

EL SERVICIO DE INSPECCIÓN EN LA UNIVERSIDAD Y LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS A LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

Carlos A. Gómez Otero*

Universidade de Santiago de Compostela

I. El control de la actividad universitaria: control administrativo y control económico

Hablar de Universidades en otras Administraciones Públicas suele ser sinónimo de “libertad de hacer” (¿o libertinaje?), de ausencia de controles, de “flexibilidad” en el cumplimiento de las normas, etc.

Cierto es que las Universidades bajo el paraguas de su “autonomía” y con la complicidad de su “libertad de cátedra” no tienen una estructura tan jerarquizada y burocratizada como la de otras Administraciones Públicas que se limitan a la gestión. Ya que la universidad tiene como función primordial la enseñanza y la investigación, y a esos objetivos orienta su estructura. En otras Administraciones lo importante es el “acto administrativo” o el “procedimiento administrativo” mientras en la Universidad la mayoría de los funcionarios (por ser docentes) no han leído las normas (salvo por interés personal o por ostentar algún cargo).

No podemos hablar de ausencia de controles, sino que estos tienen otros intereses u objetivos. El propio TC nos recuerda en su Auto 457/89 que

La libertad de cátedra no puede identificarse... con el derecho de su titular a autorregular íntegramente y por sí mismo la función docente en todos sus aspectos, al margen y con total independencia de los criterios organizativos de la dirección del centro universitario.

* Asesor Jurídico de la Universidad de Santiago

Por último, añadir que también hay que tener en cuenta el derecho a la educación de los alumnos –art. 27 CE-, “*que figura entre los que, por previsión expresa del artículo 20.4 de la misma, limitan el derecho a la libertad de Cátedra*”.

I.I. La LRU

La configuración de las universidades como organismos autónomos antes de la Constitución de 1978, y por tanto, dependientes de la Administración General del Estado, suponía la aplicación de los mismos mecanismos de control que a esta última, y en particular, a través de órganos específicamente creados para el control de las administraciones.

En este sentido, los controles, con anterioridad a la Ley de Reforma Universitaria residían sustancialmente en una supervisión económica a través de la Intervención Delegada y en los servicios de inspección dependientes de los órganos centrales de la administración (Inspección MEC o Inspección MAP), en cuanto a la supervisión administrativa.

La preocupación por el control universitario se centra fundamentalmente en estos dos aspectos: el económico y el de cumplimiento de normas funcionariales, no afectando aquel al rendimiento o a controles de eficacia.

El nuevo diseño del Estado y de la estructura de poder en las universidades, con la introducción de su “autonomía” como derecho fundamental en la Constitución de 1978, determina la caída y por tanto la no dependencia de otras administraciones, y la responsabilidad de asumir un “autocontrol” económico y administrativo.

El texto constitucional introduce, además, a otro jugador en la partida: las CCAA, que asumen las competencias en materia de educación superior no reservadas ni a las Universidades, ni al Estado (expedición de títulos, bases de régimen funcional, alta inspección, etc.). De este modo, las Comunidades Autónomas históricas rápidamente asumieron todas las competencias en materia universitaria, llegando a plantear diversos conflictos al Tribunal Constitucional, que fue, al final, el que acabó delimitando las competencias universitarias entre los tres jugadores de la partida (Estado, CCAA y Universidades).

Por otra parte, la autonomía universitaria, al residenciarse como un derecho de configuración legal, está constreñida a lo que establezcan las normas, y en particular la LRU.

Algunos autores¹, en analogía con los entes locales propugnaban “controles de legalidad” sobre *materias concretas que afectasen a los intereses colectivos de la sociedad*. Sin embargo, la LRU limitó el control de legalidad al análisis de los Estatutos en el momento de su aprobación, creando un mecanismo de control económico, el Consejo Social como órgano de representación de la sociedad en la Universidad.

De este modo, el artículo 14 LRU, indica:

“1. El Consejo Social es el órgano de participación de la sociedad en la Universidad

2. Corresponde al Consejo Social la aprobación del presupuesto y de l la programación plurianual de la Universidad, a propuesta de la Junta de Gobierno y, en general, **la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad, y el rendimiento de sus servicios**”.

Queda clara la competencia de este órgano en el control de actividades de carácter económico de la universidad pero sin que se refiera expresamente a un control administrativo o de cumplimiento de obligaciones del personal al servicio de la Institución Docente.

Pero el hecho de la atribución de esta competencia económica al Consejo Social no ha impedido a las universidades establecer mecanismos internos para realizar este control (servicios de intervención o de control interno).

I.2. Normas de desarrollo de la LRU

De conformidad con las Sentencias del Tribunal Constitucional² corresponde al Estado regular *el estatuto de los funcionarios docentes*, así como establecer un *régimen uniforme sobre determinados aspectos del estatuto funcional docente* y, entre ellos, el *régimen disciplinario*³. Concretamente la

¹ JESÚS LEGUINA VILLA y LUÍS ORTEGA ÁLVAREZ en “Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria” REDA 35 .1982

² 26/1987 y 235/1991

³ Concretamente la STC 235 establece que “... por lo que es evidente que la comunidad autónoma carece de la competencia que reivindica [disciplinaria del personal docente] por tratarse como hemos dicho reiteradamente de funcionarios docentes universitarios que, por su condición de funcionarios interuniversitarios o comunicables, quedan al margen de la previsión del artículo 10.4 del estatuto de autonomía del País Vasco.”

Sentencia 235/91 establece que la comunidad autónoma carece de competencias en materia de régimen disciplinario.

El Real Decreto 898/1985, de Régimen del Profesorado Universitario, dictado precisamente en desarrollo de este régimen uniforme del estatuto funcional docente regula, por primera vez, la inspección de servicios. Su artículo 16 establece tres aspectos:

- Se constituirá un servicio de inspección en cada universidad.
- Los miembros son nombrados por el Rector, pero además pueden formar parte representantes de la parte social del Consejo Social, sin que ello suponga una relación de servicio con la universidad.
- Tanto el instructor como el secretario de los expedientes disciplinarios procederán del servicio de inspección siempre que cuenten con la categoría funcional.

Por su parte el artículo 17 establece una peculiaridad en el régimen disciplinario del personal docente universitario (no contemplada para otros cuerpos), consistente en que en la tramitación de las sanciones por falta de rendimiento de la actividad docente e investigadora se tengan que solicitar tres informes de especialistas o de otros profesores. De este modo para instruir un expediente disciplinario por los motivos indicados de falta de rendimiento se exige, a diferencia de otros procedimientos disciplinarios aplicables al resto de los funcionarios, que se emitan tres informes por parte de profesores o especialistas, bien para analizar las investigaciones realizadas, bien para analizar el contenido y valor docente de las enseñanzas impartidas. Además, esta información extraordinaria para la instrucción del expediente debe realizarse a través del servicio de inspección.

