

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS UNIVERSITARIOS EN ESPAÑA

Tomás Quintana López

Catedrático de derecho administrativo
de la Universidad de León

Sumario

- I. Introducción.
- II. La gestión y prestación de los servicios universitarios por la propia organización administrativa.
- III. Mediante relaciones convencionales.

I. Introducción

Finalmente, tras un debate parlamentario que reflejó posiciones encontradas, el artículo 1.1 de la Ley 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria (LRU), reconoció que las tareas docentes, de investigación y estudio que corresponde realizar a la universidad constituyen el servicio público de la educación superior.¹ Pese a no ser, a nuestros efectos, necesario reparar en las cuestiones que suscita el concepto de servicio público, interesa, sin embargo, destacar que la configuración legislativa del servicio que presta la universidad, atendiendo a la conocida dicotomía, se acerca a la comprensión *uti universi* del mismo, en el sentido de que somos la ciudadanía en general, los destinatarios que directa o indirectamente recibimos las prestaciones inherentes al servicio de educación superior, tal como fácilmente se deduce de la lectura del artículo 1.2 LRU, precepto en el que se fijan las funciones de la universidad al servicio de la sociedad,² y que sintéticamente la exposición de motivos de la

1. Sobre el significado de la educación superior como servicio público, con fundamentos doctrinales y jurisprudenciales, Tardío Pato, J. A.: *El derecho de las Universidades públicas españolas*, vol. II, PPV, 1994, pág. 1173 y ss. Precisamente, la consideración de la educación superior como servicio público, ha llevado a reconocer que éste debe constituir un límite a la autonomía universitaria; así lo ponen de relieve Nieto García, A.: «Autonomía política y autonomía universitaria», *Revista del Departamento de Derecho Político*, UNED, núm. 5, pág. 82 y ss.; Leguina Villa, J., y Ortega Álvarez, L.: «Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria», REDA, núm. 35, pág. 551 y ss.; también el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 26/1987, de 27 de febrero, advirtió acerca de los límites que para la autonomía universitaria, configurada incluso como derecho fundamental, supone la consideración legal (artículo 1.1 LRU) de la educación superior como servicio público.

2. Artículo 1.2 de la Ley 11/1983:

«Son funciones de la Universidad al servicio de la sociedad:

a) La creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura.

b) La preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos o para la creación artística.

Ley 11/1983 concreta en el desarrollo científico, la formación profesional y la extensión de la cultura.

La actividad prestacional de las universidades,³ como la que realizan otras administraciones públicas,⁴ admite ser gestionada a través de formas diversas, reconducibles, no obstante, a tres genéricas modalidades: actuando directamente mediante su propia organización, interponiendo personificaciones dependientes absolutamente de ella o bien integradas o participadas por ella y, por último, conviniendo con terceros determinada actuación mediante alguna fórmula convencional, formas de actuación o de prestación de servicios, entendido en su más amplia acepción, que desde hace tiempo cuentan con una pormenorizada regulación en el ámbito de una Administración señaladamente prestacional como es la local,⁵ y de la que hoy por hoy carece la normativa reguladora de las universidades públicas, carencia que, sin embargo, en absoluto priva a las administraciones universitarias de actuar en esa triple vertiente, máxime cuando, además de los atributos inherentes a la personificación de que gozan las universidades, se hallan habilitadas para desarrollar sus funciones en régimen de autonomía,⁶ cuya concreción el legislador ha precisado a través del conjunto de facultades que el artículo 3.2 LRU pone a disposición de las universidades, algunas de las cuales, como veremos, legitiman a la universidad para adoptar decisiones capitales en aras del mejor cumplimiento de sus funciones; todo ello, sin perjuicio de que, como reconoce el Tribunal Constitucional en Sentencia 130/1991, de 6 de junio «[...] la Universidad —una vez delimitado legalmente el ámbito de su autonomía— posee en principio plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la Ley [...]», lo que supone la atribución de una especie de habilitación residual para

c) El apoyo científico y técnico al desarrollo cultural, social y económico, tanto nacional como de las Comunidades Autónomas.

d) La extensión de la cultura universitaria.»

3. En gran medida, la actividad de las universidades debe ser calificada de material o técnica. De esta naturaleza participa la enseñanza y la investigación si se consideran despojadas de toda otra actividad de gestión que sea inherente a la misma. *Vid.*, sobre la actividad material de la Administración, García de Enterría, E., y Fernández Rodríguez, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo I*, séptima edición, Madrid, 1995, pág. 782 y ss.

4. Aunque la naturaleza jurídica de las universidades públicas, sobre todo después de la Ley 11/1983, es una cuestión controvertida, no resulta objetable que se trata de administraciones. *Vid.* un amplio análisis del tema en Tardío Pato: *El derecho... II, cit.*, pág. 643 y ss. Recientemente, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado, en su disposición adicional décima incluye bajo el rótulo «Régimen jurídico de determinados organismos públicos» a las universidades no transferidas, disponiendo que se registrarán por su normativa específica y supletoriamente por la Ley 6/1997.

