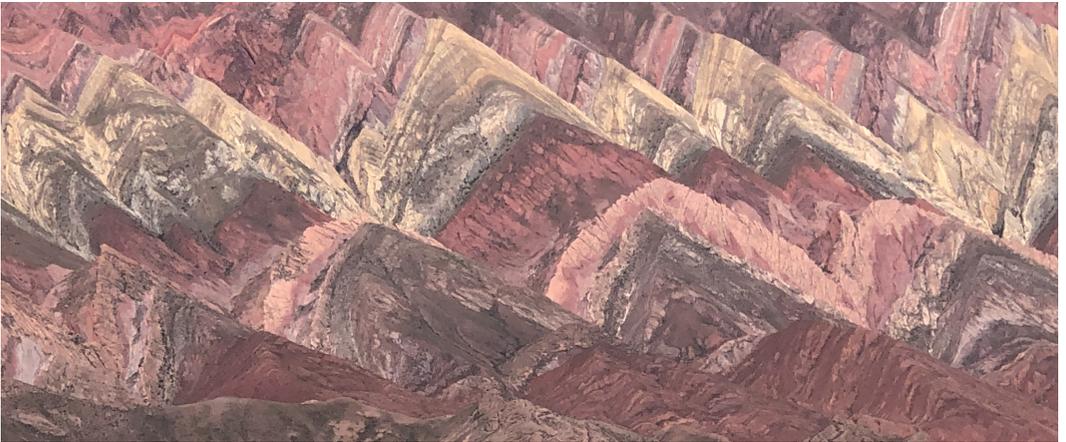


# LOS LÍMITES ORGÁNICOS INTERNOS A LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS



**LUIS E. DELGADO DEL RINCÓN (Dir.)**

**FELIPE RAMA CERBÁN (Coord.)**





# **LOS LÍMITES ORGÁNICOS INTERNOS A LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS**

# **OBRAS COLECTIVAS** N° 25

Director: José Tudela Aranda

Serie: Universidad

Volumen 2

fundación   
**Manuel Giménez Abad**  
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico



Libro editado por el Proyecto de investigación PID2020-113929GB-100, sobre los límites de la autonomía de las Universidades Públicas, con financiación de la Agencia Estatal de Investigación. Colaboran en la presente edición el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid y el Grupo de Investigación Reconocido de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid.

# **LOS LÍMITES ORGÁNICOS INTERNOS A LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS**

**LUIS E. DELGADO DEL RINCÓN (Dir.)**

**FELIPE RAMA CERBÁN (Coord.)**

fundación   
**Manuel Giménez Abad**  
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

Sede: Palacio de la Aljafería  
E-50004 Zaragoza  
T: 976 28 97 15  
E-mail: [fundacion@fundacionmgimenezabad.es](mailto:fundacion@fundacionmgimenezabad.es)  
**[www.fundacionmgimenezabad.es](http://www.fundacionmgimenezabad.es)**

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático.

Zaragoza, 2023

© Fundación Manuel Giménez Abad  
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

ISBN: 978-84-124487-7-1

Diseño de la colección: Inés Bullich

Fotografía de cubierta: La Quebrada de Humahuera (Argentina),  
de José Tudela Aranda

Maquetación: Cometa, S.A.

# ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS</b> .....	15
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	19
<b>CAPÍTULO I</b>	
LA FORMA DE GOBIERNO UNIVERSITARIO Y EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL	
<b>LA FORMA DE GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES</b>	
<i>Paloma Biglino Campos</i> .....	29
I. INTRODUCCIÓN: CRISIS DE LA DEMOCRACIA Y UNIVERSIDAD.	30
II. LA PREEMINENCIA FUNCIONAL DE LOS RECTORES.....	32
III. EL DISEÑO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS RECTORES .....	37
III.1. La fragmentación de los controles políticos .....	38
III.2. Algunos problemas del control interno .....	41
IV. CONCLUSIÓN .....	45
V. BIBLIOGRAFÍA.....	46
<b>EL PROCESO ELECTORAL EN EL ÁMBITO UNIVERSITARIO</b>	
<i>Andrés Iván Dueñas Castrillo</i> .....	47
I. INTRODUCCIÓN.....	49
II. LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES EN LAS UNIVERSIDADES.....	50
II.1. El sistema electoral.....	50
II.1.1. Elección del Rector .....	50
II.1.2. Elección del Claustro .....	53
II.2. La convocatoria electoral.....	56
II.3. El censo electoral .....	58
II.4. La presentación de candidaturas.....	61
II.5. La campaña electoral .....	63
II.6. El día de la votación, escrutinio y proclamación de resultados .	66

II.6.1. El voto anticipado .....	68
II.6.2. La particularidad del voto electrónico .....	70
II.7. Las juntas electorales .....	73
III. CONCLUSIONES.....	76
IV. BIBLIOGRAFÍA.....	78

## **CAPÍTULO II**

### **LOS ÓRGANOS CENTRALES DE LA UNIVERSIDAD**

#### **RECTOR Y EQUIPO RECTORAL**

<i>Pablo Guerrero Vázquez</i> .....	83
I. UNA BREVE INTRODUCCIÓN .....	84
II. LA REGULACIÓN LEGAL DEL RECTOR Y SU EQUIPO, HOY (Y MAÑANA) .....	85
II.1. El Rector y su equipo en la Ley: ¿un cambio de paradigma? ...	85
II.2. Funciones y competencias .....	87
II.3. El sistema de elección, sustitución y cese del Rector. Nombramiento y cese del Equipo de Gobierno .....	91
III. LA CONCRECIÓN ESTATUTARIA DE LA REGULACIÓN LEGAL: DIFERENCIAS ENTRE LAS UNIVERSIDADES OBJETO DE ESTUDIO .....	95
III.1. El Rector .....	95
III.2. Los Vicerrectores.....	102
III.3. El Secretario General .....	103
III.4. El Gerente .....	105
IV. CONCLUSIONES.....	106
V. BIBLIOGRAFÍA.....	107

#### **EL CONSEJO DE GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD**

<i>M<sup>a</sup> del Camino Vidal Fueyo</i> .....	109
I. EL MÁXIMO ÓRGANO DE GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD A EXAMEN .....	110
II. EL CONSEJO DE GOBIERNO .....	111
II.1. La regulación en la LOU .....	111
II.2. Regulación en los distintos estatutos.....	115
II.3. Regulación en el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario.....	122
III. CONCLUSIONES.....	124

**EL CLAUSTRO DE LA UNIVERSIDAD. ENTRE EL  
DEMOCRATISMO Y EL RIESGO DE INOPERANCIA.  
EL CASO DE LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID**

<i>Dámaso Javier Vicente Blanco</i> .....	127
I. EL MODELO DEMOCRÁTICO .....	129
II. EL PAPEL DEL CLAUSTRO UNIVERSITARIO: LA REGULACIÓN LEGAL .....	135
III. LA PRÁCTICA: EL DEMOCRATISMO UNIVERSITARIO Y EL RIESGO DE INOPERANCIA .....	139
IV. LA NECESIDAD DE REPENSAR EL MODELO DEMOCRÁTICO EN EL CONTEXTO DEL IMPERIO TECNOLÓGICO-BUROCRÁTICO ...	147

**EL CONSEJO SOCIAL: PRESENTE Y FUTURO DE UN  
ÓRGANO UNIVERSITARIO ESENCIAL (UNA OPORTUNIDAD  
CASI SIEMPRE DESPERDICIA DA DE DINAMIZAR  
LA UNIVERSIDAD SIN QUE PIERDA O MIXTIFIQUE SU  
IDIOSINCRASIA)**

<i>Luis Díaz Viana</i> .....	151
I. EL CONSEJO SOCIAL EN LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO.....	152
II. LO QUE REVELAN LOS CONCEPTOS Y TÉRMINOS DEL BORRADOR DE UNA NUEVA LEY .....	154
III. REPENSANDO EL FUTURO DESDE EL PAPEL OTORGADO AL CONSEJO SOCIAL DE LAS UNIVERSIDADES: ¿UNA LEY DE EDUCACIÓN QUE CONSUMA O CONFORMA UN MODELO DE MUNDO? .....	157
IV. CONCLUSIONES.....	159
V. BIBLIOGRAFÍA.....	161

**EL CONSEJO SOCIAL COMO ÓRGANO DE PARTICIPACIÓN  
DE LA SOCIEDAD EN LA UNIVERSIDAD Y DE SUPERVISIÓN  
(LIMITADA) DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA**

<i>Luis E. Delgado del Rincón</i> .....	163
I. INTRODUCCIÓN: EL CONSEJO SOCIAL COMO ÓRGANO DE PARTICIPACIÓN Y DE RELACIÓN DE LA SOCIEDAD CON LA UNIVERSIDAD .....	169
II. DEFINICIÓN Y NATURALEZA DEL CONSEJO SOCIAL.....	166
III. LAS FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LOS CONSEJOS SOCIALES: SU REGULACIÓN EN LA LEY ORGÁNICA DE UNIVERSIDADES, EN LAS LEYES AUTONÓMICAS DE DESARROLLO Y EN LOS ESTATUTOS DE LAS UNIVERSIDADES	167

III.1. Las competencias económico-presupuestarias y patrimoniales .....	168
III.2. Competencias sobre organización y gestión académicas .....	172
III.3. Competencias de relaciones con la sociedad .....	177
III.4. Otras competencias .....	179
IV. COMPOSICIÓN MIXTA DE LOS CONSEJOS SOCIALES: MIEMBROS AJENOS Y PERTENECIENTES A LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA .....	179
V. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA REGULACIÓN DE LOS CONSEJOS SOCIALES EN EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO .....	181
VI. A MODO DE CONCLUSIÓN .....	185
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	187

### **¿UN ÓRGANO CONSULTIVO EN EL ORGANIGRAMA DE GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD? LA JUNTA CONSULTIVA COMO REFERENCIA**

<i>Daniel Jove Villares</i> .....	189
I. LA JUNTA CONSULTIVA. UN ÓRGANO CONSULTIVO DE VIDA FUGAZ .....	190
II. LO QUE LA JUNTA CONSULTIVA FUE.....	192
II.1. El diseño legal .....	192
II.2. Los Estatutos universitarios o cuando el diablo está en los detalles.....	196
III. ¿SERÍA CONVENIENTE CONTAR CON UN ÓRGANO CONSULTIVO EN LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA DEL SIGLO XXI? .....	200
IV. BIBLIOGRAFÍA.....	202

## **CAPÍTULO III**

### LA ESTRUCTURA ACADÉMICA

#### **LOS CENTROS UNIVERSITARIOS COMO EXPRESIÓN DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA**

<i>Santiago A. Bello Paredes</i> .....	205
I. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO PLASMACIÓN DE UN DERECHO FUNDAMENTAL CON DIMENSIÓN ORGANIZATIVA.....	206
II. RECTORADO <i>VERSUS</i> CENTROS Y ESTRUCTURAS .....	211
II.1. La organización universitaria.....	211
II.2. Los centros y estructuras universitarias .....	213

III. CONCLUSIONES.....	216
IV. BIBLIOGRAFÍA.....	218

### **LOS COMITÉS DE TÍTULO**

<i>Francisco Javier Matia Portilla</i> .....	219
--	-----

I. INTENCIONES .....	220
II. NATURALEZA JURÍDICA DEL COMITÉ Y PROCESO DE DESIGNACIÓN .....	221
III. EL COORDINADOR DEL TÍTULO.....	225
IV. LAS FUNCIONES DEL COMITÉ DE TÍTULO.....	229
V. EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA FUNCIONAL DE LOS COMITÉS DE TÍTULO .....	231
VI. <i>POST SCRIPTUM</i> .....	240

### **LOS DEPARTAMENTOS UNIVERSITARIOS**

<i>Juan Ocón García</i> .....	243
-------------------------------	-----

I. LOS DEPARTAMENTOS COMO ÓRGANOS FUNCIONALES DE NECESARIA EXISTENCIA (HASTA EL MOMENTO) .....	244
I.1. La creación de Departamentos como manifestación de la –limitada– autonomía organizativa .....	244
I.2. Las normas estatutarias sobre creación de Departamentos.....	249
I.3. ¿Hacia una mayor autonomía organizativa? La regulación de los Departamentos en el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario .....	251
II. LAS FUNCIONES DE LOS DEPARTAMENTOS EN EL EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.....	253
II.1. En teoría.....	253
II.2. En la práctica .....	257
III. CONCLUSIONES.....	262
IV. BIBLIOGRAFÍA.....	263

## **CAPÍTULO IV**

### **LOS SERVICIOS UNIVERSITARIOS**

#### **EL PAPEL DE LA GERENCIA**

<i>Mercedes Díaz García</i> .....	267
-----------------------------------	-----

I. INTRODUCCIÓN.....	268
II. LA GOBERNANZA EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: EL PAPEL DE LA GERENCIA .....	269
III. LA FIGURA OMNIPRESENTE DEL O LA GERENTE .....	277

IV. CONCLUSIONES.....	281
V. BIBLIOGRAFÍA.....	283

## **LA FUNCIÓN DE LAS ASESORÍAS O SERVICIOS JURÍDICOS UNIVERSITARIOS**

<i>José Ignacio Rico Gómez</i> .....	285
I. CONSIDERACIONES PREVIAS.....	286
II. LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA JURÍDICA EN LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID, UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA, UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS Y UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO.....	290
II.1. La Universidad de Valladolid (UVA).....	291
II.2. La Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) .....	297
II.3. La Universidad Rey Juan Carlos (URJC) .....	299
II.4. La Universidad del País Vasco (UPV-EHU) .....	299
III. CONSIDERACIONES FINALES .....	302
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	305

