa:

- Las expectativas puestas en esta misión por los que critican al Consejo Social derivan en ocasiones de un concepto de la empresa que no se ajusta a la realidad, esperando a veces que el nombramiento de ejecutivos (a menudo grandes banqueros) o empresarios como miembros del Consejo traiga jugosos donativos a la Universidad sin contrapartida alguna.
- La capacidad de influencia del Consejo Social sobre los “productos” académicos que la Universidad ofrece, o para adoptar decisiones ante el éxito o fracaso “comercial” de los mismos, es muy limitada. Y para responsabilizar a alguien de obtener recursos de fuentes empresariales es necesario dotarle de capacidad real de influir sobre el producto, de ofrecer compensaciones que justifiquen la aportación que de la empresa se espera.
- Mal puede exigirse “generosidad” hacia la Universidad cuando existe una desconfianza generalizada sobre la eficacia de la gestión pública en general, y la universitaria en particular; ésa es una de las misiones esenciales del Consejo Social: transmitir a la sociedad que puede confiar en la gestión eficaz de la Universidad. Pero para ello es necesario que previamente se convenza al propio Consejo Social a través de un adecuado sistema de rendición de cuentas.
- Y aun solventados estos obstáculos, el Consejo Social ha de contar con medios, competencias e instrumentos adecuados para cumplir esta misión, sin que sea uno de los menores el otorgarle un mayor protagonismo en los procesos de elaboración y decisión de los planes plurianuales o convenios de financiación suscritos con los gobiernos autonómicos.

b) El plan anual de relaciones de la universidad con el entorno

La LOU, tras la reforma de 2007, encomienda al Consejo Social la elaboración de un plan anual de actuaciones destinado a promover las relaciones entre la universidad y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de la actividad universitaria.

Debe indicarse con carácter previo que, desde el punto de vista de la técnica jurídico-administrativa, no tiene mucho sentido que un órgano, creado por la Ley para cumplir con las funciones tasadas que ésta le atribuye, haya de aprobar un voluntarista plan anual de actuaciones, precisamente cuando su obligación es cumplir, cada año y en cada momento, sus competencias legales.

Además, resulta cuanto menos problemático plantearse que un órgano (por significado que sea) de la Universidad se proponga de forma independiente un Plan de actuaciones sobre cuestiones de tanta trascendencia como las relaciones entre la universidad y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de la actividad universitaria, sin perjuicio además de los peligros de redundancia (si no de colisión) con la labor del general y ordinario gobierno universitario, máxime en Instituciones que en su mayoría cuentan con Planes Estratégicos que normalmente tratan los temas sobre los que habría de versar el Plan anual del Consejo Social, y también con unidades y programas ajenos al ámbito del Consejo que inciden también sobre estas cuestiones. Por ello (y así nos consta que se hace en algunas Universidades) este Plan, más que del Consejo Social, quizás debería ser de la Universidad en su conjunto.

Esta competencia se reproduce, tal cual en algunas normas autonómicas que, por la fecha de su promulgación, son posteriores a la LOMLOU.

c) Designación de vocales del Consejo Social como miembros del Consejo de Gobierno

Con la redacción de la LOMLOU, la LOU remite a los Estatutos universitarios el establecer que puedan ser miembros del Consejo de Gobierno hasta un máximo de tres miembros del Consejo Social, no pertenecientes a la propia comunidad universitaria. Por tanto, y con independencia de lo que señalen las normas autonómicas al respecto (configuradas de acuerdo con la anterior redacción de la LOU), lo cierto es que se ha producido una discutible deslegalización de esta materia a favor de los Estatutos, sustrayéndola de las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas.

E. Competencias relacionadas con la gestión académica

a) Normas de permanencia

En esta cuestión las leyes autonómicas se limitan a reproducir el precepto de la LOU, sin añadir nada significativo.

Nos permitimos sugerir que la norma autonómica podría establecer algún mecanismo de coordinación de las reglas de permanencia en las Comunidades Autónomas con más de una Universidad pública.

Por otra parte, esta competencia podría considerarse, más que de gestión académica, como propia de una verdadera planificación estratégica universitaria, en los casos en que el Consejo Social la ejercitara seriamente, es decir: posibilitando un adecuado aprovechamiento de los fondos públicos destinados a la formación universitaria y exigiendo a los estudiantes una dedicación suficiente y un aprovechamiento responsable de los medios que se han puesto a su disposición.

b) Creación, modificación y supresión de centros; y adscripción de centros e institutos¹¹

Nos encontramos aquí con el mismo cambio operado por la LOMLOU en cuanto a la intervención el Consejo Social en materia de nuevas titulaciones, es decir, a diferencia del régimen anterior en que los Consejos Sociales *proponían*, ahora han de emitir un *informe* favorable, y vinculante para la Comunidad Autónoma, sobre la propuesta de creación, modificación y supresión de centros, y adscripción de institutos universitarios de investigación y centros docentes ajenos¹².