5. De ahí que la doctrina se haya ocupado de estudiar las modalidades de prestación de los servicios locales previstas en las normas en cada momento vigente; pueden recordarse García de Enterría: «La actividad industrial y mercantil de los Municipios», RAP, núm. 17; Albi, F.: *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones locales*, Aguilar, Madrid, 1960. Más recientemente y en tres ediciones, Sosa Wagner, F.: *La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas, Madrid.

6. Autonomía universitaria a la que se ha identificado como derecho fundamental por el Tribunal Constitucional a partir de su Sentencia 26/1987, de 27 de febrero, no exenta en este extremo de discrepancias en el seno del propio órgano, como lo atestiguan los dos votos particulares que se mantuvieron ante la mayoritaria opinión de otros magistrados, discrepancia que también se ha reflejado en la doctrina; ampliamente, en Tardío Pato: *El derecho... II, cit.*, pág. 1216 y ss.

actuar, siempre en el marco que representa el ordenamiento jurídico, al servicio de la mejor atención al desarrollo científico, la formación de profesionales y la extensión cultural, funciones que las universidades pueden realizar actuando en aquella triple modalidad ya significada. A ello atienden las páginas que siguen, con la excepción de la gestión de los servicios universitarios mediante nuevas personificaciones creadas *ad hoc*, de las que las llamadas fundaciones generales universitarias quizá constituyan la experiencia más reiterada, pero no única, pues no es infrecuente que las universidades constituyan o participen en la creación de entidades societarias o simples asociaciones, mediante las que indirectamente también se atiende el cumplimiento de las funciones que la Ley les ha encomendado; excluidas estas personificaciones del presente estudio, en él se van a analizar algunos aspectos de la prestación de los servicios universitarios directamente por la propia Administración o a través de convención con tercero.

II. La gestión y prestación de los servicios universitarios por la propia organización administrativa

Es la forma primaria que la universidad tiene de cumplir sus funciones; todas sus funciones, podríamos afirmar, si bien ésta es una opción parcial y progresivamente compartida con otras por el conjunto de universidades públicas, por lo que en la actualidad buena parte de las tareas que desempeñan, relacionadas con el desarrollo científico, la formación de profesionales y la extensión cultural, son realizadas por organizaciones distintas o, al menos, formalmente distintas a las universidades. Ahora bien, aunque la normativa universitaria, particularmente la LRU, que es la que podría haberlo hecho, no ha establecido ningún límite a la realización de las prestaciones correspondientes a las citadas tres funciones de la universidad (artículo 1.2 LRU) por parte de terceros, tal como viene imponiéndolos la normativa local,⁷ parece razonable el reconocimiento de un núcleo en estas funciones que deba ser inexcusablemente actuado directamente por la universidad, núcleo que en cada una de esas tres funciones puede tener distinta amplitud, pero que, en cualquier caso, debe asegurar a la Administración universitaria la dirección del servicio, cuando no la prestación del mismo en su seno y con sus propios medios. En definitiva, el grado o intensidad de la intervención de la Administración universitaria en la prestación de todos y cada uno de los servicios que presta no tiene que ser necesariamente el mismo, porque tampoco lo es la naturaleza de aquellos; así, fácilmente se convendrá en que nada de lo que es la docencia reglada, como actividad administrativa material o técnica, pueda sustraerse a la prestación directamente por la Administración universitaria y con sus propios medios.⁸ Sin embargo, tampoco resulta difícil de admitir

7. Concretamente, los artículos 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y 95.1 del texto refundido, aprobado por Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, en materia local, imponen que los servicios que impliquen ejercicio de autoridad se gestionen directamente. *Vid.* Sosa Wagner: *La gestión...*, *cit.*, 3ª edición, pág. 64 y ss.

8. De ahí que la Ley 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria, regule de forma exhaustiva el profesorado universitario, integrado de forma principal por funcionarios públicos, sin perjuicio de que las universidades puedan contratar otro tipo de profesorado (asociados y visitantes) y ayudan-

que la vertiente no reglada de la docencia —por seguir con el ejemplo— y, en general, las actividades que integran la extensión cultural, pueda ser gestionada por alguna suerte de ente interpuesto, si con ello la gestión del servicio resulta más eficaz.