Por su parte el artículo 19 del mismo texto legal señala que tanto el Rector como el Consejo Social pueden solicitar informes a otras administraciones públicas (Comunidad Autónoma de la que dependa la universidad o Administración General del Estado). Una vez evacuada la información, las referidas administraciones o los órganos de éstas (normalmente su Inspección de servicios) pueden proponer la incoación de expedientes disciplinarios.

En conclusión, el carácter imperativo del Real Decreto ("*se constituirá*") parece obligar a "*cada*" universidad a la creación de un servicio de inspección, que será el germen para el nombramiento de los Instructores y Secretarios de los expedientes disciplinarios ("*serán nombrados... de entre los miembros*

del SI”), permitiendo, eso sí, que esa actividad de inspección pueda ser realizada por otros servicios de inspección ajenos a la propia universidad mediante la actuación de inspectores del Estado o de las comunidades autónomas, pero siempre residenciando la competencia disciplinaria en la propia universidad.

2. Funciones del servicio de inspección

El mencionado artículo 16 del reglamento de régimen del profesorado universitario establece tres tipos de funciones:

- Inspeccionar el funcionamiento de los servicios.
- Colaborar en tareas de instrucción de todos los expedientes disciplinarios
- Control general de la disciplina académica.

¿Son éstas las únicas funciones a desarrollar por el servicio de Inspección? Ni son “las” funciones, ni tienen un carácter exhaustivo. Y digo que ni son las funciones porque la primera está afectada por una declaración de inconstitucionalidad, ni son “todas las que pueden ser” por cuanto la enumeración del artículo 16 no elimina la posibilidad de que el servicio de inspección pueda asumir otro tipo competencias, al igual que ocurre tanto en la Administración del Estado como en las Administraciones de las Comunidades Autónomas, en las cuales, por vía de desarrollo reglamentario se van atribuyendo nuevas competencias. Serán las normas internas de cada una de las Universidades las que determinen cuáles son esas otras funciones a desarrollar por los servicios de inspección

2.1. Inspección del funcionamiento de los servicios

Esta competencia fue analizada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 235/1991, de 12 de diciembre (BOE de 15 de enero).

El TC llega a la conclusión de que corresponde *en exclusiva*⁴ al Consejo Social la *supervisión del rendimiento de sus servicios* (art. 14 LRU), por lo que

⁴ “...sino que le ha atribuido por entero dicha función al mencionado órgano”

considera que el Real Decreto 898/85 al residenciar esta función en el Servicio de Inspección, está invadiendo la competencia autonómica de desarrollo de sus competencias en materia del Consejo Social, y, por tanto, invade competencias asumidas por la Ley del Consejo Social del País Vasco:

Ello significa que, en lo que respecta a la atribución por Real Decreto al servicio de Inspección de la competencia para inspeccionar el funcionamiento de los servicios de la universidad, el precepto invade la competencia autonómica, pues, según la Ley de Reforma Universitaria y la Ley del Consejo Social de la universidad del País Vasco, *a éste, y sólo a éste*, corresponde la función de supervisar el funcionamiento de los servicios de la universidad del País Vasco. La norma cuestionada invade, por tanto, la competencia del desarrollo legislativo que, en virtud del artículo 16 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y del artículo 14.3 de la LRU, corresponde a la Comunidad Autónoma vasca, respecto de las bases establecidas por el Estado acerca del Consejo Social.

El TC declara, de este modo, inconstitucional el art. 16 .1 del Real Decreto de Régimen del Profesorado Universitario *“en cuanto atribuye la inspección del funcionamiento de los servicios de la universidad al Servicio de Inspección”*.

La primera cuestión que debe plantearse es si realmente la LRU en su artículo 14 está atribuyendo esta competencia a los Consejos Sociales.

Este artículo habla de *“la supervisión de las actividades de carácter económico de la universidad y del rendimiento de sus servicios”*.

¿Acaso esa referencia al *“rendimiento de sus servicios”* no se estaría refiriendo a un *análisis de rendimiento económico* de los mismos, es decir un análisis del coste/resultado?.

Parece lógico pensar que si se atribuyen al Consejo Social las funciones de control económico, por ser el órgano de participación de la sociedad en la Universidad, esta competencia debería estar referida a un control del coste/beneficio social de los servicios y no a un control *“administrativo”* o de cumplimiento de obligaciones, que es el que parece derivarse del art. 16 del R.D. 898/85, de 30 de abril.

Entiendo que el fin primordial al atribuir las competencias en materia presupuestaria y económica al Consejo Social era precisamente el de que se

realizase un **análisis de rendimiento económico** de los distintos servicios (¿es o no rentable tener el servicio x...), **excluyendo**, a diferencia de lo que señala el Tribunal Constitucional, **la idea de que este órgano realizase los controles administrativos y de funcionamiento de las distintas unidades o de los distintos órganos que componen la Universidad.**

Para determinar si la interpretación se refería a una mera supervisión de actividades económicas ó también abarcaba aspectos administrativos, hay que analizar las distintas concepciones de las leyes de Consejos Sociales de las diferentes Comunidades Autónomas.

- Existen leyes de Consejos Sociales que se limitan a reproducir literalmente el precepto de la LRU. En este grupo podemos encontrar: la Ley del País Vasco (art. 2.11); la Ley de Extremadura (artículo 2.7); la Ley de la C.A. de Valencia (artículo 6.1) y de La Rioja (artículo 1.1).
- Otras, por el contrario, se refieren claramente a una competencia económica. Así por ejemplo la Ley de Oviedo (artículo 3.2.ñ); la Ley de Coordinación de Castilla y León (“...aprobar la programación plurianual... y evaluar el rendimiento de sus servicios”); o simplemente se refieren a *control interno y de cuentas* (Ley de Cantabria en su art. 3)
- Otro bloque de leyes de consejos sociales abordan la cuestión unificando controles económicos con controles de calidad (análisis de costes rendimiento y calidad): Ley Catalana del Consejo Social⁵ (art. 8.c) o la Ley de Zaragoza (art. 2.b.1)
- Por último, existe otro grupo de normas de consejos sociales que hablan claramente de supervisión de actividades administrativas: Así por ejemplo la Ley de Navarra (art. 2.1) o la Ley de Madrid (artículo 9.d). Significativa es la redacción de la Ley del C. Social de Murcia que indica: “...supervisar el rendimiento de los diversos servicios, formulando en su caso, sugerencias y propuestas a la Junta de Gobierno tendentes a mejorar el funcionamiento de la actividad universitaria, para lo cual podrá solicitar informes y recabar de los órganos correspondientes cuantos datos considere oportuno”.