Y también en este caso se ha perdido la oportunidad por las leyes autonómicas de desarrollo de establecer cuál ha de ser el objeto y alcance del informe, por lo que de nuevo han tenido que ser los propios Consejos Sociales quienes hayan confeccionado unos criterios de actuación propios intentando contestarse preguntas como:

11 Como se ha señalado en la introducción, la división en epígrafes de este estudio es meramente convencional y no supone en sí misma propuesta alguna sobre la correcta estructura de una ley de Consejo Social ni sobre la sistematización o priorización de las competencias del órgano; señalamos esto porque es evidente que una materia como la creación y adscripción de centros e institutos podría muy bien incluirse en el apartado de “Competencias de Planificación y Desarrollo Institucional”.

12 Parece ser que la LOMLOU *olvidó* modificar el régimen en el caso de los centros en el extranjero (artículo 85 LOU), respecto de los cuales se mantiene el sistema anterior de propuesta del Consejo Social previo informe del Consejo de Gobierno.

- ¿Sobre qué ha de informar el Consejo Social al órgano decisor?
- ¿Qué datos ha de comprobar/aportar el Consejo Social?
- ¿Qué espera el órgano decisor de un informe procedente del Consejo Social?
- ¿Qué valor añadido puede aportar el informe del Consejo Social al proceso de decisión?

c) Becas y ayudas

Esta materia se encuentra regulada en la legislación autonómica de forma similar en casi todas las normas.

En primer lugar, las leyes se refieren en su gran mayoría a becas, ayudas, exenciones y créditos al estudio y a la investigación que otorguen las universidades con cargo a sus recursos ordinarios.

En segundo término, las normas atribuyen en general la competencia de fijar directrices o líneas generales; establecer los criterios; acordar, coordinar, instrumentar, fomentar o supervisar la política; promover las bases... y otras expresiones de este cariz.

Por último, es también común en la mayoría de las leyes apelar a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad en esta materia.

Esta regulación merece a nuestro entender las siguientes consideraciones.

Resulta muy difícil fijar las directrices de una política de becas cuando en la Universidad las ayudas son de tan diferentes clases, responden a tan diversas justificaciones y van dirigidas a grupos tan distintos de destinatarios. Y los principios de publicidad, mérito y capacidad van implícitos en cualquier convocatoria de ayudas (y muchas de esas convocatorias no son elaboradas ni tan siquiera por la Universidad, sino por instituciones ajenas a la misma): el que las leyes hagan referencia a ello es cuanto menos superfluo.

Si lo que se pretende es que haya un cierto control sobre el destino que se da a los recursos propios de la Universidad en materia de becas y ayudas al estudio y a la investigación, habría que distinguir entre el control concreto sobre la actividad de las comisiones y tribunales de concesión (que correspondería más bien a los órganos propiamente de control, interno o externo), y la vigilancia sobre la cantidad y destino de los recursos que se destinan a esas ayudas, cuestión de la que bien podría ocuparse el propio Consejo Social con un examen riguroso y detenido del proyecto de Presupuesto.

Como leyes citables que escapan de algún modo a esta regulación común se encuentran la de Murcia (el Consejo Social conocerá e informará los programas

de becas, ayudas y créditos a los estudiantes, financiados con cargo a los presupuestos de la Universidad), Baleares (el Consejo Social propondrá a las administraciones competentes las medidas que se deben adoptar en relación con la política de becas, ayudas y créditos a los estudiantes y que tengan en cuenta la desigualdad que ocasiona la naturaleza territorial discontinua de la Comunidad Autónoma), y Andalucía (el Consejo Social participará en la promoción de la política de becas, ayudas y créditos a los estudiantes).

4. ORGANIZACIÓN

A. Composición

La LOU remite a la normativa autonómica para establecer la composición del Consejo Social bajo dos condicionantes: Sus miembros se designarán de entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social, que no podrán ser miembros de la propia comunidad universitaria; y serán vocales del Consejo Social Rector, Secretario General y Gerente, así como un profesor, un estudiante y un representante del PAS, elegidos por el Consejo de Gobierno de entre sus miembros.

La legislación autonómica es al respecto diversa; desde el punto de vista cuantitativo tenemos Consejos de 29 miembros (Castilla y León), 28 (Canarias), 25 (Asturias, Valencia, Galicia, Andalucía, País Vasco), 21 (Murcia, Baleares, Aragón), 20 (Cantabria, La Rioja), 19 (Madrid, Navarra, Castilla-La Mancha), Extremadura (18), y 15 (Cataluña); en todos los casos la representación “ajena” a la Universidad es mayoritaria.