Dada la relación instrumental de la potestad organizatoria de las administraciones públicas con la gestión de los servicios que tengan a su cargo y, en particular, la gestión directa de los mismos, resulta oportuno realizar algunas consideraciones sobre la que ostentan las universidades públicas. Pues bien, éstas, como cualquier administración —máxime tratándose de entes esencialmente prestacionales—, disponen de la facultad de conformar su propia estructura, bien que atendiendo a límites legales e, incluso, constitucionales, con el objeto de mejorar el cumplimiento de los servicios cuya gestión les corresponde realizar directamente o simplemente responder de su adecuada prestación. A esta general apreciación, común a cualquier administración pública, debe añadirse la especial habilitación de que disponen las universidades para ejercer la potestad organizatoria con base en la autonomía constitucionalmente garantizada que ostentan en aras de la libertad académica. Sobre el particular, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional mantenida en su Sentencia 106/1990, de 6 de junio, ha de aceptarse que la autonomía universitaria incide positivamente en el alcance del ejercicio de la potestad organizatoria de las administraciones universitarias «pues dicha autonomía se proyecta internamente, y ello aun con ciertos límites, en la autoorganización de los medios de que dispongan las universidades para cumplir y desarrollar las funciones que, al servicio de la sociedad, les han sido asignadas [...]» a lo cual podría añadirse, también atendiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 106/1990) que, sin embargo, tales medios personales y materiales han tenido que ser puestos previamente a disposición de las universidades por parte del Estado o de las comunidades autónomas competentes en la materia, argumento que ha permitido al máximo intérprete de la Constitución aceptar la constitucionalidad de la reestructuración universitaria de Canarias operada particularmente por el artículo 2 de su Ley 5/1989, de 4 de mayo, sin que se considerara que ello atentaba a la autonomía universitaria y, en especial, a tres de las expresiones en que se manifiesta: la selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como a la determinación de las condiciones en que ha de desarrollar sus actividades y, por último, a la elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación (artículo 3.2.ª, e y f LRU). De esta forma, salvada como quedó la constitucionalidad del artículo 2 de la citada Ley canaria, también ha quedado fijado un importante límite a la potestad universitaria de autoorganización.

Continuando con la potestad organizatoria y considerando que está presente o

res —que en determinadas circunstancias también pueden impartir docencia reglada—, contratación que la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencia de 12 de diciembre de 1990, Ar. 9636) considera administrativa especial. Es decir, el legislador ha dispuesto que necesariamente exista un cuadro profesional en cada universidad para que desarrolle las tareas docentes y, dentro de éstas, inexcusablemente las de carácter reglado, con un régimen jurídico preciso, que se deriva, además de las previsiones que sobre el particular contiene la propia LRU, de lo establecido por el Real decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre régimen del profesorado universitario, marco normativo en el que se refleja que el profesorado universitario encargado de las tareas propias de la docencia reglada, ha de estar vinculado a las universidades como funcionarios o mediante contrato administrativo.

forma parte de otras potestades de titularidad administrativa⁹ y, en particular, a nuestros efectos, de las universidades, como señaladamente ocurre con la competencia que, dentro de los términos de la LRU, éstas disponen para elaborar sus estatutos y demás normas de funcionamiento (artículo 3.2.a LRU), resulta oportuno reparar en otra de las manifestaciones de la potestad organizatoria recogida en el artículo 3.2.g LRU en favor de las universidades, como un pilar más de los que dan sustento a su autonomía: «La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia.»

Pues bien, la operatividad de la potestad que alberga el precepto citado ha sido objeto de delimitación por el Tribunal Constitucional en una reiterada jurisprudencia, de la que el más acabado ejemplo es la STC 55/1988. Sobre la base de distinguir, con apoyo en los artículos 7, 8 y 9 LRU, entre estructuras universitarias básicas y las que no tienen esa entidad, reconoce aquel carácter, por una parte, en las facultades, escuelas técnicas superiores y escuelas universitarias, en cuanto órganos a los que se encomienda la gestión administrativa y la gestión de las enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de títulos académicos, y, por otra, en los departamentos, al ser órganos encargados de organizar la docencia e investigación del área o áreas de conocimiento que lo integran; considerando, por exclusión, que lo que no son centros o departamentos, constituye la otra estructura al servicio de la docencia e investigación a que se refiere el artículo 3.2.g LRU, es decir, la estructura específica.

Esta nítida línea divisoria marcada por el Tribunal Constitucional, en lo que a la organización universitaria al servicio de la docencia e investigación se refiere, incide singularmente en la capacidad de creación y supresión de órganos, de forma que atendiendo a lo que disponen los artículos 9 —referido a las facultades y escuelas técnicas superiores y universitarias— y 10 —institutos universitarios—,¹⁰ ambos de la LRU, su creación y supresión ha de ser acordada por la comunidad autónoma cuando ostente competencias en materia de educación universitaria o, en su caso, por el Estado, a propuesta del consejo social de la universidad respectiva y previo informe del Consejo de Universidades. Los departamentos, sin embargo, han de ser creados, modificados y suprimidos por la propia universidad, si bien de conformidad no sólo con los propios estatutos, sino «de acuerdo con las normas básicas aprobadas por el Gobierno a propuesta del Consejo de Universidades» (artículo 8.4 *in fine* LRU); precisamente, la dicción transcrita de este artículo fue

9. Cf. Santamaría Pastor, J. A.: *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, pág. 907, donde se afirma: «La potestad organizatoria es un concepto-síntesis o finalista, que engloba bajo un sólo rótulo todas las potestades públicas, en cuanto se dirigen a la creación, configuración, puesta en marcha o modificación de las organizaciones.»

