L'autonomia universitària i la governança

UTE. Revista de Ciències de l'Educació

Monogràfic 2018. Pàg. 11-17

ISSN 1135-1438. EISSN 2385-4731

<http://revistes.publicacionsurv.cat/index.php/ute>

DOI: <https://doi.org/10.17345/ute.2017.3.1937>

J. J. Moreso

President de l'Agència de la Qualitat de Catalunya

Rebut: 20/10/2017 Acceptat: 24/11/2017

If the air quality is terrible in Los Angeles,
if a particular university is unusually expensive,
if crime is on the rise in Dallas,
or if a company has a lot of recalled toys,
transparency can spur change.
Whenever public or private institutions
have to answer to the public,
their performance is likely to improve.

Cass Sunstein (2016).

Resum

Fa ja deu anys, en un estudi molt rellevant sobre les universitats europees, els autors Aghion et al. (2007) resumien en dos els factors que feien de les universitats europees insuficientment competitives: un finançament, públic i privat, insuficient i una governança ineficient. Aquest text aborda la segona qüestió. Més concretament, un aspecte, el jurídic, de la segona qüestió. La ubicació concreta de l'autonomia universitària a la Constitució espanyola de 1978 i la manera en què la jurisprudència constitucional ha entès aquesta ubicació representa entre nosaltres una dificultat afegida a l'hora de dissenyar el nostre futur. No es tracta d'un estudi per juristes sinó que es limita a explicar com la jurisprudència constitucional l'ha entès i quines mancances representa. Així mateix, es mostren les dificultats que aquesta doctrina comporta i algunes reflexions de futur.

Paraules clau: Autonomia universitària, governança, finançament

Abstract

Ten years ago, in a very relevant study on European universities, the authors Aghion et al. (2007) summarized in two the factors that they did of the insufficiently competitive European universities: a financing, public and private, insufficient and an inefficient governance. This text addresses the second question. More specifically, one aspect, the legal one, of the second question. The concrete location of university autonomy in the Spanish Constitution of 1978 and the way in which constitutional jurisprudence has understood this location represents an added difficulty in designing our future among us. This is not a study for legal scholars but simply explains how constitutional jurisprudence has understood and what shortcomings it represents. Likewise, the difficulties that this doctrine implies and some reflections of the future are shown.

Key words: Autonomy, governance, financing

Introducció

Fa ja deu anys, en un estudi molt rellevant sobre les universitats europees, els autors (Aghion, Dewatripont, Hoxby, Mas-Colell, Sapir 2007) resumien en dos els factors que feien de les universitats europees insuficientment competitives (comparades, sobretot, amb les universitats nord-americanes): un finançament, públic i privat, insuficient i una governança ineficient.

En aquest text m'haig d'ocupar de la segona qüestió. Més concretament, d'un aspecte, el jurídic, de la segona qüestió. La ubicació concreta de l'autonomia universitària a la Constitució espanyola de 1978 i la manera en què la jurisprudència constitucional ha entès aquesta ubicació representa entre nosaltres una dificultat afegida a l'hora de dissenyar el nostre futur. No faré un estudi per juristes. N'hi ha molts ja i molt bons.¹ Em limitaré a explicar com la jurisprudència constitucional ha entès i quines mancances representa. En el segon epígraf, explicaré el nucli d'allò que estableix una sentència del Tribunal Constitucional de 1987,² que s'ha convertit en la referència entre nosaltres, mostraré les dificultats que aquesta doctrina comporta a l'epígraf tercer i, al quart, conclouré amb algunes reflexions de futur.

1. La Sentència del Tribunal Constitucional de 1987

L'art. 27.10 de la Constitució estableix:

Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.

L'art. 27 és l'article que regula el dret a l'educació. El Tribunal Constitucional, en la sentència que comentem, sosté –en primer lloc– que aquesta article reconeix un *dret fonamental* i no una mera *garantia institucional*. És a dir, que l'autonomia universitària no s'ha d'entendre només com la protecció constitucional de les universitats com a entitats especials de dret públic, sinó com a esferes de llibertat que el legislador ha de respectar i, en regular-les, ho ha de fer sense vulnerar el seu contingut essencial (art. 53.1 de la Constitució).³ El dret de sufragi és, per exemple, un dret fonamental, una esfera que el legislador no pot limitar legislativament més que respectant el seu contingut essencial. El dret comporta també garanties institucionals, per exemple l'organització de les eleccions, l'establiment de les autoritats electorals, etc. En canvi, la protecció constitucional dels sindicats és una garantia institucional (art. 7 de la Constitució) per més que relacionada, és clar, amb el dret fonamental d'associació.

