Estudio crítico sobre Delgado del Rincón, Luis E. (dir) & Rama Cerbán, Felipe (coord.): *Los límites orgánicos internos a la autonomía de las Universidades Públicas*. Fundación Manuel Giménez Abad. Zaragoza, 2023, 392 pp. ISBN: 978-84-124487-7-1.

Miriam Cueto Pérez

Catedrática de Derecho Administrativo

Universidad de Oviedo

Este trabajo, que se valora en este informe dirigida por el prof. Luis. E. Delgado del Rincón, uno de los IPS del proyecto PID2020-113929GB-I00, “Sobre los límites de la autonomía universitaria en las universidades públicas”, es el resultado de la celebración de una Jornada el día 12 de diciembre de 2022 en el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, en las que participaron miembros del equipo de investigación y de trabajo del Proyecto y otros expertos en la materia. Los trabajos que integran la obra colectiva son anteriores a la entrada en vigor de la LO 2/2023, del Sistema Universitaria, por lo tanto, las aportaciones solamente han podido tener en cuenta el proyecto de Ley Orgánica, y por otro lado, a mi juicio acertadamente varios de los estudios se limita al análisis de un número limitado de universidades, en concreto aquellas que participan en el proyecto: la Universidad de Valladolid (en adelante, UVA), la Universidad Rey Juan Carlos (en adelante, URJC), la Universidad Nacional de Educación a Distancia (en adelante, UNED) y la Universidad del País Vasco (en adelante, UPV). Este elenco de instituciones académicas objeto de estudio permite la valoración de distintos modelos de instituciones, la UNED como ejemplo de institución excepcionalmente vinculado al Estado junto con la UIMP, la UPV como Universidad pública integrante del G9 (aquellas universidades pertenecientes a CCAA con una única universidad pública) y final las universidades URJC y la UVA, vinculadas a CCAA con un importante número de universidades públicas, además las referencias a los Estatutos universitarios permite abordar el tercer nivel normativo presente en todos los estudios sobre Derecho Universitario: el nivel estatal, el autonómico y la normativa propia de cada universidad.

En cuanto a la estructura organizativa de la obra, la misma se divide en cinco partes. La primera está dedicada a la forma de gobierno universitario y al procedimiento electoral, y cuenta con dos trabajos que corresponden respectivamente a la profesora Paloma Biglino Campos y el profesor Andrés Iván Dueñas Castrillo. El primero de ellos, finaliza afirmando lo que para mí es la clave del objeto del trabajo, que el gobierno universitario desde el punto de vista organizativo no cuenta con instrumentos suficientes para la fiscalización de la actuación del órgano unipersonal de la universidad, el Rector, cuyo diseño de funciones y competencias coloca en una situación de preeminencia total frente al claustro y el consejo de gobierno. Pone en evidencia que conforme a la normativa anterior a la LOSU, en la que cabía la reelección (ahora veremos

si la imposibilidad de reelección cambia las cosas), las presiones a las actuaciones del equipo rectoral procedentes principalmente de sindicatos (normalmente representando las actuaciones del PTGAS) y los estudiantes muchas veces lleva a que solamente sean salvaguardados intereses corporativos, que en “la ausencia de cauces institucionales adecuados para canalizar estas opiniones priva de transparencia y de objetividad a los procesos de toma de decisiones” , intereses que no son coincidentes en muchas ocasiones con el interés general de la propia universidad y que, por lo tanto, en mi opinión incumple con la obligación derivada del art. 103 de la CE para las administraciones públicas de actuar con objetividad y conforme al interés general, lo cual deslegitima ciertas decisiones tomadas por el Rector y su equipo.

