

Documentación Administrativa
Recibido: 05-08-2024
Modificado: 10-09-2024
Aceptado: 12-09-2024
Publicación anticipada: 18-10-2024
ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11425>



Referencia: García Menéndez, J. (2024). La inspección de servicios en las universidades públicas de Andalucía. *Documentación Administrativa*. Publicación anticipada. 18-10-2024. <https://doi.org/10.24965/da.11425>

La inspección de servicios en las universidades públicas de Andalucía

Service inspection in the public universities of Andalusia

García Menéndez, Javier

Universidad Pablo de Olavide. Área de Formación e Innovación (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4014-280X>

jgarmen@admon.upo.es

NOTA BIOGRÁFICA

Funcionario de carrera de la Escala Superior de Técnicos de Administración de la Universidad Pablo de Olavide, donde desempeña el puesto de director del Área de Formación e Innovación. Graduado en Derecho (UNED), licenciado en Documentación (UOC), licenciado en Filología (Universidad de Oviedo) y máster en Dirección Pública y Liderazgo Institucional (Universidad de Vigo).

RESUMEN

Objetivos: analizar el grado de implementación del modelo de inspección diseñado por la Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU) en el sistema universitario público de Andalucía. **Metodología:** se realiza un estudio de caso comparado, en el que se aplica un marco común de evaluación focalizado en torno a dos variables, la estructura de personal de los servicios de inspección y el grado de desarrollo de las funciones inspectoras. **Resultados:** se evidencia un predominio de las estructuras de personal configuradas según la normativa anterior a la LOSU, aunque casi todas las universidades alcanzan la suficiencia en cuanto a las competencias que despliegan sus inspecciones, dentro del marco establecido. **Conclusiones:** desde el punto de vista funcional, con una sola excepción, las universidades se encuentran en condiciones de poner en funcionamiento la nueva unidad de inspección; por contra, en el plano organizativo aún está pendiente una reordenación de los recursos humanos que coadyuve a profesionalizar la función inspectora.

PALABRAS CLAVE

Universidad; inspección; servicios; Andalucía; legislación.

ABSTRACT

Objectives: analyze the degree of implementation of the inspection model designed by the Organic Law of the University System (LOSU) in the public university system of Andalusia. **Methodology:** a comparative case study is carried out, applying a common evaluation framework focused on two variables, the personnel structure of the inspection services and the degree of development of the inspection functions. **Results:** a predominance of personnel structures configured according to pre-LOSU regulations is evident, although almost all universities achieve sufficiency in terms of the competencies deployed by their inspections, within the established framework. **Conclusions:** from a functional point of view, with one exception, the universities are in a position to put the new inspection unit into operation; on the other hand, at the organizational level, a reorganization of human resources that helps to professionalize the inspection function is still pending.

KEYWORDS

University; inspection; services; Andalusia; legislation.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCO TEÓRICO. 2.1. LA INSPECCIÓN DE SERVICIOS UNIVERSITARIA: DE LOS ORÍGENES A LA LOSU. 2.2. LA ESTRUCTURA DE PERSONAL. 2.3. LAS FUNCIONES DE LA INSPECCIÓN. 3. MÉTODO DE ESTUDIO. 4. RESULTADOS. 4.1. UNIVERSIDAD DE ALMERÍA (UAL). 4.2. UNIVERSIDAD DE CÁDIZ (UCA). 4.3. UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA (UCO). 4.4. UNIVERSIDAD DE GRANADA (UGR). 4.5. UNIVERSIDAD DE HUELVA (UHU). 4.6. UNIVERSIDAD DE JAÉN (UJA). 4.7. UNIVERSIDAD DE MÁLAGA (UMA). 4.8. UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE, DE SEVILLA (UPO). 4.9. UNIVERSIDAD DE SEVILLA (USE). 5. DISCUSIÓN. 5.1. EN EL PLANO ORGANIZATIVO. 5.2. EN EL PLANO FUNCIONAL. 6. CONCLUSIONES. ANEXO 1: MAPA FUNCIONAL DE LAS INSPECCIONES DE SERVICIOS. ANEXO 2: CUESTIONARIO REMITIDO A LAS INSPECCIONES DE SERVICIOS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU), ya cuenta con más de un año de vida. Están en proceso de elaboración nuevas legislaciones autonómicas sobre esta materia y se han iniciado los trámites para la reforma estatutaria que cada universidad habrá de acometer dentro del plazo de tres años, contados a partir de la entrada en vigor de la ley orgánica. Las universidades públicas atraviesan un periodo en el que deben afrontar importantes cambios, entre los que se encuentra, por primera vez en la historia de nuestro país, la obligación legal de constituir una inspección de servicios, con un perímetro de actuación que abarca al conjunto de la comunidad universitaria.

El nuevo marco jurídico dibuja un escenario de incertidumbre que supone retos, pero también la oportunidad de actualizar y profesionalizar la función inspectora. Ahora bien, ¿están preparadas las inspecciones de servicios para adaptarse a las innovaciones introducidas por la LOSU? Este trabajo pretende dar respuesta a tal pregunta de investigación examinando, por un lado, cómo se conforman las estructuras de personal de los servicios de inspección en el momento presente y, por otro, qué nivel de madurez ha alcanzado la función inspectora desde su creación.

Para abordar estos aspectos con una profundidad suficiente ha sido necesario delimitar el ámbito de estudio centrándose en uno de los subsistemas universitarios autonómicos, en este caso el de Andalucía. Así, se analizan de forma comparativa las inspecciones de las universidades públicas de esta comunidad autónoma, con la excepción de la Universidad Internacional de Andalucía, justificada por su singularidad organizativa.

El trabajo se inserta en un momento temporal muy concreto –el final del curso académico 2023/2024–, circunstancia que, lejos de significar una limitación, supone una ocasión única para enmarcar su objeto. Las universidades viven un tiempo de transición en el que las previsiones de la LOSU sitúan el foco de interés sobre las inspecciones de servicios. De este contexto se derivan notables implicaciones en la política universitaria.

Tradicionalmente desempeñada por personal docente, la dirección de la nueva inspección se encomienda ahora a un miembro del personal técnico, de gestión y de administración y servicios. Esta sustancial modificación fue introducida en la tramitación del proyecto de ley orgánica en el Congreso de los Diputados por una enmienda del grupo parlamentario EH-Bildu, cuya motivación fue del siguiente tenor: «Es importante que la dirección de esta Inspección de Servicios esté dirigida por un personal de Administración y Servicios con la titulación precisa (Grupo A1, titulación de Derecho) para garantizar la independencia frente a intereses corporativos (del PDI o PAS) y la propia dirección universitaria»¹.

Aunque esta enmienda motivaría por sí sola un trabajo de investigación, el interés despertado por la coyuntura legal nos lleva a profundizar en un campo de estudio poco visitado por la literatura científica, como son las unidades de inspección, apenas exploradas desde su institucionalización en las universidades hace casi cuarenta años. A partir de un marco teórico de índole jurídica y organizacional, elaborado con perspectiva histórica, la presente contribución atiende a la conformación del servicio, pero extiende su horizonte hacia las competencias que la inspección tiene atribuidas normativamente y que despliega de forma efectiva en las distintas universidades. Ello permite ubicar a cada organización en un estado evolutivo que aporta una información de valor adicional y completa la visión de conjunto.

Un repaso del estado del arte muestra que anteriormente no se ha realizado ningún análisis empírico comparativo acerca de los servicios de inspección en un sistema universitario concreto, más allá de los

¹ Enmienda núm. 495 al Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 14 de noviembre de 2022).

informes elaborados por la CRUE, ceñidos a la compilación acrítica de datos. Por lo que se refiere a las universidades públicas de Andalucía, el presente texto constituye la primera reflexión sobre el grado de implantación de sus inspecciones.

Los resultados de la línea de investigación que aquí se abre sirven no solo para resaltar las particularidades de la evolución histórica experimentada por tales servicios, sino también para orientar su trayectoria y expectativas de futuro, como unidades impulsoras del correcto funcionamiento de las universidades, garantes de una convivencia armoniosa. En cualquier caso, detrás de la configuración de recursos y funciones que se analiza en las páginas siguientes, laten factores que se relacionan de manera evidente con la política y la gobernanza universitaria, y con la continuidad de ciertas relaciones de poder moldeadas durante siglos desde los rectorados.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. La inspección de servicios universitaria: de los orígenes a la LOSU

Los servicios de inspección cuentan con una larga tradición en la Administración General del Estado². Se trata, además, de una función que en la actualidad se halla fuertemente profesionalizada y que dispone de un subsistema de formación y selección eficaz y consolidado. El amplio rango de competencias que tienen atribuidas y la importancia de las mismas sitúan a estas unidades en un lugar preeminente dentro de la estructura orgánica de los departamentos ministeriales.