En segon lloc, segons la sentència, el titular d'aquest dret no és la institució universitària, sinó els membres de la seva comunitat. Els titulars dels drets fonamentals són individus i, per això, la construcció de la sentència diu alguna cosa que el tenor literal de l'article no diu, que els membres de la comunitat universitària tenen el dret fonamental a l'autonomia universitària.

En tercer lloc, aquest dret és configurat com un dret instrumental per protegir els tres drets reconeguts en l'art. 20.1:

Se reconocen y protegen los derechos:

- a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

¹ Destaquem-ne alguns: Nieto (1979-80), Ramón- Fernández (1982), García de Enterría (1988), Leguina Villa (1991), Embid Irujo (1998), Torres Muro (2005), Sosa Wagner (2007), Cámara Villar (2012), Expósito (2012).

² STC 26/1987, de 27 de febrero.

³ Més sobre aquesta distinció dogmàtica entre dret fonamental i garantia institucional, per ex., a Baño León (1988).

- b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.
- c) A la libertad de cátedra.

En especial, com un instrument per protegir la llibertat de càtedra. El Tribunal Constitucional considera que d'aquesta manera aquest dret queda més protegit de les possibles ingerències del legislador.

Amb aquesta doctrina treu conseqüències que, especialment, van significar la declaració d'inconstitucionals d'algunes previsions de la llavors vigent Llei de Reforma universitària de 1983, LRU). La Llei concedia al Consell Social, la composició del qual determina que 3/5 parts del mateix seran representants de la societat externs a la universitat, competències no només per l'aprovació del pressupost sinó per l'aprovació de la planta de professorat i la regulació dels llocs de treball (arts. 39.1 i 47.3) de la universitat. Doncs bé, el Tribunal argumenta que donat que l'autonomia universitària és un dret de la comunitat universitària, un dret que és un instrument per protegir la llibertat acadèmica, llavors aquesta competència concedida a un òrgan que és majoritàriament extern podria socavar aquesta autonomia.

Aquesta decisió va convertir els Consells Socials a Espanya en una mena d'òrgans de control, de fiscalitzadors, de les decisions preses per la Junta de Govern (que en la reforma de la LOU de 2001, va passar a denominar-se 'Consell de Govern'), que és un òrgan intern.

No hi ha dubte que aquesta decisió inclinava el govern de la universitat a favor del professorat. Aquesta tensió, entre el poder del professorat i el poder de la societat de la qual forma part, acompanya les universitats des de l'Edat Mitjana quan van aparèixer.

Crec, en qualsevol cas, que aquesta decisió (que el Tribunal ha mantingut en decisions posteriors),⁴ ha determinat el paper que ha representat el Consell Social a les nostres universitats. Un paper que no ha acabat mai essent, ni en els casos de col·laboració millor, de contribució nuclear al govern de la Universitat, de debat dels objectius i de les estratègies adequades.⁵ D'altra banda, en resultar emfasitzat el seu aspecte fiscalitzador, algunes vegades ha acabat generant tensions totalment innecessàries o substituint la tasca que ha de fer el govern autònom, que té la competència de finançar la universitat.

Nogensmenys, era aquesta l'única lectura que la Constitució de 1978 admetia? La resposta és negativa i a continuació tractaré d'explicar el perquè.

2. Els vots particulars

La majoria de sistemes democràtics contenen la institució del vot particular de les decisions judicials de caràcter col·legiat. Consisteix en la possibilitat que tenen els magistrats integrants de l'òrgan d'afegir a la sentència un comentari personal que potser un vot particular en dissidència, és a dir explicant les raons que el van portar a votar en contra de la decisió majoritària de l'òrgan; o també en concurrència, és a dir les raons que el van dur a votar amb la majoria, quan no coincideixen amb les raons de la majoria.

⁴ STC 99/1987, de 11 de junio, STC 55/1989, de 23 de febrero, STC 235/1991, de 12 de diciembre, STC 82/1994, de 14 de marzo, STC 75/1997, de 21 de marzo, STC 103/2001, de 23 de abril.