## **COMUNICACIÓN UNIVERSITARIA: ¿PUBLICIDAD O RENDICIÓN DE CUENTAS?**

<i>María Díez-Garrido</i> .....	307
I. INTRODUCCIÓN.....	308
II. LA COMUNICACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS A TRAVÉS DE INTERNET .....	309
III. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA ACTIVIDAD UNIVERSITARIA .....	311
IV. ANÁLISIS DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.....	313
IV.1. Gabinetes de Comunicación.....	314
IV.2. Blogs y redes sociales .....	316
IV.3. Portales de transparencia .....	318
IV.4. Herramientas de rendición de cuentas.....	318
V. CONCLUSIONES.....	320
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	322

## **CAPÍTULO V**

### **LOS ÓRGANOS UNIVERSITARIOS EN DEFENSA DE DERECHOS**

#### **EL DEFENSOR DE LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA**

<i>Felipe Rama Cerbán</i> .....	327
I. DEL OMBUDSMAN AL DEFENSOR DE LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA .....	328

II. ESTUDIO COMPARADO: UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED), UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO (UPV), UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS (URJC) Y UNIVERSIDAD DE VALLADOLID (UVA).....	331
II.1. Elección .....	332
II.2. Duración.....	335
II.3. Dedicación .....	335
II.4. Régimen de funcionamiento .....	336
III. CONCLUSIÓN .....	338
IV. BIBLIOGRAFÍA.....	340

## **EL DELEGADO DE PROTECCIÓN DE DATOS**

<i>Enrique Orduña Prada</i> .....	341
I. PRELIMINAR .....	342
II. DELEGADO DE PROTECCIÓN DE DATOS Y GOBERNANZA DE LA UNIVERSIDAD .....	346
II.1. Aproximación a la figura de DPD .....	346
II.2. Capacitación, recursos e independencia .....	350
III. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y CONFIGURACIÓN FUNCIONAL Y ORGÁNICA DEL DPD .....	354
III.1. Autonomía universitaria: contenido y límites .....	354
III.2. Configuración funcional y límites .....	360
III.3. Configuración organizativa y límites .....	364
III.3.1. ¿DPD interno o externo? .....	364
III.3.2. ¿DPD unipersonal o con estructura organizativa?.....	367
III.3.3. Publicidad del DPD .....	369
IV. BIBLIOGRAFÍA.....	371

## **EL PAPEL DE LOS SINDICATOS EN LA UNIVERSIDAD: JUNTA DE PERSONAL Y COMITÉ DE EMPRESA**

<i>Graciela López de la Fuente</i> .....	375
I. LA ORGANIZACIÓN SINDICAL EN LA UNIVERSIDAD .....	376
I.1. La Representación Unitaria en la Universidad: Junta de personal y Comité de Empresa .....	377
I.2. La Representación Sindical en la Universidad: secciones sindicales .....	379
I.3. La Mesa de Negociación de la Universidad: la participación de los representantes de los trabajadores en la negociación colectiva y en el establecimiento de las condiciones de trabajo	380

II. LAS FUNCIONES ATRIBUIDAS A LOS REPRESENTANTES DE LOS TRABAJADORES EN LA UNIVERSIDAD .....	383
III. LA CONSTITUCIÓN DE LA MESA SECTORIAL DE UNIVERSIDADES Y LA PRIORITARIA ELABORACIÓN DEL ESTATUTO DEL PDI .....	388
IV. CONCLUSIONES.....	390
V. BIBLIOGRAFÍA.....	391

## ABREVIATURAS

- AA.VV: Autores varios
- AATC: Autos del Tribunal Constitucional
- AATS: Autos del Tribunal Supremo
- AEPD: Agencia Española de Protección de Datos.
- ATC: Auto del Tribunal Constitucional
- ATS: Auto del Tribunal Supremo
- BOCG: Boletín Oficial Congreso de los Diputados.
- BOCM: Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.
- BOCYL: Boletín Oficial de Castilla y León.
- BOE: Boletín Oficial del Estado
- BOPV: Boletín Oficial País Vasco.
- CCAA: Comunidades Autónomas.
- CCOO: Comisiones Obreras.
- CD: Complemento de Destino.
- CE: Constitución española
- CENDOJ: Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial.
- CEO: Chief Executive Officer.
- CEPC: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CGT: Confederación General del Trabajo.
- CIG: Confederación Intersindical Galega.
- CRUE: Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas.
- CSIC: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- CSIF: Central Sindical Independiente y de Funcionarios.
- CSIT: Coalición Sindical Independiente de Trabajadores.
- DiCYT: Difusión de la Ciencia y la Tecnología.
- DNI: Documento Nacional de Identidad.
- DPD: Delegado de Protección de Datos.

- EEES: Espacio Europeo de Educación Superior.
- EHU: Euskal Herriko Unibertsitatea.
- EUB: Estatuto de la Universidad de Barcelona
- EUNED: Estatutos Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- EUPV: Estatutos de la Universidad del País Vasco
- EURJC: Estatutos de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid
- EUVa: Estatutos de la Universidad de Valladolid
- FETE: Federación de Trabajadores de la Enseñanza.
- FJ: Fundamento Jurídico.
- JONS: Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista.
- LCSUPCM: Ley 12/2002, de 18 de diciembre, de los Consejos Sociales de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid
- LEC: Ley de Enjuiciamiento Civil.
- LGBT: Lesbianas, Gais, Bisexuales y Trans.
- LMRFP: Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.
- LO: Ley Orgánica.
- LOLS: Ley Orgánica de Libertad Sindical.
- LOMLOU: Ley Orgánica por la que se Modifica la Ley Orgánica de Universidades.
- LOPDGDD: Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales.
- LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial.
- LOREG: Ley Orgánica Régimen Electoral General.
- LOSU: Ley Orgánica del Sistema Universitario.
- LOU: Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades
- LPACAP: Ley Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- LRJSP: Ley Régimen Jurídico Sector Público.
- LRU: Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria
- LSB: Langile Sindikal Batasuna.
- LSUV: Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco
- LUC: Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña

- LUCyL: Ley 3/2003, de 28 de marzo, de Universidades de Castilla y León
- NGP: Nueva Gestión Pública.
- PAS: Personal de Administración y Servicios
- PDI: Personal Docente e Investigador
- PL: Proyecto de Ley.
- PLOSU: Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario
- POD: Plan de Ordenación Docente.
- RDCUUNED: Reglamento del Defensor Comunidad Universitaria de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- RDCUUPV: Reglamento del Defensor Comunidad Universitaria de la Universidad del País Vasco.
- RDCUURJC: Reglamento del Defensor de la Comunidad Universitaria de la Universidad Rey Juan Carlos.
- RDCUUVa: Reglamento del Defensor de la Comunidad Universitaria de la Universidad de Valladolid.
- RGPD: Reglamento General de Protección de Datos.
- ROA: Reglamento de Ordenación Académica.
- RPT: Relación de Puestos de Trabajo
- SSTC: Sentencias del Tribunal Constitucional
- SSTS: Sentencias del Tribunal Supremo
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional
- STEs: Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza.
- STS: Sentencia del Tribunal Supremo
- STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
- TC: Tribunal Constitucional
- TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos
- TFG: Trabajo Fin de Grado.
- TFM: Trabajo de Fin de Máster.
- TREBEP: Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
- UAB: Universidad Autónoma de Barcelona.
- UAM: Universidad Autónoma de Madrid.
- UBU: Universidad de Burgos.
- UCD: Unión Centro Democrático.
- UCM: Universidad Complutense de Madrid.
- UE: Unión Europea.
- UGT: Unión General de Trabajadores.

UNED: Universidad Nacional de Educación a Distancia.  
UPV: Universidad del País Vasco.  
URJC: Universidad Rey Juan Carlos.  
USC: Universidad Santiago de Compostela.  
USO: Unión Sindical Obrera.  
UVA: Universidad de Valladolid.

## INTRODUCCIÓN

El Tribunal Constitucional, en la relevante STC 26/1987, de 27 de febrero, concibió a la autonomía universitaria como un derecho fundamental. Ahora bien, como todo derecho fundamental, no tiene un alcance omnímodo, sino que está condicionado (delimitado) por su configuración constitucional y desarrollo legislativo. Las universidades, en el ejercicio de su autonomía organizativa, han establecido en sus Estatutos una estructura institucional para el desempeño de sus principales funciones: órganos de gobierno, de representación y de participación, entre otros. El poder de decisión de algunos de sus órganos, como el Rector y su equipo directivo (que ha aumentado considerablemente en los últimos años por diferentes motivos) está condicionado por las normas que regulan su proceso de conformación y por los órganos de la propia universidad que tienen competencias propias, especialmente los órganos de control. Pero también por los órganos externos a la universidad, ante los que deben rendir cuentas. El presente libro tiene por objeto analizar algunos de los límites a la autonomía de las universidades públicas derivados de su organización interna. Es decir, en qué medida la actuación de los rectorados puede verse limitada funcionalmente por otros órganos universitarios en el ejercicio de las competencias atribuidas por la ley y los Estatutos de las universidades. Dejaremos para otro volumen el examen de los límites procedentes de los órganos de control externo.

Ha de advertirse que, por razones organizativas y estructurales, hemos limitado el objeto de estudio a las siguientes universidades públicas: a la Universidad de Valladolid, a la Universidad de Barcelona, a la Universidad del País Vasco, a la UNED y a la Universidad Rey Juan Carlos. Para ello hemos tenido en cuenta la legislación universitaria estatal y autonómica, los Estatutos de las universidades y el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario que se está tramitando en las Cortes Generales.

El libro está vinculado con el Proyecto estatal de Investigación PID2020-113929GB-I00, “Los límites de la autonomía de las Universidades Públicas” y tiene su origen en las aportaciones presentadas a unas Jornadas sobre *Los límites orgánicos internos a la autonomía universitaria*, celebradas el día 12 de diciembre de 2022 en el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid. En ellas participaron diferentes profesores que forman parte de los equipos de investigación y de trabajo del Proyecto, algunos de ellos han sido o son miembros de órganos universitarios de gobierno o de representación. También intervinieron profesionales con experiencia en la gestión universitaria.

Los trabajos contenidos en esta obra se agrupan en cinco capítulos que, con mínimas modificaciones, responden a las cinco Mesas redondas que conformaron las Jornadas: (i) la forma de gobierno universitario y el procedimiento electoral; (ii) los órganos centrales de la Universidad; (iii) la estructura académica; (iv) los servicios universitarios y (v) los órganos universitarios en defensa de derechos.

El primer capítulo sobre la forma del gobierno universitario y el proceso electoral en este ámbito, incluye los trabajos de la profesora Paloma Biglino Campos y el profesor Andrés Iván Dueñas Castrillo. La profesora Biglino resalta una de las características de la forma de gobierno de las universidades, la concentración de poder que existe en manos de los rectores. Explica la posición preeminente que tiene el Rector sobre los demás órganos universitarios y que se debe, entre otras razones, a las amplias funciones que le atribuye la legislación universitaria (algunas de ellas configuradas de modo indeterminado, dejándole un amplio margen de actuación), a su elección directa por sufragio universal y, sobre todo, a la fragmentación y debilidad de los controles que corresponden a otros órganos: el control político al Claustro y Consejo de Gobierno, el jurídico interno a la Secretaría General y el económico-financiero al Consejo Social. Estas circunstancias hacen que la forma de gobierno de la universidad, con un refuerzo del poder del Rector, esté más cerca del sistema presidencialista que del parlamentario. El profesor Dueñas Castrillo considera que son necesarias algunas mejoras en los procesos electorales de nuestras universidades. Entre ellas pueden destacarse las siguientes: (i) es preferible que las candidaturas de los rectores sean individuales y no comprendan a su equipo rectoral, el Rector es un órgano unipersonal, y la configuración de listas de forma colectiva constriñen la libertad de elección del futuro Rector; (ii) se recomienda, en aras de una

mayor seguridad jurídica, que períodos tan importantes como la duración de la campaña o plazos como la convocatoria de elecciones o la proclamación de resultados se regulen sustancialmente en los Estatutos, desarrollándose posteriormente en la normativa electoral; (iii) son necesarias Juntas Electorales independientes, objetivas y con conocimientos jurídicos por alguno de sus miembros; (iv) también es preciso que las normas electorales se compilen en un único reglamento y que estas no se incardinan, como se ha constatado en el análisis comparado realizado, en los reglamentos internos de los órganos colegiados.