El caso de las universidades públicas es bien distinto. Su particularidad podría resumirse con las palabras de Gómez Otero (2000, p. 273): «No podemos hablar de ausencia de controles, sino que estos tienen otros intereses u objetivos». Aunque es posible identificar antecedentes de figuras encargadas de verificar la impartición de la docencia desde los orígenes medievales de las universidades hispanas (Quirante-Sánchez, 2022, p. 147), es con la Ley de Instrucción Pública de 1857 cuando se introduce el concepto jurídico de *inspección* en la actividad universitaria. En el art. 297 de la llamada ley Moyano se leía: «Los Rectores de las Universidades, por sí o por medio de Catedráticos a quienes para ello designen, visitarán todos los establecimientos de su distrito, y ejercerán en ellos la más constante inspección». Desde entonces la competencia de control *ad intra* de las universidades ha estado encomendada a la persona titular del rectorado, pudiendo ejercerla por sí misma o por delegación en otro profesor o profesora (Martín Pérez, 2018, pp. 5-8).

La inspección universitaria nace, por tanto, como *función* de supervisión y control. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en la enseñanza primaria y secundaria³, en las universidades habrá que esperar tiempo para que esta función cristalice en una estructura específica, diferenciada de la autoridad académica del rector o la rectora. Así, los servicios de inspección en el ámbito universitario, como unidades organizativas definidas normativamente, cuentan con una tradición de apenas cuarenta años que comienza tras la aprobación del Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre Régimen del Profesorado Universitario. Las primeras inspecciones de servicios se crean en 1987 en la Universidad de Granada y en la Universidad Complutense de Madrid. Tras un lapso de cuatro años, a partir de 1991 otras universidades públicas se sumarán progresivamente al grupo de instituciones que se dotan de este órgano (Falcón Armas, 2014, pp. 3-4).

Ahora bien, el camino emprendido hace cuatro décadas aún no ha finalizado. El grupo de trabajo de inspecciones de servicios de la CRUE en su informe de noviembre de 2018⁴ refería veintisiete universidades públicas sin inspección, de las cincuenta que componen el conjunto de sistema universitario público español, si bien este indicador debe tomarse con reservas, dado que el informe solo manejaba datos proporcionados voluntariamente por las propias universidades. En el caso de las universidades públicas de Andalucía, este informe no incluía a la Universidad de Jaén ni a la Universidad Internacional de Andalucía entre las que disponían de un servicio de inspección, aunque la primera contaba con una Inspección de Servicios Docentes desde el año 2013⁵.

² Así, por ejemplo, la Inspección General del Ministerio de Hacienda fue creada por Ley de 3 de septiembre de 1941.

³ La Inspección de Educación en la enseñanza primaria se regula por primera vez en el Real Decreto de 30 de marzo de 1849. Por su parte, la Inspección de Enseñanza Media del Estado se crea por Ley de 26 de febrero de 1953. Una completa historia de la inspección educativa en los niveles no universitarios puede leerse en la monografía de Galicia Mangas (2016).

⁴ CRUE (2018). Estado de las inspecciones en las Universidades españolas. <https://www.crue.org/wp-content/uploads/2020/02/INFORME-ESTADO-DE-LAS-INSPECCIONES-9-11-2018.pdf>

⁵ Así se recoge expresamente en el preámbulo del Reglamento de la Inspección General de Servicios de la Universidad de Jaén, aprobado por su Consejo de Gobierno el 28 de junio de 2021.

En el plano funcional, el Real Decreto 898/1985 diseñó una inspección que debía asumir tres competencias básicas: supervisar el funcionamiento de los servicios, colaborar en las tareas de instrucción de todos los expedientes disciplinarios, y efectuar el seguimiento y control general de la disciplina académica. Como apunta Gómez Otero (2000, p. 277), esta enumeración de funciones no tiene un carácter exhaustivo, es decir, nada impide que los servicios de inspección incorporen competencias adicionales por la vía reglamentaria. Así lo han hecho algunas universidades y por ello cabe hablar de distintos estadios en el desarrollo de las funciones inspectoras, según se explicará más adelante.

Desde el punto de vista organizativo, el Real Decreto 898/1985 habilitó la posibilidad de una configuración mixta de los servicios de inspección, en la que tendría cabida una representación de la parte social del consejo social⁶, sin que ello implicara la adquisición de una relación de empleo. En todo caso, cada universidad podría definir la estructura del servicio⁷, cuyos integrantes serían nombrados por el rectorado y deberían tener la condición de personal funcionario para actuar en la instrucción o secretariado de los expedientes disciplinarios.

La Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, opera importantes modificaciones sobre el esquema anterior. La inspección adquiere la consideración de *unidad básica* (art. 43) –lo que refuerza *ex lege* la obligación de contar con este servicio en las universidades– dotada de independencia y autonomía para llevar a cabo sus actuaciones, con dos cometidos principales: «Velar por el correcto funcionamiento de los servicios que presta la institución universitaria de acuerdo con las leyes y normas que los rigen» y asumir «las funciones de incoación e instrucción de los expedientes disciplinarios que afecten a miembros de la comunidad universitaria».

La LOSU introduce además una novedad de especial relevancia en el ámbito organizativo, pues confiere la dirección del servicio al personal técnico, de gestión y de administración y servicios (PTGAS) de la universidad, señalando un requisito de titulación para su desempeño. Aunque la ley orgánica no desarrolla este requisito, sí lo vincula expresamente con las funciones propias del servicio, lo que implica *de facto* que la persona seleccionada ostente la condición de funcionaria de carrera, que pertenezca al subgrupo A1 de clasificación profesional y que posea una formación académica de carácter netamente jurídico (Fernández Ramos, 2023).

El panorama expuesto plantea dos cuestiones de gran interés. En primer lugar, el cambio en la estructura de personal, que lleva asociada la problemática del sistema de selección adecuado para garantizar los principios de independencia y autonomía en la actuación. Y en segundo lugar, cómo se han venido configurando las funciones de la inspección de servicios y si es posible la convergencia entre las universidades de un mismo sistema autonómico.

2.2. La estructura de personal

Tras la entrada en vigor de la LOSU, el ejercicio de la potestad disciplinaria implica un componente claramente disruptivo dentro de la particular cultura organizacional de la universidad. La tradición inspectora, tal como se venía desarrollando desde el Real Decreto 898/1985, se anclaba en la previsión del viejo Decreto de 8 de septiembre de 1954 (art. 15), actualizada posteriormente por el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero (art. 30)⁸, según la cual la instrucción de los expedientes disciplinarios solo podía encomendarse al funcionario público perteneciente a un cuerpo o escala de igual o superior grupo al de la persona inculpada. Esto se ha traducido en la consolidación de jerarquías estancas dentro de los dos colectivos que prestan servicio en la universidad: personal docente e investigador (PDI) y personal técnico, de gestión y de administración y servicios (PTGAS). Así, la instrucción de expedientes disciplinarios incoados al profesorado nunca se ha encargado a personal no perteneciente a los cuerpos docentes universitarios. Este hecho, unido al enfoque exclusivamente docente que han tenido los servicios de inspección universitarios desde su creación, ha propiciado que su dirección recayera hasta ahora en miembros del PDI. Las consecuencias de esta práctica no están exentas de aceradas críticas por parte del propio profesorado universitario (Fernández Ramos, 2023).

⁶ Como bien intuye Fernández Ramos (2023, nota 2), esta posibilidad ha quedado inédita.

⁷ El Real Decreto 898/1985 delegaba la configuración del servicio de inspección en las «normas estatutarias» (art. 16.2), aunque buena parte de las universidades han prescindido de esta previsión optando por reglamentos internos para determinar su estructura de personal.

⁸ Las normas referenciadas son el Decreto de 8 de septiembre de 1954, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina académica de los centros oficiales de Enseñanza Superior y de Enseñanza Técnica, dependientes del Ministerio de Educación Nacional, y el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

La LOSU modifica radicalmente el panorama de unas inspecciones de servicios ocupadas por docentes y apuesta por la profesionalización de esta función, atribuyendo su dirección al personal técnico de la universidad. Pero la innovación del legislador no se queda ahí, sino que amplía las facultades de la nueva inspección otorgándole la capacidad de incoar los expedientes disciplinarios, hasta ahora a cargo del rectorado⁹. Tales previsiones conculcan cualquier concepción de las relaciones PDI-PTGAS que se asiente sobre un principio de jerarquía estanca y su implementación muy probablemente requerirá de una transición sosegada que facilite la gestión del cambio.

Llegado el momento de implementar los preceptos de la nueva ley orgánica, no resulta fácil conciliar el escaso margen de maniobra que ofrecen los sistemas de provisión de puestos de trabajo del PTGAS con el pleno respeto a los principios de independencia y autonomía que deben regir la actuación inspectora. En el caso de las inspecciones anteriores a la LOSU, la vía de nombramiento del PDI elegido para desempeñar esta función era análoga a la utilizada para cualquier otro órgano de gobierno unipersonal. De hecho, en la estructura de personal de las universidades las inspecciones de servicios normalmente han estado homologadas a los vicerrectorados en su rango académico y en sus retribuciones complementarias¹⁰. Si bien cabría una asimilación de este modelo, basada en la misma fórmula que permite nombrar a un miembro del PTGAS para ocupar la gerencia o la secretaría general, con el personal técnico parece más recomendable utilizar un sistema que permita un desempeño de la inspección de servicios integrado en el marco de su carrera profesional.