En todas las leyes, en cuanto a los vocales en representación de los intereses sociales, y dejando aparte el Presidente, se prevén miembros designados por el parlamento regional, el gobierno autonómico (salvo en el País Vasco), sindicatos y organizaciones empresariales; la mayoría (excepto Castilla y León, Cantabria y Navarra) conceden representación a la Administración local; las Cámaras de Comercio tienen su lugar en los Consejos de La Rioja, Valencia, Baleares y Murcia: los Colegios profesionales en Valencia y Canarias; en Castilla y León y La Rioja se contempla la Agencia de Desarrollo Económico; y en Canarias, Andalucía y Cataluña un antiguo alumno de la Universidad correspondiente.

En cuanto a previsiones singulares (y alguna de ellas llamativa) nos encontramos con que en La Rioja forma parte del Consejo Social el Presidente del Consejo Escolar, y en Andalucía un representante de organizaciones de economía social.

Llama también la atención que sea el Consejo de Gobierno de la Universidad el que proponga la designación de cuatro de los vocales (Andalucía).

Pero lo que, más que llamar la atención, incurre en incompatibilidad con la LOU es la previsión de las leyes asturiana y cántabra de, respectivamente, siete y cinco (no tres) vocales designados por el Consejo de Gobierno de entre sus componentes, si bien ello resulta explicable por el hecho de que dichas normas son anteriores a la promulgación de la LOU, taxativa en este aspecto.

Por último, la ley de Canarias contempla el nombramiento de un vocal a propuesta del Rector; nos parece mucho más lógica y operativa, y menos redundante, la previsión de la ley valenciana de designación de dos vocales a propuesta del propio Presidente del Consejo Social.

B) Estatuto de los vocales

La gran mayoría de las leyes autonómicas establecen (bien en su articulado, bien vía remisión al Reglamento de Organización y Funcionamiento) un catálogo de derechos y deberes de los vocales del Consejo, así como el incumplimiento de éstos últimos como causa de su posible cese.

En cuanto al régimen de incompatibilidades, y dejando aparte la norma citada de la LOU sobre la imposibilidad de que los *vocales designados en representación de los intereses sociales* formen parte de la denominada comunidad universitaria (que todas las normas autonómicas reproducen), cabe destacar:

- Los miembros del Consejo Social no podrán formar parte de más de un Consejo Social. Esto se prevé en las leyes de Castilla y León, Murcia, Valencia y Canarias, aunque en esta última se exceptúan de la incompatibilidad a los vocales que representen a una Administración o Institución Pública.
- Los miembros del Consejo Social no podrán estar vinculados con otra Universidad (Castilla y León), si bien en los casos de Valencia, Murcia y Aragón esta incompatibilidad viene referida sólo a Universidades privadas.
- En Murcia, los vocales del Consejo Social no podrán ser miembros del Congreso de los Diputados ni del Senado. Este perfil técnico se acentúa en Baleares, donde los vocales sociales no podrán ser cargos de designación política del Gobierno autonómico ni de los Consejos Insulares. Además, los alcaldes y concejales de los Ayuntamientos tampoco podrán ser miembros del Consejo Social. Y la ley del País Vasco señala que las personas designadas por el Parlamento o por las Juntas Generales no

podrán tener la condición de parlamentarios o junteros, ni ostentar ningún cargo institucional.

- En el País Vasco, además, los vocales designados en representación de los intereses sociales no podrán desempeñar función alguna en las empresas o parques tecnológicos creados o participados por la universidad.
- Es común a casi todas las leyes autonómicas la mención a la prohibición de vinculación de los vocales del Consejo con entidades contratistas de la Universidad, con excepción de lo referido a convenios del artículo 83 LOU. Esta regla (que es reproducción de lo establecido en el régimen de incompatibilidades de funcionarios y autoridades públicas) supone, una vez más, una restricción sobre lo señalado con carácter general en la LOU, máxime cuando el Consejo Social no es un órgano administrativo de contratación y, en cualquier caso, cabría aplicar a sus miembros la normativa común del procedimiento administrativo sobre abstención de pronunciamiento en los asuntos en los que tuvieran un interés directo.

Por lo que se refiere a la duración del mandato, para los vocales designados por el Consejo de Gobierno se suele estar a lo señalado en los Estatutos u otra normativa interna de la Universidad.

En el caso de los vocales designados en representación de los intereses sociales la duración es de cuatro años, con posibilidad de una sola renovación, aunque las leyes de Asturias, Murcia, Aragón, Navarra y Valencia impiden aquélla sólo si se da de forma consecutiva. En Madrid y Cataluña la renovación de los vocales representantes de los intereses sociales se prevé realizarla por mitades.