El segundo capítulo, dedicado a los órganos centrales de la universidad, recoge los trabajos de los profesores Pablo Guerrero Vázquez, Dámaso Javier Vicente Blanco, Camino Vidal Fueyo, Luis Delgado del Rincón, Luis Díaz González de Viana y Daniel Jove Villares, sobre el Rector y equipo rectoral, el Claustro, el Consejo de Gobierno el Consejo Social y la Junta Consultiva, respectivamente. El profesor Pablo Guerrero acomete el estudio del Rector y su equipo, desde el objetivo principal de esta obra, más como “protagonistas” que como “antagonistas”. Presenta la posición institucional del Rector, su régimen jurídico, deteniéndose especialmente en sus funciones y competencias –además del sistema de elección y cese–. Lo hace siguiendo el símil de la Universidad como una monarquía constitucional, para comprobar si se está más cerca de la monarquía absoluta o de la parlamentaria. Para ello atiende a la legislación estatal (la vigente y la que está en proyecto), a la autonómica –aunque sea de forma residual– y a las normas de organización interna de las universidades. El profesor Dámaso Vicente analiza la función y el funcionamiento del Claustro, proponiendo repensar el modelo democrático de la Universidad, a raíz del cambio tecnológico y de la incipiente hiperburocratización de esta institución. También señala el alto coste que en tiempo y dedicación exige el ejercicio de la función de control sobre el poder del Rector y la escasa operatividad de su funcionamiento como órgano representativo. La profesora Camino Vidal se ocupa del Consejo de Gobierno, como máximo órgano de la Universidad que tiene como función principal fijar las líneas estratégicas y programáticas en materia de organización docente, investigación y recursos humanos y económicos. Ello le coloca en la posición de poder más relevante de la Universidad. Realiza un análisis teórico y práctico de su composición y funciones teniendo en cuenta la legislación universitaria y el diferente desarrollo estatutario que han hecho las universidades públicas. También

pone de manifiesto que no todos los Estatutos universitarios contemplan una democrática y proporcional representación de los diferentes estamentos universitarios en el principal órgano de gobierno de la universidad. Los profesores Díaz González de Viana y Delgado del Rincón se centran en el Consejo Social como órgano de participación de la sociedad en la universidad. El primero examina el presente y el futuro del Consejo Social, bajo la tesis de que la nueva Ley Orgánica del Sistema Universitario no avanzará en la colaboración entre la empresa y la academia, desperdiciando así una oportunidad más de dinamizar a la universidad sin que se pierda su idiosincrasia. El segundo acomete el estudio del régimen jurídico del Consejo Social teniendo en cuenta su regulación en la legislación básica universitaria y en la legislación autonómica de desarrollo. Analiza su definición y naturaleza como órgano de gobierno y de control económico-presupuestario de las universidades. Examina sus principales funciones y competencias para cumplir los fines que le encomienda la legislación, entre ellas las económico-presupuestarias y patrimoniales; las relativas a la organización y gestión académicas y las de relaciones con la sociedad. Luis Delgado aborda también la composición de los Consejos Sociales integrados mayoritariamente por miembros procedentes de diferentes sectores de la sociedad y por otros pertenecientes a la comunidad universitaria. El profesor Daniel Jove se plantea la pertinencia de contar con un singular órgano de presencia efímera en la legislación española, la Junta Consultiva, como institución consultiva del Rector y del Consejo de Gobierno en materia académica. Tuvo una existencia efímera, ya que fue creada por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y suprimida con su reforma por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril. El autor valora su capacidad e idoneidad para servir de contrapeso (en un sentido amplio) al poder de los rectorados. Examina las competencias atribuidas, la vinculatividad de las opiniones emitidas, su composición y el modo de selección de sus integrantes. Para su reinstauración se plantea algunas cuestiones como ¿a quién asesoraría?, ¿cómo estaría conformado? o ¿cuál sería su capacidad de actuación e influencia real?

El tercer capítulo, sobre la estructura académica, comprende los trabajos de los profesores Santiago Bello Paredes, Francisco Javier Matia Portilla y Juan Ocón García. Bello Paredes, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Burgos, se ocupa del análisis de los Centros universitarios. En su trabajo incide en la subordinación jerárquica a la que se ven aboca-

das las Facultades y Escuelas universitaria, lo que implica una ausencia de controles eficientes sobre el rectorado de la Universidad y una ineficiente garantía del derecho a la libertad de cátedra de sus docentes e investigadores. El profesor Matia Portilla, que comparte su experiencia como responsable de la Titulación del Grado en Derecho de la Universidad de Valladolid en el Campus de Segovia, nos ilustra sobre la naturaleza y el funcionamiento de un órgano colegiado, los Comités de Título, que representa los intereses de la titulación. Explica las competencias del Coordinador del título y las funciones del Comité de Título, vinculadas especialmente con la gestión académica del título. Critica la amplia burocratización que recae sobre estos órganos y reconoce que disponen de una efectiva autonomía para el ejercicio de sus funciones. El profesor Juan Ocón entra en el análisis de los Departamentos Universitarios. Destaca la similitud de su regulación en las universidades examinadas, a pesar del amplio margen que tienen las universidades para su diseño autónomo, tanto en lo que se refiere a su creación como a la asignación de sus funciones. Sin embargo, comprueba que esta aparente igualdad formal se diluye en la práctica, al detectar una cierta disparidad en el número de Departamentos y de profesores que los integran. En la mayoría de los casos, estas unidades participan en actos de mero trámite, configurándose así la dimensión organizativa de la universidad como una especie de autonomía capilar con una limitada participación de los órganos universitarios en procesos jerárquicamente ordenados.

El cuarto capítulo se centra en los servicios universitarios y se nutre de los trabajos de Mercedes Díaz García, José Ignacio Rico Gómez y María Díaz Garrido, que se ocupan, respectivamente, de la Gerencia, de los Servicios Jurídicos y de la Comunicación en el ámbito Universitario. En relación a la Gerencia, Díaz García pone de manifiesto la escasa concreción de la legislación universitaria de ámbito estatal a la hora de regular este órgano. Ello ha generado una multiplicidad de relaciones jurídicas entre la Universidad y los Gerentes, que van desde un contrato de alta dirección, al nombramiento de personal eventual, o a que las Relaciones de Puestos de Trabajo prevean que el puesto de Gerente pueda ser desempeñado tanto por personal funcionario como laboral. También considera que ha de mejorarse la capacidad ejecutiva de estos órganos a través de políticas públicas innovadoras y estratégicas, inclinándose por una profesionalización y una independencia funcional del Rector. El profesor Rico Gómez realiza un análisis exhaustivo de cada uno de los Servicios jurídicos de las Universi-

dades examinadas, llegando a la conclusión de que estas asesorías prestan una ayuda importante a los rectores y sus equipos de gobierno. Sobre todo, para asegurar que sus decisiones sean fundadas y ajustadas en Derecho, salvaguarden el interés público en general y puedan, en su caso, ser defendidas con éxito ante los Tribunales. Para ello, es imprescindible que estos servicios ostenten una posición orgánica e institucional adecuada, cuenten con una dotación suficiente de personal con vinculación permanente a la universidad y tengan un prestigio consolidado en la organización. La profesora Díaz Garrido considera que las universidades son entidades obligadas por la Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En su aplicación, todas cuentan con un portal de transparencia que posibilita el ejercicio del derecho de acceso a la información y obliga a publicar información institucional, organizacional, estadística, económica, entre otras. Sin embargo, en el examen realizado, pone de manifiesto que no se han encontrado apenas ejemplos de acciones concretas de rendición de cuentas, además de los portales de transparencia, salvo el caso de la Universidad de Valladolid. En su opinión, esta es una estrategia que deberían llevar a cabo de manera regulada todas las universidades (al menos una vez al año). Por ello, insta a las universidades públicas a que elaboren medidas de rendición de cuentas e informen sobre el cumplimiento de sus planes estratégicos y programas.

El quinto y último capítulo versa sobre los órganos universitarios en defensa de derechos. Incluye los trabajos de los profesores Felipe Rama Cerbán, Enrique Orduña Prada y Gabriela López de la Fuente, que pasan revista a los Defensores de la Comunidad Universitaria, a los Delegados de protección de datos de carácter personal y a los sindicatos. Sobre el primer órgano, heredero del *ombudsman*, se resalta su autonomía e independencia funcional respecto de los rectorados, si bien es necesaria mayor dotación de medios para que puedan sus funciones en condiciones óptimas. Además, Felipe Rama señala que estamos ante una institución de *auctoritas* y no de *potestas* y, por ello, dada la ausencia de todo poder de ejecución de sus resoluciones, para el cumplimiento de sus fines resulta imprescindible que su régimen jurídico responda a los principios de autonomía e independencia enunciados legalmente. También expone el autor que la exigencia de mayorías cualificadas para la elección de este órgano corre el riesgo de hacer inoperativo su nombramiento, de ahí que haya que buscar soluciones para que dicha inoperatividad no llegue a producirse. El profesor Orduña Par-

do estructura su aportación sobre el Delegado de protección de datos en el ámbito universitario en dos partes. En la primera, como pórtico del objeto de análisis, responde a interrogantes como: ¿qué se entiende por Delegado de protección de datos?, o ¿cuáles son sus premisas organizativas? En la segunda, partiendo del contenido esencial de la autonomía universitaria, centra su atención en la configuración funcional y organizativa de este órgano (interno o externo, unipersonal o no). La profesora López de la Fuente pone de manifiesto la existencia de varios órganos de representación de los diferentes colectivos de trabajadores que prestan sus servicios en las universidades objeto del estudio. Advierte de que para que esa representación sea realmente representativa deberían de aumentarse los índices de participación en las elecciones a representantes legales. De igual modo entiende que existe una limitación real del poder de los órganos de gobierno con la actuación de los sindicatos y su capacidad real de negociación y actuación.

Tanto la organización de las Jornadas de las que trae causa esta obra como su publicación, han sido posibles gracias a la colaboración de diferentes entidades como el Instituto de Estudios Europeos y el Grupo de Investigación Reconocido en Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid. También a la implicación, una vez más, de la Fundación Manuel Giménez Abad que incluye, en su colección de Obras colectivas, el libro que el lector tiene en sus manos. A todas ellas y a las personas responsables queremos expresarles nuestro agradecimiento más sincero

Valladolid, a diecisiete de enero de dos mil veintitrés

**Luis E. Delgado del Rincón**  
**Felipe Rama Cerbán**



## **CAPÍTULO I**

LA FORMA DE GOBIERNO UNIVERSITARIO  
Y EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL



# **LA FORMA DE GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES**

Paloma Biglino Campos

*Catedrática de Derecho Constitucional,  
Universidad de Valladolid*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: CRISIS DE LA DEMOCRACIA Y UNIVERSIDAD. – II. LA PREEMINENCIA FUNCIONAL DE LOS RECTORES. – III. EL DISEÑO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS RECTORES: III.1. La fragmentación de los controles políticos. – III. 2. Algunos problemas del control interno. – IV. CONCLUSIÓN. – V. BIBLIOGRAFÍA

## I. INTRODUCCIÓN: CRISIS DE LA DEMOCRACIA Y UNIVERSIDAD

Desde 2008, cuando llegó a nuestro país la crisis económica, crecen las voces contrarias a la forma en que se articula y ejerce el poder público. A partir de entonces, se reprocha que los gobernantes actúen al margen de lo que quieren los gobernados y, como alternativa, se reclaman nuevas maneras de participación, más transparencia y mejores formas de rendición de cuentas. Con el transcurrir de los años, esas reivindicaciones, lejos de atenuarse, se han acrecentado. El fuerte impacto que han tenido las medidas adoptadas para luchar contra la pandemia y contra la inflación y la crisis energética ha incrementado la desconfianza de los ciudadanos, que se manifiesta, a veces, como indiferencia cargada de desprecio mientras que, en otras, se traduce en cáustica descalificación.

La Universidad no está aislada de la sociedad, por lo que no es ajena a ese estado de ánimo, aunque, en ese ámbito, las preocupaciones se manifiesten de manera distinta. Entre los profesores predomina el descontento por el esfuerzo que supuso adaptar la enseñanza al plan de Bolonia, primero, y a la pandemia, después, sin que esté claro que ese trabajo haya dado buenos resultados. Una queja recurrente es el incremento exponencial de la carga burocrática, sin que, tampoco en este caso, sean visibles las ventajas que ello reporta. Cada vez se exige más horas de trabajo a los estudiantes, pero todavía no se ha logrado demostrar que los nuevos métodos pedagógicos redunden en una mejora de sus conocimientos o de su capacidad para aplicarlos. Es, además, una generación que ha crecido sufriendo las consecuencias de una crisis tras otra, por lo que no tiene esperanzas en lo que pueda depararle el futuro. El personal de administración y servicios está superado por las exigencias que imponen los continuos cambios que requieren las tecnologías de la información y comunicación, los nuevos procedimientos contables y la disminución de plantillas generadas por las limitaciones de la tasa de reposición. Si no son buenos tiempos para el mundo, tampoco lo son para Universidad.

En estas circunstancias, no está de más volver sobre un tema que, aunque preocupa desde la aprobación de la Constitución, no ha recibido demasiados análisis desde el punto de vista del Derecho Constitucional<sup>1</sup>. Me

---

1 Merece la pena destacar el trabajo de Punset, R., “La forma de gobierno de las Universidades públicas”, *Revista de Administración Pública*, nº 162, 2003, pp. 19-45. Más reciente, el libro editado por Gavara de Cara. Juan C. (ed), *El gobierno de la Universidad*, Barcelona, 2018.

refiero al gobierno de las Universidades y, más en concreto, a la forma en que se articula el poder en dichas instituciones. Esta colaboración parte de la posición de preeminencia que corresponde a los rectorados e intenta determinar las causas que la provocan. Para ello se analizan, en primer lugar, las funciones que corresponden a la máxima autoridad universitaria para estudiar, después, las formas de responsabilidad que le imponen la ley y los estatutos universitarios.