En este sentido, ya se ha visto que la LOSU traza una delimitación inicial de las exigencias del puesto en cuanto a la titulación. A esta previsión legal hay que añadir el razonamiento anterior acerca de la *categoría* de las personas que deban instruir un expediente disciplinario. Dado que esta facultad alcanza potencialmente hasta la figura superior de los cuerpos docentes universitarios, la persona que dirija la inspección de servicios no podría tener un nivel inferior al otorgado a los catedráticos y catedráticas de universidad, es decir, un nivel 29 de complemento de destino¹¹.

En las vigentes relaciones de puestos de trabajo de las universidades, cualquier perfil semejante tiene como sistema de provisión la libre designación. La cuestión que se plantea es si una forma de nombramiento y de cese discrecional se compadece adecuadamente con el respeto a los principios de independencia y autonomía¹² a los que debe ajustarse la actividad inspectora. Una posible solución la esboza Fernández Ramos (2023), quien sugiere un modelo inspirado en la defensoría universitaria, en el que la persona titular de la inspección sea elegida por un órgano colegiado (claustro o consejo de gobierno) a propuesta del rectorado, por un plazo prefijado que este autor establece en seis años. El eventual cese debería ser acordado por el mismo órgano colegiado que lo seleccionó, previa audiencia a la persona interesada, y las causas de remoción estarían tasadas. Así mismo, la dirección de la inspección debería rendir cuentas de su gestión ante aquel órgano colegiado con carácter anual. La configuración de estas garantías habría de realizarse a través de un reglamento aprobado por el consejo de gobierno de la universidad.

Con todo, una vez respetado el marco legal básico que confiere la dirección del servicio al PTGAS, nada obsta a que cada universidad, dentro de los márgenes de su autonomía normativa, pueda regular una estructura de personal acorde con las necesidades de la función inspectora en su contexto institucional. Tratándose de una unidad de carácter transversal cuya actuación abarca el conjunto de la comunidad universitaria, para su funcionamiento ordinario cabría *completar* su asignación de efectivos tanto con personal técnico como con personal docente, en todo caso con la condición de funcionario de carrera (art. 9.2 TREBEP). Esta fórmula mixta podría facilitar la transición hacia el nuevo modelo instaurado por la LOSU, suavizando las eventuales resistencias de los sectores más conservadores.

⁹ En este punto la LOSU colisiona con lo dispuesto en otra ley sectorial de gran calado recientemente promulgada: la Ley 3/2022, de 24 de febrero, de Convivencia Universitaria, que mantiene a la persona titular del rectorado como la encargada de incoar el procedimiento disciplinario mediante la correspondiente resolución (art. 19.a). Fernández Ramos (2023) considera que este precepto debe entenderse tácitamente derogado por la LOSU.

¹⁰ Dentro del ámbito del presente estudio, así se recoge en los estatutos de la Universidad de Málaga y en la normativa propia de la inspección de las Universidades de Granada, Jaén y Pablo de Olavide, por ejemplo. En la Universidad de Huelva, en cambio, el inspector tiene rango de decano, de acuerdo con la información de su portal de transparencia (<http://transparencia.uhu.es/transparenciaUHU/node/2754/download/NombramientoInspectorServicios.pdf>). Consulta realizada el 31 de marzo de 2024.

¹¹ Fernández Ramos (2023) sugiere esta misma idea, si bien la justifica en virtud de la «máxima profesionalización» requerida por el puesto y por la conveniencia de «reservar el máximo nivel 30 a la persona titular de la Gerencia» dentro de la relación de puestos de trabajo del PTGAS. No tiene en cuenta, sin embargo, que la persona titular de la gerencia no tiene por qué ser un miembro del PTGAS. En tal caso, que de hecho sucede en algunas universidades, no habría necesidad de incluir ese puesto en la RPT del PTGAS como el de superior nivel.

¹² Como señala Falcón Armas (2014, p. 8), la autonomía de la inspección de servicios no solo es un requisito legal básico de su actuación, sino también un factor clave para la motivación de los profesionales.

2.3. Las funciones de la inspección

La creación del servicio de inspección en la universidad pública parte de una norma de carácter sectorial, cuyo ámbito personal de aplicación es el profesorado. En el plano disciplinario, el alcance de las especialidades del procedimiento sancionador que contempla el Real Decreto 898/1985 se limita a la actividad docente e investigadora. Los otros dos colectivos que integran la comunidad universitaria (PTGAS y estudiantes) tienen establecido el régimen disciplinario que les resulta de aplicación en su normativa específica, que hasta la LOSU no contemplaba expresamente una inspección de servicios.

Por lo que respecta a las otras dos competencias que el Real Decreto 898/1985 atribuye a la inspección (supervisión del funcionamiento de los servicios y control de la disciplina académica), el Tribunal Constitucional¹³ declaró, por un lado, que el único órgano competente para *supervisar el rendimiento de los servicios* de la universidad era el consejo social, a tenor de lo establecido en la LRU, por lo que desplazar esta función hacia la inspección de servicios invadía las competencias de desarrollo legislativo que correspondían a las comunidades autónomas, respecto de las bases establecidas por aquella ley orgánica acerca del consejo social¹⁴. En el fundamento jurídico 4.C de esa misma sentencia, el Tribunal Constitucional manifestó que la expresión *disciplina académica* «sólo puede referirse al profesorado universitario, tal y como se deriva, tanto del ámbito de regulación del Real Decreto, como del contenido de los arts. 16 y 17, referentes al régimen disciplinario del profesorado, materia que forma parte del régimen estatutario de los funcionarios de los Cuerpos Docentes Universitarios».

En consecuencia, el referido pronunciamiento aclaró que el servicio de inspección creado por el Real Decreto 898/1985 se orientaba exclusivamente al control del conjunto de obligaciones del profesorado –tareas docentes e investigadoras (art. 17) y régimen de dedicación y de incompatibilidades (art. 18)–, dejando al margen las actividades del personal de administración y servicios y las del estudiantado¹⁵.

Con este punto de partida, las universidades han ido diseñando sus inspecciones de servicios con diferente amplitud, en el ejercicio de la autonomía que les permite elaborar sus propios estatutos y demás normas de funcionamiento interno. En este desarrollo han influido tanto la trayectoria de estas unidades en aquellas universidades que optaron por crearlas, como la decisión política mostrada por los sucesivos equipos de gobierno para trazar los márgenes de la actuación inspectora.

Tras sus doce primeros años de andadura, Santiuste Bermejo (1999, pp. 198 y 201) ya atribuía a la inspección de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) «un valor de instrumento crítico y retroalimentador de la calidad del sistema de organización administrativo y académico de la Universidad», calificándola «no sólo como órgano de control, sino de consejo». En aquel lejano año 1999 la función inspectora en la UCM comprendía la información previa e instrucción de expedientes disciplinarios¹⁶, el seguimiento y control de la disciplina académica y el cumplimiento de las obligaciones docentes; pero también se había extendido a la supervisión de los derechos y obligaciones del estudiantado, al traslado de sugerencias a los órganos de gobierno, a la elaboración de informes técnicos y dictámenes sobre asuntos concretos (motu proprio o a solicitud del rectorado), a la realización de funciones de mediación y arbitraje en la resolución de conflictos, y a una labor de orientación, información y asesoramiento sobre las normas que atañen a los tres sectores de la comunidad universitaria.

Veinte años después, en un informe de 2019, el grupo de trabajo de inspecciones de servicios de la CRUE¹⁷ se ocupó de comprobar cómo se desarrollaban las competencias inspectoras en aquellas universidades que no habían creado este servicio. Las funciones que se consideraron propias de la inspección de

¹³ STC 235/1991, de 12 de diciembre (BOE núm. 13, de 15 de enero de 1992), sobre conflictos positivos de competencia acumulados, promovidos por el Gobierno Vasco y por la Generalitat de Cataluña, en relación con el Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre Régimen del Profesorado Universitario.

¹⁴ Véase a este respecto la interpretación sistemática de la sentencia que realiza Gómez Otero (2000, pp. 277-281) para avalar la supervisión de los servicios como *competencia técnica* de la inspección.

¹⁵ Es llamativo que las tareas investigadoras no hayan sido objeto frecuente de inspección, quizá por la dificultad para definir qué supone un desempeño investigador suficiente, o por considerarlas más vinculadas con la productividad que con los estándares de cumplimiento exigibles al profesorado. Pese a ser una materia regulada en el Real Decreto 898/1985, la supervisión del rendimiento relativo a investigación podría calificarse hoy como una de las funciones más avanzadas de los servicios de inspección.

¹⁶ Quince años más tarde, en la UCM la cuestión disciplinaria «ocupa la mayor parte del trabajo del equipo de profesionales que actualmente integra el Servicio» (Chozas Alonso y Asensio Muñoz, 2015, p. 263).