⁵ “...contribuir y participar...supervisión y evaluación del rendimiento, la calidad, la viabilidad económica y social de la universidad...en lo que se refiere a la docencia, investigación y gestión...”

Podemos concluir, por tanto, que en la regulación de los consejos sociales universitarios existen claramente cuatro tendencias: una primera tendencia tiende a reproducir, más o menos literalmente, los términos del artículo 14 LRU; una segunda tendencia se refiere sólo a competencias de carácter económico y por tanto los rendimientos se refieren a rendimientos económicos; una tercera aglutina rendimientos económicos y control de calidad y una cuarta además de un control económico asume controles de la actividad administrativa.

Además, algunos Estatutos Universitarios indiscutiblemente se decantan (al no existir referencia expresa en la Ley del Consejo Social) por interpretar el artículo 14 LRU como una competencia en materia de *rendimiento económico de los servicios* (decisiones sobre análisis de costes/resultados) En esta línea el artículo 66 de los Estatutos de la Universidad de Santiago

“...el Consejo Social no podrá asumir competencias de organización y fiscalización de los servicios de docencia e investigación, excepto la de su rendimiento económico”.

De este modo, y salvo que la Ley del Consejo Social respectiva lo impida, es posible interpretar el artículo 14 LRU en el sentido de que la competencia sobre rendimiento de los servicios universitarios es una *competencia económica*⁶, dejando en manos de la propia universidad la regulación y control del análisis de cuestiones tales como la vigilancia del funcionamiento de los servicios docentes e investigación en sus aspectos de organización y fiscalización.

Sea como fuere, y aún en el caso de interpretar que la competencia de supervisión de los servicios corresponde al Consejo Social, podríamos distinguir entre:

- Una *competencia decisoria* que abarcaría la realización y programación de Planes de inspección, propuestas de mejora de los servicios, etc. que correspondería en todo caso al Consejo Social, y

⁶ Como dice Juan Manuel del Valle Pascual y Miguel López Quevedo en “Los Consejo Sociales en el Marco Autonómico” en II Seminario sobre aspectos Jurídicos de la Gestión Universitaria (Universidad de Murcia 1997): “*Que el Consejo Social supervisara las actividades de carácter económico de los Departamentos universitarios, pura y duramente significaba una ganancia de competencias sobre las que hubiera soñado tener otro órgano tan extraña a la comunidad universitaria como el antiguo interventor delegado de Hacienda en las universidades...*”.

- Una *competencia técnica* que comprendería cuestiones como la elaboración de informes, ejecución de planes de inspección, gestión de expedientes disciplinarios etc., atribuida al Servicio de Inspección.

De este modo es posible una interpretación sistemática y aceptable para para los intereses del Consejo Social y de la propia Universidad, de la Sentencia del Tribunal Constitucional, no excluyendo, por tanto, esta competencia de inspección del funcionamiento de los servicios, del ámbito propio del Servicio de Inspección.

2.2. Funciones disciplinarias

El art. 16 del Real Decreto 898/85, de 30 de abril establece como competencia propia del Servicio de Inspección la de “*colaborar en tareas instrucción de todos los expedientes disciplinarios*”.

De todos es sabido el coste social, económico, de imagen e incluso político que puede determinar la anulación de un expediente disciplinario mal tramitado o con defectos jurídicos.

No es un antojo, sino una necesidad para que los expedientes disciplinarios puedan llegar a buen puerto, que en su tramitación colabore y participe activamente un servicio especializado y hasta cierto punto “profesionalizado” en estas tareas disciplinarias.

Es habitual, además, que detectada una falta o una conducta antijurídica, la decidida iniciación de un procedimiento disciplinario comience el largo peregrinaje de la búsqueda de Instructor y Secretario, lo que en muchos casos demora la incoación misma del procedimiento, con un grave riesgo de prescripción de la falta o faltas.

La dificultad, casi insalvable en muchos casos, de encontrar Instructor y Secretario que asuman voluntariamente y sin contraprestación económica un trabajo tan desagradable y que seguramente va a dar lugar a un grave conflicto personal, hacen impunes en algunas ocasiones conductas claramente sancionables.

Ante esta situación de pasividad, el Servicio de Inspección se configura como un elemento natural que debe asumir las competencias disciplinarias

(como asumen otros servicios las competencias económicas, de gestión, etc.), eliminándose de este modo cualquier excusa para no iniciar procedimientos sancionadores en aquellos casos en los que se hayan detectado posibles infracciones.

El Servicio de Inspección se configura así como un elemento técnico y profesional para llevar a cabo todas las funciones en materia disciplinaria.

Las funciones en esta materia abarcarían:

1. Informaciones reservadas o previas (art. 28 del Real Decreto 33/1986)

Este tipo de informaciones reservadas o previas, recogidas en el propio reglamento de régimen disciplinario, tiene por objeto *“facilitar al órgano sancionador los precisos datos indiciarios para que resuelva con acierto la incoación o no del expediente disciplinario. Su naturaleza extraprocedimental sin las capitales garantías del mismo, singularmente, de publicidad y contradicción hace que deba ser usada de forma estricta”*⁷.

Además de concretar la posible existencia de faltas, permite en muchos casos la interrupción de la prescripción de las acciones (que tienen unos periodos muy cortos de tiempo) siempre que se notifique al presunto infractor. En este sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1981 (Ar. 2605). También interrumpe los perentorios plazos de prescripción, la notificación de la denuncia por parte de los servicios de inspección al infractor tal y como recoge la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de junio de 1984 (Ar. 3461)⁸.

2. Participación en expedientes disciplinarios.

La participación de los miembros del servicio de inspección puede venir dada bien como:

- instructor
- secretario del expediente

⁷ STSJ de Aragón de 20 de noviembre de 1993 citada en pag. 87 de “El Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos de la Administración del Estado en el ámbito de las Universidades”, de Juan Francisco Martínez Tirado en “La Inspección de Servicios en el ámbito de las universidades”. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. 2000

⁸ Sentencias citadas en el trabajo de JUAN BELTRAN AGUIRRE “Prescripción de las infracciones administrativas: unificación de la doctrina jurisprudencial” en REDA nº 73. Enero-marzo 1992.