Su conclusión es muy clara: “El incorrecto diseño de los controles internos también perjudica a la Universidad en su totalidad porque facilita la comisión de errores y pone a los rectores en la tesitura de tener que responder jurídicamente (lo cual no es frecuente) y critica que para los Rectores los controles internos supongan una rémora “que dificulta y retarda la toma de decisiones. Frente a este tipo de opiniones, la experiencia enseña que el correcto funcionamiento de este tipo de controles resulta imprescindible. Por el momento en que se ejercen, impiden perjuicios que, una vez generados, son de muy difícil o de imposible reparación; por ser internos, dan seguridad a quienes dirigen la gestión y evitan que instituciones externas deban (sic) (corregirlas) con decisiones que resultan mucho más costosas para el erario público y para la imagen de la Universidad.

Respecto al régimen electoral de las universidades, el prof. Andrés Iván Dueñas Castrillo señala que es un ámbito que en las leyes estatales y autonómicas han sido muy parcas a la hora de su regulación, lo que ha permitido que cada universidad haya incorporado una regulación propia en sus Estatutos y en sus Reglamentos electorales, lo cual a mi juicio no es la mejor solución, por mucho que resulte respetuosa con la autonomía universitaria, porque a lo mejor afecta a otros derechos fundamentales como el art. 23.2 de la CE que obliga a garantizar la igualdad de oportunidades entre candidaturas y el derecho de sufragio, lo cual a su vez es garantía de que exista un régimen democrático. Llama la atención la falta de previsiones en cuanto a la facultad de convocatoria anticipada de las elecciones a Rector, cuestión que tiene una especial relevancia, puesto que en la universidad no hay partidos políticos a la espera de una convocatoria electoral, y una convocatoria sorpresiva podría dejar sin opciones a posibles candidatos. Comparto plenamente la idea de la necesidad de que se regulen unos plazos claros y tasados para presentar las candidaturas, también la apreciación de que la candidatura a Rector no debiera incluir el equipo por limitar la facultad de elección del futuro Rector, tampoco parece oportuno que se exija un número de apoyos previos por parte de los claustres. Las Juntas electorales deben tener carácter independiente y estar formadas mayoritariamente por juristas, correspondiendo su presidencia siempre a un jurista.

La segunda parte se dedica a los órganos centrales de la Universidad, donde tiene una especial relevancia el estudio sobre el Rector y el equipo rectoral, elaborado por el

prof. Pablo Guerrero Vázquez, pone sobre la mesa una cuestión clave en relación con el objeto de este estudio, ¿el resto de órganos universitarios gozan de un ámbito de decisión propio frente al Rector? La respuesta a esta pregunta, sin embargo, se postpone al estudio de los otros órganos, limitándose a la exposición normativa de su posición institucional y su régimen jurídico. El resto de órganos, lo cierto es que por su composición y por su configuración en la ley difícilmente pueden limitar la actuación del Rector, máxima autoridad académica, ni sus decisiones. El claustro como órgano máximo de representación tiene un papel muy limitado, más allá de la aprobación de los Estatutos, una vez que la mayor parte de las universidades han optado por una elección del Rector directa, sin ejercer un verdadero control efectivo sobre la actuación del Rector. En cuanto al Consejo de Gobierno, se dice que debe llevar un control de la actuación de la labor del Rector, para que este no tenga un “poder omnímodo que es en lo que en la práctica ocurre, puesto que a diferencia del Pleno de un Ayuntamiento, en el Consejo de Gobierno no están necesariamente representados miembros de otras candidaturas, celebradas las elecciones el resto de candidaturas suelen diluirse y en cuanto al resto de miembros, la Ley deja en manos de los Estatutos la forma de designación, con lo cual en la práctica es un órgano que no causa ningún tipo de incomodidad al Rector, y menos aún pone en peligro que el mismo no cuente con mayorías suficientes para aprobar cualquier propuesta que deba a ser aprobada por el mismo. La mayoría de sus miembros son designados por el Rector, por lo tanto, su funcionamiento y estructura democrática presenta serias dudas y como se señala en las conclusiones del capítulo queda mucho camino por recorrer para que esto se así. La LOSU como en otros casos ha desperdiciado la oportunidad de mejora del funcionamiento de un órgano clave en el funcionamiento de la institución académica. Por último, se valora el papel del Consejo Social, a través de dos trabajos, un primer trabajo de Díaz de Viana, desde una perspectiva más teórica, sobre el papel que han de jugar los Consejos Sociales en la gobernanza universitaria y un segundo trabajo donde se analiza su configuración jurídica y su trascendencia como órgano de participación y relación de la sociedad con la universidad, elaborado por el prof. Delgado del Rincón. En este último, se valora su naturaleza jurídica, partiendo de lo establecido en la LOU, que lo define como órgano de gobierno, pero también de su configuración como órgano de control de la actividad económica de la universidad, que actúa con autonomía e independencia, y desde esta perspectiva se recuerda como desde hace tiempo los Consejos Sociales vienen reclamando que el órgano de control interno o intervención dependa de los mismos, puesto que no parece de recibo que el interventor o interventora dependa de alguno de los otros órganos universitarios, cuya actividad justamente debe ser objeto de fiscalización.