Antes de comenzar esta tarea, conviene realizar algunas precisiones de orden metodológico. La Universidad no es una entidad de naturaleza política, porque sólo tienen dicho carácter los poderes públicos que persiguen fines generales y, además, están dotados de capacidad de coacción. Aun así, en estas páginas se utilizan algunas nociones que son características del constitucionalismo, tales como parlamentarismo, presidencialismo o formas de control. Es cierto que, en algunas ocasiones, ha sido preciso matizar dichos conceptos para adaptarlos al mundo universitario. Aun así, se han demostrado útiles para comprender con mayor profundidad el gobierno de las Universidades, sin necesidad de forzar demasiado ni dichas ideas ni la realidad sobre la que se han proyectado.

Hay que tener presente, además, que estamos en época de cambio. A primeros de julio de este año se presentó en el Congreso de los Diputados el proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario<sup>2</sup> que dedica su capítulo II del título X a la gobernanza de las Universidades públicas. El texto contiene algunos preceptos que afectan al objeto de estudio de estas páginas, pero se ha considerado conveniente prescindir de su análisis, no sólo por la dimensión que deben tener estas páginas, sino también por razones de oportunidad. A día de hoy, es demasiado pronto para saber cuál será el recorrido de la propuesta, porque no sabemos todavía si resultará definitivamente aprobada ni cuál será el contenido definitivo de sus preceptos. Baste con señalar, al respecto, que los cambios no afectan demasiado a las conclusiones que se recogen al final de este estudio.

---

2 [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-111-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-111-1.PDF), visitado 16 septiembre 2022.

## II. LA PREEMINENCIA FUNCIONAL DE LOS RECTORES

Quizás uno de los rasgos más característicos de la forma en que se gobiernan las Universidades sea la concentración de poder en manos de los rectores. Esta realidad es tan obvia que no precisa demostración. Es verdad que dichas autoridades académicas no siempre pueden hacer lo que quieren, pero también es cierto que muy difícilmente saldrá adelante cualquier medida de alcance general que no tenga su consentimiento o el de su equipo.

Podría pensarse, en principio, que la principal razón de que dichas autoridades predominen en la institución radica en las funciones que les atribuye la ley y concretan los Estatutos. Y, efectivamente, hay que reconocer que la enumeración de atribuciones que recogen dichas normas suele ser generosa y detallada, como consecuencia, en parte, de lo dispuesto en el art. 20.1 de la LOU. Este precepto refuerza la posición del rector mediante dos cláusulas de carácter general, pero muy significativas. Así, en primer lugar, lo define como máxima autoridad académica y le atribuyen la dirección, gobierno y gestión de la Universidad; en segundo lugar, le asigna la función ejecutiva; por último, pero de manera muy significativa, todas las competencias que no hayan sido expresamente atribuidas a otros órganos.

Junto a ello, hay que tener en cuenta otros factores, de carácter más genérico, que pueden servir para explicar la posición de predominio de los rectorados. Una de ellas es fácil de entender porque es común a cualquier forma de organización y consiste, simplemente, en que, cuando se enfrenta un órgano unipersonal a otro colegiado, suele predominar el primero sobre el segundo. Esto es debido a que la composición de intereses y la adopción de acuerdos en un cuerpo de naturaleza colectiva son asuntos complejos, sobre todo cuando la institución tiene carácter representativo. En este caso, quienes componen dicho órgano no sólo actúan y deciden conforme a sus propios criterios, sino que, además, deben tener en cuenta otros factores, como son la posibilidad de llegar a acuerdos con los otros miembros de la institución o los compromisos que hayan adquirido con respecto a su electorado.

En el caso de los parlamentos, los partidos políticos actúan como aglutinantes por lo que, habitualmente, favorecen que los diferentes sectores de la cámara lleguen a una postura común que compense en algo el protagonismo de los gobiernos en el sistema político. En los sistemas parlamentarios,

dichas fuerzas también facilitan que exista mayor conexión entre el ejecutivo y la mayoría, porque, al responder a la misma ideología, comparten los mismos puntos de vista sobre las cuestiones fundamentales.

La situación es distinta en los claustros universitarios. Es cierto que, cuando votan los estudiantes, tienen peso sus asociaciones y que los sindicatos actúan como aglutinantes en algunas candidaturas presentadas por el PAS y por sectores del profesorado. Ahora bien, en la mayoría de las ocasiones, quienes resultan elegidos lo son a título individual y no en virtud de su afiliación o simpatía por un determinado partido. Este factor refuerza la independencia de los claustros, pero dificulta compartir puntos de vista comunes con otros miembros de la institución. La consecuencia es que dichos órganos resultan, a veces, difíciles de mover, ya que no es fácil sencillo reunir los cuórum de asistencia y de aprobación requeridos por las normas vigentes. Un buen ejemplo de estas dificultades es lo acontecido con la reforma de los Estatutos de la Universidad de Valladolid, que fracasó en tres ocasiones. Los que habían sido aprobados en 2003 no pudieron ser modificados hasta 2020, a pesar de los significativos cambios que se habían operado durante esos diecisiete años, entre los que destacan la recepción del espacio europeo de educación superior y las intensas transformaciones introducidas por la Ley Orgánica 4/2007.

Otro de los motivos de la preeminencia de los rectorados radica en un fenómeno que también afecta a los sistemas políticos y reside en que los ejecutivos son, precisamente, los encargados de aplicar las normas y ejercen, por ello, funciones de carácter administrativo. Esto supone que no sólo ejecutan los presupuestos, sino que también dirigen y coordinan los diferentes servicios administrativos. Estas atribuciones no sólo les permite tener un conocimiento más directo de los problemas que afectan a la Universidad, sino también tomar decisiones sobre asuntos concretos que repercuten directamente sobre los estudiantes y el profesorado. Un buen ejemplo de esta capacidad de actuación ha sido lo acontecido durante los años en que ha estado presente la amenaza generada por la Covid-19. Cuando la pandemia impedía que se reunieran los consejos de departamento, las juntas de facultad o los claustros universitarios —u obligaba a reuniones telemáticas— los únicos órganos que podían hacer frente a la situación con relativa agilidad y en el marco de sus competencias fueron los rectores y sus equipos de trabajo. A ellos se debieron las decisiones que, aunque con dificultad, hicieron posible que la docencia no se interrumpiera más de lo necesario.

Las razones que se han apuntado hasta el momento obedecen, en gran medida, a la “naturaleza de las cosas”, por lo que no es claro que las consecuencias que generan se deban o se puedan corregir. En organizaciones complejas como son la Universidad, donde no sólo hay un gran número de usuarios y trabajadores sin que también prima la diversidad, deben existir autoridades que tengan capacidad para decidir de forma eficiente y en plazos relativamente breves.

Junto a las causas que se han analizado en el apartado anterior, hay otras razones que explican el predominio de los rectorados en las Universidades y que, sin embargo, son más preocupantes, al menos desde el punto de vista de la legitimidad democrática. Antes de analizar estos otros factores, conviene señalar que, en principio, las funciones la Universidad tiene asignadas son la docencia y la investigación, que tienen un carácter de naturaleza técnica y cuya realización corresponde, esencialmente, al profesorado, que goza de libertad de cátedra. Las tareas que, en ellas, corresponde a los rectores son, en su mayoría, de gestión, por lo que no es siempre obligado que estos sean de carácter electivo y representativo, sino que puede ser reclutado de otras maneras, como es la designación o la cooptación, lo que ocurre en otros países<sup>3</sup> o en ciertas Universidades privadas<sup>4</sup>.

No parece, sin embargo, que este sea el modelo preferible para las Universidades que están financiadas con fondos públicos. Hay que tener presente, además, que, por mandato legal, la tarea que corresponde a los rectores no es sólo de carácter ejecutivo, sino que éstos, como antes se señalaba, son la máxima autoridad de la Universidad y tienen encomendada su dirección y gobierno, por lo dispone de un ámbito de discrecionalidad en ejercicio del cargo. Dada la repercusión que esta atribución puede tener en la actividad universitaria y en el conjunto de la sociedad, una de las principales reivindicaciones durante la época de la transición fue llevar la democracia al seno de la Universidad, acabando con el sistema franquista de designación de rectores. Conviene recordar que, durante la dictadura, era el ministro de educación nacional quien tenía el poder de nombrar y cesar a dicha auto-

---

3 Sobre este asunto, Ordorika, I. “Elección de rector: panorama internacional”, *Revista de la Educación Superior*, n° 175, 2017, pp. 7-18, <https://www.scielo.org.mx/pdf/resu/v44n175/v44n175a1.pdf>, visitado 5 septiembre 2022.

4 Por ejemplo, en la Universidad de Navarra, el rector es designado por el gran canciller de dicha Universidad (<https://www.unav.edu/nueva-rectora>, visitado 5 septiembre 2022).

ridad académica y que, para ser tal, no sólo se requería ser catedrático sino también militante de Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S.<sup>5</sup>.

Es evidente que esta situación era incompatible con el deseo, compartido por amplias capas de la sociedad, de llevar la democracia al mayor número posible de instituciones. Ahora bien, estas reivindicaciones ni obligaban, ni obligan, a la elección directa del rector por sufragio de toda la comunidad universitaria. En efecto, desde 1983, fecha en la que se aprobó la Ley Orgánica de Reforma Universitaria, hasta 2001, cuando se aprobó la Ley Orgánica de Universidades, la máxima autoridad académica era elegida por el claustro universitario<sup>6</sup>. El art. 20 de esta última norma fue el que, primero, obligó<sup>7</sup> y, tras su reforma en 2007, permitió la elección directa de rectores<sup>8</sup>.

Como es conocido, la elección directa del rector por los diferentes sectores de la comunidad universitaria mediante voto ponderado es el modelo que predomina en casi todas las Universidades. La única excepción a esta regla general que me consta es la Universidad de Sevilla, donde el rector continúa siendo elegido por el claustro universitario<sup>9</sup>.

Las ventajas de la elección directa del rector son similares a las que caracterizan a las formas de gobierno de corte presidencialista. En efecto, la legitimidad adquirida en las urnas refuerza su posición dentro del equipo rectoral y le permite establecer las directrices generales que orientarán la

---

5 Ver, por ejemplo, el art. 20 de la Ley de 29 de julio de 1943 sobre ordenación de la Universidad española.

6 Art. 18.2 de la LO 11/1983.

7 En su primera redacción, el art. 20 de la LO 6/2001, de Universidades, disponía que, en todo caso, el rector fuera elegido por toda la comunidad universitaria mediante elección directa.

8 En efecto, LO 4/2007, que reformaba la LO 6/2001, flexibilizó el sistema de elección, permitiendo que los cada una de las universidades, en sus estatutos, optara por la elección directa y sufragio universal o indirecta, por el claustro. En este caso, es necesario que el candidato obtenga en la primera votación más de la mitad de los votos. De no ser así, se procede a una segunda votación en la que sólo pueden concurrir los dos candidatos con mayor número de votos en la primera votación, resultando elegido el que obtenga mayor número de sufragios.

9 Art. 19.2 del Estatuto de la Universidad de Sevilla.

gestión de la Universidad durante su mandato. Al gozar de libertad a la hora de nombrar y cesar vicerrectores, así como otros cargos universitarios, puede imponer sus puntos de vista y resolver conflictos entre las autoridades académicas por él designadas conforme a sus criterios. La votación directa refuerza la posición del rector también con respecto a otros electivos órganos de la Universidad que también son electivos, especialmente con respecto al claustro. Como como antes se señalaba, el rector puede reclamar para sí la representación de toda la comunidad universitaria mientras que el claustro, por su naturaleza colegial, tiene más dificultades a la hora de sumar voluntades en orden a adoptar una decisión.

Las desventajas que genera la elección directa del rector son también conocidas porque, en todos los sistemas en las que se aplica, genera un potente refuerzo de la autoridad del elegido. Es, además, una concentración de poder que va más allá de lo dispuesto en las normas jurídicas, ya que obedece a una realidad fáctica que escapa a cualquier intento de sistematización. Lo cierto es que la realidad desmiente la articulación de poder diseñada por la Ley de Universidades y concretada por los estatutos. A pesar de lo que dicen dichas normas, ni el claustro es, en la práctica, el máximo órgano de representación de la comunidad universitaria<sup>10</sup> ni el rector se limita a desarrollar las líneas de actuación aprobadas por los órganos colegiados correspondientes<sup>11</sup>.

Nada hay que objetar, en principio, al diseño presidencialista de nuestras Universidades porque, como se recogía al principio de estas páginas, cierta concentración de poder puede favorecer la eficiencia en la gestión. Este rasgo es de apreciar en instituciones cuya autoridad, a diferencia de los órganos de naturaleza política, no se proyecta sobre toda la sociedad y sobre los más diferentes aspectos de la vida, sino que se limita a un sector de los ciudadanos y en asuntos tan específicos como son la docencia y la investigación.

Ahora bien, también es preciso tener en cuenta que el presidencialismo es una forma de gobierno difícil de exportar. Ha resultado conveniente en el sistema político que lo generó porque, en Estados Unidos, también ha fun-

---

10 Art. 16.1 LOU, art. 72.1 Estatutos Universidad de Valladolid.

11 Art. 20.1 LOU.

cionado adecuadamente el sistema de frenos y de contrapesos ideados por los constituyentes de 1787. No puede decirse lo mismo de los países a los que el presidencialismo se ha exportado, especialmente en América Latina. En algunos de estos ordenamientos, ha sido preciso corregir el excesivo refuerzo de autoridad que el modelo comportaba, añadiendo rasgos que son típicos de los sistemas parlamentarios, como son la moción de censura o la cuestión de confianza.