- como simple órgano gestor (control de plazos, vigilancia jurídica del procedimiento, garantías de los imputados, redacción de propuestas resolución...)

Conviene plantear aquí dos cuestiones:

- Ya que el Real Decreto 898/85, de 30 de abril establece que el instructor y secretario serán nombrados por el Rector *de entre los miembros del servicio de inspección*, ¿pueden no ser funcionarios el instructor y el secretario?. La precitada norma establece que pueden formar parte del Servicio de Inspección personas de la representación social del Consejo Social, de tal manera que cabría plantearse si esas personas podrían instruir los expedientes. La respuesta debe ser contundentemente negativa: el propio Real Decreto citado establece una cautela para este caso y habla de *que tengan la condición de funcionarios*. Por otra parte el Reglamento de Régimen Disciplinario es taxativo en su art. 30 al exigir que el instructor sea un funcionario de igual o superior grupo.
- En segundo lugar cabe plantarse si pueden nombrarse Instructor y Secretario de entre personas que no sean miembros del servicio de inspección si éste no está creado o sus miembros resultan insuficientes. Esta situación la resolvió la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de fecha 29 de octubre de 1997, señalando que la inexistencia de un servicio de inspección no podía impedir el ejercicio de la potestad disciplinaria:

“Tercero. A estos hechos no es óbice la alegación del recurrente de que son inconcretos -al margen ya de que **la inexistencia del servicio** de Inspección **no puede impedir el ejercicio de la potestad disciplinaria** ante la realidad de unos hechos que pueden revestir el carácter de infracción administrativa por la sencilla razón de que el artículo 30 del reglamento de régimen disciplinario **tan solo exige** que el Instructor sea funcionario público perteneciente a un cuerpo o escala de igual o superior grupo al del inculpado, de los establecidos en el artículo 25 de la Ley 30/84, siendo aquella exigencia un **plus** respecto de tal requisito y este requisito parece haberse observado por la institución aquí demandada, pues nada alega y menos acredita de adverso y al margen de la supuesta animosidad, al carecer ésta de una base objetiva - y que más bien parecen evocar conductas sancionadas de dicho recurrente, por cuanto que esa inconcreción que denuncia se desvanece tanto por prolijidad como que se detalla en la resolución rectoral sancionadora como por el exhaustivo

examen que el propio recurrente hace de los mismos, exponente sin duda del cumplido y cabal conocimiento que de ellos tiene, sin que en consecuencia se les haya motivado indefensión alguna, deviniendo aplicable en el particular afirmar que los elementos probatorios de tales hechos son los correspondientes escritos y actas notariales que obran en el voluminoso expediente, cuya fuerza probatoria, máxime la de las actas notariales ha de operar, por tanto, en contra de todos sus alegatos, que evidentemente han de perecer.”

2.3. Funciones de control

El art. 16 del Reglamento de Régimen del Profesorado Universitario habla de *control general de la disciplina académica*.

Cabe plantearse, en primer lugar, si las funciones de control atribuidas al servicio de inspección se refieren única y exclusivamente a actividades docentes, o si, por el contrario abarcarían también la actividad investigadora y de gestión. La conexión entre el art. 16 y el art. 17 (referido este último a la falta de rendimiento de tareas docentes e *investigadoras*) permite concluir que estas funciones de control podrían abarcar para el personal docente el cumplimiento de su dedicación, el cumplimiento de jornada, el control de tutorías, el control de los planes de organización docente, el cumplimiento de los acuerdos, resoluciones y órdenes específicas dictadas por órganos competentes, el control de la ejecución de contratos del artículo 11 LRU y cursos de de posgrado (en cuanto a su realización dentro de dependencias universitarias o fuera con autorización expresa -**control de lugar**-; dentro de la jornada de trabajo - **control del tiempo**- y cuestiones como cumplimiento de la legislación de contratación pública, contrataciones de personal, gestión económica de proyectos y cursos, etc. -**control de forma**-). También abarcaría el control de incompatibilidades y el rendimiento docente o investigador.

2.4. Petición de informes sobre rendimiento

Respecto a este último tema, como se dijo, el artículo 17 del Reglamento de de Régimen de Profesorado establece un procedimiento específico para el personal docente cuando la falta por la que se incoe el expediente se refiera a la *falta de rendimiento*.

Las peculiaridades y requisitos de este procedimiento son:

- Es necesario que esté incoado el expediente
- Que la falta imputada sea la falta de rendimiento
- Deben solicitarse tres informes sobre las investigaciones realizadas o sobre el contenido y valor docente de las enseñanzas impartidas.
- La petición la formulará el instructor y se canalizará a través del Servicio de Inspección.
- Los informes deben ser evacuados por profesores o especialistas, preferentemente universitarios.

Como dificultades para el buen fin de estos procedimientos podemos señalar la de que la actividad docente y su metodología se enmarca en muchos aspectos dentro del lo que podemos denominar el ámbito de protección de la libertad de cátedra, haciendo muy difícil un deslinde preciso en materia de incumplimientos funcionales. No es fácil configurar, de este modo, como falta de rendimiento la escasez de conocimientos de una determinada asignatura o la falta de utilización de métodos de docencia actualizados

En segundo lugar, otra dificultad no menos insalvable, es la de evaluar las enseñanzas impartidas en clase, por cuanto las personas que realizan los informes tendrían que basarse en testimonios de los alumnos para emitir sus conclusiones. Evaluar “contenidos” y “valor docente” sin asistir a clase se convierte en un importante escollo, debiendo los especialistas limitarse a analizar estos aspectos a través de otros documentos (programa propio, etc...)

Pero por si las dificultades anteriores no fueran suficientes, la falta de rendimiento debe comportar *inhibición*⁹, es decir una conducta claramente intencionada de “no hacer”¹⁰, de manera que sólo cuando la falta de rendimiento comporte inhibición se podría sancionar esta conducta.

2.5 Informes a comisiones académicas

El control docente, que podríamos llamar “básico”, está encomendado, ordinariamente a los propios Departamentos y Centros, quienes crean sus propias “comisiones académicas”. Así mismo los órganos generales de

⁹ Art. 17 del RRPY y 6.f) del Reglamento de Régimen Disciplinario

¹⁰ En palabras del Diccionario de la RAE: *Abstenerse, dejar de actuar. Echarse fuera de un asunto o abstenerse de entrar en él o de tratarlo.*

Gobierno también cuentan con sus propias Comisiones en esta materia (Comisión delegada del Claustro o de la Junta de Gobierno), creadas a través de normas estatutarias o de reglamentos de régimen interno.