Las posibilidades de control que este órgano puede llevar a cabo y el papel relevante que podría jugar en materia de gobernanza, debería animar a que los gobiernos autonómicos sean valientes y configuren estos órganos con competencias más allá de las fijadas en la actual LOSU. El miedo muchas veces a alterar la paz social con los Rectores ha podido más que el deseo de que nuestras universidades públicas den un salto cualitativo en materia de rendición de cuentas, lo que ha dado lugar a que

desde la Conferencia General de Consejos Sociales se haya puesto de manifiesto que el sistema universitario español no vaya en la dirección del resto de países de nuestro entorno.

En este sentido, habría que incidir en las posibilidades que este órgano universitario podría tener si se configura debidamente para establecer límites internos a la autonomía universitaria. Como órgano de participación de la sociedad en la universidad, contaría con legitimidad suficiente por su composición y por las funciones que puede ejercer. Se echa en falta el análisis de la Ley 2/1997, de 16 de julio, del Consejo Social de la Universidad de Oviedo pionera en este tipo de planteamientos. Cuando se escriben estas líneas la Comunidad Autónoma de Canarias acaba de aprobar una nueva Ley de Consejos Sociales en desarrollo de la LOSU que otorga nuevas competencias y da una mayor autonomía e independencia a estos órganos de gobierno universitario.

Para finalizar esta segunda parte, nos encontramos con un estudio sobre un órgano desaparecido formalmente tanto de la LOU, como de la LOSU, como La Junta Consultiva, llevado a cabo por el prof. Jove Villares en el que se llega a la conclusión de que un órgano de estas características solamente justificaría su existencia en caso de que tuviese carácter técnico e independiente respecto de los órganos a los que debe asesorar.

La parte tercera se dedica a la estructura académica, incluyéndose tres trabajos, el primero dedicado a los centros universitarios, elaborado por el prof. Santiago A. Bello Paredes, el segundo a los comités de título, cuya autoría corresponde al prof. Francisco Javier Matía Portilla y finalmente, se incluye el trabajo del prof. Juan Ocón García, dedicado a los Departamentos universitarios. Respecto a los centros y estructuras universitarias, su creación modificación o supresión forma parte del contenido de la autonomía universitaria, si bien en lo que respecta a las Facultades y Escuelas, la Universidad solamente tiene capacidad de propuesta, puesto que el acuerdo corresponde a la Comunidad Autónoma. Ahora bien, los centros como tales no tienen un derecho a su continuidad, por lo tanto, si el consejo de gobierno de la universidad así lo decide los centros no tendrán una capacidad real de oponerse a su supresión. Como se resalta en el trabajo realmente sus actuaciones no pueden suponer en ningún caso una labor de control sobre las actuaciones del equipo rectoral. Se echa en falta algún comentario en cuanto a las posibilidades que en la LOU se ofrecían en cuanto a la designación de Decanos y Directores, ya que el art. 24 se remitía a los Estatutos universitarios para que se concretase la forma de elección, lo que se entendió en el sentido de que el nombramiento incluso podría llevarse a cabo de forma directa por el Rector, eliminando la elección directa.