10. Debe anotarse que la STC 55/1988, fundamento jurídico seis, no incluye expresamente entre las estructuras básicas de la universidad a los institutos universitarios, lo que pudiera obedecer a que el Tribunal Constitucional en ese fundamento se está refiriendo a la actividad universitaria docente («[...] por o que se refiere a la docencia [...]»), y, como se sabe, los institutos universitarios están destinados fundamentalmente a la investigación científica, técnica o creación artística, lo cual no impide, sin embargo, reconocer que a éstos y a los centros docentes y departamentos, los artículos 7, 8, 9 y 10 LRU les ofrecen el mismo fundamento para considerarlos como estructuras universitarias básicas, máxime cuando los institutos universitarios, además de estar vinculados a tareas de investigación, también pueden realizar actividades docentes de especialización y, sobre todo, impartir enseñanzas regladas del tercer ciclo.

recurrida y desestimada la pretendida declaración de inconstitucionalidad siempre que el contenido de las normas básicas que el Gobierno dicte no reduzcan «la capacidad de autogobierno de cada Universidad más allá de lo necesario para garantizar la estructura departamental establecida en los apartados anteriores del mismo artículo 8», de manera que «es admisible reconocer al Gobierno de la Nación la posibilidad de establecer otras normas básicas con la misma finalidad (homologación del sistema educativo y coordinación de la investigación científica y técnica), pero tales normas deben contener un elevado margen de flexibilidad, de modo tal que pueda cada universidad, conocedora de sus límites, sus necesidades, sus posibilidades reales y sus preferencias, y ponderando todas estas circunstancias, decidir cómo configurar sus "órganos básicos" de investigación y enseñanza» (STC 26/1987). Cabe apreciar, pues, que el Tribunal Constitucional, pese a admitir la legitimidad de las normas administrativas básicas reguladoras de los departamentos universitarios,¹¹ reconoce una amplia potestad organizatoria de las universidades en orden a la configuración departamental, potestad que más tarde el propio Tribunal Constitucional, en sus sentencias 55/1989 y 106/1990, ha limitado con apoyo en la consideración de los departamentos como estructuras básicas de la universidad y no integrantes, por tanto, de las estructuras específicas para la investigación y la docencia a que se refiere el artículo 3.2.g LRU, sobre las que, como sabemos y se encarga de recordar la STC 157/1994, de 23 de mayo, las universidades tienen plena disponibilidad.

En definitiva, las estructuras universitarias básicas constituyen un *prius* al ejercicio de la potestad organizatoria de que las universidades disponen, por lo que su alcance podríamos decir que aparece más o menos intensamente condicionado cuando se refiere a centros docentes, institutos universitarios y departamentos, en los términos de los artículos 7, 8, 9 y 10 LRU y de la doctrina constitucional que ha quedado reflejada, y a cuyo servicio el propio Tribunal Constitucional, desde su Sentencia 26/1987, ha reconocido la adecuación a la Constitución y, en particular, a la autonomía universitaria que en ella se alberga, el control de legalidad que el Gobierno de la Comunidad o, en su caso, del Estado, pueden ejercer en el momento de aprobar los estatutos —o sus modificaciones— presentados tras su elaboración en el seno de la propia universidad, control de legalidad que debe servir, incluso, para reconducir a sus justos límites las previsiones que los estatutos que las universidades presenten para su aprobación puedan contener sobre el alcance de la potestad organizatoria de las propias universidades, tal como cabe deducir de la jurisprudencia constitucional y, en particular, de la STC 55/1988.

Por el contrario, el alcance de la potestad organizatoria, en atención a lo anteriormente expuesto, puede afirmarse que es amplísimo cuando se proyecta sobre la creación, modificación o extinción de las que sería posible denominar estructuras universitarias complementarias para la docencia e investigación.¹² No obstante, debe advertirse que el Real decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de universidades y centros privados, fija una serie de requisitos

11. Constituidas por el Real decreto 2360/1984, de 12 de diciembre, sobre departamentos universitarios, modificado en aspectos muy concretos por el Real decreto 1173/1987, de 25 de septiembre.