⁵ Vaig ser Rector de la Universitat Pompeu Fabra entre 2005 i 2013, i les dues Presidents del Consell Social amb les que vaig compartir la feina (Mercè Sala i Núria Basi) sempre van tenir la màxima disposició i estic feliç d'haver col·laborat amb dues persones tan capaces i ben disposades. Vull dir que el disseny institucional no generava incentius per un enrolament més gran del Consell Social. Com ara es diu, i és apropiat quan acaba de guanyar el Premi Nobel d'Economia Richard H. Thaler, no hi ha incentius institucionals que *empentin* en la direcció adequada (Thaler, Sunstein 2008).

La sentència que comentem té tres vots particulars de tres prestigiosos catedràtics d'universitat (que ara ja no són, lamentablement, entre nosaltres): Ángel Latorre, Luis Díez-Picazo y Francisco Rubio Llorente. El primer duu encara més enllà la posició majoritària i posa en dubte que sigui constitucional donar al Consell Social la competència d'aprovar el pressupost anual de la universitat. Deixem-lo de banda perquè requeriria una altra reflexió, per mostrar que la universitat només com a col·legi dels seus membres podria així anar en contra dels objectius de la societat democràtica que l'acull.

Els professors Luis Díez-Picazo i Francisco Rubio, en canvi, critiquen la construcció del Tribunal. Sostenen, amb bons arguments, que ni la redacció de l'art. 27.10 ni la seva ubicació a la secció primera del capítol II del títol I de la Constitució, duu necessàriament a considerar que aquesta disposició reconeix un dret fonamental. Conceptualment, recorda Rubio Llorente, ni tot allò que és un dret fonamental comporta tenir a disposició el recurs d'empara, ni tal possibilitat està necessàriament exclosa pels casos de garantia institucional. Ambdós consideren que la llibertat de càtedra, amb la llibertat ideològica, d'investigació científica i de creació, protegeixen tot allò que s'ha de protegir i de manera suficient com a drets individuals. I afegeixen, bastant raonablement, que si fos un dret fonamental ho seria de les universitats i no dels membres de la comunitat.

Per tant no estan d'acord en les restriccions que la sentència estableix per la configuració legislativa de la comunitat universitària. Tan òrgan de la universitat és el Consell Social com el Consell de Govern i, per tant, distribuir les competències entre ells d'una manera o una altra no afecta l'autonomia de les universitats.

Crec que aquesta posició, minoritària i dissident, hauria estat més benèfica per les universitats. Les hauria fet menys dependents de la corporació dels professors que, com és obvi, tenim els nostres interessos i aquests interessos, malauradament, no són sempre els de la institució. D'altra banda, obrir la universitat a aquest diàleg entre els dos òrgans principals del seu govern hauria tingut conseqüències positives. La més important la de flexibilitzar la planta de la universitat, obrir-la més a professors vinguts de fora de la universitat, per exemple: l'endogàmia de les universitats públiques espanyoles, mesurada com el percentatge de professors permanents que han llegit la tesi doctoral a la mateixa universitat, s'apropa a l'escandalosa xifra del 75%,⁶ permetre diferències salarials d'acord amb el rendiment i la dedicació.

Entre els jutges de la Cort Suprema dels Estats Units un dels més famosos és Oliver Wendell Holmes, Jr. Bé, Holmes és més conegut pels seus 'dissenting votes' que quan redactava una decisió en nom de la majoria, de fet és conegut com 'the Great Dissenter'.⁷ Ara tots reconeixem que Holmes gairebé sempre tenia la raó, però va haver de passar un temps. M'agradaria que el mateix passés en aquest cas. El futur de la governança de les nostres universitats, si no vol romandre obsolet, haurà de caminar de la mà del que suggerien Díez-Picazo y Rubio Llorente, em temo.

3. El Govern de les universitats⁸

La universitat, com d'altres àmbits, s'ha regulat tradicionalment al nostre país partint de la desconfiança prèvia, i per això multitud de regulacions referides al catàleg de titulacions, a la manera de seleccionar el professorat i tantes d'altres, i nul control a posteriori. I el que ens cal és

⁶ Informe CYD Universidades (2016).

⁷ Mendenhall (2017:9).

⁸ Aquest text està escrit amb plena sintonia amb un recent diagnòstic i proposta, Grau Vidal (2013). Em valc d'algunes idees ja expressades a Moreso (2017).

precisament el contrari: confiança prèvia, i per tant autonomia íntegra, i retiment de comptes a posteriori.

Aquest és un repte molt important per al nostre país. Tenim cossos d'alts funcionaris molt capaços, però estan acostumats al model de desconfiança prèvia i, per tant, saben molt bé com regular totes les eventualitats que pot deparar el futur i tractar de preveure-les, encotillant així allò que les institucions acadèmiques poden fer. En canvi, no tenim mecanismes sòlids per tal d'atribuir responsabilitat per les decisions preses. Això ens passa, desafortunadament, no només a les universitats, ens passa a tota l'activitat de l'administració pública.