En cuanto a los comités de título, son órganos colegiados responsables del sistema calidad, regulados por las propias universidad, cuya labor es especialmente técnica lo que debiera conllevar la autonomía funcional en el ejercicio de sus competencias, sin que sus informes pudieran ser alterados por ninguna instancia superior. Resultan muy acertadas las reflexiones sobre la falta de interés del

profesorado por la vida interna de la universidad y la creciente burocratización, sin apenas reconocimiento académico de ningún tipo a la ingente labor que suponen estas tareas. Junto a los comités de título se analiza la figura del coordinador de título y el respeto a los derechos fundamentales en especial a la libertad de cátedra de los docentes que debe respetar la actuación y la regulación de su actuación.

En cuanto a los Departamentos universitarios se analiza su recorrido normativo a través de las diferentes leyes de universidades, siendo un elemento organizativo que ha pasado por distintos momentos en cuanto a su importancia y que juega un papel diferente en función del tamaño de las universidades y también de sus decisiones organizativas. Mientras que en las universidades más pequeñas los departamentos incluyen varias áreas de conocimiento en las de mayor tamaño han coincidido muchas veces con el área de conocimiento razón por la que la LOSU deja de considerarlos como estructuras imperativas, pudiendo ahora las universidades mantener su existencia u optar por otras estructuras organizativas. En todo caso en el trabajo se resalta el hecho en relación con el objeto de la obra que “no es posible que un Departamento, en ejercicio de la autonomía universitaria, pueda limitar las competencias que posee el rectorado y que constituyen, también, ejercicio de la autonomía universitaria, pues se trata de órganos de la misma institución que ostenta la titularidad del derecho fundamental”.

La parte cuarta de la obra aborda el estudio de los servicios universitarios, incluyendo a la Gerencia, a los Servicios Jurídicos y a los servicios de comunicación, siendo elaborados estos trabajos por Mercedes Díaz García, Jose Ignacio Rico Gómez y Maria Díaz Garrido. En cuanto a la Gerencia, se señala que este órgano no ha sido objeto de especial regulación en las leyes, a salvo el nombramiento del titular del mismo, su papel es determinante en la gestión de la universidad, pero se puede decir que es un órgano facilitador de las políticas impulsadas desde el equipo rectoral y por ello cada vez debe llevar a cabo una gestión más profesional, eso pretendía la LOU al exigir el nombramiento del Rector con el acuerdo del Consejo Social y que el nombramiento atendiese a criterios de competencia profesional y experiencia, si bien se trata de conceptos jurídicos indeterminados, que determinará el Rector, y en los que cabe casi cualquier cosa, como se ha visto por desgracia en la práctica con algunos nombramientos. También el nombramiento de personal que no sea empleado público, por ejemplo, que provenga de empresas o instituciones privadas. Aunque en el comentario no se incluye, a mi juicio, sería muy pertinente lo siguiente: a) Que el Gerente no fuese PDI y b) Que no fuese empleado público de la universidad donde ocupe el puesto de Gerente. Ello ayudaría a la profesionalización de la gestión y a la clarificación de su relación jurídica con la universidad.

En cuanto a los servicios jurídicos resulta evidente que las universidades, como cualquier otra administración deben contar con equipos jurídicos potentes y con puestos debidamente configurados en las rpts, resultando imprescindible que se cuente con titulación jurídica, para ocupar dichos puestos, cosa que no siempre ocurre. Se apunta en el trabajo la necesidad de independencia y autonomía a la hora de emitir el

parecer jurídico, puesto que la labor de asesoramiento e informe debe ser imparcial y objetivo, ajustado siempre a la legalidad vigente sin perjuicio de la existencia de diferentes criterios. Por ello estos puestos de trabajo no deben ser de libre designación más allá del nombramiento del Secretario o Secretaria General por el Rector. Finalmente, este capítulo termina ocupándose de los servicios de comunicación que tanta relevancia han adquirido en los últimos años en las universidades, servicios que ahora abarcan no solamente las clásicas funciones con los medios de comunicación, sino también el contenido de las redes sociales, de la web, del portal de transparencia y de blogs de divulgación científica.