En Cataluña y Aragón la celebración de elecciones en los ámbitos sindical y empresarial permitirá la renovación de los miembros del Consejo procedentes de dichos ámbitos; en Asturias y Cantabria esta regla se aplica también a las elecciones a instituciones autonómicas; y en La Rioja se habla de celebración de procesos electorales de los sectores a los que representan los Vocales designados. Por el contrario, en el País Vasco se expresa que los procesos electorales que afecten a las organizaciones o instituciones competentes para la designación no conllevarán en ningún caso la apertura de un nuevo proceso de designaciones hasta que no finalice el mandato de los vocales.

De todas formas, en casi todas las leyes se prevé expresamente que mientras el nombramiento de los nuevos vocales no se haga efectivo continúan en plenitud de funciones y derechos los vocales que vayan a ser sustituidos, y que en los supuestos de cese de uno de los miembros del Consejo Social, el man-

dato del nuevo miembro designado tendrá una duración igual al tiempo que le reste por cumplir a aquel miembro a quien sustituya.

¿Cuándo se adquiere la condición de vocal del Consejo Social? La publicación del nombramiento de los miembros del Consejo Social en el correspondiente *Boletín Oficial* es requisito imprescindible al efecto en Asturias, Galicia, Cantabria, Valencia y País Vasco; si bien en Murcia (y ello parece deducirse también de la norma Navarra) se prevé que el nombramiento sea efectivo una vez que los vocales hayan tomado posesión de su cargo.

Es destacable la regla contenida en la ley Navarra, que no por lógica es menos necesario hacerla constar explícitamente: los vocales no estarán ligados por mandato imperativo.

Cualquier órgano colegiado administrativo, en cuanto compuesto por varias personas que se reúnen ocasionalmente, es normalmente poco ágil desde el punto de vista operativo, ya que actúa esporádica y no permanentemente, a partir de sesiones más o menos periódicas. En el caso de los Consejos Sociales, además, la mayoría de sus miembros no están vinculados profesionalmente al mundo universitario y su único contacto con la Institución consiste en esas reuniones periódicas que el Consejo Social celebra.

La gran mayoría de los Consejeros son profesionales, empresarios o responsables de organizaciones sociales y, por tanto, con múltiples ocupaciones derivadas de la actividad que les es propia; si queremos como vocales del Consejo Social a empresarios o profesionales de prestigio, o a altos representantes de organizaciones sociales, personas en definitiva con un cierto nivel de representatividad social, no podemos pretender encontrarlos —salvo contadas excepciones— entre gente desocupada o con mucho tiempo libre.

Por ello, es necesaria una especial responsabilidad por parte de las instituciones a la hora de proponer a las personas que han de formar parte del Consejo Social; no se trata tanto de designar “nombres” o “figuras” deslumbrantes, sino profesionales, empresarios y agentes sociales de prestigio real, convencidos de la influencia de la actividad universitaria en el tejido socioeconómico, cuya vinculación con sus organizaciones o instituciones de origen no llegue a someterles a un “mandato imperativo”, y con pleno convencimiento de la importancia de su misión. Esto parece haberse entendido en alguna medida en Murcia, Baleares y el País Vasco, tal y como se ha indicado antes.

C. El Presidente

Por lo que se refiere al nombramiento del Presidente, en todos los supuestos se produce por decisión del Gobierno regional o su Presidente, salvo en

el caso de Navarra, en que es elegido por el propio Consejo Social de entre los ya designados vocales en representación de los intereses sociales.

También en la mayoría de los casos el Presidente se nombra de entre los ya designados vocales en representación de los intereses sociales, salvo en Castilla y León, Valencia, País Vasco, Castilla-La Mancha, Galicia y Andalucía.

Su posición institucional en el Consejo y sus funciones como tal son las propias de un Presidente de un órgano administrativo colegiado.

D. El Secretario

La legislación autonómica es unánime en la libre designación del Secretario por el Presidente del Consejo Social; en cuanto a su pertenencia o no al órgano como vocal, podemos distinguir tres posturas en la normativa:

- El Secretario *debe* designarse de entre los vocales del Consejo Social (Andalucía)
- El Secretario *puede* designarse de entre los vocales del Consejo Social, en cuyo caso tendrá voto además de voz (Murcia, Cataluña, Baleares, Galicia, Cantabria, Aragón, Navarra, País Vasco, La Rioja, Castilla-La Mancha).
- El Secretario *no puede* ser vocal del Consejo Social (Asturias, Castilla y León, Valencia, Madrid, Canarias, Extremadura).

La libertad del Presidente para designar Secretario está sujeta a ciertos límites en algunas Leyes autonómicas:

- En Valencia, Murcia, Asturias, Canarias y Extremadura ha de contar con titulación universitaria superior; y en Canarias, además, con acreditada solvencia técnica para el desempeño de su labor.
- En el País Vasco el Secretario ha de ser funcionario de nivel A de la Universidad o de la Comunidad Autónoma.
- En Navarra y Madrid el Secretario no podrá desempeñar funciones docentes ni de investigación en la Universidad.
- Y en Madrid ha de designarse entre personas de reconocida experiencia en la gestión de entidades públicas o privadas.

