Estudio crítico sobre Delgado del Rincón, Luis E. y Matia Portilla, Francisco Javier (dirs): *Los límites orgánicos externos a la autonomía de las Universidades Públicas*. Fundación Manuel Giménez Abad. Zaragoza, 2024, 187 pp. ISBN: 978-84-129417-3-9.

Antonio Arias Rodríguez

Miembro del Consejo Social

Universidad de Oviedo

He podido leer y releer el texto “**Los límites orgánicos externos a la autonomía de las Universidades Públicas**”, que así se titula el libro editado por la Fundación Manuel Giménez Abad, del que son directores los catedráticos de Derecho Constitucional Luis E. Delgado del Rincón (Universidad de Burgos) y Francisco Javier Matia Portilla (Universidad de Valladolid), disponible [en descarga libre](#) (también [por capítulos](#)) y con [grabación de la Jornada](#) de presentación con colaboradores de prestigio dentro del Proyecto PID2020-113929GB-100, del [Grupo de investigación](#) sobre los *Límites de la autonomía de las Universidades Públicas*, con financiación de la Agencia Estatal de Investigación.

El trabajo tiene una especial relación con otro anterior, de 2023 e idéntico origen, dirigido por Luis E. Delgado del Rincón y Felipe Rama Cerbán (coord.), dedicado al análisis de los **límites orgánicos internos**, que fue publicado también por la Fundación Giménez Abad, [en descarga libre](#) (también [por capítulos](#)) y con su correspondiente [jornada final divulgadora](#). Ambos textos han despertado mi interés por ser una materia en la que llevo décadas inmerso.

Con este tipo de actividades evaluadoras se pretende, no sólo difundir y someter a debate los resultados del proyecto -enriqueciendo sus frutos- sino demostrar cual es el camino correcto para *terminar* formalmente este tipo de trabajos de investigación. Aplicarlo a uno mismo es arriesgado cuando no son pacíficos ni su análisis crítico y ni las propuestas.

Mi primera observación es la felicidad que me produce encontrar a académicos de carne y hueso escribiendo con realismo (eso que ahora llaman “sin posturo”) sobre la universidad actual y la que debería ser. Lo hacen ilustres investigadores que combinan experiencia, maduración profunda del análisis con responsabilidad social corporativa al dar un paso adelante con propuestas nada complacientes. Cumplen los autores con la principal [misión de la universidad](#), en términos de Ortega -ya hace un siglo- o como nos dice [Ricardo Rivero](#), manifestando el profesor un sentimiento vocacional y su particular sentido del deber.

Cuando los veteranos académicos del derecho público, como los que escriben en ese libro, reflexionan sobre los aspectos jurídicos de la universidad, aceptan un reto fácil y difícil a la vez; hablar de su actividad cotidiana (docencia superior, investigación científica o gestión

universitaria, entre otras) les da cierta **ventaja comparativa** (que llamamos los economistas) en esa tarea analítica. No tienen que ir muy lejos, les basta con recordar lo que han hecho esa misma mañana o los asuntos que tienen sobre su mesa y cuestionar sus fundamentos. Habrá quien piense que tanta cercanía puede ser un sesgo. Que un grupo de investigación integrado por distinguidos académicos, a quienes como jurista llevo muchos años siguiendo, reflexione y proponga alternativas sobre la investigación, o que miembros eminentes de una organización puedan censurar y proponer mejoras de esa misma organización para la que trabajan, debe ser tenido en cuenta; máxime si coincide que son las grandes cabezas pensantes del derecho público a quienes la sociedad paga por eso mismo: reflexionar, divulgar, anticipar y proponer. El próximo día 24 de julio tendré ocasión de aportar mi opinión, con mayor fluidez, en una interesante [jornada](#) sobre el asunto, pero dejo constancia ahora de mis reflexiones críticas, en este texto.