12. Según la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1995 (Ar. 3168), las potestades organizatorias de que disponen las administraciones universitarias, aun siendo ampliamente discrecionales, no pueden ejercerse de forma arbitraria.

para la creación de universidades públicas, con un grado de detalle y pormenorización que pueden constituir verdaderos límites a la potestad de las universidades de organizar los medios de que disponen; ciertamente, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 131/1996, de 11 de julio, ha puesto coto a esa exagerada pormenorización al privar de carácter básico a esa norma en cuanto que, por ejemplo, fija el número de horas de utilización del servicio de biblioteca, las salas de lectura, el sistema de archivo y préstamo, o el número de deportes cuya práctica ha de quedar garantizada por parte de las universidades que se creen; ahora bien, tal pronunciamiento del Tribunal Constitucional no supone, en principio, garantía alguna para el ejercicio que las universidades puedan realizar de su potestad de autoorganización, dado que los límites que de esta Sentencia se derivan afectan a la facultad del Estado para establecer tales requisitos con base en sus competencias para dictar la normativa básica en la materia, por lo que similares previsiones a las que han sido privadas de carácter básico por el máximo intérprete de la Constitución podrían ser dictadas por las comunidades autónomas en virtud de sus competencias de desarrollo de la legislación estatal aceptada como básica, de lo que se deduce la reducida virtualidad de la STC 131/1996 para reforzar la potestad de las universidades para decidir acerca de la creación de unas estructuras que, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional que conocemos, no pueden calificarse de básicas y sí de específicas o complementarias (artículo 3.2.g LRU). Pues bien, en mi criterio, precisamente por ese carácter no básico, es defendible que buena parte de aquello que la STC 131/1996 ha considerado ajeno a las competencias normativas del Estado forme parte de la disponibilidad de las propias universidades sobre la organización de sus específicas y complementarias estructuras, sin que, por tanto, se considere legítima la intervención autonómica para regular extremos como los que han sido objeto del pronunciamiento que se acaba de citar.

III. Mediante relaciones convencionales

Paralelamente a la actividad que la propia organización administrativa universitaria despliega para cumplir las funciones correspondientes al servicio público de educación superior en sus diferentes manifestaciones, las universidades públicas, como administraciones que son, tienen a su disposición y, a la vez, se hallan sometidas a los instrumentos normativos de general aplicación a las administraciones y, en particular, a las reglas que pautan las relaciones convencionales entre las administraciones públicas y de éstas con particulares, en tanto en cuanto a través de estos mecanismos también se puede atender al cumplimiento de sus funciones.

Consideramos a continuación algunos aspectos de las relaciones convencionales de las universidades públicas:

a) Las universidades son administraciones sometidas al ámbito de aplicación de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las administraciones públicas y al sistema de fuentes que de ella se deriva.

En efecto, así lo impone el artículo 1 de esta Ley, por lo que la contratación que para el cumplimiento de sus funciones realicen las universidades se halla sometida a

la legislación básica aprobada por el Estado, constituida, hasta el momento, por la Ley 13/1995, en los términos de su disposición final primera, y por el Real decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley de contratos de las administraciones públicas, también básica aunque no en su totalidad, de acuerdo con lo que establece también su disposición final primera; todo ello sin perjuicio de la habilitación que la disposición final tercera de la Ley 13/1995 realiza en favor de la Administración del Estado para que proceda al desarrollo de ésta, lo que también puede tener carácter básico «cuando constituya el complemento necesario [...] y así se señale en la propia norma de desarrollo», cosa que hasta la fecha no se ha hecho en toda su extensión, según confiesa el preámbulo del Real decreto 390/1996, anteriormente citado. Consecuentemente con la distribución de competencias normativas en la materia, las comunidades autónomas en cuyos estatutos así se reconozca podrán proceder al desarrollo de la regulación estatal básica en materia de contratos de las administraciones públicas, desarrollo normativo que afectará a la contratación que realicen la propia Administración autonómica, las entidades locales de su territorio y las universidades del mismo.¹³

b) Las universidades son administraciones cuya actividad contractual no sólo se halla sometida al sistema de fuentes anterior, sino que también se encuentra vinculada a decisiones administrativas adoptadas por la Administración estatal y autonómica.

Aunque no se pretende ilustrar la precedente afirmación con todas las posibles resoluciones que la Administración del Estado y administraciones autonómicas puedan adoptar con incidencia en la contratación que realicen las universidades, seguramente sea de interés reparar en alguna de las que considero más significativas. Así, la clasificación que el empresario precisa para poder realizar determinados contratos administrativos es el resultado del ejercicio de una competencia que el artículo 29 de la Ley 13/1995 atribuye o bien a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Economía y Hacienda, en cuyo caso produce efectos ante cualquier órgano de contratación de cualquier administración pública, o bien al órgano que ostente esa competencia en el ámbito organizativo de cada comunidad autónoma, en cuyo caso la eficacia de la clasificación alcanza a los contratos administrativos para los que la clasificación sea exigible, y que realicen los órganos de contratación de las administraciones públicas de su territorio, según se deduce de lo dispuesto por los apartados 3 y 4 del mismo artículo 29.¹⁴ En definitiva, pues, los acuerdos referidos a la clasificación de los empresarios que adopten la Administración estatal y administraciones autonómicas han de ser tomados en consideración por las universidades en aquellos contratos en que aquélla sea exigible.