¹⁷ CRUE (2019). *Informe sobre competencias inspectoras de las universidades españolas sin inspección*. https://www.crue.org/wp-content/uploads/2020/02/INFORME-COMPETENCIAS-INSPECTORAS-DE-LAS-UNIVERSIDADES-SIN-SERVICIO-DE-INSPECCION-C3%93N-27_05_2019.pdf

servicios en el cuestionario que se remitió a estas universidades fueron, entre otras: la instrucción de expedientes disciplinarios a PDI, PTGAS y estudiantes; el control sobre el cumplimiento de la jornada laboral, las obligaciones docentes y la actividad investigadora del PDI; el control sobre el cumplimiento de las obligaciones del PTGAS y de los diferentes servicios y unidades; la organización de actividades de sensibilización, formación e información sobre las responsabilidades de los trabajadores (PDI y PTGAS); la existencia de códigos éticos en la universidad; la existencia de normativa propia sobre prevención del *bullying* o *mobbing* o contra la violencia de género en el ámbito universitario, y el control de su cumplimiento; la existencia en la universidad de un servicio de mediación; la realización de estudios de riesgos psicosociales de los puestos de trabajo; la información al estudiantado sobre sus obligaciones, con carácter preventivo, o la verificación del cumplimiento de las propuestas de mejora formuladas en el marco de los sistemas de calidad.

En los últimos años distintos autores han lanzado propuestas para seguir ampliando las competencias de las inspecciones universitarias, acercándolas a la Administración General del Estado en la línea del Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales (Chozas Alonso y Asensio Muñoz, 2015, p. 267; Quirante-Sánchez, 2022, p. 147), o recomendando que asuman la responsabilidad del Sistema Interno de Información establecido por la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (Fernández Ramos, 2023).

De las anteriores reflexiones, de índole tanto empírica como teórica, se colige la posibilidad de identificar distintas etapas en la evolución de los servicios de inspección, asociadas a la incorporación o reformulación de funciones. Así, podríamos escalonarlas en tres grados.

En un primer grado se desarrollan las funciones de control y disciplinarias establecidas por el Real Decreto 898/1985, con un planteamiento unidireccional de la actuación inspectora sobre la actividad del profesorado:

- Supervisión del funcionamiento de los servicios: procesos docentes y evaluadores.
- Seguimiento y control general de la disciplina académica.
- Instrucción de los expedientes disciplinarios.

En un segundo grado se abren canales bidireccionales de comunicación, por lo que entran en juego las funciones de asistencia e información. Además, las funciones de primer grado (disciplinaria y de control) se extienden al resto de la actividad universitaria y a todos los colectivos que participan en ella:

- Difusión de las funciones que realiza la inspección.
- Tramitación de las quejas, reclamaciones, denuncias y consultas recibidas.
- Información y asesoramiento sobre la normativa que afecta a los tres sectores de la comunidad universitaria.
- Asistencia técnica a los órganos de gobierno mediante la elaboración de informes, dictámenes y recomendaciones sobre cuestiones de su competencia.
- Inspección de todos los servicios académicos y administrativos prestados por la universidad, sus centros y departamentos.
- Control del cumplimiento de las obligaciones de PDI, PTGAS y estudiantado, en las facetas laboral, académica y de convivencia.

Finalmente, en un tercer grado encontramos aquellas funciones que podríamos calificar como *performativas* por su incidencia en la transformación del entorno organizacional. Implican una gran proactividad en el desempeño de la inspección y añaden valor a las funciones de primer y segundo grado:

- Asunción de competencias derivadas de la normativa aprobada en la lucha contra el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.
- Promoción de actuaciones que favorezcan la ética profesional, la transparencia y los marcos de integridad en la organización.
- Prevención de la conflictividad y uso de la mediación para la resolución de conflictos.
- Prevención de los distintos tipos de acoso y/o de la violencia de género.
- Verificación del funcionamiento de los servicios universitarios prestados por empresas externas.
- Colaboración en la redacción de normativas y protocolos de la universidad.
- Supervisión de las obligaciones investigadoras del PDI.
- Incoación de los expedientes disciplinarios (ex art. 43.6 LOSU).

3. MÉTODO DE ESTUDIO

Con la entrada en vigor de la LOSU, las universidades se encuentran en un momento de transición que no todas afrontan desde el mismo punto de partida, ya que los servicios de inspección no han evolucionado de manera homogénea desde su creación ni se están adaptando a la nueva ley orgánica con la misma velocidad.

En este contexto, el presente trabajo plantea una investigación de carácter descriptivo cuyo objetivo es examinar el nivel de madurez de la función inspectora y los diferentes modelos organizativos que conviven actualmente en un subsistema universitario concreto. Este entorno institucional está formado por las universidades públicas de Andalucía que imparten estudios de grado, máster y doctorado, es decir, las Universidades de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga, Pablo de Olavide y Sevilla. No se incluye la décima universidad pública de esta comunidad autónoma, la Universidad Internacional de Andalucía, porque posee un esquema organizativo singular al carecer de oferta académica de grado y, a diferencia de las otras nueve, no cuenta con un servicio de inspección.

Se propone, por tanto, un estudio de caso (Stake, 1998; Flyvbjerg y Casado, 2004) abordado con un método comparativo (Sartori, 1994), en el que se aplica un marco común de evaluación al objeto, constituido por las inspecciones de servicios de las universidades citadas. La descripción se focaliza en torno a las dos variables identificadas en el marco teórico: la estructura de personal de los servicios de inspección y el grado de desarrollo de las funciones inspectoras.

La primera de estas variables nos permite valorar, a la finalización del curso académico 2023/2024, si las universidades han ejecutado el mandato de la LOSU (dirección del PTGAS), con qué cobertura normativa (reglamento adaptado a la ley orgánica o anterior) y bajo qué modelo compositivo (solo PTGAS o mixto), o bien si todavía mantienen una organización del servicio propia de la regulación anterior.

La variable relativa al desarrollo de las funciones implica la clasificación de las universidades sobre la base de los tres grados descritos en el marco teórico, lo que facilita su ubicación en la línea evolutiva que transcurre desde el Real Decreto 898/1985 hasta los postulados de la LOSU. Los datos obtenidos se plasman en un mapa funcional, de naturaleza cuantitativa (acumulación del número de funciones identificadas) que refleja el grado de desarrollo de las inspecciones de servicios de modo comparativo y que, a su vez, muestra los márgenes de que disponen estas unidades en un escenario de futuro (anexo 1).

No obstante, la información recopilada en el estudio se analiza también de manera cualitativa, teniendo en cuenta el marco teórico de referencia. Este planteamiento sirve al propósito de relativizar los resultados estrictamente cuantitativos, validándolos mediante un método de triangulación que aporte lógica al significado de las mediciones (Stake, 1998, p. 94). Para ello se lleva a cabo una adecuada ponderación de aquellas funciones que, por su naturaleza, poseen un peso determinante y constituyen la base indispensable de la inspección de servicios (por ejemplo, el ejercicio de la función disciplinaria), al efecto de dilucidar si una unidad administrativa concreta puede ser considerada un auténtico servicio de inspección o no.

En este momento de adaptación a la nueva ley orgánica, la investigación busca, en primer lugar, poner de manifiesto semejanzas y divergencias entre universidades¹⁸. De manera secundaria, el trabajo explora la posibilidad de trazar una correlación entre las dos variables, de forma que la referida a la organización del servicio pueda resultar explicativa de la variable dependiente, relativa al grado de desarrollo de la inspección. Así, una pronta adaptación a la LOSU de la estructura organizativa de la inspección implicaría un mayor grado de desarrollo de las competencias atribuidas a este servicio en las universidades. De confirmarse tal relación causal-consecuencia, sobre esta hipótesis cabría iniciar una nueva investigación orientada a identificar qué otras variables intervienen en la constitución de una unidad de inspección con un elevado nivel de competencias.

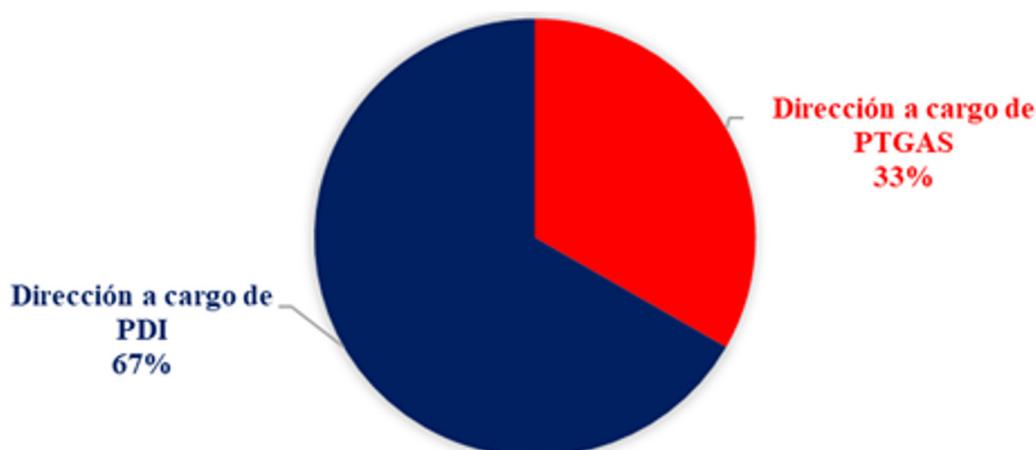
El método empleado ha sido el análisis documental de fuentes secundarias. La información necesaria para el estudio de las variables se ha recogido de los estatutos de las universidades, los reglamentos de las inspecciones de servicios, los planes de actuación, las memorias de actividades y la información ofrecida por los portales web de las inspecciones. Como instrumento para la definición operacional de la variable dependiente se ha confeccionado un cuestionario, remitido a los servicios de inspección (anexo 2). Así mismo, se han revisado críticamente las referencias incluidas en la bibliografía, entre las que se encuentran diversas reflexiones y recopilaciones de datos, producto de la experiencia de las propias inspecciones de servicios universitarias, junto con aproximaciones teóricas que abordan esencialmente la vertiente jurídica de la actividad inspectora.