Los catedráticos **Luis Delgado del Rincón** y **Fernando Rey Martínez** examinan el papel desempeñado por el legislador estatal y el de las Comunidades Autónomas (CCAA). Primero, Luis Delgado analiza el alcance de la autonomía universitaria en España, especialmente en lo relativo a su configuración normativa y organizativa, a la luz de la Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU) de 2023. Examina cómo el legislador básico estatal ha delimitado -y limitado- este derecho fundamental, así como su interacción con las competencias autonómicas. El reconocimiento de la autonomía universitaria en el artículo 27.10 de la Constitución Española como un derecho fundamental de configuración legal supone el origen y fundamento de una construcción jurídica que se ha concretado en las tres leyes orgánicas que han regulado la Institución Universitaria. La Ley de Reforma Universitaria de 1983 (LRU), Ley Orgánica de Universidades de 2001 (LOU) y la actual Ley Orgánica del Sistema Universitario de 2023 (LOSU) que han detallado el contenido de la autonomía universitaria, incluyendo la potestad normativa, organizativa, académica, de personal y financiera.

El autor aborda el complejo sistema competencial tripartito: Estado, Comunidades Autónomas y Universidades. El Estado ejerce competencias básicas, las CCAA asumiendo las competencias en sus Estatutos, especialmente tras las *transferencias* de los años 90 y los Estatutos Universitarios, que son reglamentos autónomos, no meros desarrollos de la ley.

En este escenario, el autor describe “las reglas del juego”, donde es elemento imprescindible la autonomía organizativa, pues el legislador orgánico construye una estructura básica obligatoria para las universidades públicas, incluyendo órganos colegiados (en la LOSU, Claustro, Consejo de Gobierno, Consejo de Estudiantes, Consejo Social) y unipersonales (Rector, Vicerrectores, Secretario General, Gerente) que se describen en el capítulo.

La política universitaria es un avión en el que no hay piloto. Así nos resume el escenario, a continuación, de una manera tan gráfica como lúcida, **Fernando Rey** durante la jornada virtual de conclusiones. La alerta es más importante -si cabe- al provenir de quien además de ejercer como catedrático de derecho constitucional ha desempeñado las más altas responsabilidades sobre el ámbito educativo autonómico -no podemos obviarlo- mientras recuerda como la autonomía universitaria significa, en primer lugar, que las

universidades han de ser entes coordinados “con”, pero no dependientes “de”. Su autogobierno y su autonomía presupuestaria, si bien cada vez más reducida en todas las AAPP, está sometida a los rígidos controles de estabilidad y sostenibilidad -y los que vendrán- pero suponen para el Estado librarse de ejercer un control minucioso para el que no está preparado.

La crítica no es nueva. Lo decía, hace más de 30 años, el catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco, Iñaki Lasagabaster, expresando su escepticismo respecto a la distribución de competencias de esta forma: "La competencia fundamental es la determinación, por parte de los parlamentos autonómicos, del presupuesto a asignar a la Universidad. Esta es la verdadera competencia autonómica: la de pagar. Para el resto, las CC AA son meros sujetos pasivos. Denominar la competencia autonómica en materia universitaria como *plena* (Cataluña, Galicia) o de la enseñanza en toda su extensión (País Vasco) no deja de ser un sarcasmo" ("Ensenyament i estat de les autonomies". Revista *Autonomies*. núm. 17/1993, pág. 38).

Mi modesta visión no es tan simple. Las tres últimas leyes orgánicas reguladoras de las Universidades han ido *construyendo* cada vez más esas relaciones entre las CCAA y los órganos universitarios. Así, la [última vuelta de tuerca](#) ha sido aportada por la LOSU, cuyo artículo 46.2 que atribuye al Consejo de Gobierno de la Universidad, como máximo órgano de gobierno de la institución:

“e) Aprobar las convocatorias de plazas y la relación de puestos de trabajo, y su modificación, del personal docente e investigador y del personal técnico, de gestión y de administración y servicios, **que deberán ser finalmente aprobadas por las Comunidades Autónomas.**”

Nótese el imperativo y plural, para que [no queden dudas](#) del texto que incluyo en negrita. Se trata de una competencia autonómica que las Comunidades realmente no desean, como tampoco la admitiría la Constitución pues según el Tribunal Constitucional, corresponde a las propias universidades las decisiones sobre sus necesidades de personal (no sobre su coste). Lo cierto es que las CCAA, como suele recordar el magistrado José Ramón Chaves, han ejercido las competencias que les ha venido otorgando la legislación orgánica con la prudencia de la política del avestruz y distinto provecho. Así, la gratuidad de las matrículas con independencia de la renta familiar-que promueve una injusticia social denunciada por los hacendistas- supone un ejemplo de todo ello, mostrando con crudeza la coincidencia de intereses electorales por derecha e izquierda política (Galicia, Asturias).