### III. EL DISEÑO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS RECTORES

La legitimidad democrática deriva, en primer lugar, de una proceso que va de abajo hacia arriba, por lo que podría definirse como ascendente. Desde este punto de vista, impone que la autoridad de los gobernantes tenga su origen, mediato o inmediato, en la voluntad popular. Pero esta no es la única faceta de la legitimidad que interesa, porque la democracia exige algo más que una justificación del poder basada en la votación popular. La elección directa de los rectores importa, pero hay otros requisitos que juegan de arriba hacia abajo y que se condensan en la legitimidad de ejercicio. Esta no sólo exige un correcto desempeño de las funciones sino también la responsabilidad de quienes ejercen el poder. Esta es la otra faz de la democracia, e impone que existan formas de verificar que quienes han resultado elegidos actúen respetando el ordenamiento y conforme al mandato que han recibido de su electorado.

Como antes se señalaba, desde el punto de vista del Derecho Constitucional nada se puede reprochar a que los rectores sean elegidos directamente por la comunidad universitaria. Tampoco es criticable que el máximo poder de la Universidad recaiga sobre su persona, ya que le compete la dirección de las principales funciones de la institución. Ahora bien, la experiencia de más de dos siglos de constitucionalismo enseña que la posición de preeminencia que ambos factores generan debe compensarse con un sistema adecuado de dación de cuentas y la existencia de formas de control efectivas para exigir responsabilidad.

Es precisamente al regular este extremo donde falla el sistema de gobierno diseñado por la LOU y desarrollado por los estatutos. Como veremos a continuación, no existen formas adecuadas para que otros órganos dentro de la propia Universidad ejerciten las formas de control político y de control

jurídico que son inherentes al sistema democrático ni, en gran medida, al Estado de Derecho.

### **III.1. La fragmentación de los controles políticos**

La debilidad del control político sobre el rector deriva, en cierta medida, de la estructura polisinodial que predomina en la Universidad, donde no sólo ejercen poder las facultades, institutos y departamentos en sus propios ámbitos, sino que además existen, con competencias sobre toda la institución, otros dos órganos colegiados cuya naturaleza y funciones no son fáciles de distinguir, esto es, el claustro y el consejo de gobierno. Hay, en esta obra colectiva, otros capítulos dedicados a dichas instituciones, lo que exime a esta colaboración de analizarlas en profundidad. Merece la pena centrarse, pues, en subrayar la escasa actividad de control que ambas pueden ejercer sobre el rector y su equipo.

Al inicio de estas páginas se ha hecho una breve consideración acerca de la composición del claustro. Ahora, desde el punto de vista de sus funciones, conviene señalar que es un órgano que tiene ciertas competencias normativas (como son la aprobación de los estatutos o del reglamento del defensor de la comunidad universitaria), alguna función de impulso político (como es formular recomendaciones, propuestas y declaraciones institucionales)<sup>12</sup>. Pero es justo reconocer que tiene pocas posibilidades de ejercer un control efectivo sobre el rector o sobre los vicerrectores.

En los sistemas parlamentarios, la relación de confianza que existe entre el legislativo y el ejecutivo comienza con la elección del presidente del gobierno por el parlamento y culmina con las formas extraordinarias de control, mediante las cuales la asamblea puede conseguir el cese del ejecutivo. Las Universidades, como se ha señalado antes, abandonaron mayoritariamente este modelo en 2001, con la aprobación de la LOU para aproximarse a los sistemas de corte presidencialista. La elección directa del rector hace inviable que exista una relación de confianza entre dicha autoridad y el claustro, provocando una clara separación entre dichas instituciones, ya que cada una tiene su propia fuente de legitimidad autónoma. En un sistema como este, los medios extraordinarios de control carecen de justificación dado que el rector no desempeña el cargo porque así lo haya querido la mayoría

---

12 Art. 16.1 LOU, art. 73 Estatutos Universidad Valladolid.

del claustro, sino por expreso deseo de los electores. Justo es, pues, que no pueda cesarle.

Por ello, no deja de ser un cierto contrasentido que la LOU y los Estatutos recojan un procedimiento que guarda cierta similitud con la moción de censura que existe en el plano constitucional. En efecto, el art. 16.1 de la primera de dichas normas<sup>13</sup> atribuye al claustro el poder de convocar elecciones extraordinarias a rector, siempre que así lo solicite un tercio de sus componentes y lo apruebe dos tercios de la asamblea. Esta previsión tiene algunas peculiaridades. La primera es que se aplica tanto a los casos en que el rector es elegido por el claustro, lo que tiene coherencia, como al supuesto de que el rector haya sido elegido de manera directa, lo que no resulta demasiado lógico porque, cuando es así, el rector no le debe nada al claustro. Más difícil de comprender todavía es que, en caso de que prospere la propuesta de celebrar nuevas elecciones a rector, el claustro deba disolverse.

No resulta sencillo entender la razón de ser de este precepto. No es fácil que en el claustro se forme una mayoría tan cualificada como la exigida por las normas, que sólo se logrará en caso de que la gestión del rector haya generado un rechazo casi generalizado. Pero, en el caso de que se diera este supuesto, que es en sí bastante extraordinario, las consecuencias de la votación son bastante paradójicas. En efecto, la autoridad censurada permanecería en el cargo al menos hasta la celebración de las nuevas elecciones y la toma de posesión del nuevo rector. Sin embargo, la mayoría que ha predominado en el claustro perdería el control del órgano porque este se disolvería. Con ello, se premia al perdedor y, sin embargo, se castiga a quien gana la votación. No tengo constancia que este procedimiento de auto aniquilación se haya utilizado en ninguna ocasión, al menos en mi Universidad, lo que resulta bastante lógico. Ello priva al procedimiento de cualquier efectividad como instrumento de control sobre el rector.

Las otras formas de control que existen en los sistemas parlamentarios son las preguntas e interpelaciones, instrumentos que, aunque menos contundentes, son mucho más frecuentes y sirven para que los miembros de las asambleas critiquen la gestión del ejecutivo, al tiempo que dan difusión a sus propios criterios e ideas. Pues bien, el claustro tiene pocas posibilidades

---

13 Art. 73 Estatutos Universidad de Valladolid

de ejercer este tipo de medios de fiscalización. La más importante tiene carácter anual ya que, cuando dicho órgano conoce y debate el informe anual del rector, sus miembros pueden recabar información y formularle preguntas sobre su gestión<sup>14</sup>. Salvo esta excepción, los claustales sólo pueden controlar la acción del rectorado a través de las comisiones que se formen en su seno, ya que estas pueden solicitar la documentación que precisen y recabar la presencia de los órganos unipersonales de gobierno, así como de los responsables de los correspondientes servicios.

Tampoco el control que pueda ejercitan el consejo de gobierno es demasiado incisivo. Es cierto que las competencias de este órgano son más destacadas que las que corresponden al claustro y se aproximan más a las que corresponden a los parlamentos, por ejemplo, al aprobar el proyecto de presupuestos y los reglamentos más importantes para la Universidad. Pero las funciones de control que le corresponden son también muy limitadas, no sólo por el peso que tiene en el órgano el propio rector, sino también por la propia composición del órgano. En efecto, la máxima autoridad académica no sólo lo convoca, preside, fija el orden del día y ordena sus debates sino que, además, designa a quince de sus miembros<sup>15</sup>. Es cierto que, en las sesiones del claustro, hay siempre un punto dedicado a ruegos y preguntas<sup>16</sup>. Ahora bien, la presencia en su seno de otros quince miembros en representación de los centros universitarios (como son facultades, escuelas, e institutos universitarios) hace que, en muchas ocasiones, sus intervenciones en los debates se centren más en la defensa de los intereses específicos de las instituciones que representan que en los generales de la Universidad. A esto hay que añadir que el resto de los miembros del consejo de gobierno tampoco representan directamente a los distintos sectores de la Universidad, sino que tres forman parte del Consejo social y otros veinte son elegidos por el claustro entre los distintos sectores que integran la Universidad (profesores, estudiantes y PAS). No es de extrañar que, en este último caso,

---

14 Art. 74. e) Estatutos Universidad de Valladolid, art. 26 Reglamento interno del Claustro Universitario Universidad de Valladolid.

15 Arts. 5, 8, 10, 12 y 13 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno de la Universidad de Valladolid.

16 Art. 10.2 Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno de la Universidad de Valladolid.

intervengan para preguntar al rector acerca de asuntos de interés eminentemente corporativo.

En resumidas cuentas, al diseñar las relaciones entre la máxima autoridad universitaria y los otros órganos colegiados de gobierno de la Universidad, los redactores de la LOU y de los estatutos universitarios fueron coherentes con su opción por la elección directa y por sufragio universal del rector. El gobierno de la Universidad, como el presidencialismo, parte de una diversificación de la legitimidad que excluye formas de control inherentes al parlamentarismo. Por eso, no deja de ser paradójico que desatendieran las características de esta forma de gobierno a la hora de diseñar los instrumentos para hacer efectiva la responsabilidad de los rectorados.

La convocatoria de elecciones extraordinarias nada tiene que ver con el *impeachment* característico de los sistemas presidenciales, ya que, en caso de que este prospere, las cámaras no resultan afectadas, sino que tan solo cesa el presidente. Es evidente, además, que las comisiones que puedan crear el claustro o el consejo de gobierno carecen de los medios, la capacidad y la autoridad que, sin embargo, caracterizan a las que puedan crear el Congreso o el Senado de Estados Unidos. Tampoco el rector precisa del consentimiento de los órganos colegiados para nombrar altos cargos como, sin embargo, requiere el presidente de dicho país con respecto a la cámara alta.

Como resultado de esta regulación, la forma de gobierno que caracteriza a la Universidad refuerza el poder de una institución unipersonal en detrimento de las tareas de fiscalización que han de corresponder a los órganos de carácter plural y representativo.

### **III.2. Algunos problemas del control interno**

Las preguntas, interpelaciones o mociones de censura que se han mencionado en el anterior epígrafe no son las únicas formas de control que existen en el constitucionalismo. Hay, además, otros medios de fiscalización que, a diferencia de las que se acaban de examinar, no obedecen al libre criterio de quien las ejerce, sino que tienen carácter objetivado, ya que el canon para valorar la actuación del titular del poder son normas jurídicas. Exigen, pues, que quienes las ponen en funcionamiento sean instituciones de carácter independiente. Además, y a diferencia de los controles políticos,

estos otros instrumentos no se ejercen a voluntad del agente, sino en los tiempos y formas previstos por el Derecho<sup>17</sup>.

Antes de analizar las peculiaridades que tiene la Universidad, merece la pena recordar que estas formas de control jurídico revisten, a su vez, diferentes modalidades. Puede ser sólo un control de legalidad o bien ser, además, un control de carácter económico financiero. En este último caso, no sólo se tiene en cuenta la actuación del controlado con respecto a lo dispuesto en el ordenamiento, sino que también se mide la eficacia y la eficiencia de la gestión<sup>18</sup>. En nuestro país, los gestores suelen estar sujetos a ambos tipos de control en dos fases sucesivas. En primer lugar, hay un control interno, que tiene un carácter previo al dictado del acto o de la disposición y es ejercido por instituciones tales como la abogacía del Estado y la intervención general. Junto a ello, existe el control externo a la propia Administración, llevado a cabo por la jurisdicción ordinaria y por los tribunales y consejos de cuentas.

Dicho esto, hay que reconocer que la fiscalización de la Universidad está sujeta a algunas peculiaridades. Estas no afectan al control externo, que es el mismo que se ejerce sobre cualquier autoridad administrativa que maneja fondos públicos, sino sólo inciden sobre el control interno. En efecto, podría pensarse que este corresponde a dos órganos de carácter técnico que aparecen diseñados en la LOU, esto es, la secretaría general y la gerencia. Lo cierto es que esta primera impresión resulta desmentida por la manera en que la propia LOU y los estatutos de las Universidades regulan ambas figuras.

La primera de dichas normas no es demasiado exigente con respecto a los dos cargos, ya que se limita a establecer algunos requisitos de competencia para acceder al mismo<sup>19</sup> y una breve mención de sus funciones. Ahora

---

17 Aragón Reyes, Manuel, "El control como elemento inseparable del concepto de Constitución", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, 1987, pp. 15-52.

18 Sobre este asunto, Biglino Campos, Paloma, "Parlamento, presupuesto y control de cuentas", *Revista de las Cortes Generales*, nº 37, 1996, pp. 36.

19 El art. 22 LOU exige que el secretario o la secretaria general esté en posesión del título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente, mientras que el 23 LOU impone que el nombramiento del o de la gerente atienda a criterios de competencia profesional y experiencia

bien, contiene una decisión que imprime carácter a ambas figuras porque, al atribuir al rector su nombramiento<sup>20</sup>, limita la autonomía necesaria para el ejercicio del control. Es verdad que la máxima autoridad académica puede elegir a personas plenamente independientes; pero también es cierto que la LOU no obliga a ello<sup>21</sup>.

A esto hay que añadir que la imprecisión de la normativa estatal ha conferido a las Universidades un grado muy amplio de libertad a la hora de establecer las funciones que le corresponde a ambas figuras. A pesar de las diferencias que puedan existir entre los distintos estatutos, puede afirmarse que, en general, ni quien despeña la secretaría general tiene conferido el control jurídico ni el titular de la gerencia es responsable del económico financiero, sino que es un cargo de gestión. Un buen ejemplo de esta afirmación son los arts. 92 y 94 de los Estatutos de la Universidad de Valladolid. Mientras que el primero atribuye a la secretaría general, entre otras funciones, la coordinación de los servicios jurídicos de la Universidad<sup>22</sup>, el segundo encomienda directamente a la gerencia, “la gestión de los servicios administrativos y económicos de la Universidad”<sup>23</sup>, además de otras atribuciones.