13. Más ampliamente, sobre el alcance de la distribución de competencias normativas entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de contratación de las administraciones públicas en Quintana López, T.: *Comentarios de la Ley de contratos de las administraciones públicas*, libro colectivo, CEDECS, 2ª edición, Barcelona, 1996, pág. 19 y ss.

14. Sobre los órganos administrativos de clasificación y las circunstancias determinantes de la prohibición de controlar, *vid.*, Fuertes López, M.: *El contratista y el subcontratista ante las administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997. El tema también está tratado en los correspondientes apartados de las diversas obras surgidas con posterioridad a la aprobación de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las administraciones públicas.

A similares efectos conduce la lectura del artículo 21.3 de la Ley 13/1995, al atribuir al Ministerio de Economía y Hacienda la competencia para declarar la prohibición de contratar de quienes hayan incurrido en alguno de los supuestos contemplados en las letras *a* y *d* del artículo 20 de aquella Ley; o la lectura igualmente del mismo artículo 21.3, cuando más adelante establece que «En los supuestos previstos en la letra [...] *h* del propio artículo [20], a la Administración que hubiese acordado la suspensión de la clasificación o declarado la prohibición de la clasificación o declarado la prohibición infringida, con eficacia limitada a su propio ámbito, y sin perjuicio en el caso de ser autonómico o local, de su posterior comunicación a la Administración General del Estado para que, a la vista del daño causado a los intereses públicos, declare la prohibición con carácter general», lo cual supone que ha de ser la Administración estatal o autonómica la que tiene que declarar el incumplimiento de las obligaciones impuestas al empresario por los acuerdos de suspensión de las clasificaciones previamente otorgadas, con eficacia o bien en todo el territorio nacional o bien en el territorio de la correspondiente comunidad autónoma, por lo que esa declaración también vincula en ambos casos a las universidades. En sentido similar, la declaración de incumplimiento de la previa declaración de inhabilitación para contratar por los cauces establecidos en las letras *c* y *g* del artículo 20 de la Ley 13/1995, que corresponde a la administración contratante, ha de ser comunicada a la Administración general del Estado para que pueda declararse la prohibición con carácter general, por lo que si esta última declaración se produce, vinculará a todas las administraciones públicas, y también a las universidades. No parece necesario traer a estas páginas más supuestos en que se ponga de manifiesto la trascendencia de determinadas resoluciones administrativas, estatales y autonómicas, para la contratación de las universidades.

c) Las universidades pueden realizar, como cualquier otra administración pública, contratos administrativos y contratos privados en los términos de la Ley 13/1995.

Debido a la ausencia de referencias específicas a la contratación de las universidades públicas en esta Ley, no es necesario dedicar una particular atención a esta regulación básica sobre los contratos de las administraciones públicas desde la perspectiva de las universidades, máxime cuando tampoco la LRU contiene demasiadas previsiones atinentes al tema en cuestión.

En efecto, en esta última Ley solamente encontramos una previsión de directa incidencia en el régimen entonces vigente en materia de contratación administrativa, constituido, cuando se aprueba la LRU, por la Ley de contratos del Estado (Decreto 923/1965, de 8 de abril) y su reglamento, fundamentalmente. En particular, sobre la regulación de la adjudicación directa de suministros que tuvieran por objeto la adquisición de prototipos o la investigación, ensayo, estudio o puesta a punto (artículo 87.7 de la Ley de contratos del Estado). Frente a la adjudicación directa de los contratos de suministros que tuvieran esa finalidad, que, sin más límites, preveía el citado artículo 87.7 de la Ley de contratos del Estado en los términos que se acaban de señalar, el artículo 56.3 LRU establece que «Las universidades, previo acuerdo favorable del consejo social, podrán adquirir por el sistema de adjudicación directa los bienes de equipo necesarios para el desarrollo de sus

programas de investigación». Pues bien, partiendo de que la adquisición de bienes de equipo para realizar investigación debía efectuarse a través del contrato de suministro regulado entonces en los artículos 83 y ss. de la Ley de contratos del Estado, el transcrito artículo 56.3 LRU introdujo un control específico y previo a la adjudicación directa del contrato de suministros de bienes necesarios para la investigación, tal como permitía el artículo 87.7 de la Ley de contratos del Estado; es decir, el acuerdo favorable del consejo social.