Discrepo de la crítica al actual reparto competencial como apunta mi admirado Fernando Rey, “troceado por CCAA” que se ha agravado en la LOSU y que nos enfrenta al problema de las nuevas universidades privadas y/o en línea -donde la base territorial no existe- con un muy deficiente control, pero no veo posibilidad real de su *recuperación* por el Estado por mucho que tal evocación suponga un soplo de aire fresco, tan necesario. Y es que desde la Constitución no hay materia alguna que haya sido sometida a reversión competencial, sino más bien a la expansión, y por supuesto lo de armonizar competencias autonómicas quedó enterrado con la célebre sentencia de la LOAPA de 1983.

Respecto a la brillante aportación de **Francisco Javier Matia Portilla**, Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid, plantea diversas cuestiones de orden práctico, muy relevantes para el trabajo cotidiano de docentes e investigadores. Bien harán los responsables ministeriales en atender las atinadas sugerencias. Todas maduras y de alta eficiencia. Lo digo desde mi propio ejercicio profesional durante cuarenta años de burócrata. Me detendré en una: el currículum estándar cuyas características principales anticipa (unificado, público y accesible via web). Es exagerada la cantidad de horas, semanas y hasta meses que pasan nuestros académicos reiterándolo *ex novo* en todo tipo de evaluaciones o acreditaciones. La referencia al portal bibliográfico español [Dialnet](#), de acceso libre y gratuito, que se dedica a difundir la literatura científica hispana (¡y su métrica!) es un modelo de éxito que deja en evidencia tanta costosa burocracia estéril.

Su tesis es que los cuerpos docentes universitarios (cuerpo estatal, no lo olvidemos) deberían publicar todas sus contribuciones en un portal ministerial y aprovechar la labor de Dialnet. Como muestra el autor con detalle, todo son ventajas, sólo hace falta voluntad política en la Administración del Estado, insisto.

Lo mismo ocurre con las otras cuatro grandes ideas planteadas, como desechar la cultura del autoinforme, que la evaluación sea siempre externa y valore globalmente su propio objeto, centrándose en los méritos aportados y no en factores externos a ellos.

El profesor de la Universidad de Valladolid, **Juan Fernando Durán Alba**, hace un fino examen de la autonomía financiera dentro de la autonomía universitaria. Con un repaso de los antecedentes (LRU y LOU) así como de algunos supuestos de injerencia normativa que pueden considerarse lesivos de esa autonomía financiera, aporta un valioso análisis la vigente Ley Orgánica del Sistema Universitario, en ese aspecto.

Toda la legislación orgánica en materia universitaria ha reconocido la autonomía financiera de esta institución, lo que significa autogobierno, como capacidad para definir las opciones políticas propias y, por tanto, la competencia para decidir *su* presupuesto y la ejecución de los correspondientes proyectos, como definió la STC 63/1986, siendo ponente nuestra admirada Gloria Begué Cantón, refiriéndose al ámbito de las CCAA.

Es cierto que la alta dependencia económica de fuentes externas hace dudar a los estudiosos sobre la realidad práctica de tales declaraciones. Recientes conflictos entre universidades y financiadores principales lo ha puesto de gran actualidad. Asistimos en Estados Unidos a un escenario crucial, con las principales instituciones universitarias enfrentadas a determinadas políticas del presidente Trump. El resultado ha sido que muchos proyectos y empleos vinculados a la investigación federal han sido suprimidos fruto del pulso a las grandes universidades, que aguantan gracias a sus enormes ahorros acumulados por su peculiar sistema de financiación. Como vemos, no es un problema teórico y cada vez es más necesaria la reflexión sobre estos conceptos.

Por último, debo referirme a la aportación de **Paloma Biglino Campos**, Catedrática emérita de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid, que examina el control interno y externo de las Universidades. Sigo a los profesores Biglino y Durán desde hace décadas, cuando pocos juristas osaban adentrarse en el mundo de las relaciones de

fiscalización económico-financiera desde una óptica *institucional* de rendición de cuentas. Han sido ponentes en muchos seminarios destinados a letrados y auditores de OCEX durante los 14 años que ejercí de Síndico de cuentas del Principado de Asturias; así que encontrarles en esta obra me ha causado una espléndida impresión.