No es esta la ocasión de hacer un análisis detallado de los problemas que comporta el control económico financiero de la Universidad, ni resulta sencillo hacerlo porque, para llegar a un diagnóstico de la situación, sería ne-

---

20 Aunque en el caso del gerente el rector debe tener contar con el acurdo del Consejo Social.

21 La relación entre la el rector y ambos cargos técnicos es tan estrecha que los Estatutos de la Universidad de Valladolid los integran en el propio equipo de gobierno. (Sección 5ª, capítulo V de los Estatutos).

22 Como son certificar los actos y acuerdos del consejo de gobierno y del claustro y levantar acta de sus sesiones; cuidar de la formación y custodia de los libros de actas, de la compilación de las resoluciones e instrucciones del Rector y de las normas propias de la Universidad; organizar los actos solemnes universitarios y velar por la observancia y el cumplimiento del protocolo, organizar y custodiar el archivo general, el registro general y el sello oficial de la universidad; velar por la utilización de los emblemas y símbolos propios de la Universidad y ejercer aquellas otras que le atribuyan los presentes Estatutos y demás normas aplicables.

23 Además, le atribuye la administración del patrimonio de la Universidad, la gestión del presupuesto, la dirección administrativa de los servicios universitarios y del personal de administración y servicios.

cesario analizar la manera en que se articula la intervención general de la Comunidad Autónoma con la autonomía universitaria. Ahora bien, todo parece indicar que la situación todavía no es satisfactoria. El problema principal estriba en que algunas Universidades, a instancias del Tribunal de Cuentas, de los órganos de control externo o de la intervención de la Comunidad Autónoma, han creado servicios de control interno. Pero estos últimos, en algunas ocasiones, siguen dependiendo de los órganos de gestión y no de instituciones dotadas de autonomía, como puede ser el Consejo Social<sup>24</sup>. Así lo reconoce, al menos, la exposición de motivos del Reglamento del Servicio de Control interno de la Universidad de Valladolid<sup>25</sup>, que justifica la dependencia orgánica del servicio de control interno en la conveniencia de esperar a la publicación de la nueva ley orgánica del sistema universitario y en el hecho de que el programa anual de trabajo de dicha entidad se elabora bajo las directrices del Consejo Social y con la aprobación del mismo.

La situación que se acaba de describir no impide que las Universidades, en la práctica, sean cuidadosas a la hora de controlar el respeto al Derecho y la corrección en empleo de los fondos públicos. Pero no hay garantía de que se utilice el mismo rigor en todas las ocasiones. Es claro que los servicios administrativos extreman las precauciones cuando tienen que velar por el respeto de la legalidad y de las normas de contabilidad quienes carecen de poder sobre ellos. Ahora bien, nuestro ordenamiento universitario no impone las mismas precauciones para que se haga lo mismo cuando los fiscalizados son quienes dirigen y coordinan a la propia administración universitaria. En esta situación, puede ser que el control interno funcione de manera adecuada. Pero este resultado dependerá más de la integridad de quienes nombran a los titulares de los servicios y de quienes llevan a cabo la actividad de fiscalización, que de las garantías impuestas por el ordenamiento. Para evitar cualquier tipo de riesgo, hay que insistir en que los controles jurídicos, incluido el económico financiero, siempre ha de ser heterónomo e independiente.

---

24 Esta es la conclusión a la que llega el Tribunal de Cuentas en su informe de fiscalización de las Universidades públicas de Cantabria, Castilla-la Manca, Extremadura, la Rioja, Murcia y Politécnica de Cartagena, de 22 de enero de 2020 y en los informes sobre Universidades Públicas emitidos en 2008 y 2015.

25 Aprobado por la Comisión Permanente del Consejo de Gobierno el 1 de diciembre de 2021.

#### IV. CONCLUSIÓN

En páginas anteriores se ha señalado que la preeminencia de los rectores no es consecuencia de las funciones que estos tienen atribuidas. Es cierto que tanto la LOU como los estatutos universitarios configuran dichas atribuciones de manera general y, por tanto, indeterminada; pero este dato no es suficiente para explicar la posición de predominio que corresponde a las máximas autoridades académicas. La razón de su protagonismo radica, más bien, en la debilidad de los controles que corresponden a otras instituciones de la Universidad y que hacen muy difícil que funcione adecuadamente la exigencia de responsabilidad. Esto es lo que sucede con los controles políticos, que se reparten entre el claustro y el consejo de gobierno, sin que ninguno de dichos órganos cuente con los instrumentos esenciales para ejercer dicho tipo de fiscalización. Pero también ocurre con los controles jurídicos internos, que también presentan carencias. La secretaría general no tiene atribuido el control previo de legalidad y, aunque quizá lo ejercite en ocasiones, carece de las funciones y medios para realizarlo con carácter exhaustivo. El diseño del control económico-financiero está lleno de las lagunas y de las contradicciones típicas de los momentos de cambio. Todo indica que deberían ser los consejos sociales quienes asumieran mayor protagonismo, pero no está claro que dichos órganos posean la estructura y la continuidad necesarias para dirigir y coordinar ese tipo de fiscalización. Estas debilidades, más que las funciones que la ley y los estatutos atribuyen a los rectores, son los que refuerzan la autoridad su en el seno de la comunidad universitaria y explican que sean el centro del sistema de toma de decisiones.

Lo que se acaba de afirmar no significa que el poder de los rectores sea omnímodo ni que puedan actuar al margen del Derecho. Ahora bien, una situación como la descrita no deja de tener sus consecuencias.

Ante todo, hay que reconocer que los rectores, más que los dirigentes políticos, están sujetos a críticas y a presiones por parte de los diferentes sectores de la comunidad universitaria. Es verdad, pues, que, en la práctica, los profesores, los sindicatos o las agrupaciones de estudiantes limitan la actuación de las máximas autoridades académicas. Ahora bien, la ausencia de cauces institucionales adecuados para canalizar estas opiniones priva de transparencia y de objetividad a los procesos de toma de decisiones. Favorece, en definitiva, que determinados sectores se movilicen para sal-

vaguardar intereses que, por corporativos, quizá no podrían defenderse de estar sujetos a un debate público y contradictorio. Impide, además, que los rectores frenen este tipo de influencias o corrijan disfunciones en el funcionamiento de la Universidad reforzando su legitimidad con el apoyo de los órganos colegiados.

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 ante la jurisdicción ordinaria y los órganos de control externo. Es verdad que, para algunos, la fiscalización previa puede parecer 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 con decisiones que resultan mucho más costosas para el erario público y para la imagen de la Universidad.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- Aragón Reyes, Manuel, “El control como elemento inseparable del concepto de Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, 1987.
- Biglino Campos, Paloma, “Parlamento, presupuesto y control de cuentas”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 37, 1996
- Gavara de Cara. Juan C. (ed), *El gobierno de la Universidad*, Barcelona, 2018.
- Punset, Ramón, “La forma de gobierno de las Universidades públicas”, *Revista de Administración Pública*, nº 162, 2003, pp. 19-45.
- Ordorika, I. “Elección de rector: panorama internacional”, *Revista de la Educación Superior*, nº 175, 2017, pp. 7-18.

# **EL PROCESO ELECTORAL EN EL ÁMBITO UNIVERSITARIO<sup>1</sup>**

Andrés Iván Dueñas Castrillo

*Profesor ayudante doctor de Derecho Constitucional,  
Universidad de Valladolid*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. – II. LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES EN LAS UNIVERSIDADES: II.1. El sistema electoral: II.1.1. Elección del Rector. – II.1.2. Elección del Claustro. – II.2. La convocatoria electoral. – II.3. El censo electoral. – II.4. La presentación de candidaturas. – II.5. La campaña electoral. – II.6. El día de la votación, escrutinio y proclamación de resultados: II.6.1. El voto anticipado. – II.6.2. La particularidad del voto electrónico. – II.7. Las juntas electorales. – III. CONCLUSIONES. – IV. BIBLIOGRAFÍA

---

1 El momento en el que se escribe este capítulo (diciembre de 2022), el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario se encuentra en fase de debate en las Cortes Generales, lo que puede provocar cambios en alguna de las cuestiones que aquí se tratan.

*La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y grado,  
depende de un mísero detalle: el procedimiento electoral.*

José Ortega y Gasset,  
“La rebelión de las masas”

## I. INTRODUCCIÓN

El proceso electoral es la manera por la cual se organizan las elecciones, imprescindibles en cualquier sistema democrático. El artículo 27.10 CE reconoce la autonomía de las Universidades, que ha desarrollado la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades (en adelante, LOU). Su artículo 2.1 dispone que “(l)as Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas”. Por eso, cada Universidad cuenta con reglamentos electorales propios que desarrollan las elecciones a Rector y Claustro, entre otros órganos colegiados, aunque la LOU establezca unos criterios comunes para todas ellas. Y es que el artículo 13 LOU establece que “(l)a elección de los representantes de los distintos sectores de la comunidad universitaria en el Claustro Universitario, en las Juntas de Facultad o Escuela y en los Consejos de Departamento se realizará mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en cada uno de ellos”, mientras que el artículo 20.2 dispone que el Rector podrá ser elegido por el Claustro o de manera directa por la comunidad universitaria, lo que podría dar lugar a diferentes formas de gobierno universitarias, que se analizan en el primer capítulo de este libro (aunque las Universidades, como veremos, han escogido la fórmula de la elección directa).

Todo proceso electoral ha de estar regulado para garantizar la igualdad de oportunidades entre las candidaturas y el derecho de sufragio. De esta manera se puede asegurar que en las Universidades existan realmente unas elecciones libres que, en palabras del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, es una de las dos patas, junto a la libertad de expresión, necesaria para que exista un sistema democrático<sup>2</sup>. Al hilo de ello, lo que se pretende en este capítulo es, por un lado, explicar cómo están reguladas las elecciones en las Universidades públicas españolas en sus aspectos más importantes, estudiar si cumplen las exigencias mínimas establecidas, en comparación con la legislación electoral española, para considerar que estamos ante sociedades verdaderamente democráticas y, por último, observar qué se puede mejorar. Debido a ello, el lector podrá observar que el presente capítulo tiene un marcado carácter descriptivo, en ocasiones pedagógico, y también se apuesta por la forma de ensayo. Al final, el objetivo más impor-

---

2 Sentencia *Bowman c. Reino Unido*, de 19 de febrero de 1998, § 42.

tante de estas líneas es poder hacer más comprensible la organización de las elecciones en la Universidad a quien se acerque a esta obra.

Para conseguir el objetivo de investigación de este trabajo, se analizarán las elecciones a Rector y a Claustro, por ser, el primero, el órgano de gobierno más importante de la Universidad y, el segundo, el órgano colegiado que representa al conjunto de la comunidad universitaria, esto es, a su *demos*. Se han elegido como casos de estudio 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), por ser las cuatro Universidades objeto de investigación del proyecto en el cual se enmarca este libro.

## II. LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES EN LAS UNIVERSIDADES

### II.1. El sistema electoral

El sistema electoral es una de las instituciones más importantes de cualquier sistema democrático, ya que transforma los votos expresados en las urnas en escaños en un órgano representativo. En relación con ello, se le ha definido de diversas formas. Una de ellas es la siguiente: es el conjunto de reglas “que rigen el proceso electoral por el que las preferencias de los ciudadanos se articulan en votos y estos votos son traducidos en una distribución de autoridad gubernamental”<sup>3</sup>. Y esto es, precisamente, lo que se va a estudiar en este primer epígrafe: de qué manera los votos de los distintos cuerpos universitarios (personal docente e investigador, estudiantes y personal de administración y servicios) influyen en la elección del Rector y designan a los representantes de la comunidad universitaria en el Claustro.

#### II.1.1. Elección del Rector

El Rector es definido en el artículo 13 LOU como un órgano unipersonal y, luego, en su artículo 20 dispone que es la máxima autoridad académica de la Universidad y ostenta la representación de ésta (apartado primero), y que será elegido por el Claustro universitario o por la comunidad universitaria mediante elección directa, entre funcionarios activos del cuerpo de

---

3 Rae, D. W.: *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*. CITEP. Madrid, 1977, p. 41.

Catedráticos<sup>4</sup>, estipulando que cada Universidad regulará el período de su mandato (apartado segundo). Por tanto, aquí vemos algunas opciones a tomar por las Universidades: son sus Estatutos los que estipulan si la elección del Rector se llevará a cabo de manera directa o indirecta y la duración de su mandato.

Pues bien, a diferencia de lo que estamos acostumbrados en España, los Estatutos de las Universidades objeto de estudio (y de la mayoría de Universidades españolas), han optado por el método de la elección directa del Rector. El artículo 86 de los de la UVa disciplina que “(e)l Rector será elegido por la comunidad universitaria, mediante elección directa y sufragio universal libre y secreto entre los Catedráticos de Universidad, en activo, que presten servicios en la UVa. Su mandato tendrá una duración de cuatro años, pudiendo ser reelegido por una sola vez consecutiva”. De manera casi idéntica se pronuncian el artículo 77.1 de los Estatutos de la URJC, el 260 de los de la UNED y el 179 de los de la UPV. Sin embargo, se pueden observar diferencias entre ellos.