En la actualidad, una vez derogada expresamente la Ley de contratos del Estado por la vigente Ley 13/1995, en su artículo 183.b se prevé la utilización del procedimiento negociado sin publicidad, entre otros supuestos, «cuando los productos de que se trate se fabriquen exclusivamente para fines de experimentación, estudio o desarrollo, no aplicándose esta condición a la producción en serie destinada a establecer la viabilidad comercial del producto o recuperar los costos de investigación y desarrollo». A la vista de este precepto, se plantea la duda sobre la pervivencia del límite derivado del artículo 56.3 LRU, ya no en relación con la adquisición por las universidades de bienes de equipo para investigación por adjudicación directa, sino, ahora, con su adquisición por procedimiento negociado, duda que ha sido resuelta por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa considerando que el artículo 56.3 LRU ha sido tácitamente derogado por el artículo 183.b de la Ley 13/1995.¹⁵ Sin embargo, no parece que esa solución sea concluyente, pues del contenido del mencionado artículo 56.3 LRU se puede deducir que el legislador quiso que el consejo social controlara, a través de su acuerdo previo y favorable, la adquisición por las universidades de los equipos de investigación bajo la vigencia de la Ley de contratos del Estado, en la que, como sabemos, la adquisición de bienes destinados a la investigación mediante contrato de suministro se podía hacer a través de la adjudicación directa de éste, control que al no haberse hecho desaparecer expresamente en la Ley 13/1995 entiendo que todavía pervive para las adquisiciones de los bienes de equipo necesarios para el desarrollo de la investigación, adquisiciones que ahora se deben realizar mediante contrato de suministro y a través del procedimiento negociado sin publicidad. Antes, bajo la Ley de contratos del Estado, y ahora que está vigente la Ley 13/1995, el acuerdo previo y favorable del consejo social previsto en el artículo 56.3 LRU tiene la consideración de una actuación administrativa previa, de un *interna corporis* de la propia Administración universitaria, actuación ajena, por tanto, a la habilitación para usar el procedimiento negociado que para determinados supuestos contiene el artículo 183.b de la Ley 13/1995; es decir, no resulta incompatibilidad alguna entre el artículo 56.3 LRU y el artículo 183.b de la Ley 13/1995, al igual que tampoco la había entre el citado precepto de la LRU y el ya derogado artículo 87.7 de la Ley de contratos del Estado, toda vez que el mecanismo de control que se prevé en el anteriormente considerado artículo 56.3 LRU se debe efectuar en el seno de la propia universidad y por un órgano de la misma, siendo anterior a la utilización del procedimiento negociado. En definitiva, lo que el consejo social puede y debe controlar son los bienes de equipo que se pretenden adquirir, y no el medio (procedimiento ne-

15. Vid. Gómez Otero, C. A.: «Contratación y gestión de la investigación en las universidades públicas», *Actualidad Administrativa*, núm. 8, 1997, pág. 113.

gociado) que se va a utilizar para obtener dichos bienes, porque sobre ello ya se ha pronunciado el legislador, primero a través de la Ley de contratos del Estado y en 1995 a través de la Ley de contratos de las administraciones públicas; así interpretado, el artículo 76.3 LRU no debe considerarse derogado por el artículo 183.b de la Ley 13/1995;¹⁶ cuestión distinta es que, desde la perspectiva de la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada, el control que el consejo social puede ejercer sobre la actividad investigadora que realice la universidad mediante el dispositivo que le ofrece el artículo 56.3 LRU pueda ser criticable.¹⁷

d) Las universidades pueden celebrar convenios con otras entidades públicas o privadas, incluso con personas físicas, para cumplir sus funciones.

A poco que se conozca el funcionamiento de las universidades, es apreciable una cada vez más abundante actividad convencional de éstas sin que se traduzca propiamente en contratos, sean administrativos o privados. Sobre los convenios de colaboración interadministrativa, que son una especie importante del género a que ahora me refiero, se ha destacado su falta de regulación, parcamente paliada por las limitadísimas previsiones contenidas en los artículos 6 y 8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre,¹⁸ parquedad que incluso se manifiesta en los sujetos (Administración del Estado y comunidades autónomas) que a tenor del artículo 6.1 de la Ley 30/1992 pueden celebrar esos convenios, dado que sólo hace expresa referencia al Gobierno de la Nación y a los órganos de gobierno de las comunidades autónomas.

Los límites subjetivos a que me acabo de referir ya se hallaban superados, sin embargo, por la Ley de contratos del Estado, cuyo artículo 2 preveía la celebración de convenios de cooperación interadministrativos, y por la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, cuyo artículo 57 prevé la celebración de convenios interadministrativos en los que una parte sea alguna entidad local.

A los efectos de que aquí nos ocupamos, tiene particular importancia traer a estas páginas el artículo 3 de la Ley 13/1995, que cumple un similar objetivo que el citado artículo 2 de la Ley de contratos del Estado; esto es, excluir del ámbito de aplicación de la Ley 13/1995 —sin perjuicio de la fuerza hermenéutica que puedan desplegar sus principios— una serie de relaciones convencionales de que puedan ser parte las administraciones públicas y, señaladamente, las universidades. De ellas interesa destacar las formalizadas en convenio de colaboración con otras entidades públicas (artículo 3.1.c) y las que puedan llevar a cabo con otros sujetos —personas físicas o jurídicas— sometidas al derecho privado (artículo 3.1.d). Es palpable la utilidad de estos instrumentos convencionales de colaboración al servicio de la docencia, el estudio y la investigación, funciones que la universidad tiene que desa-

16. Con otros argumentos, a similar conclusión llega Gómez Otero: *Contratación y gestión...*, cit., especialmente pág. 113.