La doctora Biglino hace una breve referencia al principio de transparencia y sus virtudes o limitaciones, detallando las peculiaridades que afectan al control económico-financiero de las universidades, tanto en su vertiente interna como en la externa, siempre desde el punto de vista jurídico-institucional. Aborda también el delicado tema del control económico-financiero interno de la Universidad, a través de servicios que siempre carecieron de la autonomía imprescindible para cualquier órgano que ejerza esas funciones, como reprocharon regularmente los principales informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas o de los OCEX.

El artículo 59.3 de la LOSU exige que el control interno esté dotado de autonomía funcional e impide su dependencia de ningún órgano unipersonal, en lo que parece un equilibrio entre las *sugerencias* que sin duda recibió el redactor del proyecto desde Rectorados y Consejos Sociales. Pero, como suele ocurrir -y la LOSU es todo un ejemplo de demagogia y palabrería- pasar de puntillas sobre los temas *delicados* y trasladar la resolución de un problema para más adelante empeora el escenario final.

Las atinadas reflexiones de la doctora Biglino sobre las experiencias al respecto de diversas universidades donde han *vinculado* al órgano de control interno al Consejo Social - en especial la de Valladolid- son muy oportunas pues las funciones que antes correspondían al rector u a otros órganos de gestión (como el gerente) se atribuyen ahora al consejo social, que aprueba también su programa de trabajo y la memoria anual.

El modelo que puede servir para las relaciones de instituciones de control *externo* con Parlamentos y Gobiernos plantea dificultades en el ámbito interno. Como recuerda la autora, “ni la intervención del Estado, de las CCAA o de las EELL están vinculadas a órganos colegiados que representen a la sociedad, sino que están dotadas de plena autonomía funcional”.

Llegados a este punto, debo remontarme casi 30 años. En el Principado de Asturias, tras dos significativos agujeros presupuestarios, se aprobó la Ley 12/1997, del Consejo Social que en su art. 3.2.d) dice: “la Intervención de la Universidad actuará bajo la dependencia del Consejo Social, sin perjuicio de su plena autonomía funcional respecto de los órganos sometidos a su fiscalización”. Me tocó a mi entonces, como Interventor de la Universidad de Oviedo, enviar al Consejo social un informe proponiendo no aprobar las cuentas anuales, lo que ocurrió en medio de grandes tensiones que determinaron mi traslado a la Universidad de Salamanca.

Con la distancia que otorga el tiempo transcurrido, entiendo que no debe *magnificarse* la citada dependencia ni olvidar que el cuentadante es el Rector, y por tanto responsable contable ante el Tribunal de Cuentas de España de los quebrantos que puedan producirse. El Gerente lleva tal contabilidad y es el primer interesado en que represente la imagen fiel de la realidad, así como que impere la legalidad. Hoy, todas las universidades

tienen auditorías regulares, de mayor o menor alcance, así que ningún Gerente de Universidad quiere tener un servicio testimonial o decorativo, sino funcionarios que expresen opiniones imparciales sobre la gestión desplegada. Eso sí, manteniendo unas relaciones adecuadas con el resto de los servicios.

Siempre que me han preguntado por esa dependencia del órgano de control interno he respondido que, en el fondo, todo era un problema de madurez administrativa de la organización y de encontrar el funcionario adecuado que no se convierta en un virrey. Una tentación nada teórica, créanme. Muchos consejos sociales, por su propia composición, no quieren implicarse en esta importante función fiscalizadora, carecen de comité de auditoría ni hacen su seguimiento regular, convirtiendo las previsiones normativas en meras declaraciones de intenciones.

Concluyo con una valoración global muy positiva del libro y sus aportaciones, insisto: *pegadas al suelo* administrativo. Me he encontrado una obra de enorme interés para académicos y gestores, con propuestas concretas, críticas (imisión de la Universidad!) y abundantes líneas futuras de actuación. Agradezco a los directores y autores su impulso; a los editores y financiadores haberlo hecho posible.