¹⁸ Siguiendo a Della Porta (2013, p. 236), el análisis comparativo está elaborado sobre el tipo que «se concentra en el contexto, la complejidad y la diferencia».

4. RESULTADOS

Los resultados de la investigación mostraron un amplio predominio de las estructuras de personal anteriores a la LOSU, con direcciones de la inspección de servicios desempeñadas por profesorado en la mayoría de universidades.

GRÁFICO 1. ESTRUCTURA DE PERSONAL

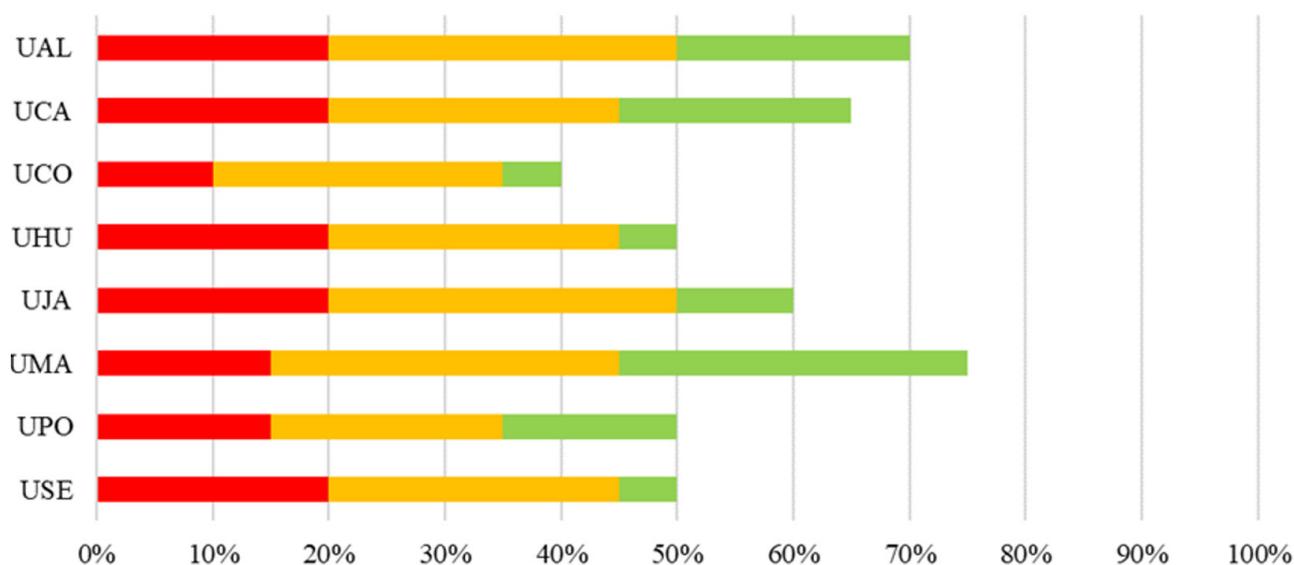


Fuente: elaboración propia.

Por lo que se refiere a las funciones desplegadas por los servicios de inspección, las universidades se situaron en estadios desiguales. Las funciones de primer grado, que constituyen la base indispensable de la inspección, se constataron en todas las universidades, excepto en la Universidad de Córdoba. Con esta salvedad, agregando las funciones de segundo y tercer grado, el nivel de desarrollo llegó al 50% del máximo alcanzable en las otras siete universidades que proporcionan información sobre este aspecto.

La Universidad de Granada no pudo estudiarse, puesto que no ofrece en abierto ningún detalle acerca de las funciones que lleva a cabo su inspección.

GRÁFICO 2: GRADO DE DESARROLLO FUNCIONAL



Fuente: elaboración propia.

A continuación se comentan los rasgos más significativos de cada universidad en relación con estas variables.

4.1. Universidad de Almería (UAL)

Inicio de la actividad

2006.

Estructura de personal

PTGAS exclusivamente. La jefa de la inspección es funcionaria de la escala facultativa de archivos, bibliotecas y museos (subgrupo A1). Se integra en el servicio una inspectora adjunta también perteneciente al PTGAS.

Su reglamento es de 2021, pero regula la inspección con una perspectiva neutra que permite nombramientos tanto de PDI como de PTGAS. El único requisito que establece es que quien ostente la jefatura de la inspección deberá pertenecer al subgrupo A1 de la comunidad universitaria y que la condición de personal funcionario es requisito también para las adjuntías a la inspección. No obstante, el régimen de incompatibilidades y dispensa de funciones que contempla el reglamento para los miembros de la inspección es más propio de un cargo académico que de un puesto integrado en la RPT.

Funciones de la inspección

Su actuación comprende la totalidad de las funciones de primer grado y la mayoría de las de segundo grado, alcanzando también muchas de tercer grado (colabora en la redacción de normativas y códigos éticos, participa en la comisión de convivencia, realiza funciones de mediación).

4.2. Universidad de Cádiz (UCA)

Inicio de la actividad

2007.

Estructura de personal

Modelo mixto, adaptado a la LOSU. Actualmente la dirección recae en una inspectora general perteneciente a la escala técnica de gestión (PTGAS, subgrupo A1), un inspector ordinario que es profesor titular de Derecho Financiero y Tributario, y una inspectora ordinaria que es funcionaria de la escala de gestión universitaria (A2).

Esta organización está respaldada por un reglamento de la Inspección General de Servicios, aprobado en julio de 2023, que desarrolla en detalle las disposiciones de la LOSU y establece un régimen especial de selección y cese para su dirección.

Funciones de la inspección

Realiza las funciones de primer grado y la mayoría de segundo grado (asiste a los órganos de gobierno, coordina el buzón de atención al usuario de la UCA, colabora en la supervisión de los servicios verificada a través de auditorías). En cuanto a las funciones de tercer grado, promueve acciones formativas para los equipos directivos de centros y departamentos, participa en la elaboración de normativa interna y ejerce competencias antifraude.

4.3. Universidad de Córdoba (UCO)

Inicio de la actividad

2004.

Estructura de personal

PDI, dado que el órgano que coordina la actividad de la llamada unidad de inspección es actualmente el vicerrectorado de Estudios de Grado, Calidad e Innovación¹⁹.

La última modificación de su reglamento es del 30 de marzo de 2023, es decir, una semana después de la publicación de la LOSU. Sin embargo, el marco jurídico mencionado en su preámbulo hace referencia al Real Decreto 898/1985 y a la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, sin tener en cuenta la inminente entrada en vigor de la nueva ley orgánica. Este reglamento adscribe la unidad de inspección a los vicerrectorados con competencias en materia de profesorado y organización académica, establece un régimen particular para su actuación (confidencialidad y sigilo, deber de colaboración por parte de todo el personal de la universidad) y define una estructura administrativa encabezada por una jefatura de unidad (para la que no se establecen requisitos) e «inspectoras e inspectores de servicios» que serán PTGAS encargados de colaborar con la jefatura de la unidad.

Funciones de la inspección

Solo realiza, de forma parcial, funciones de primer y segundo grado. Se trata de una unidad de apoyo administrativo, dotada de cierto régimen especial pero dependiente de órganos superiores, que se enfoca únicamente a la ejecución material de las tareas de control del cumplimiento de las obligaciones docentes. La función disciplinaria se menciona en el preámbulo del reglamento, pero no se regula en su articulado²⁰. Carece de los requisitos básicos (principios de independencia y autonomía en su actuación, ejercicio de la función disciplinaria) para ser considerada una verdadera inspección de servicios.

4.4. Universidad de Granada (UGR)

Inicio de la actividad

1987.

Estructura de personal

Modelo mixto, adaptado a la LOSU. Como director del servicio se ha nombrado a un PTGAS funcionario de la escala técnica de administración (subgrupo A1). Cuenta además con una inspectora jefa y un inspector de servicios, ambos profesores titulares de universidad.

El vigente reglamento fue aprobado en 2009. Formalmente no excluye al PTGAS de un eventual nombramiento, ya que este puede recaer sobre cualquier miembro de la comunidad universitaria que tenga la condición de funcionario o funcionaria del subgrupo A1. No obstante, la previsión implícita en la norma es que la responsabilidad de la inspección recaiga sobre un miembro del PDI, disponiendo para quien ejerza esa jefatura un tratamiento análogo a la defensoría universitaria y un complemento por cargo académico equivalente al de los vicerrectorados.

Funciones de la inspección

Los planes de actuación y las memorias son de acceso restringido desde el portal web de la inspección.

¹⁹ Así consta en el portal web de la Universidad de Córdoba (https://www.uco.es/gestion/coordinacion_docencia/quienes-somos). Consulta realizada el 30 de marzo de 2024.