Nada impide, en consecuencia, que los servicios de inspección puedan actuar al servicio de estas *comisiones académicas*, emitiendo sus informes, evaluaciones o sus valoraciones sobre la actividad docente desarrollada por algunos de sus miembros o por algún Centro o Departamento (cuando lo requiriese un órgano general como la Junta de Gobierno).

Esta debería ser, pues, una función a encomendar a los servicios de inspección como órganos de apoyo administrativo y de gestión en materia de control académico.

2.6. *Incompatibilidades*

Al atribuir a los Rectores la competencia de resolución sobre las solicitudes de compatibilidad del personal que tenga su puesto principal en la Universidad¹¹, debe existir un órgano de gestión y de control en esta materia.

Tanto el Estado como la mayoría de las Comunidades Autónomas han optado por residenciar esta competencia en los respectivos servicios de inspección. Así, podría encargarse perfectamente de la recepción de la solicitud de compatibilidad, de su traslado a los órganos competentes para la emisión de informes, de la redacción de la propuesta de resolución e incluso de la elaboración de informes cuando la compatibilidad se tenga que otorgar por otro órgano ajeno a la propia universidad.¹²

Asimismo, deberá ser el órgano competente para hacer cumplir los deberes derivados de la Ley de Incompatibilidades y de sus normas de desarrollo, elevando la propuesta de apertura de los correspondientes expedientes disciplinarios en caso de incumplimiento.

¹¹ Art. 6.3 del Real Decreto 598/1985 de 30 de abril.

¹² Esta cuestión no parece que haya sido asumida por los servicios de inspección de las universidades. Como muestra, en la relación de funciones que realiza VICTOR SANTIUSTE BERMEJO en "La inspección de servicios en las universidades: la inspección de servicios en la UCM" en el libro "La Inspección de servicios en el ámbito de la Universidad", no figura esta competencia.

2.7. Otras funciones

A.- EVALUACIÓN DOCENTE Y DE CONTROL DE CALIDAD

Además de las funciones anteriormente descritas, los servicios de inspección podrían tener un papel muy activo en el control de calidad de las universidades.

Estamos asistiendo, en estos últimos años a una preocupación de las distintas administraciones, y de las propias universidades en particular, por un control de calidad en la prestación de los servicios docentes y universitarios en general. Muestra de ello es el informe UNESCO de 1988 sobre *Educación superior en el siglo XXI: visión y acción*; el informe de la comisión Attali en Francia en 1998; el informe *Dearing* en Gran Bretaña en 1997, las *Country notes* de la OCDE sobre Alemania 1997, y más recientemente por lo que a España se refiere, el informe Bricall o *informe universidad 2000*. Al mismo tiempo existen planes nacionales de evaluación, un proyecto piloto europeo y la creación de *agencias* en las distintas Comunidades Autónomas destinadas precisamente a evaluar la calidad de los servicios universitarios.

Estamos ante una nueva cultura universitaria de la evaluación que incluso tiene reflejo en los distintos Estatutos universitarios. Así podemos ver como estatutos como los de la Universidad de Santiago establecen como un *deber*,¹³ dentro del listado de obligaciones de la Comunidad Universitaria, el ser evaluado.

También es frecuente encontrar en los textos estatutarios “comisiones de evaluación” (artículo 210 Estatutos de Cantabria, 157 de la Universidad Rovira i Virgili, artículo 87 de los Estatutos de Navarra y el artículo 78 de los Estatutos de la Universidad de León).

¿Cual sería el papel del servicio de inspección en materia de evaluación?

En primer lugar conviene destacar que su papel sería el que se fijase reglamentariamente por la propia universidad. Su actuación dentro de estos procesos de evaluación no es nueva y así podemos ver cómo esta función está presente en algunas Administraciones Públicas como por ejemplo aparece reflejado en la legislación de la función pública gallega¹⁴.

¹³ Art. 14 para el PDI y 34 para el PAS

¹⁴ Artículo 63 bis de la Ley de la Función Pública Gallega, desarrollado posteriormente por decreto 115/97, de 2 de mayo o por la Orden de 19 de diciembre de mil novecientos noventa y siete

En este caso, el sistema de evaluación se inicia por un informe de la inspección de servicios, se concede audiencia a la unidad a evaluar (10 días), y después ambos documentos se remiten a la comisión de evaluación para decidir si procede de una evaluación positiva.

El servicio de inspección puede abarcar las siguientes tareas:

- Participación en la determinación de los indicadores
- Determinación de objetivos
- Participación en la Comisión de Evaluación
- Elaboración de informes
- Distribución de encuestas
- Memorias de resultados
- Etc.

Conviene poner de relieve, por tanto, la importante labor técnica y el papel fundamental de los Servicios de Inspección en el análisis de la calidad de la actividad docente y no docente universitaria y en la evaluación del rendimiento, todo ello sin perjuicio de la existencia de órganos decisorios en esta materia (Comisiones de Calidad, Consejos Sociales, Agencias, etc).

B.- OTRAS POSIBLES FUNCIONES

En primer lugar, reseñar que estas otras funciones deberán ser asignadas por las normas internas de cada universidad, bien a través de un Reglamento del Servicio de Inspección, Acuerdos de órganos colegiados o incluso por la propia Relación de Puestos de Trabajo, donde se especificaría el contenido funcional de los distintos puestos.

Siguiendo básicamente los modelos estatal y autonómicos podemos destacar como funciones encomendadas a estos Servicios, las siguientes:

- Participación en la elaboración de normas
- Participación en la simplificación de procedimientos¹⁵ y su racionalización

¹⁵ La Ley de Procedimiento Administrativo Común, en su reforma de 1999, establece un deber de unificación y simplificación de procedimientos, así como la adaptación de los efectos del silencio administrativo, cuyo plazo de dos años finaliza el próximo mes de enero de 2001

- Participación en la elaboración de Planes de Empleo, Planes Operativos e Integrales¹⁶
- Unificación de criterios en la gestión de personal
- Incompatibilidades¹⁷

3.- La regulación de los servicios de inspección en los Estatutos Universitarios

Un análisis somero de los distintos Estatutos de las Universidades lleva a la conclusión de que los servicios de inspección apenas tienen plasmación normativa en la norma institucional básica de las Instituciones de Educación Superior.