Al Secretario le corresponde la dirección de la parte técnica, económica y administrativa del Consejo y las demás funciones propias de esta misión en un órgano administrativo colegiado.

E. Pleno y comisiones

La casi totalidad de las leyes autonómicas organizan el funcionamiento del Consejo Social en Pleno y en Comisiones, en la forma típica de la mayoría de órganos administrativos colegiados.

El Pleno está formado por todos los miembros del Consejo Social y le corresponden las funciones decisorias en el ejercicio de las competencias que éste tiene encomendadas.

En cuanto a las Comisiones, sin perjuicio de que con carácter general las leyes remiten esta cuestión a una regulación reglamentaria a la que no descendemos en este trabajo, podemos distinguir:

- Foros de participación, grupos de trabajo o comisiones asesoras *ad hoc* de naturaleza ocasional que se designen por el Pleno (Cantabria, Asturias, Valencia, Cataluña, País Vasco).
- Comisiones permanentes.
 - Composición:
 - Se les adscriben vocales, respetando las proporciones plenarias (Asturias, Valencia, Cantabria),
 - Integradas por vocales representantes de los intereses sociales (Madrid),
 - O con la composición que se determine (Cataluña, Baleares).
 - Funciones:
 - Emitir informes, estudios, dictámenes o propuestas para elevar al Pleno.
 - Ejercer competencias delegadas del Pleno (Asturias, Madrid, Valencia, Cataluña, Galicia, Castilla-La Mancha), aunque algunas leyes reservan ciertas atribuciones como indelegables.
- Comisiones creadas directamente por la Ley: Económica (Cataluña, Asturias, Madrid, Aragón, Navarra, Castilla-La Mancha), de Gestión Universitaria (Asturias), de Servicios y Actividades (Madrid), Académica (Aragón, Navarra), de Relaciones con la Sociedad (Navarra), o Asuntos Generales (Castilla-La Mancha).
- Comisiones Ejecutivas (Baleares, Galicia) o Comité Permanente (Navarra) a los que corresponde la dirección ordinaria del Consejo Social en los períodos entre sesiones del Pleno.

Destacamos por interesante la previsión de la Ley de Baleares cuando señala que el Presidente del Consejo Social y el Rector podrán acordar la creación

de comisiones mixtas entre los diversos órganos de gobierno de la Universidad en relación con, al menos, aquellas funciones que impliquen un acuerdo entre el Consejo de Gobierno y el Consejo Social, con el objetivo de participar desde el inicio en el proceso de elaboración de propuestas compartidas.

F. Medios del Consejo Social

La LOU contiene al respecto una previsión tan obvia como, en el momento de su redacción, desgraciadamente necesaria para algunos Consejos Sociales: *El Consejo Social, para el adecuado cumplimiento de sus funciones, dispondrá de una organización de apoyo y de recursos suficientes.*

a) Presupuesto del Consejo Social

La mayoría de las leyes autonómicas¹³ prevén que el Consejo Social elabore su propio presupuesto, que se integrará en el general de la Universidad como un programa específico, capítulo aparte, o centro de coste independiente.

Además, en diversas normas se reconoce expresamente la independencia y autonomía del Consejo Social para la gestión de su propio presupuesto (Madrid, Cataluña, Extremadura, País Vasco).

b) Personal del Consejo Social

Algunas leyes guardan silencio al respecto y otras se limitan a reproducir al precepto citado de la LOU sobre la exigencia de suficiencia de recursos del Consejo Social.

Dentro de las normas que contienen reglas expresas sobre la materia podemos distinguir dos grupos: las que cifran su interés en garantizar la autonomía organizativa del Consejo Social, de un lado, y las que prefieren apoyarse en los servicios generales de la Universidad (sin perjuicio de las especificaciones de personal propio que puedan contemplarse), de otro.

Entre las del primer grupo pueden citarse las leyes madrileña, valenciana, cántabra, canaria (que remiten a su Reglamento la determinación de su organización administrativa), y navarra (el Consejo Social *propondrá* su dotación de recursos humanos), sin perjuicio, en algunas de ellas, de obtener el apoyo de la estructura administrativa de la propia Universidad; y en el segundo grupo se encontrarían Murcia y Asturias.

13 En realidad todas, excepto la de La Rioja.

La ley de Valencia se preocupa de señalar una estructura mínima de la Secretaría del Consejo Social, en la que deberán integrarse un servicio económico-presupuestario y un servicio de régimen jurídico y administrativo. Además indica que la clasificación de los puestos de trabajo de la organización administrativa del Consejo se realizará de acuerdo con el mismo, algo lógico (o quizás redundante) por la atribución a este órgano de la competencia de la aprobación de la RPT del PAS.