En el caso de la UPV, para poder presentar una candidatura a Rector se precisa del 10% de firmas de los claustales y, además, la candidatura deberá ir acompañada de su programa y de la estructura de su equipo de gobierno (artículo 179.2 de sus Estatutos), requisitos que no están presentes en las otras Universidades. Sin embargo, en la UNED, URJC y UVa se dispone que el Rector sólo podrá presentarse a la reelección una única vez, norma que no está establecida en la UPV.

El artículo 20.3 LOU, párrafo primero, indica que “(e)n el caso de que los estatutos establezcan la elección del Rector por la comunidad universitaria, el voto será ponderado por los distintos sectores de la comunidad universitaria. En todo caso, la mayoría corresponderá a los profesores doctores con vinculación permanente a la universidad”. Nada dice acerca del cuerpo de estudiantes, al que, aunque sea el colectivo de mayor número en la Universidad, no se le otorga ninguna situación de preeminencia. En cualquier caso, estamos ante un caso de voto desigual, discriminatorio, que diferencia

---

4 El Informe de la Ponencia del Congreso de los Diputados sobre el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario estipula en su artículo 51 que para ser elegido Rector se deberá ser personal docente e investigador permanente doctor a tiempo completo, ampliando así el derecho de sufragio pasivo.

el sistema electoral de las Universidades del de otras Administraciones, aunque es lógico pensar que se le otorgue más peso a aquel colectivo que tiene mayor implicación con la Universidad, como es el del personal docente e investigador (en adelante, PDI). Este precepto lo han desarrollado los Estatutos de las Universidades:

- La UVa ha fijado que el voto del PDI doctor con vinculación permanente tenga un valor del 55%; el del PDI que no se corresponda con esta definición, un 7%, del cual un 6% corresponderá a los funcionarios docentes y PDI contratado a tiempo completo y un 1% al resto de PDI; un 28% al sector de estudiantes, del cual el 0,66% será para estudiantes de doctorado y el resto para estudiantes de grado y máster; y un 10% para el PAS (artículo 87 de sus Estatutos).
- La UPV ha fijado para el PDI doctor con vinculación permanente un 56,25% del voto; un 7,5% al PDI no doctor con vinculación permanente; un 2,09% al resto de PDI; el 22,08% para los estudiantes; y un 12,08% al PAS (artículo 169 de sus Estatutos).
- En el caso de la UNED, el PDI doctor con vinculación permanente tiene un valor del 58%, el resto del PDI un 7,5%; el PAS un 7,5%; los profesores tutores de los centros asociados, un 5%; el PAS de los centros asociados, un 2%; y los estudiantes, un 20% (artículo 263 de sus Estatutos).
- Por último, la URJC ha fijado un valor del voto para su PDI doctor con vinculación permanente del 53%, un 15% para el resto de PDI, un 21% para los estudiantes y un 11% para el PAS (artículo 77 de sus Estatutos).

Vemos, por tanto, pequeñas diferencias entre las Universidades. Algunas han optado por dar más peso al voto de los estudiantes, como la UVa, que es la Universidad que les concede más valor; y otras por dárselo al PDI, como el caso de la UNED.

El último párrafo del artículo 20.3 LOU dispone que, para que el Rector sea proclamado como tal, el candidato ha de lograr, en primera vuelta, más de la mitad de los votos válidamente emitidos, una vez aplicadas las ponderaciones que se acaban de señalar. Si no se alcanza, se procederá a

una segunda vuelta a la que pasarán los dos candidatos más apoyados en la primera votación, y será proclamado Rector “el candidato que obtenga la mayoría simple de votos, atendiendo a esas mismas ponderaciones”.

Las Universidades, como no puede ser de otra manera, han reproducido tal previsión en sus normativas, pero encontramos contrastes en el supuesto de que sólo se presente una candidatura. En el caso de la URJC, el artículo 21.3 del Reglamento de Elecciones a Rector dispone que será proclamado Rector el candidato único en primera vuelta, cualquiera que sea el número de votos obtenido. Más parco es el artículo 57 del Reglamento Electoral de la UVA, que establece que sólo se celebrará una vuelta en el supuesto de un solo candidato, sin especificar nada más. La UPV y la UNED son las que se lo ponen más difícil al candidato único a Rector. En la primera, para llegar a ser elegido, ha de obtener más de un tercio de votos favorables, de entre los válidamente emitidos, en una única vuelta (artículo 179.4 de los Estatutos y 21.2 del Reglamento de Elección del Rector o Rectora); y, en la segunda, el Rector será proclamado si obtiene el apoyo proporcional de más de la mitad de los votos válidamente emitidos en una sola vuelta y, en el caso de no recibirlos, se iniciará un nuevo proceso electoral (artículo 62.2 del Reglamento Electoral General).

### *II.1.2. Elección del Claustro*

Conforme al artículo 16.1 LOU, el Claustro es el máximo órgano de representación de la comunidad universitaria y está formado por el Rector, quien lo preside, el Secretario General, el Gerente y un máximo de 300 miembros<sup>5</sup>. El apartado 3 de este mismo artículo dispone que “(l)os estatutos regularán la composición y duración del mandato del Claustro, en el que estarán representados los distintos sectores de la comunidad universitaria. En todo caso, la mayoría de sus miembros serán profesores doctores con vinculación permanente a la universidad”. Por tanto, vamos a ver, en primer lugar, cuál es el número de claustrales que fija cada Universidad en sus Estatutos, teniendo en cuenta que, cuanto mayor sea el número de claustrales, mayor proporcionalidad de resultados y mejor representación habrá; en segundo lugar, de qué manera están repartidos los porcentajes

---

5 El Informe de la Ponencia del Congreso de los Diputados sobre el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario no establece un número mínimo de miembros, dejando libertad a las Universidades para que fijen en sus Estatutos cuántas personas compondrán este órgano.

de los tres cuerpos universitarios y cómo se eligen; y, por último, qué mandato han fijado las Universidades para el Claustro.

Comenzando por el número de claustrales y los porcentajes por cuerpos universitarios, las Universidades han repartido la representación de la siguiente forma:

- La URJC ha fijado en 300 el número de claustrales, de los cuales 160 serán representantes elegidos por y entre el PDI doctor con vinculación permanente, 45 representantes del PDI que no reúna los anteriores requisitos, 61 representantes de estudiantes (de los cuales, cinco serán alumnos de máster y doctorado y uno de la Universidad de Mayores y de Títulos Propios, a lo que se suma el requisito de que al menos se elegirá un representante de alumnos de grado por cada Facultad o Escuela) y 34 representantes del PAS (art. 39.1 de los Estatutos).
- La UVa también fija en 300 el número de claustrales. 165 serán PDI doctor a tiempo completo, 21 serán docentes funcionarios no doctores y PDI contratado, de los cuales 19 corresponderán al PDI a tiempo completo y 2 al PDI a tiempo parcial; 84 claustrales serán estudiantes y 30 claustrales, PAS (artículo 73 de los Estatutos).
- La UNED continúa la línea de las dos anteriores Universidades, con 300 claustrales repartidos de la siguiente forma: 281 de la sede central, de los cuales 174 serán PDI doctor permanente, 15 del resto del PDI, 2 profesores eméritos, 22 miembros del PAS y 68 estudiantes; y 19 representantes de los centros asociados, de los que 15 serán profesores tutores, 3, PAS y habrá un representante de los Directores de estos centros (artículo 78.1 de los Estatutos).
- Por último, la UPV es la que fija menos claustrales en sus Estatutos. El máximo órgano de representación de esta Universidad cuenta con 240 miembros, de los cuales 135 son PDI doctor permanente, 18 sin vinculación permanente, 5 el resto del PDI, 53 estudiantes y 29 personas pertenecientes al PAS (artículo 169 de los Estatutos).

Se puede observar que los Estatutos de estas cuatro Universidades han reproducido para el Claustro, de manera aproximada, los porcentajes del valor de los votos que tienen previstos para las elecciones a Rector por

cada cuerpo universitario. Una vez más, es la UVa la que da más importancia a los estudiantes, y la UPV es la que regula un Claustro menos representativo.

En relación con el sistema electoral y el sistema de listas, la LOU deja total libertad a las Universidades para que lo regulen a su parecer, por lo que encontramos más diferencias entre ellas.

En primer lugar, han preferido un sistema electoral mayoritario para el PDI, con listas abiertas, la UVa y la UNED. La primera estipula en el artículo 238.1 de sus Estatutos que “(l)as elecciones de representantes del profesorado en los diversos órganos colegiados se realizarán en listas abiertas (...). Resultarán sucesivamente elegidos quienes obtengan más votos (...)”. En el caso de la segunda, el sistema electoral está regulado en su Reglamento Electoral General, cuyo artículo 51.1 dice que el sistema electoral para este sector “será el mayoritario simple de voto limitado y a una sola vuelta”, pudiendo cada elector votar “hasta 2/3 de los claustrales elegibles cuando exista una circunscripción única y hasta 3/4 de los claustrales elegibles cuando la circunscripción sea la Facultad o Escuela”. Es interesante observar que, para este colectivo, la UVa señala en el mismo artículo citado que “se presumirá la condición de candidato de todos los electores que sean elegibles en cada colectivo, salvo manifestación oportuna y expresa en sentido contrario”. Es decir, no hace falta presentar candidatura. En la UNED sucede lo mismo. El artículo 257.1 de sus Estatutos dispone que “(e)n las elecciones a todos los órganos colegiados, que se realizarán mediante el sistema de lista abierta en cada circunscripción electoral, todos los electores que figuren en el censo podrán ser candidatos”.

En las dos anteriores Universidades, el sistema electoral para estudiantes y PAS es diverso. En la UVa, el artículo 238.2 de los Estatutos establece un sistema electoral proporcional para ambos colectivos, con un sistema de listas cerradas y bloqueadas. Ni los Estatutos ni el Reglamento Electoral General de la UNED dicen nada al respecto, tan sólo que “el sistema electoral de los sectores de profesores tutores, estudiantes, personal de administración y servicios de Centros Asociados y Directores de Centros Asociados, se regirá por sus propios reglamentos de representación” (artículo 56.2 del Reglamento Electoral General), lo que es imposible de desarrollar en estas líneas por falta de espacio para ello.

La UPV contiene una regulación distinta. El artículo 164.1 de sus Estatutos comienza diciendo que el sistema electoral ha de garantizar el respeto a las minorías y, a continuación, el apartado 2 señala que se han de presentar candidaturas colectivas cerradas y ordenadas para la elección de los órganos colegiados y que “el cómputo de los votos se hará por el sistema proporcional de resto mayor”, estableciendo así una regla general que ha de regir para todos los cuerpos universitarios representados en el Claustro.

De manera sorprendente, la URJC no contiene ninguna previsión sobre su sistema electoral ni en los Estatutos ni en el Reglamento del Claustro, que es el que regula las elecciones a este órgano. Esto último resulta criticable, dado que no aporta mucha seguridad jurídica. Sería preferible un Reglamento Electoral General que estableciera los criterios comunes para todas las elecciones a órganos colegiados, como sucede en el resto de Universidades. Lo único que hace el Reglamento es establecer que las candidaturas tendrán carácter individual (artículo 13).

En lo que sí encontramos más similitudes es en la circunscripción electoral. La UVA establece, con carácter general, el Centro o, cuando no haya electores suficientes, el Campus como circunscripción (artículo 237 de los Estatutos y 53.1 del Reglamento Electoral); como también hace para sí la UNED, que estipula la Facultad o Escuela como circunscripción (artículo 55.2); de igual manera que la UPV, que instaura el Centro como circunscripción, excepto para el caso del PDI no doctor con vinculación permanente y el PDI sin vinculación permanente, cuya circunscripción es el campus. De nuevo, la URJC no dice nada al respecto en su normativa interna.

Por último, todas las Universidades instituyen un mandato de cuatro años para el Claustro, excepto en el caso del sector de los estudiantes, que es de dos, algo lógico si se tiene en cuenta que, normalmente, un estudiante pasa cuatro años en la Universidad y los intereses de los alumnos de primero pueden ser diferentes a los de cuarto curso (artículo 39.4 de los Estatutos de la URJC, artículo 165 de los Estatutos de la UPV, artículo 72.1 de los Estatutos de la UVA y artículo 258 de los Estatutos de la UNED).

## **II.2. La convocatoria electoral**

En el ámbito estatal, la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) establece de manera clara la regla general

para la convocatoria de elecciones generales. Su artículo 42.2 dispone que cuando el Presidente del Gobierno no haga uso de su facultad de disolución de las Cortes Generales de manera anticipada (atribución que no se puede encontrar entre las competencias del Rector porque no es elegido por el Claustro y no tiene una relación de confianza con él), “los decretos de convocatoria se expiden el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato de las respectivas Cámaras, y se publican al día siguiente en el «Boletín Oficial del Estado» o, en su caso, en el «Boletín Oficial» de la Comunidad Autónoma correspondiente. Entran en vigor el mismo día de su publicación. Los decretos de convocatoria señalan la fecha de las elecciones que habrán de celebrarse el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria”. ¿Existe un precepto tan claro en la normativa general o electoral de las Universidades?