Perquè aquest model de confiança i responsabilitat funcioni calen alguns canvis bastant obvis:

- a) L'òrgan de govern de les universitats ara és dual: un Consell de govern intern a la institució (amb representació majoritària de professors, però també d'estudiants i de personal d'administració) i un Consell Social, bàsicament format per persones de la societat civil, externes a la Universitat que té funcions, apart de l'aprovació del pressupost, més aviat de control. Cal, com s'ha fet a tota Europa, crear un sol òrgan de govern de la institució, un òrgan mixt, que permeti incorporar de debò la visió de fora, i que comprometi als membres externs d'aquest òrgan a cercar i aconseguir fonts addicionals per la universitat. Per dur-ho a terme cal abandonar la jurisprudència de la sentència del Tribunal Constitucional de 1987. En nom de l'autonomia universitària es decanta a favor de la corporació dels professors, dels seus interessos. I, és clar, els professors han de ser escoltats: la qualitat d'una universitat depèn de dues coses bàsicament, de la qualitat dels seus estudiants i de la qualitat dels seus professors. No obstant, no sempre són els professors des de dintre els que tenen la visió més adequada de les coses. Cal reformar la Llei d'universitats de l'Estat. Una proposta interessant, que darrerament circula, és la següent: fer una llei amb una regulació més bàsica i mínima i deixar que les universitats que vulguin prenguin tota l'autonomia: és transformin en Fundacions de caràcter públic i puguin decidir lliurement moltes de les coses a les quals em referia. Portugal ha fet una experiència recent en aquest sentit i, pel que sembla, li ha anat prou bé.⁹
- b) Si és fa això, crec jo, l'elecció del Rector, la nostra *vexata quaestio*, ja no és tan important. Òbviament el rector hauria de donar compte de la seva tasca davant d'aquest òrgan, però en la seva elecció s'ha de seguir comptant amb la comunitat acadèmica, per exemple un Claustre o Senat podria presentar una terna al consell perquè triés, o qualsevol altre model que, tenint en compte la comunitat universitària a la que hauria de dirigir, el faci responsable davant de l'òrgan de govern d'aquesta comunitat. Ara mateix, la responsabilitat està tan fragmentada que és difícil de reconèixer, però en canvi el rector té una insostenible lleugeresa davant d'òrgans assemblearis que, massa vegades, esdevenen obstacles per fer allò que hem de fer.
- c) El rector hauria d'anomenar, altar vegada escoltada la comunitat rellevant, els degans i directors de departament, és a dir, els responsables de les unitats operatives de la universitat que així s'incorporarien al seu equip executiu. Es l'única manera en la qual el govern de la universitat pot ser responsable de les estratègies i els resultats, si pel contrari és hostatge d'una xarxa espessa de regles i òrgans, pro fa si se'n surt en ser un generador de consensos.
- d) L'estructura administrativa es va reforçar, a la LRU de 1983, amb la introducció de la figura del gerent. Cal professionalitzar més l'estructura administrativa i enrobustir-la, les plataformes de docència, el suport de la recerca i de la transferència, els recursos

⁹ Ley 62/2007.

de l'aprenentatge i informació cada vegada requeriran més recursos materials i uns recursos humans més professionals, flexibles i articulats.

Em sembla que ara les coses estan ja madures per fer aquests canvis. Necessitem que la societat faci seva la universitat. La universitat és la institució que té més prestigi a la nostra societat,¹⁰ però aquest prestigi no s'ha transformat encara amb un canvi cultural, que la societat la faci seva, que se'n senti orgullosa, que li demani més i que, per fer-ho possible, li doni els estris que li calen.