Por último, las leyes de Asturias y Cantabria prevén, con carácter excepcional, que la Administración autonómica pueda subvenir a las necesidades de personal del Consejo.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de las páginas precedentes se ha ido indicando lo que los autores de este trabajo consideramos como propuestas interesantes o exigencias básicas que bien pudieran contemplar las leyes autonómicas de desarrollo de la LOU en materia de Consejos Sociales.

Reiteramos que no es nuestra intención señalar a los Parlamentos autonómicos cómo han de regular los Consejos Sociales¹⁴; tampoco pretendemos proponer un modelo “ideal” de Ley al respecto. Se trata únicamente de poner de manifiesto o subrayar, a partir del examen pormenorizado de la legislación vigente, aquellos aspectos que —si se incluyeran en las normas autonómicas de desarrollo— a nuestro entender permitirían a los Consejos Sociales desarrollar mejor la misión para la que fueron creados.

Desde un punto de vista general y difícilmente discutible, de lo hasta aquí señalado pueden extraerse, a modo de resumen, las recomendaciones siguientes:

1. Procede adaptar a la LOU y a la LOMLOU las leyes autonómicas vigentes en los casos en que ello todavía no haya tenido lugar.

- No hay duda sobre que la Ley Orgánica es, directa y preferentemente, aplicable a todos los Consejos Sociales; se trata de una cuestión de adecuación formal. A modo de ejemplo, ello afectaría a aspectos tales como la intervención del Consejo Social en los procedimientos de implantación de nuevas titulaciones o de creación y modificación de centros, así como la elaboración del Plan anual de actuaciones.

14 Aunque son muchos los supuestos en que el legislador se ha limitado a plasmar una copia literal (y no siempre de lo mejor) de lo dispuesto en otras leyes de Consejos Sociales.

2. No tiene sentido —y puede además considerarse antijurídico— que la legislación autonómica de desarrollo restrinja¹⁵ el papel de los Consejos Sociales colocándolos en una posición institucional inferior a la establecida en la legislación estatal, o haciendo dejación de su potestad legislativa a favor de otros órganos o normas.

- Debe superarse la contradicción, sistemática y lógica, que supone el que un órgano como el Consejo Social, al que la LOU encomienda competencias que afectan directamente a la planificación presupuestaria y al funcionamiento y desarrollo estratégico de la Universidad como Institución, no cuente en todos los casos con competencias decisorias de carácter definitivo en materias como el recurso al endeudamiento, la RPT del PAS¹⁶, el Plan Estratégico y los Convenios de financiación entre la Universidad y su Gobierno autonómico.

La atribución explícita de estas competencias daría coherencia y racionalizaría el ejercicio del resto de atribuciones de planificación económica de los Consejos Sociales; mientras que el silencio legal al respecto entorpece, si no lo impide, dicho ejercicio en toda su responsabilidad.

- Supone también una restricción no prevista en la LOU, y común a casi todas las leyes autonómicas, la mención a la prohibición de vinculación de los vocales del Consejo con entidades contratistas de la Universidad, con excepción de lo referido a convenios del artículo 83 LOU: El Consejo Social no es un órgano administrativo de contratación y, en cualquier caso, cabría aplicar a sus miembros la normativa común del procedimiento administrativo sobre abstención de pronunciamiento en los asuntos en los que tuvieran un interés directo
- Sería necesario eliminar de algunas leyes autonómicas las restricciones contrarias a Derecho que algunas establecen con respecto al régimen general de la LOU en supuestos tales como el acto concreto de aprobación del Presupuesto, la intervención en el cese del Gerente, o la designación como vocales del Consejo Social de más de tres miembros del Consejo de Gobierno, entre otras.

15 Debe recordarse aquí uno de los Principios Generales del Derecho: *a maiori ad minus* (quien puede lo más puede lo menos).

16 Y la del PDI, siquiera sea por el dicho de que *los votos particulares de hoy son la sentencia de mañana...*

3. Es necesario que las normas autonómicas guarden coherencia interna, y con la LOU, en el desarrollo de sus competencias.

- Una correcta definición legal de los fines del Consejo Social requiere de adecuación con las competencias establecidas para conseguirlos, o de éstas con aquéllos.
- El correcto y responsable ejercicio de determinadas atribuciones (vb. aprobación del Presupuesto, de las Cuentas anuales o del Plan Estratégico; informes sobre nuevas titulaciones...) requiere no sólo la previsión del acuerdo definitivo, sino además garantizar la intervención del Consejo Social en los previos procesos que conducen a la decisión final, incluso en la definición de tales procesos, así como la recepción de cumplida información acerca del grado de cumplimiento de los objetivos marcados previamente.