²⁰ El art. 1 establece con claridad los límites de su ámbito de actuación: «La Unidad de Inspección es el órgano gestor encargado de velar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones docentes del profesorado, en colaboración con los Centros y Departamentos de la Universidad de Córdoba».

4.5. Universidad de Huelva (UHU)

Inicio de la actividad

2010.

Estructura de personal

PDI exclusivamente. El inspector de servicios es un catedrático de escuela universitaria.

El reglamento de régimen interno es de 2019 y establece que el inspector será designado de entre miembros de la comunidad universitaria que tengan la condición de funcionario del subgrupo A1. La norma no excluye formalmente al PTGAS, pero contempla la exoneración parcial de funciones docentes, a fin de atender las tareas derivadas del cargo, cuando el nombramiento recaiga en personal docente.

Funciones de la inspección

Desempeña funciones de primer y segundo grado, aunque no hay actuaciones concretas de supervisión del funcionamiento de los servicios administrativos más allá del control de la asistencia del PTGAS. Como función de tercer grado puede señalarse su colaboración en la gestión de los expedientes de acoso sexual.

4.6. Universidad de Jaén (UJA)

Inicio de la actividad

2013.

Estructura de personal

PDI exclusivamente. El director de la inspección general de servicios es un catedrático de universidad.

El reglamento es de 2021 y determina que la persona que ocupe la dirección será designada de entre miembros de la comunidad universitaria, atendiendo a su trayectoria profesional, experiencia y reconocimiento en el ámbito universitario, sin exigencias de otro tipo. Este cargo se equipara a un vicerrectorado, aunque se contempla la posibilidad de que pueda ser ocupado por PTGAS.

Funciones de la inspección

Realiza las funciones de primer grado, varias de segundo grado y también algunas de tercer grado (colaboración en la revisión de normativa interna, participación en el plan de medidas antifraude).

4.7. Universidad de Málaga (UMA)

Inicio de la actividad

2010.

Estructura de personal

Modelo mixto, no adaptado a la LOSU. Actualmente la inspección se encomienda a un delegado del rector para la Coordinación de los Servicios y la Inspección, que cuenta también con un subdelegado.

Los estatutos de la universidad (2019) imponen que la persona a cargo de la inspección sea designada entre el profesorado doctor con vinculación permanente y dedicación a tiempo completo. El reglamento de la inspección (2021) reproduce esta misma exigencia, aunque permite acceder a una subdirección al PTGAS funcionario de los subgrupos A1/A2 o laboral de los grupos I y II. A diferencia del resto de

universidades andaluzas, la UMA no reserva las funciones inspectoras al personal funcionario, pese a que entre sus competencias se encuentra «la instrucción de expedientes informativos y disciplinarios, en su caso» (art. 3.e del reglamento). Aunque la dirección recae en el PDI como cargo académico, las tareas de inspección son desempeñadas por una funcionaria de carrera de la escala de gestión universitaria (subgrupo A2).

Funciones de la inspección

Asume un amplio repertorio de funciones de primer, segundo y tercer grado. Además de lo establecido en el reglamento de la inspección, sus competencias, principios y procedimientos de actuación son ampliados por el Plan de medidas antifraude (la persona que dirige la inspección preside la comisión antifraude de la universidad) y especialmente por el Reglamento 2/2023, de la Universidad de Málaga, sobre normas de convivencia universitaria, que coloca a la inspección de servicios en una posición axial al atribuirle «la coordinación de las actuaciones que se realizan en el ámbito de la Universidad de Málaga relacionadas con la aplicación de las Normas de Convivencia» (art. 4.2), disponiendo así mismo que el Comité de Evaluación de Conflictos Psicosociales se adscriba a la dirección de la inspección de servicios (art. 9.3).

4.8. Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla (UPO)

Inicio de la actividad

2014.

Estructura de personal

PDI exclusivamente. El inspector de servicios pertenece al cuerpo de catedráticos de universidad y la ayudante a la inspección es profesora titular.

El reglamento de organización y funcionamiento data de 2014 y contempla la inspección como un cargo homologado a los vicerrectorados, si bien no excluye al PTGAS de un eventual nombramiento, ya que este puede recaer sobre cualquier miembro de la comunidad universitaria que tenga la condición de funcionario o funcionaria del subgrupo A1.

Funciones de la inspección

Lleva a cabo las funciones de primer grado y también algunas de segundo grado. Dentro de las acciones encuadrables en el tercer grado, promueve actividades formativas para la prevención del conflicto y participa en iniciativas sobre protección de datos personales y transparencia.

4.9. Universidad de Sevilla (USE)

Inicio de la actividad

2005.

Estructura de personal

Modelo mixto, no adaptado a la LOSU. El director es un catedrático de universidad, mientras que la subdirectora pertenece al PTGAS. Cuenta además con dos inspectoras y un inspector de servicios, docentes en los tres casos.

El estatuto de la USE (2003) solo recogía una inspección de servicios docentes, encargada de «asegurar el cumplimiento de las obligaciones docentes del profesorado y de los planes de organización docente» (art. 59). Sin embargo, esta limitada previsión se ha ampliado hasta constituir una completa inspección de

servicios por la vía reglamentaria (2017), aunque la dirección debe recaer obligatoriamente en el PDI de los cuerpos docentes universitarios. El PTGAS solo puede acceder a los puestos de subdirección o de inspector o inspectora.

Funciones de la inspección

Realiza principalmente funciones de primer grado, complementadas con algunas de segundo grado (informes para órganos de gobierno, supervisión del cumplimiento del PTGAS, atención a consultas, tramitación de quejas). En cuanto a las funciones de tercer grado, se plantea acciones de prevención de la conflictividad.

5. DISCUSIÓN

¿Están preparadas las inspecciones de servicios para adaptarse a las innovaciones introducidas por la LOSU? A continuación se exponen los elementos de juicio que permiten dar respuesta a esta pregunta.

5.1. En el plano organizativo

En cuanto a la estructura de personal, hasta la fecha solo hay tres universidades que hayan colocado al frente de sus inspecciones a personas del PTGAS. Las otras seis todavía conceden la dirección del servicio a miembros del PDI, manteniendo la tónica reglamentaria de configurar esta responsabilidad como *cargo*, lo que aleja al PTGAS de su desempeño por más que formalmente la mayoría de universidades no excluyan a este colectivo de la posibilidad de dirigir la inspección. En la práctica, la consideración de cargo académico equivale a que sea el profesorado quien ejerza la inspección.

La cuestión posee, además, otra implicación sustantiva: cuando la inspección de servicios se plantea como un cargo, este tiende a concebirse como uno más de los órganos que integran los equipos de gobierno²¹, igualmente sujeto a nombramiento y cese por parte del rectorado. Esta dependencia rectoral no parece del todo congruente con los principios de independencia y autonomía declarados por la LOSU. Dentro del grupo de universidades con inspección encomendada al profesorado, la Universidad de Córdoba (unidad administrativa de un vicerrectorado) y la Universidad de Málaga (delegación del rector)²² cuentan actualmente con las estructuras organizativas en teoría más alejadas de la nueva ley orgánica. No obstante, la inspección de la UMA presenta la particularidad de que esa estructura académica se superpone a una jefatura de sección, a cargo del PTGAS, que es quien ejecuta la política inspectora y desempeña realmente una actividad de extenso contenido.

En consecuencia, es preciso que las universidades transiten hacia un modelo que conjugue la dirección por parte del PTGAS con un régimen específico que, respetando las bases del procedimiento de libre designación, establezca un sistema de selección que asegure la idoneidad de la persona elegida, refuerce las garantías de permanencia en el puesto (condicionada a la rendición de cuentas anual), y predetermine las causas del cese. El reglamento con que se ha dotado la Universidad de Cádiz constituye un texto de referencia por lo avanzado de su visión sobre el tema.

Otro lugar común de los reglamentos, con la salvedad del aprobado en 2023 por la Universidad de Cádiz, es la extracción de la persona titular de la inspección de la propia comunidad universitaria. Esta limitación, siendo decisión de cada universidad, no es criticable: resulta indudable la trascendencia que tiene un conocimiento profundo de la cultura organizacional, basado en la experiencia dentro de su idiosincrasia.

²¹ Así ocurría, por ejemplo, en la presentación del equipo de gobierno de la Universidad de Huelva en 2021, acto público en el que junto a la rectora comparecían los titulares de vicerrectorados, direcciones, gerencia, secretaría general e inspección de servicios. Véase *Diario de Huelva* (19 de julio de 2021). Toma de posesión del nuevo equipo de gobierno de la UHU. <https://www.diariodehuelva.es/articulo/area-metropolitana/uhu-posesion-gobierno/20210719213351203851.html>. Consulta realizada el 31 de marzo de 2024.

²² La condición de instrumento al servicio del programa de gobierno se percibe con claridad en la Resolución de 15 de enero de 2024, de la Universidad de Málaga, sobre estructura del Equipo de Dirección y delegación de competencias en la Secretaría General, la Gerencia, los vicerrectorados y las delegaciones del rector (BOJA de 6 de febrero), que encomienda al delegado del rector para la Coordinación de Servicios y la Inspección la función de «coordinar, impulsar y velar por *la ejecución de la política universitaria* en materia de la Inspección de Servicios» (la cursiva es nuestra).