Este análisis de los servicios universitarios no ha incluido, sin embargo, la inspección de servicios, que si bien es cierto que la LOU no contemplaba con carácter obligatorio, existe en diferentes universidades, siendo un órgano que si se configura de forma adecuada en los Estatutos podría servir de contrapeso para el adecuado desempeño de las competencias atribuidas los distintos órganos unipersonales. Tras la aprobación de la LOSU, se requiere con carácter obligatorio que cada universidad establezca esta inspección, la cual se incluye entre las unidades básicas (art.43.1), tal y como ocurre ya en la mayor parte de las Administraciones Públicas. Su normativa será aprobada por el consejo de gobierno, incluyendo los procedimientos de rendición de cuentas (art.46.2.n), siendo su función principal velar por el correcto funcionamiento de los servicios que presta la institución universitaria, de acuerdo con las leyes y normas que los rigen (art. 43.6 LOSU). Además, tendrá las funciones de incoación e instrucción de los expedientes disciplinarios que afecten a los miembros de la comunidad universitaria, en concordancia con lo previsto en la Ley 3/2022, de 24 de febrero, de convivencia universitaria. La inspección de servicios actuará de oficio, a instancia de los distintos órganos de Gobierno de la Universidad, o tras denuncia escrita interpuesta por algún miembro de la comunidad universitaria, pero, en todo caso, lo hará regida por los principios de independencia y autonomía, correspondiendo su dirección a personal técnico, de gestión y administración y servicios de la universidad con los requisitos de titulación necesarios para el desempeño de las funciones que dicha inspección tiene encomendados.

La quinta y última parte de la obra versa sobre los órganos universitarios en defensa de derechos, e incluye los trabajos de los profesores Felipe Rama Cerbán, Enrique Orduña Prada y Gabriela López de la Fuente, que dedican sus trabajos a la Defensoría universitaria, a los Delegados de protección de datos de carácter personal y a los sindicatos. En cuanto a los defensores o defensoras universitarios son órganos que han de actuar con autonomía e independencia funcional respecto a los Rectores, los cuales, sin embargo, son los que deciden sobre sus medios personales y materiales, lo cual puede claramente limitar el desarrollo de sus funciones. Su labor también se limita por el hecho de que sus resoluciones carecen de verdaderos efectos jurídicos, aunque si cuentan con un cierto reconocimiento en la comunidad universitaria, a la hora de constatar si se han producido o no vulneraciones de los derechos de sus miembros. En cuanto al DPD, su designación resulta obligatoria para las universidades, que tienen amplios márgenes en cuanto a su modelo organizativo y funcional, se trata sin duda de

un elemento organizativo que adquirirá mayor relevancia en los próximos años. Finalmente se aborda el papel de los sindicatos y su labor en los órganos de representación y participación de los distintos colectivos, resaltando su fuerte implantación en la universidad. Su labor muchas veces tiene excesivo carácter clientelar y aunque su actuación puede limitar las políticas del Rectorado, también cabe recriminarles que muchas de sus propuestas no tienen en cuenta el interés de la institución académica, solamente el de los colectivos a los que representan.

Por último en este apartado se echa en falta que no se haya incluido ninguna referencia a las unidades de igualdad (ahora también de diversidad) puesto que su existencia en las universidades públicas (ahora también en las privadas), resulta obligatoria ya conforme a la LOU (Disposición Adicional duodécima, de la LO 4/2007) para el desarrollo y la protección del principio de igualdad entre mujeres y hombres, junto con la exigencia de gestionar y evaluar la aplicación del correspondiente plan de igualdad –obligatorio en todas las Administraciones públicas (Disposición Transitoria séptima del EBEP)– pudiendo, según considerase cada universidad, desarrollar otras como la investigación, asesoramiento y formación.