A este respecto, sería conveniente trasladar a toda la legislación autonómica previsiones como la de la creación de comisiones mixtas Rectorado/Consejo Social en relación con, al menos, aquellas funciones que impliquen un acuerdo entre el Consejo de Gobierno y el Consejo Social, con el objetivo de participar desde el inicio en el proceso de elaboración de propuestas compartidas.

La participación, en la medida de lo posible, de los vocales del Consejo en las diferentes comisiones existentes en la Universidad para la preparación y estudio previo de los asuntos que, finalmente, llegarán al Consejo Social para su decisión definitiva, permitirá adoptar ésta con un mejor y mayor conocimiento de sus antecedentes, motivaciones y condicionantes.

- Ante el silencio de la LOU sobre el cese del Gerente la lógica jurídica nos indica que los requisitos para revocar un acuerdo han de ser, como mínimo, los mismos que para adoptarlo. Por tanto, procede exigir también el concurso del Consejo Social para acordar la revocación del Gerente, no sólo su nombramiento.
- A la vista de las atribuciones legales de nuestro órgano es de toda lógica que la relación entre el Consejo Social y el órgano universitario de control interno se traduzca en la dependencia de éste respecto de aquél y, en cualquier caso, sería necesario que la persona titular del órgano de control interno fuera designada por el Consejo Social o, como mínimo, establecer una solución similar a la prevista para el nombramiento y cese del Gerente, es decir, la concurrencia de voluntades del Rector y el Consejo Social.

- Resulta igualmente lógico y coherente que las normas autonómicas recojan la competencia de aprobar los presupuestos de las entidades dependientes de la Universidad al mismo órgano (Consejo Social) al que la LOU señala la misión de aprobar sus cuentas anuales.
 - Es conveniente superar la tradicional clasificación entre competencias de carácter económico-presupuestario, de organización académica y de relaciones con la Sociedad; un epígrafe como “*Competencias de Planificación y Desarrollo Institucional*” sitúa al Consejo Social en una posición más acorde con su naturaleza como órgano de dirección.
 - Aunque un órgano de gobierno se define más por su real posición institucional y por el carácter de las competencias que tiene efectivamente asignadas, que por el epígrafe en el que venga encuadrado en la norma correspondiente, o por el circunstancias calificativo que se le otorgue, o no, sería conveniente —a efectos clarificadores— que las normas definieran al Consejo Social como lo que es en la realidad jurídico-universitaria: un verdadero órgano de gobierno.
- 4. Si admitimos que la legislación autonómica ha de desarrollar la LOU en cuanto a las funciones asignadas a los Consejos Sociales, es necesario que ese desarrollo se produzca a un nivel razonable de concreción.**
- Es necesario que las leyes autonómicas de desarrollo establezcan criterios que permitan determinar cuál había de ser el objeto, alcance y contenido (incluso el momento concreto de su emisión) del informe vinculante que han de emitir los Consejos Sociales en materia de nuevas titulaciones y de creación y modificación de centros, contestando así a las siguientes preguntas:
 - ¿Sobre qué ha de informar el Consejo Social al órgano autonómico decisor?
 - ¿Qué datos ha de comprobar/aportar el Consejo Social?
 - ¿Qué espera el órgano autonómico decisor de un informe procedente del Consejo Social?
 - ¿Qué valor añadido puede aportar el informe del Consejo Social al proceso de decisión?
 - En materia de *informes*, y siguiendo con esa misión de desarrollo y concreción propia de la normativa autonómica en este ámbito, convendría que en muchas materias en que se solicita esta específica actuación del Consejo Social se señalara qué se pretende exactamente del órgano, estableciendo claramente la distinción entre “informar

favorablemente” a modo de declaración de “visto bueno”, y la emisión de un informe como una *manifestación de conocimiento o de juicio — no declaración de voluntad— que tiene por finalidad dar a conocer hechos, argumentos o pareceres al órgano que debe adoptar una decisión administrativa.*