3.1. Regulación estatutaria

Existen Estatutos que recogen esta figura y por tanto, regulan este Servicio, aunque se remiten a un desarrollo posterior en normas internas ya sea emanadas del Claustro o de la Junta de Gobierno. En este grupo podemos encontrar el ejemplo de la Universidad Complutense:

El Rector, en aplicación de la potestad disciplinaria general que le reconocen los artículos 44.2 y 49.4 de la LRU, constituirá un servicio para inspeccionar el funcionamiento de los servicios y colaborar en las tareas de instrucción de todos los expedientes disciplinarios y el seguimiento y control general de la disciplina académica. Este servicio de inspección se regirá por un reglamento aprobado por la Junta de Gobierno (art. 109.2)

La Universidad de Vigo en su artículo 97:

“...contará con un servicio inspección que velará por el funcionamiento de sus servicios y colaborará en la instrucción de todos los expedientes disciplinarios y en el seguimiento y control de la disciplina académica. La composición y funcionamiento serán elaborados por el Claustro. El instructor y secretario de los expedientes serán nombrados por el Rector.”

¹⁶ Como órganos que diseñasen y gestionasen los planes de empleo, estructurales o estratégicos, proponiendo modificar la RPT, los sistemas de promoción y acceso, la movilidad en la organización interna, etc. al ser los servicios de inspección los que tienen un mayor conocimiento de las deficiencias estructurales universitarias.

¹⁷ Ya visto.

La UNED lo recoge en su artículo 59, estableciendo su composición con 10 profesores permanentes nombrados por cuatro años por el Rector, oída la Junta de Gobierno.

Otras universidades como la Universidad de Cantabria (art. 210), Rovira i Virgili (157.3), Navarra (88) o León¹⁸ tienen, en lugar del Servicio de Inspección, una *comisión de evaluación*, dándose el caso curioso de la Universidad de Navarra que tiene el SI y una Comisión de Evaluación de la Actividad Docente

La Universidad de Lleida (art. 164) establece una "comisión de disciplina" con funciones propias del servicio de inspección.

La Universidad de Zaragoza establece que se determinarán reglamentariamente los sistemas que permitan el control efectivo del funcionamiento y rendimiento de unidades y servicios, estableciendo una comisión que recibirá sugerencias relativas a los servicios y quejas sobre incumplimiento del PAS (art. 176).

Es curioso destacar también cómo las normas complementarias de los Estatutos de la Islas Baleares¹⁹ recogían este Servicio y como sus estatutos actuales eliminan esta regulación.

3.2. *La regulación del servicio de inspección en otras normas*

Como señalábamos anteriormente, los Reglamentos de Régimen Interno de los órganos colegiados suelen establecer "comisiones académicas" o de "docencia" encargadas, entre otros temas, de "supervisar el funcionamiento de los servicios académicos" (v.gr. art. 39.7 del RRI de la Junta de Gobierno de Salamanca)

¹⁸ Es una de las regulaciones más completas con la siguiente composición 2CU, 3TU, 1CEU, 1TEU, 1 ayudante y 2 alumnos y presidida por el Rector, se establece que para analizar el rendimiento científico se requerirá el título de doctor, se establecen los criterios de valoración (memorias personales, memorias de Centros y Departamentos, escritos de profesores y alumnos e informes de profesores del área) y la elaboración de un informe durante la duración del mandato (3 años)

¹⁹ Compuesta por 1 profesor, 1 PAS y un representante del Consejo Social

Así mismo, el Servicio de Inspección se puede configurar como una especie de "comisión delegada del Claustro", regulando en el RRI de este órgano su composición y funciones²⁰

Otra posible regulación, como se ha indicado precedentemente, puede encontrarse en las distintas RPT de personal funcionario, creándose como un servicio administrativo ordinario.

3.3. Ausencia de regulación

Sin embargo, la tónica general es la falta de regulación del Servicio de Inspección en la mayoría de las universidades e incluso en las que su normativa lo prevé, no se encuentra operativo, siendo esta la conclusión más destacada de un análisis de las normas sobre la materia y su confrontación con la realidad diaria de las distintas universidades, deduciéndose que nunca se ha considerado como un tema prioritario.

Por último se puede afirmar que de un análisis de los distintos Estatutos universitarios, la redacción dada a los mismos no tiene en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional citada al inicio (en el sentido de otorgar el control del funcionamiento de los servicios al Consejo Social) llegando a reproducir el artículo 16.1 de la LRU a pesar de haber sido declarado inconstitucional.

Además es normal la asunción por *comisiones académicas* del control y supervisión de la actividad académica (comisiones delegadas de Juntas de Gobierno) o como mucho, la creación de un servicio administrativo²¹, siendo tónica habitual la inexistencia de cualquier tipo de regulación o de creación de esta figura.

4.- Composición

Como indicábamos, existen tres modelos básicos de estructuración del Servicio de Inspección:

²⁰ En este sentido el art. 20.4 del RRI del Claustro de la U. de Salamanca (13 de junio de 1989)

²¹ Como es el caso de la Universidad de Santiago

- Como Servicio administrativo. Este modelo, tiene su reflejo en la RPT. Su estructura es semejante al resto de unidades administrativas similares (Jefe de servicio, secciones, negociados etc.). El principal problema en esta estructura se plantea con la participación de sectores sociales en el mismo y en la designación de Instructores de Cuerpos Docentes Universitarios de entre sus miembros²². Se puede plantear también la duda en este último aspecto de si debe ser ocupado por un miembro de un cuerpo general o debe de ser de un cuerpo o escala especial de inspectores. También podría exigirse en la RPT, a través de su plasmación en los requisitos para ocupar el puesto, la superación de cursos específicos (Diploma de Inspector de servicios en la C.A. de Galicia), etc
- Estructura de "Comisión", se constituiría como una especie de Comisión delegada con participación de los distintos sectores. Los representantes de ese sector serían los instructores de los expedientes disciplinarios incoados a los miembros de cada sector (v. gr. Universidad Politécnica de Valencia).
- Estructura mixta. Esta conjugaría el modelo profesional con la coexistencia de una estructura de decisión con participación de los distintos sectores, incluida la parte social del Consejo Social.

5.- Colaboración con otras inspecciones

Tanto si existe servicio de inspección como si éste no fuese creado o no estuviere cubierto, el artículo 19 del Real Decreto 898/85, de 30 de abril, recoge expresamente la colaboración de otras inspecciones de servicios para el análisis y evaluación de la actividad universitaria.

En este sentido podemos sistematizar su regulación del siguiente modo:

- ¿Quién lo puede pedir?. Los órganos competentes para solicitar informes de inspecciones de servicios, ya sea de la Administración del Estado, como de la Comunidad Autónoma correspondiente, son el Rector y el Consejo Social. El primero, como representante de la

²² En la Universidad de Cantabria se acordó nombrar a todos los profesores como miembros del servicio de inspección.

institución universitaria y el segundo, como órgano con competencias en materia de supervisión del rendimiento y como órgano de participación de la sociedad en la universidad.