17. Pueden tomarse en consideración las razones que el propio Tribunal Constitucional adujo para declarar contrario a la Constitución el artículo 39.1 LRU. Ha de advertirse que el artículo 56.3 LRU no ha sido sometido a verificación constitucional, por lo que el máximo intérprete de la Constitución no se ha pronunciado sobre el mismo.

18. En ello hay unanimidad en los autores que se han ocupado de los convenios de colaboración interadministrativa en los distintos comentarios realizados sobre la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

rollar; ahora bien, en ambos casos también debe advertirse del peligro de una utilización espúrea de los convenios para eludir los rigores de la contratación administrativa, máxime cuando los objetos de aquellos convenios coincidan con los que constituyen los habituales de la contratación administrativa y privada que realicen las administraciones universitarias, e, incluso, con cierta contratación realizada al amparo del artículo 11 LRU, en que una parte sea una universidad y la otra una administración pública. Frente a esta fácil corruptela intenta reaccionar, bien que limitadamente, el artículo 3.1.d de la Ley 13/1995, al excluir de los convenios de colaboración entre una administración y personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado, aquéllos en que su objeto esté incluido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales, previsión cuyo fundamento puede servir también para prohibir que mediante convenios las administraciones acuerden mutuas prestaciones constitutivas precisamente del sinalagma de la contratación propiamente dicha, cuya formalización requiere el cumplimiento, cuando menos, de las exigencias de la pública concurrencia y publicidad.

e) Las universidades pueden contratar con entidades públicas o privadas, o con personas físicas, la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico, así como el desarrollo de cursos de especialización.

La actividad convencional o incluso formalizada en contratos, a que me he referido en los apartados anteriores, permiten a las universidades valerse mediante contraprestación de la actividad de tercero para atender servicios o adquirir los bienes que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Frente a esa actividad convencional que despliegan las universidades, la satisfacción del servicio público atribuido tiene una vertiente en la LRU diferente y, a su vez, compatible, con las tradicionales tareas público-docentes y de investigación a que tradicionalmente vienen atendiendo; me refiero a la habilitación para efectuar los contratos que, con gran flexibilidad, prevé el artículo 11 LRU, para que las universidades puedan realizar trabajos de carácter científico, técnico o artístico y el desarrollo de cursos de especialización.

En mi opinión, como se deduce de lo que acabo de señalar, pocas dudas ofrece la consideración del contenido del artículo 11 LRU como instrumento al servicio de que las universidades públicas puedan cumplir adecuadamente sus funciones; en este caso mediante la obtención de parte de la universidad de una prestación como cumplimiento de un acuerdo previo.

Alguna mención resulta oportuno realizar sobre los contratos a que se refiere el artículo 11 LRU desde la perspectiva de los sujetos que pueden ser parte de los mismos. Con este objetivo conviene advertir que pueden contratar con la universidad, con sus órganos e incluso profesorado,¹⁹ tanto entidades públicas como privadas y personas físicas, por lo que si es una entidad pública la que contrata con la universidad a través de sus órganos o profesorado, podemos hallarnos ante un con-

19. Deben tenerse en cuenta las precisiones que sobre el desarrollo del artículo 11 LRU contienen los estatutos de las universidades y, en particular, sobre el régimen del profesorado que participe en el incumplimiento de estos contratos, el Real decreto 1930/1984, de 20 de octubre, modificado por el Real decreto 1450/1989, de 24 de noviembre.

trato administrativo o privado en función de que se den las condiciones que para uno y otro tipo de contrato prevé el artículo 5 de la Ley 13/1995; por lo que, en principio, en caso de actuar la universidad como contratista de otra administración pública puede verse sometida a todas las exigencias que la Ley 13/1995 prevé para garantizar la publicidad y concurrencia, máxime si el contrato a que pretende concurrir es de los de carácter administrativo; por tanto, como excepción a la regla general de la clasificación exigida para concurrir a los contratos de consultoría y asistencia, a los de servicios y trabajos específicos y concretos no habituales, en los términos del artículo 25.1, debe tomarse el artículo 26.2 de la Ley 13/1995, al disponer que «En los supuestos del artículo 11 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria no será exigible clasificación como contratistas a las universidades para ser adjudicatarias de contratos con las Administraciones Públicas». Contrariamente, cuando el que contrata con la universidad es una entidad o sujeto privado, que requiere a ésta para que realice un trabajo de carácter científico, técnico o artístico o la impartición de un curso, estamos ante un contrato privado.