- Es no sólo conveniente, sino una exigencia legal, el desarrollo autonómico del artículo 82 LOU estableciendo *las normas y procedimientos para el desarrollo y ejecución del presupuesto de las Universidades, así como para el control de las inversiones, gastos e ingresos de aquéllas, mediante las correspondientes técnicas de auditoría, bajo la supervisión de los Consejos Sociales*
- Sería oportuno y útil que el legislador autonómico estableciese, en el marco de desarrollo de la LOU, un procedimiento que salvara las dudas —en cuanto a la concreta intervención del Consejo Social en la creación o participación de la Universidad en entes jurídicos— que se derivan de la coexistencia del régimen general del artículo 84 LOU y el particular establecido por la DA 24ª de la LOMLOU.
- Si se pretende un cierto control sobre el destino que se da a los recursos propios de la Universidad en materia de becas y ayudas al estudio y a la investigación, convendría que las normas autonómicas establecieran una mayor concreción en relación con las competencias de los Consejos Sociales en materia de becas y ayudas al estudio, que superara expresiones como *fixar directrices o líneas generales, establecer los criterios, coordinar o supervisar la política, promover las bases...*
- Sería buena también una mayor concreción, a través del desarrollo legislativo autonómico, del contenido del Plan anual de actuaciones determinando, a su vez, mecanismos de coordinación al respecto con el resto de órganos e instrumentos de planificación universitarios.
- Desde el punto de vista de la composición, la normativa autonómica puede determinar qué tipo de Consejo Social pretende, con un peso más político o, de otro lado, eminentemente técnico; además debería trasladarse a toda la legislación autonómica la prohibición del mandato imperativo de los vocales respecto de las instituciones o entidades de las que proceden.
- En cuanto a los medios del Consejo Social, las leyes autonómicas deberían contemplar instrumentos que garantizaran la suficiencia de medios proclamada por la LOU, estableciendo expresamente la independencia y autonomía organizativa del Consejo Social para la gestión de su propio presupuesto y personal adscrito (dependencia funcional, cualificación profesional, clasificación de los puestos de trabajo...).

5. Las leyes de aquellas Comunidades Autónomas en las que exista más de una Universidad pública deberían hacer un esfuerzo de coordinación entre los Consejos Sociales que, también, forman parte del sistema universitario público.

- Esto sería particularmente útil en materias como normativa de permanencia de los estudiantes en la Universidad, implantación de nuevas titulaciones, cuestiones que requerirían una estrategia aplicable al sistema universitario autonómico en su conjunto.

Este convencimiento debería llevar a los Consejos Sociales de una misma Comunidad Autónoma a colaborar estrechamente entre sí, aprovechando sinergias y trabajo, apareciendo como un solo interlocutor de la sociedad frente a las Administraciones Públicas y los equipos de gobierno de las Universidades, y racionalizando costes y coordinando actuaciones que seguro permiten mayor eficacia y eficiencia en el desarrollo de su misión.

En otro orden de cosas, resultaría a nuestro entender un complemento muy útil al presente documento el “*Memento práctico para Secretarios de Consejos Sociales*”, de fácil acceso para todos los miembros de la Conferencia de Consejos Sociales y que, aun elaborado en el año 2006 bajo los auspicios de la Coordinadora de Secretarios entonces ejerciente, de sus páginas pueden todavía extraerse propuestas e ideas de lo más razonable en relación con la gran mayoría de asuntos que hemos tratado en este estudio.

Es de resaltar también que en el Plan Estratégico de la Conferencia de Consejos Sociales se establece (como una directriz para reforzar la fiabilidad de los Consejos Sociales, tanto ante la sociedad que estos Consejos representan como ante las autoridades políticas autonómicas y ante las Comunidades Universitarias) el Objetivo operativo siguiente: *Promover el cambio de los procedimientos en el nombramiento de los miembros de los Consejos Sociales para que incorporen la participación de los Presidentes de los Consejos Sociales en la designación de los representantes de la sociedad en estos Consejos*, cuestión ésta a la que ya hemos hecho referencia, calificándola como una previsión legal lógica y operativa, en la página 30 de este documento.

Por último, haremos una referencia al documento-borrador sobre el gobierno de la Universidad en el marco de la denominada *Estrategia Universidad 2015*: resulta evidente que la modernización de la gobernanza de las Universidades públicas españolas, y el papel que en ello puede representar el Consejo Social, recogiendo seriamente las tendencias principales del sistema universitario europeo, exige una reforma profunda de la LOU.

Sin esta reforma, y como creemos haber demostrado con el presente estudio, los Consejos Sociales podrían alcanzar un avance más que significativo en su posición institucional y funciones (sobre todo porque, como se ha visto, las leyes autonómicas —cada una en su medida— no han agotado aún el recorrido que al respecto permite la LOU), pero cabría reflexionar detenidamente sobre si ese avance alcanzaría a la actualización y modernización del gobierno universitario que parece pretenderse con la *Estrategia Universidad 2015*.

Aún así, y con un cierto carácter de provisionalidad mientras no se afronte la reforma sustancial de la LOU para adecuarla a la mencionada *Estrategia* en el ámbito de la gobernanza, estimamos que los Consejos Sociales estarían en condiciones (con el necesario —y rotundamente: jurídicamente posible— ajuste de la normativa autonómica donde proceda) de asumir la gran mayoría de las funciones que en el citado documento-borrador se encomiendan a lo que en el mismo se denomina “*Junta de Gobierno*”, sin perjuicio, eso sí, de las diferencias sustanciales que guarda dicha *Junta* con el actual Consejo Social en cuanto a designación de sus miembros, composición y carácter de la dedicación de sus integrantes.