Sin embargo, este requisito no puede enfrentarse a la búsqueda del mejor perfil para el desempeño de la función inspectora, por lo que los conocimientos, la capacidad y las habilidades deberían primar en cualquier proceso de selección. A este respecto, llama la atención que en algunos planes de actuación se recojan acciones destinadas a la formación del propio personal inspector, lo que suscita la impresión de que existen ciertos déficits competenciales. Como dato de interés, cabe reseñar que ninguno de los responsables de las inspecciones dirigidas por profesorado imparte docencia en materias de índole jurídica²³.

5.2. En el plano funcional

Desde una perspectiva funcional, cada universidad ha modelado las competencias del servicio de inspección a través de sus propios reglamentos, a los que hay que añadir los instrumentos de planificación anual de actuaciones, que las propias inspecciones utilizan para actualizar y ampliar de manera progresiva sus atribuciones²⁴.

El dinamismo funcional es un rasgo especialmente señalado en la mayoría de inspecciones analizadas, sometidas a una constante adaptación a cambios, en un contexto jurídico complejo donde no siempre prima la coherencia dentro del ecosistema normativo que afecta a los distintos sectores de la comunidad universitaria. Gracias a esta característica, casi todas las universidades andaluzas se encuentran en un estado evolutivo lo suficientemente maduro como para afrontar (o haber alcanzado ya) el planteamiento de *inspección general* que propone la LOSU, puesto que el desarrollo de sus funciones se erige sobre un primer grado bien consolidado. La Universidad de Córdoba constituye la excepción, ya que su unidad administrativa no reúne los requisitos elementales para ser considerada un verdadero servicio de inspección.

Otro de los rasgos destacables en los servicios de inspección es su transversalidad dentro de la organización. Ello implica una permanente relación con todos los sectores de la comunidad y con los agentes que intervienen en la actividad universitaria, por lo que resulta crítico disponer de cauces abiertos de comunicación y pautas estables de coordinación interna, superando la idea matriz de una inspección encargada del control docente y la tramitación de los expedientes disciplinarios. Esto adquiere una importancia especial debido a que algunas de las funciones que en las Administraciones territoriales están atribuidas a la inspección de servicios son desempeñadas –o lindan con las desempeñadas– por unidades específicas en la universidad²⁵. Hablamos, por tanto, de procesos que la inspección no despliega íntegramente dentro de sus competencias, pero cuyos resultados debe analizar para llevar a cabo sus funciones de supervisión.

En este sentido, hay universidades, como la Hispalense²⁶, que integran su función de control de la docencia en los procesos de evaluación de la actividad docente, lo que contribuye a que la misión inspectora penetre en otros procedimientos transversales, captando a su vez información de valor añadido procedente de fuentes externas a su propia labor. Un enfoque centrado en los procesos y no en las unidades aisladas (servicios, centros, departamentos) sirve para examinar no solo el funcionamiento interno de las estructuras organizativas implicadas, sino ante todo los resultados obtenidos en las personas usuarias. Tomando como referencia este modelo de actuación y por analogía con la evaluación docente, podría valorarse la propuesta de incorporar las tareas inspectoras sobre el cumplimiento de las obligaciones investigadoras a los procesos de evaluación de la actividad investigadora.

²³ Los seis docentes a cargo de estas inspecciones se reparten entre las áreas de conocimiento de Matemática Aplicada (UHU, UJA, USE), Radiología (UMA), Medicina y Cirugía Animal (UCO), Zoología (UPO).

²⁴ Es significativo, por ejemplo, cómo la Universidad de Almería ha incluido en el plan de inspección para el curso 2023/2024 la «incoación e instrucción de los expedientes disciplinarios que procedan», abrazando directamente el mandato de la LOSU, sin que su reglamento interno haya sido modificado aún. Tal como está redactado este reglamento, la competencia de la inspección se limita a «proponer al Rector la incoación de procedimientos disciplinarios cuando se aprecien irregularidades con indicios racionales de responsabilidad disciplinaria» (art. 3.h).

²⁵ Así por ejemplo, las auditorías internas propias de los sistemas de calidad (a cargo de las unidades de calidad); la evaluación del desempeño o la aplicación del régimen de incompatibilidades (servicios de gestión de los recursos humanos); la prevención ante el acoso y la violencia de género (unidades de igualdad u órganos específicos creados al amparo de los correspondientes protocolos de actuación); la evaluación de riesgos psicosociales (servicios de prevención de riesgos laborales); las tareas de mediación (defensoría universitaria, comisión de convivencia); conflictos de intereses (comisiones antifraude); la protección de los datos personales (delegación de protección de datos), etc.

²⁶ Para la Universidad de Sevilla puede verse el artículo de Ortega-Riejos y Piedra-Sánchez (2015). Es el caso también de la Universidad Complutense de Madrid (Chozas Alonso y Asensio Muñoz, 2015).

6. CONCLUSIONES

Desde la perspectiva de su evolución funcional, las universidades estudiadas pueden clasificarse en tres grupos. En el primero se hallan aquellas inspecciones que desarrollan un mayor número de competencias (UAL, UCA, UMA). En una posición intermedia se sitúan las universidades que cuentan con inspecciones consolidadas, pero con un margen de desarrollo extenso (UJA, USE, UHU, UPO). Por último, encontramos una universidad que actualmente no alcanza la consideración de verdadero servicio de inspección por su configuración competencial y organizativa (UCO).

Se concluye, por tanto, que existe una situación dispar entre las inspecciones. Aunque el sistema andaluz dispone de grandes espacios funcionales para ampliar el alcance de la actividad inspectora, ello no obsta a que casi todas las universidades hayan conseguido un grado de desarrollo suficiente para emprender el rediseño competencial exigido por la LOSU. En el caso particular de la Universidad de Córdoba, la transición requerirá de actuaciones más profundas, que implicarían desagregar la unidad de inspección del equipo de gobierno y conferirle de hecho la función disciplinaria completa.

Es reseñable que las tres universidades con mejores indicadores de desarrollo funcional cuenten con modelos de inspección en los que el PTGAS ostenta la dirección (UCA y UAL) o participa directamente en la actividad inspectora (UMA). Esta evidencia apunta a una correlación entre la amplitud competencial y una estructura de personal más cercana al diseño de la LOSU. La validación de esta hipótesis en posteriores investigaciones podría vincularse con la determinación política para establecer una inspección robusta, que contribuya de modo efectivo a la prestación de un servicio universitario de calidad.

Ahora bien, si desde la perspectiva funcional es posible realizar una evaluación favorable de las inspecciones, la reordenación de los recursos humanos constituye la asignatura pendiente. Al final del curso 2023/2024 tan solo un tercio de las universidades habían hecho efectivo el mandato de la LOSU relativo a una dirección a cargo del PTGAS (UAL, UCA y UGR). El nivel de complemento de destino asignado a tales puestos de trabajo fue el 29.

Consumada o no esa exigencia legal, encontramos cuatro universidades (UCA y UGR, junto a UMA y USE) que han optado por un modelo híbrido en el que PDI y PTGAS colaboran en los servicios de inspección. Cabe interpretar esta estructura mixta PTGAS/PDI como una solución que aporta ciertas ventajas en esta etapa de cambios: por un lado, pone las bases para el cumplimiento de la ley orgánica al integrar al PTGAS en los servicios de inspección; por otra, permite eludir los conflictos que pudieran suscitarse en una primera fase de adaptación por el hecho de que no sea personal funcionario de los cuerpos docentes universitarios quienes sometan a examen el cumplimiento de las obligaciones del profesorado, en el marco de una tradición inspectora desempeñada durante décadas por el PDI en solitario²⁷.

Con todo, la nueva ley orgánica apuesta por la superación de prejuicios y estructuras de poder ancestrales, que no se compadecen con el modelo de una universidad concebida como institución fundamental en la sociedad del conocimiento, autónoma, democrática y participativa, en la que se consagran la transparencia y la rendición de cuentas, tal como se lee en el preámbulo de la norma. Así, la implementación de la LOSU supone una oportunidad para la profesionalización de la función inspectora a cargo de personal técnico. Con esta finalidad resulta esencial una actualización de los reglamentos orientada hacia tres vectores:

- a) incorporar mecanismos que garanticen la independencia y autonomía de la actuación inspectora;
- b) apartarse de la consideración del inspector como cargo académico, sustituyendo la designación política por una selección fundada en las competencias;
- c) consolidar la rendición de cuentas como elemento objetivo de evaluación del desempeño, al que se condiciona la continuidad del funcionario PTGAS en el puesto de dirección.

De todo lo anterior dependerá el éxito o el fracaso de las previsiones legales.