Les darreres dècades a Catalunya han suposat un increment substancial de progrés, modernitat i benestar. En cinquanta anys el país, com Espanya tota, ha canviat de dalt a baix. Les universitats han seguit al país en aquest procés. L'augment de les publicacions científiques, de la qualitat del que s'ensenya a les aules, de la manera de gestionar els recursos públics, ha estat senzillament espectacular. És cert que, quan parlem de la universitat en els darrers anys, sempre se'ns recorda que cap de les nostres universitats apareix en cap dels rànquings de referència (que són el AWRU de Shanghai, el del *Times Higher Education* i el QS) entre les cent primeres. I això és cert, però poques vegades s'afegeix que tres de les nostres universitats apareixen entre les dues-centes primeres en algun dels rànquings. I això és molt rellevant perquè significa que prop del 40% dels estudiants universitaris catalans cursen els seus estudis a universitats que estan entre el 2% de les millors del món (al món hi ha entorn de trenta mil universitats). O, per exemple, que Barcelona és la tercera ciutat europea amb més nombre d'universitats entre les cent primeres d'Europa, només superada per Londres i París. No obstant, és obvi que no podem conformar-nos amb la situació assolida i que els reptes per al futur són molt importants. Al igual que el nostre teixit empresarial i la nostra administració pública les nostres universitats han de ser, per al futur que ens espera, més competitives i han de contribuir millor a la cohesió de la nostra societat. Aquest és el llegat de les societats europees precisament: societats competitives, capaces de crear i augmentar la riquesa, i societats cohesionades socialment, capaces de redistribuir la riquesa amb equitat.

Doncs bé, una de les coses que hem de canviar és la governança de les nostres universitats. Si la canviem, i fem algunes coses més referides al finançament i al reclutament del professorat, llavors la universitat catalana contribuirà millor a teixir una societat més competitiva i més cohesionada i, potser com a torna, en una dècada tindrem una universitat catalana entre les primeres cent del món.

Referències bibliogràfiques

Aghion, PH.; Dewatripont, M.; Hoxby, C.; Mas-Colell, A.; Sapir, A.: 'Why Reform Europe's Universities? *Bruegel policy brief*, 2007/04.

Baño León, J.M. (1988): 'La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española', *Revista española de Derecho Constitucional*, 8, núm. 24: 155-179.

Cámara Villar, G. (2012): 'Naturaleza, contenido y alcance constitucionales de la autonomía universitaria (enfoque jurisprudencial y doctrinal de las principales cuestiones planteadas en el artículo 27.10 de la Constitución', *Revista catalana de dret públic*, 44: 67-109.

CEO (2017): *Baròmetre d'opinió política*. Centre d'Estudis d'Opinió. Generalitat de Catalunya. http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/docs/2017/07/21/11/05/dcd33904-cf5e-4a9f-8827-7d0f28160660.pdf

10 CEO (2017).

CYD (2016): *Informe Universidades:*
http://www.fundacioncyd.org/images/informeCyd/2016/Cap1_ICYD2016.pdf

Expósito, E. (2012): 'Naturalesa, contingut i abast constitucional de l'autonomia universitària (enfocament jurisprudencial i doctrinal de les principals qüestions plantejades en l'article 27.10 de la Constitució)', *Revista catalana de dret públic*, 44: 285-314.

Embid Irujo, A. (1998): 'La autonomía universitaria y la autonomía de las Comunidades autónomas', *Revista de administración pública*, 148: 7-50.

García de Enterría, E. (1988): 'La autonomía universitaria', *Revista de administración pública*, 117: 7-22.

Grau Vidal, F. X. (2013): *Autonomía universitaria y sistema de gobernanza*. Tarragona: Universitat Rovira i Virgili.

Leguina Villa, J. (1991): 'La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional', en S. Martín-Retortillo (ed.), *Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol 2: De los derechos y deberes fundamentales, 1199-1212.

Mendehell, A. (2017): *Oliver Wendell Holmes, Jr. Pragmatism, and the Jurisprudence of Agon. Aesthetic Dissent and the Common Law*. Lewisburg, Pa.: Bucknell University Press.

Moreso, J.J. (2017): 'Universitats, competitivitat i cohesió', *F. La revista de Foment*, 2153 (tardor): 30-34.

Nieto, A. (1979-80): 'Autonomía política y autonomía universitaria', *Revista de derecho político*, 5: 77-90.

Ramón-Fernández, T. (1982): *La autonomía universitaria: ámbito y límites*, Madrid: Civitas.

Sosa Wagner, E. (2007): *El mito de la autonomía universitaria*, Madrid: Thomson Civitas.

Sunstein, C. (2016): 'More Transparency Could Improve Lives', *The Royal Gazette*, Sept.2. <http://www.royalgazette.com/opinion/article/20160902/more-transparency-could-improve-lives>

Thaler, R. H.; Sunstein, C. R. (2008): *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, New Haven: Yale University Press.

Torres Muro, I. (2005). *La autonomía universitaria: aspectos constitucionales*, Madrid: centro de Estudios Políticos y Constitucionales.