- ¿Qué materias? Las materias sobre las que se puede solicitar la colaboración pueden ser tanto disciplinarias como de control y evaluación de los servicios docentes. Si bien la primera de ellas no está recogida expresamente en el artículo 19, es fácil concluir su existencia por cuanto sí pueden proponer la incoación de los correspondientes expedientes administrativos.
- Respeto a la autonomía universitaria. Si la Inspección colaboradora detecta irregularidades, debe ponerlas en conocimiento del órgano competente, pero en ningún caso la Administración de quien depende podrá involucrarse en la apertura de expedientes. Así, si la infracción corresponde a personal de varias universidades (por ejemplo como consecuencia de su actuación en una comisión de selección de funcionarios docentes), deberá proponer a cada Rector la apertura del proceso disciplinario. ¿Por qué no se permite realizar directamente el expediente disciplinario a las inspecciones de otras administraciones públicas? Simplemente porque la autonomía universitaria impediría desde cualquier punto de vista la incoación de expedientes disciplinarios a órganos externos a la propia universidad, bajo sanción de nulidad absoluta.
- Obligación de “no encubrir”. Ante la comprobación de existencia de irregularidades, los órganos universitarios deben actuar, pero ¿qué ocurre si no actúan?. El art. 19 señala que las autoridades académicas que toleren o encubran estos actos incurrirán en responsabilidad y “se *procederá a las actuaciones previstas en el Ordenamiento jurídico para su corrección*, pero...¿cuales son?, ¿es posible que un Rector se abra un expediente disciplinario a sí mismo?²³, ¿puede ser cesado por la autoridad que lo nombró?²⁴. Todas estas preguntas

²³ Se identifica al Rector como el mismo órgano que puede y que debe ordenar la apertura de expedientes disciplinarios como el sujeto pasivo del incumplimiento.

²⁴ La respuesta debe ser contundentemente negativa por cuanto la comisión de una falta disciplinaria no puede modificar la propuesta elevada en su día por el órgano de participación universitario, el Claustro universitario, vedando al órgano de gobierno de la Comunidad

parecen tener respuestas negativas, no existiendo mecanismo de corrección ante el encubrimiento o simple pasividad en la toma de decisiones en esta materia.

Por último, señalar que la colaboración con otras inspecciones, tanto autonómica como estatal, suele tener una valoración negativa por parte de las universidades. ¿Cuáles son los factores que inciden en esta valoración negativa? A mi modo de ver, en primer lugar la falta de conocimiento del funcionamiento de las universidades que no es comparable con el funcionamiento de una administración general (que es una administración burocrática en sentido estricto). En segundo lugar, la Inspección externa no se involucra en el problema real planteado por la universidad que solicitó sus servicios y, en último lugar, la inspección no se ciñe, en muchos casos, al objeto de la consulta, sino que aprecia otros defectos colaterales no planteados en la petición inicial por parte de la universidad (así por ejemplo incumplimiento de los deberes de residencia del profesorado cuando esta cuestión no se plantea).

6.- La inspección de los servicios universitarios y las transferencias a las Comunidades Autónomas

El proceso descentralizador de la enseñanza superior ha llevado a la asunción por parte de todas las Comunidades Autónomas de las competencias en materia de educación superior.²⁵

Al mismo tiempo ha existido un imparable avance en la creación de nuevas universidades en las distintas Comunidades Autónomas, que ha llevado aparejada la necesidad de regular sistemas de coordinación de actuaciones en esta materia. De este modo, las Comunidades Autónomas han acudido a su potestad legislativa para establecer, mediante leyes, sistemas de coordinación y de relaciones entre el poder político autonómico y las distintas uni-

Autónoma o al Estado la modificación de esta propuesta. Sería pues, el propio Claustro el que a través de los mecanismos establecidos (mociones de censura...) el único competente para obligar a rendir cuentas al máximo órgano unitario de la Universidad.

²⁵ Sobre este proceso descentralizador vid. "La descentralización de la enseñanza" de Embid Irujo y VV.AA en EGIDO EDITORIAL, con la participación de la Asociación española para el estudio del Derecho y de la Política de la Educación, Consejería de educación de Castilla-La Mancha, Universidad de Santiago y Consejo de Universidades. Jornadas celebradas el 29 y 29 de enero de 1999 en Santiago de Compostela.

versidades, estableciendo las reglas de juego para las comunidades de su competencia.

En estas regulaciones se pueden apreciar dos líneas básicas: el respeto absoluto a la autonomía universitaria y a sus capacidades, y en segundo lugar, fijar como objetivo el establecimiento de sistemas y órganos de coordinación entre las competencias universitarias y las competencias autonómicas. Nos encontramos así con leyes de "ordenación del sistema universitario" o con "leyes de coordinación".

Concretamente podemos contar en los últimos años seis leyes de coordinación, a saber, la de 19/1998, del País Vasco, la 1/92, de Andalucía, la 4/99 de Murcia, la 3/85 de Valencia, la 4/98, de Madrid y la 2/98, de Castilla- León.

La Ley del País Vasco es quizá la más completa, pero también la que incide en temas que habitualmente están recogidos en los Estatutos Universitarios (derechos y deberes de los estudiantes, obligación de presentar memorias los Departamentos e Institutos para su evaluación, etc.). En ella se establecen *programas de mejora de la calidad docente* así como la posibilidad de incrementar las retribuciones mediante *complementos de calidad*; se contemplan también programas de mejora de la gestión económico-administrativa y la posibilidad de firmar *contratos programa*, todo ello dentro de lo que se denomina *Plan universitario*, a elaborar por cada universidad.

Por lo que respecta a la Ley de Coordinación de Murcia, en ella se ha hablado de sistema universitario de *calidad total*, haciendo referencia a la "calidad en la gestión"; a "planes conjuntos en materia de evaluación de la calidad" o "financiación conforme a modelos, perfiles y objetivos de calidad preestablecidos". Por último, la C. Autónoma de Madrid en su Ley establece un órgano de coordinación (el "consejo universitario") con competencias para "conocer e informar los programas e iniciativas de la conserjería... para mejorar la calidad de la enseñanza universitaria y para impulsar métodos de evaluación".