²⁷ Tras esta reticencia se encuentra, entre otras cuestiones, la dificultad para implantar un sistema efectivo de control horario para el PDI, tal como advirtió el Tribunal de Cuentas en el *Informe de fiscalización de las Universidades Públicas* del año 2003 (<https://www.tcu.es/repositorio/a0125b12-116e-48d1-b816-626eb10f8887/1775.pdf>) y reiteró en el informe correspondiente al ejercicio 2012 (*Informe de fiscalización de las Universidades Públicas* (<https://www.tcu.es/repositorio/72728740-c2ec-4606-8866-d0dc8e227978/11079.pdf>)). El Tribunal de Cuentas asociaba la solución a este problema, aún por resolver en muchas universidades, con la implantación efectiva de los servicios de inspección: «Se ha observado que las universidades no disponen de un servicio de inspección de personal docente, órgano de supervisión y de disciplina académica cuya constitución es preceptiva según previene el art. 16 del RD.898/1985, de 30 de abril. Consecuentemente, dicha inexistencia hace que se debilite todo el sistema disciplinario que contempla la citada disposición» (*Informe 2003*, p. 183; reproducido en el *Informe 2012*, p. 95).

ANEXO 1: MAPA FUNCIONAL DE LAS INSPECCIONES DE SERVICIOS

GRADOS	FUNCIONES	UAL	UCA	UCO	UHU	UJA	UMA	UPO	USE
PRIMERO	Supervisión de los procesos docentes (cumplimiento del POD)								
	Supervisión de los procesos de evaluación del estudiantado								
	Seguimiento y control general de la disciplina académica								
	Instrucción de los expedientes disciplinarios								
SEGUNDO	Difusión de las funciones que lleva a cabo la inspección de servicios								
	Tramitación de las quejas, reclamaciones, denuncias y consultas recibidas por la inspección								
	Información y asesoramiento sobre la normativa que afecta a los distintos sectores de la comunidad universitaria								
	Asistencia técnica a los órganos de gobierno mediante la elaboración de informes, dictámenes y recomendaciones sobre cuestiones de su competencia								
	Inspección de los servicios académicos prestados por centros y departamentos								
	Inspección de los servicios administrativos de la universidad								
	Control del cumplimiento de las obligaciones laborales y de convivencia del PDI								
	Control del cumplimiento de las obligaciones laborales y de convivencia del PTGAS								
	Control del cumplimiento de las obligaciones académicas y de convivencia del estudiantado								
TERCERO	Asunción de competencias derivadas de la normativa aprobada en la lucha contra el fraude, la corrupción y/o los conflictos de intereses								
	Promoción de actuaciones que favorezcan la ética profesional, la transparencia y los marcos de integridad en la universidad								
	Prevención de la conflictividad y uso de la mediación para la resolución de conflictos								
	Prevención de los distintos tipos de acoso y/o de la violencia de género								
	Verificación del funcionamiento de los servicios universitarios prestados por empresas externas								
	Colaboración en la redacción de normativas y protocolos de la universidad								
	Supervisión del cumplimiento de las tareas investigadoras del PDI								
	Incoación de expedientes disciplinarios								

ANEXO 2: CUESTIONARIO REMITIDO A LAS INSPECCIONES DE SERVICIOS

Tipos de respuesta utilizados en el formulario

- Solo es posible marcar una respuesta de entre las alternativas ofrecidas.
- Pueden señalarse todas las opciones que den respuesta a la pregunta.
- Campo de texto libre:

1. INICIO DE LA ACTIVIDAD DEL SERVICIO DE INSPECCIÓN

1.1. *El servicio de inspección de la universidad inició su actividad en el año*

2. ESTRUCTURA DE PERSONAL DE LA INSPECCIÓN DE SERVICIOS

2.1. *La dirección del servicio de inspección en su universidad la ejerce actualmente:*

- Una persona del PDI.
- Una persona del PTGAS.
- Existe otra estructura organizativa (describala brevemente):
.....

2.2. *Indique el subgrupo y el cuerpo o escala al que pertenece la persona que dirige la inspección de servicios de su universidad:*

Subgrupo de clasificación profesional:
.....

Denominación del cuerpo/escala:
.....

2.3. *La norma reglamentaria que regula la inspección de servicios en su universidad:*

- Está adaptada a las previsiones del art. 43 de la LOSU.
- No está adaptada a las previsiones del art. 43 de la LOSU.

2.4. *El personal que desempeña funciones inspectoras²⁸ en su universidad está formado por:*

- PDI exclusivamente.
- PTGAS exclusivamente.
- PDI y PTGAS.

3. FUNCIONES DE LA INSPECCIÓN DE SERVICIOS

3.1. *De las funciones enunciadas a continuación, señale cuáles son desarrolladas por la inspección de servicios en su universidad:*

- Supervisión de los procesos docentes (cumplimiento del POD).
- Supervisión de los procesos de evaluación del estudiantado.
- Seguimiento y control general de la disciplina académica.

²⁸ Para responder a esta pregunta no se tendrá en cuenta al personal que realiza tareas de apoyo administrativo dentro del servicio de inspección.

- Instrucción de los expedientes disciplinarios.
- Difusión de las funciones que lleva a cabo la inspección de servicios.
- Tramitación de las quejas, reclamaciones, denuncias y consultas recibidas por la inspección.
- Información y asesoramiento sobre la normativa que afecta a los distintos sectores de la comunidad universitaria.
- Asistencia técnica a los órganos de gobierno mediante la elaboración de informes, dictámenes y recomendaciones sobre cuestiones de su competencia.
- Inspección de los servicios académicos prestados por centros y departamentos.
- Inspección de los servicios administrativos de la universidad.
- Control del cumplimiento de las obligaciones laborales y de convivencia del PDI.
- Control del cumplimiento de las obligaciones laborales y de convivencia del PTGAS.
- Control del cumplimiento de las obligaciones académicas y de convivencia del estudiantado.
- Asunción de competencias derivadas de la normativa aprobada en la lucha contra el fraude, la corrupción y/o los conflictos de intereses.
- Promoción de actuaciones que favorezcan la ética profesional, la transparencia y los marcos de integridad en la universidad.
- Prevención de la conflictividad y uso de la mediación para la resolución de conflictos.
- Verificación del funcionamiento de los servicios universitarios prestados por empresas externas.
- Colaboración en la redacción de normativas y protocolos de la universidad.
- Supervisión del cumplimiento de las tareas investigadoras del PDI.
- Incoación de expedientes disciplinarios.
- Participación en auditorías internas o en los procesos propios de los sistemas de calidad.
- Supervisión del régimen de incompatibilidades.
- Prevención de los distintos tipos de acoso y/o de la violencia de género.
- Evaluación de riesgos psicosociales en el puesto de trabajo.

3.2. *Añada otras funciones que lleva a cabo la inspección de servicios de su universidad que no hayan sido mencionadas anteriormente:*

.....

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Chozas Alonso, J. M. y Asensio Muñoz, I. (2015). La evaluación de la actividad docente en la Universidad Complutense de Madrid. El papel del servicio de inspección. En M. T. Ramiro Sánchez, T. Ramiro-Sánchez y M. P. Bermúdez Sánchez (coords.), *FECIES 2015* (pp. 262-268). Asociación Española de Psicología Conductual.
- Della Porta, D. (2013). Análisis comparativo: la investigación basada en casos frente a la investigación basada en variables. En D. Della Porta y M. Keating (coords.), *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales: una perspectiva pluralista* (pp. 211-236). Akal.
- Falcón Armas, A. (2014). La motivación en el desempeño de las funciones inspectoras: el servicio de inspección en la Universidad. *Avances en Supervisión Educativa*, (21). <https://doi.org/10.23824/ase.v0i21.87>
- Fernández Ramos, S. (2023). La nueva Inspección de Servicios de las Universidades públicas. Impulso del principio de integridad. *Actualidad Administrativa*, (9).
- Flyvbjerg, B. y Casado, M. T. (2004). Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso. *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (106), 33-62. <http://dx.doi.org/10.2307/40184584>
- Galicia Mangas, F. J. (2016). *La inspección de educación: régimen jurídico*. Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte.
- Gómez Otero, C. A. (2000). El servicio de inspección en la Universidad y la transferencia de competencias a la administración autonómica. *Dereito: Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, 9(2), 273-299. <http://hdl.handle.net/10347/7727>
- Martín Pérez, S. (2018). Inspección universitaria: ¿noticia o necesidad? *Supervisión 21: Revista de Educación e Inspección*, (50). <https://usie.es/supervision21/index.php/Sp21/article/view/340>
- Ortega-Riejos, F. A. y Piedra-Sánchez, R. (2015). La aportación de la Inspección de Servicios Docentes en la evaluación de la actividad docente en la Universidad de Sevilla. En M. T. Ramiro Sánchez, T. Ramiro-Sánchez y M. P. Bermúdez Sánchez (coords.), *FECIES 2015* (pp. 254-261). Asociación Española de Psicología Conductual.

- Quirante-Sánchez, J. J. (2022). La Inspección de Servicios de la Universidad de Málaga en el cincuentenario de la creación de la Universidad. *Paradigma: Revista Universitaria de Cultura*, (24), 146-149. <https://hdl.handle.net/10630/24418>
- Santiuste Bermejo, V. (1999). La inspección en la universidad: el modelo de Inspección de Servicios de la Universidad Complutense de Madrid. *Revista de Educación*, (320), 193-201. <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/revista-de-educacion/numeros-revista-educacion/numeros-anteriores/1999/re320/re320-09.html>
- Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo. En G. Sartori y L. Morlino (coords.), *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 29-50). Alianza Editorial.
- Stake, R. E. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Morata.