En conclusión, las leyes de coordinación de Comunidades Autónomas en materia de regulación de sistemas universitarios autonómicos vienen estableciendo sistemas de evaluación de servicios, de supervisión de su funcionamiento y incluso condicionando la financiación al análisis de su

rendimiento. Es clara así la competencia cada vez más influyente de las CC.AA. en el análisis del funcionamiento de los distintos servicios así como su control y análisis de su eficacia, condicionando sistemas o programas de financiación en función de su evaluación.

No podemos hablar en exclusiva de una única evaluación y análisis interno por las propias universidades, ya que las Comunidades Autónomas van asumiendo progresivamente competencias de evaluación en educación superior y más concretamente en prestación de servicios docentes de calidad, a los que condiciona en su financiación.

Para estos efectos han ido creando Entes específicos denominados "**agencias**", para analizar la calidad de las Universidades: en Cataluña en 1997, en Andalucía en 1998, en Madrid en el año 2000²⁶ y en Galicia está prevista su constitución también para este año. En estas agencias colaboran no sólo las propias universidades sino también los respectivos Consejos Sociales siendo reseñable que estos nuevos entes se autoatribuyen competencias en materia de organización administrativa y docente. Así, a modo de ejemplo, en el artículo 61 del proyecto de la agencia autónoma gallega figura:

*"comprobar el nivel de eficiencia de la gestión de los recursos de las universidades y de sus centros, **así como la organización docente y administrativa**".*

A la vista estas nuevas circunstancias cabe preguntarse si estas "agencias" vulneran la competencia propia de las universidades.

Para contestar a esta pregunta debe partirse del hecho de que las CC.AA. no tienen competencia en materia disciplinaria, y así lo indica el TC en Sentencia 235/91 que indica "a éste y sólo a éste (Consejo Social) corresponde la función de supervisar el funcionamiento de los servicios de la universidad del País Vasco". Sentada esta premisa, sin embargo debe decirse que las precitadas "agencias" tienen la forma jurídica de "consorcios", permitiendo, de este modo, que una competencia propia de la universidad o de su Consejo Social se traslade a la nueva persona jurídica creada. En estos términos se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo 24-4-1979 (ar. 1942):

²⁶ Datos obtenidos del libro de FRANCISCO MICHAVILA y de BENJAMÍN CALVO : "La Universidad española hacia Europa", Fundación Martín Escudero. 2000.

“... y, en ese ajuste de competencias se produzca una metamorfosis, desapareciendo las originarias de los entes integrados, para reinar las atribuidas al consorcio (...) lo que en él aparece como elemento identificador es la función o servicio que haya servido de causa generatriz”

De este modo, las competencias de los participantes en el consorcio se “fundan” para atribuir a este nuevo Ente (*agencia*) las competencias para el cumplimiento de la función o el servicio para el que fue creado, en este caso para la realización de evaluaciones universitarias en defensa de la calidad de la enseñanza superior en una determinada comunidad.

Si la universidad con su Consejo Social participan en el consorcio y lo ratifican en estos términos, no puede hablarse de una vulneración de las competencias universitarias, por cuanto la universidad aporta, para la creación del mismo, esas otrora competencias exclusivas de supervisión y evaluación.

Por último, en materia de competencias autonómicas, cabe hacer referencia a la posibilidad de aprobar Leyes de infracciones y sanciones en el orden universitario, es decir, que recojan incumplimientos de normas dictadas por la Comunidad Autónoma. De este modo se abre la posibilidad de crear **servicios específicos de inspección** en materia de educación superior. En estos términos, el anteproyecto de “*Ley de Infracciones en materia de Creación y Reconocimiento de Universidades, Centros Universitarios y Autorización de estudios en la Comunidad Autónoma de Galicia*”, donde figura un capítulo completo sobre inspección de servicios, llega a crear una Escala específica de funcionarios inspectores. Entre sus competencias figuran:

- La comprobación y control del cumplimiento de las disposiciones normativas vigentes en materia de estudios universitarios
- La emisión de informes o asesoramiento a la Dirección General de Universidades
- Cualquier otra que se establezcan por vía de reglamentaria (Decreto).

Esta atribución de funciones residuales fue criticada por las propias universidades, al entender que la Ley deberá regular exhaustivamente las funciones de esta Inspección para evitar que se convierta, por vía indirecta, en un órgano de análisis de los servicios administrativos o académicos de las universidades bajo su dependencia. De este modo debería limitarse al ámbito del análisis del cumplimiento de requisitos en materia de reconocimiento de

universidades, de creación de centros, o de autorización de estudios, sin posibilidad de ampliar por mor de un desarrollo reglamentario, sus competencias a aquellas otras que están en el ámbito de la autonomía universitaria o de las competencias legalmente atribuidas a órganos universitarios (Consejos Sociales).

7.- A modo de conclusión

La Ley de Reforma Universitaria, como norma de desarrollo de la autonomía de las universidades, atribuye al Consejo Social una función de control económico y de rendimiento de sus servicios, entendiendo el Tribunal Constitucional que ese rendimiento afecta no sólo al rendimiento de carácter económico (análisis coste/resultados), sino en sentido amplio, abarcando la función de supervisión del funcionamiento de los servicios universitarios.

El Real Decreto 898/1985, de régimen del profesorado universitario, diseña la creación de un servicio de inspección de carácter colegiado con participación de representantes de la parte social del Consejo Social, que se configura como el órgano que nombra a los instructores y secretarios de los expedientes disciplinarios de entre sus miembros, otorgándole también la capacidad para el control de la disciplina académica.

En la práctica estos preceptos apenas se han desarrollado, siendo pocas las universidades que adoptaron este modelo de inspección de servicios. En la mayoría de las universidades o bien se carece de este servicio o se configura como un servicio administrativo de inspección, atribuyendo la competencia en materia de "control académico" a *comisiones académicas* reguladas en Reglamentos Internos.

Además de las competencias "represivas" o disciplinarias, los servicios de inspección se pueden configurar como elementos técnicos que coadyuven a la evaluación y control de calidad de cada universidad, tal y como viene ocurriendo ya en algunos modelos de evaluación en CC. AA..

Precisamente en esta materia de control de calidad las universidades están poniendo el acento en la creación de "agencias" en colaboración con las respectivas Comunidades Autónomas, por lo que el análisis del rendimiento docente y del funcionamiento de los servicios se trasvasa, en algunos

casos, al nuevo ente externo (consorcio), en el que cada universidad tiene una participación minoritaria en sus decisiones.

Asimismo, y dentro de las competencias propias de las Comunidades Autónomas, es posible también la creación de servicios de inspección autonómicos, pero su competencia vendrá marcada y limitada a revisar y exigir el cumplimiento de la legislación universitaria por ella misma dictada.