En el caso de la UNED, el artículo 250 de sus Estatutos dispone que “corresponde al Rector convocar las elecciones que se celebren en la Universidad, por iniciativa propia o a propuesta de los distintos órganos de gobierno o representación, en los plazos establecidos por estos estatutos”. Sin embargo, esta norma no dice nada más al respecto, tan sólo su artículo 258 hace referencia a que la duración del mandato de los órganos colegiados es de cuatro años, excepto para el caso de los estudiantes, que es de dos, como ya se ha señalado. Hay que acudir al Reglamento Electoral General de esta Universidad para encontrar una norma parangonable con el artículo 42.2 LOREG. El artículo 32.1 de este Reglamento dispone que las elecciones al Claustro se convocarán “con una antelación mínima de cincuenta días naturales a la fecha de expiración del mandato del Claustro, o en el plazo de un mes a partir de que se agote la relación de suplentes para el sector de que se trate”. En el caso de las elecciones a Rector, el apartado 2 de este mismo artículo regula que la convocatoria se realizará “con una antelación mínima de un mes antes de la fecha de finalización del mandato”. En el caso de finalización anticipada del mandato del Rector, de manera general, “las elecciones se convocarán en los veinte días siguientes a la fecha en que se produjo la extinción del mandato”.

En la UVa los Estatutos no dicen nada al respecto, pero sí su Reglamento Electoral. El artículo 23 es bastante claro al respecto al decir, en su apartado primero, que las elecciones son convocadas por el Rector con conocimiento previo de la Junta Electoral y, en su apartado tercero, que “(l)a convocatoria de elecciones se realizará con, al menos, treinta días de

antelación a la fecha de finalización del mandato del órgano unipersonal o colegiado correspondiente o de la expiración del mandato de los representantes de los estudiantes”. Y añade que la convocatoria “especificará el día de la votación, que habrá de celebrarse en día lectivo y en un plazo no superior a sesenta días contados desde la fecha de la convocatoria”.

La URJC y la UPV no son tan claras como las dos anteriores. La Universidad madrileña dispone para las elecciones a Rector en el artículo 78.1 de sus Estatutos que “el Consejo de Gobierno convocará elecciones a Rector cuando proceda, fijando la fecha de celebración de acuerdo con los plazos establecidos en el Reglamento Electoral”. Pero el Reglamento de Elecciones a Rector no arroja demasiada luz al respecto. Acerca de la convocatoria, su artículo 8 tan sólo dispone que “la convocatoria de elecciones corresponde al Consejo de Gobierno, mediante Acuerdo que establecerá la fecha de celebración y el calendario electoral”. En el caso de la UPV, el artículo 6 del Reglamento de Elección del Rector o Rectora estipula que “(d)entro de los tres meses anteriores a la expiración de su mandato, el Consejo de Gobierno convocará elecciones a Rector o Rectora. En todo caso, la fecha fijada para la votación en el calendario electoral deberá ser posterior a la expiración del mandato”, sin establecer un día fijo en el que tengan que ser convocadas las elecciones. Por su parte, el artículo 5.1 del Reglamento del Claustro, norma que regula las elecciones para este órgano colegiado, dice que “(e)l Consejo de Gobierno aprobará la convocatoria, estableciendo el calendario electoral, sin sujeción a los plazos previstos en el Reglamento de Régimen Electoral General, procurado que la campaña electoral y votación no coincida con período de exámenes”, pero esta norma no establece ningún otro tipo de plazo.

Vemos aquí, por tanto, diferencias importantes entre las Universidades. Mientras que la UNED y la UVa tienen plazos claros y sus normas se pueden parangonar con la seguridad jurídica que ofrece la LOREG para las elecciones generales, no sucede lo mismo con la URJC y la UPV. Sus normas son dispersas y no claras, y dejan al arbitrio de los órganos convocantes plazos importantes que deberían estar fijados en la norma.

### **II.3. El censo electoral**

Para hacernos una idea de qué es el censo electoral y cómo está regulado en el ámbito estatal, para luego pasar a observar de qué manera lo hacen

las Universidades, hay que acudir de nuevo a la LOREG. Su artículo 29.1 dispone que se encarga de él la Oficina del Censo Electoral, que está dentro del Instituto Nacional de Estadística. Conforme al artículo 31.1, “(e) l censo electoral contiene la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho de sufragio”. Es decir, dado que el derecho de sufragio reconocido en el artículo 23 de la Constitución es de configuración legal, aquí vemos el primer requisito para poder ejercerlo: estar inscrito en el censo electoral. Se puede decir, por tanto, que de la correcta configuración del censo electoral “depende, en el plano individual, el ejercicio del derecho fundamental de sufragio activo y pasivo, y, en el plano colectivo, la determinación del cuerpo electoral, sujeto de la democracia representativa”<sup>6</sup>. El artículo 19.1 a) estipula que la Oficina del Censo Electoral no es autónoma, sino que está supervisada y dirigida por la Junta Electoral Central. Sin embargo, aquélla no forma parte de la Administración Electoral, que la integran las Juntas Electorales y las Mesas Electorales, tal y como dispone el artículo 8.2 LOREG. Por último, hay que tener en cuenta que para cada elección el censo electoral se cerrará el primer día del segundo mes anterior a la convocatoria, conforme al artículo 39.1 LOREG.

Las Universidades también regulan un censo, necesario para poder ejercer el derecho de voto para órganos colegiados y unipersonales. En el caso de la UVa, no se articula ninguna Oficina del Censo Electoral, sino que es la Secretaría General la que ha de posibilitar la consulta de los censos al inicio de cada proceso electoral y establece, de manera general, que es la Universidad quien mantendrá actualizado el censo electoral en cada sector, tal y como indica el artículo 232.1 de los Estatutos. Si vamos al Reglamento Electoral, se puede observar que quien hace las veces de Oficina del Censo Electoral, como dejan entrever los Estatutos, es la Secretaría General. El artículo 6.1 de esta norma, como sucede en la LOREG, dice que el censo “contiene la inscripción de aquellos miembros de la comunidad universitaria que reúnen los requisitos necesarios para ejercer su derecho de sufragio en el proceso electoral correspondiente”; y, en el apartado 4, que para las elecciones a Claustro y Rector, “la elaboración y mantenimiento actualizado del censo electoral compete a la Secretaría General, bajo la supervisión de la Junta Electoral de la Universidad”, como sucede con la Oficina del

---

6 Santolaya Machetti, P.: *Procedimiento y garantías electorales*. Civitas-Thomson Reuters. Cizur Menor (Navarra), 2013, p. 55.

Censo Electoral y la Junta Electoral Central en la LOREG. El censo, conforme al apartado 3 de este artículo, será cerrado el día de la fecha de la convocatoria. El artículo 9 disciplina que será la Junta Electoral quien establezca en el calendario electoral los plazos para la publicación del censo provisional, reclamaciones y publicación del definitivo.

El artículo 251 de los Estatutos de la UNED responsabiliza al Secretario General de la elaboración y actualización del censo electoral, que será publicado y definitivamente aprobado por la Junta Electoral Central de esta Universidad cuando se celebren elecciones. El Reglamento Electoral General de esta Universidad también dice en su artículo 24 que para poder ejercer el derecho al sufragio activo y pasivo será necesaria la inclusión en el censo. La publicación del censo definitivo aprobado por la Junta Electoral Central será publicado “como mínimo con una antelación de quince días antes de la fecha señalada para la votación presencial o, en caso de voto telemático, a la fecha de cierre de la votación”.

Por su parte, el artículo 163.2 de los Estatutos de la UPV dispone para las elecciones al Claustro que son personas electoras y elegibles las inscritas en el censo electoral, deja su desarrollo a lo dispuesto en la normativa electoral y obliga a que la convocatoria incluya la fecha de cierre del censo. El artículo 5.1 del Reglamento del Claustro, que contiene las normas electorales para este órgano, dice que desde el cierre del censo hasta la votación debe haber al menos un plazo de un mes y un plazo máximo de cinco días para la publicación provisional del censo, desde el cierre del mismo; y el artículo 6.3 responsabiliza a la Comisión Electoral General para que sea la encargada de verificar la corrección de los censos y resuelva las posibles impugnaciones o errores. Para las elecciones a Rector, el artículo 7 de su Reglamento específico se encarga de los censos electorales, y establece en el primer apartado que los servicios de personal y gestión académica, con los criterios que establezca la Secretaría General, proporcionan la relación de los miembros de la comunidad universitaria a incorporar en los censos; y su apartado segundo que es este órgano, la Secretaría General, quien revisa los censos y ordena su publicación. Los plazos de publicación y reclamaciones son los fijados en el calendario electoral por la Comisión electoral general, conforme al apartado 3 de este mismo artículo 7.

En último lugar, los Estatutos de la URJC sólo hacen mención al censo electoral en su artículo 45.2, para decir que es la Junta Electoral Central de

la Universidad la encargada de publicar el censo de electores y de resolver las impugnaciones al mismo. El artículo 10 del Reglamento del Claustro, que también regula sus elecciones, como en el caso de la UPV, es más claro al disponer en su primer apartado que la Junta Electoral ha de hacer público el censo “dentro de los diez días siguientes a la convocatoria de elecciones” y, tras resolver las posibles reclamaciones, se publicará definitivamente con el plazo máximo de cinco días desde que finalizase el plazo para imponer aquéllas. Para las elecciones al Rector, el artículo 10.1 del Reglamento para estas elecciones dispone que “(l)a Junta Electoral Central hará público el Censo electoral en un plazo máximo de cinco días a contar desde la convocatoria de elecciones”.

De la regulación de las cuatro Universidades se puede observar que todas ellas responsabilizan en último término a la Secretaría General para la elaboración del censo y disciplinan unos plazos que, aunque en algunos casos dependan del calendario realizado por la Junta Electoral correspondiente, ofrece un sistema de garantías para que se puedan llevar a cabo reclamaciones y subsanarlas en un breve plazo de tiempo antes de la publicación del censo definitivo.

#### **II.4. La presentación de candidaturas**

La LOREG establece una serie de requisitos formales para poder presentar candidaturas a las elecciones generales. Éstas han de expresar claramente la denominación, siglas y símbolos del partido que se presente, deben ir acompañadas del escrito de aceptación de la candidatura (artículo 46) y tiene que haber una composición equilibrada de mujeres y hombres (artículo 44 bis). Las candidaturas se presentan el vigésimo segundo día posterior a la convocatoria de elecciones y la Junta Electoral competente, una vez transcurridos los correspondientes plazos de subsanación de incorrecciones o errores, procede a la proclamación definitiva de candidatos el vigésimo séptimo día posterior a la convocatoria (artículo 47). Existe un requisito más para las agrupaciones de electores y resto de candidaturas que no hubieran obtenido representación en las anteriores elecciones generales. Las primeras precisan de la firma del 1% de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción correspondiente para poderse presentar y, las segundas, el 0,1% de firmas, lo cual es un tanto contradictorio porque esto perjudica a las candidaturas más pequeñas que, a su vez, son las que cuentan con me-

nos apoyos, lo que podría afectar a la igualdad en la competición electoral entre candidaturas.

La normativa de las Universidades es más simple que la de la LOREG al respecto y, en algunos casos, no establece unos plazos claros, que se dejan abiertos a lo fijado en el calendario electoral correspondiente.

De manera general, el Reglamento Electoral de la UVa dispone que las candidaturas, cuando sea necesario, se han de presentar ante la Presidencia de la Junta Electoral o, en su caso, de las Comisiones Electorales y que el órgano competente encargado de vigilar el buen funcionamiento del procedimiento electoral (la Junta Electoral y las Comisiones Electorales) proclamarán provisionalmente los resultados y, tras el plazo para la subsanación y presentación de reclamaciones, se publicarán de manera definitiva. Los plazos son los establecidos en el calendario electoral correspondiente a cada elección (artículos 26 y 27 del Reglamento Electoral).

Esta misma regulación la podemos encontrar de manera muy similar en los artículos 35 y 36 del Reglamento Electoral General de la UNED, con la diferencia de que en este caso sí que se establecen plazos para que la Junta Electoral Central de la Universidad proclame provisionalmente las candidaturas (cinco días desde la finalización del plazo de la presentación), interponer posibles reclamaciones (tres días desde la proclamación) y para que se resuelvan (dos días), momento en el cual se procederá a la proclamación definitiva de los candidatos.

El Reglamento de elección del Rector o Rectora de la UPV establece en su artículo 12 el requisito del aval firmado de al menos el 10% de claustrales para que se pueda presentar una candidatura a este órgano unipersonal. Además, las candidaturas han de presentar por escrito su programa electoral y la estructura de su equipo de gobierno, todo ello en el plazo previsto por el calendario aprobado por el Consejo de Gobierno. La Comisión electoral general, conforme al artículo 13, procede a la proclamación provisional de candidatos y candidatas, ante la que se podrán interponer impugnaciones en el plazo previsto en el calendario electoral y, tras resolverlas, procederá a la proclamación definitiva de candidatos. Para las elecciones al Claustro, el artículo 10 del Reglamento que regula su funcionamiento estipula que las candidaturas deberán cubrir, al menos, un cuarto de los puestos asignados por el centro académico en el respectivo sector y,

además, han de garantizar la presencia equilibrada, en orden alternativo, de mujeres y hombres. El plazo para presentar las candidaturas es el previsto en el calendario electoral aprobado por el Consejo de Gobierno, que expirará al menos diez días hábiles antes de la fecha de votación, y es la Comisión Electoral de cada circunscripción la que procede a proclamar provisionalmente las candidaturas en un plazo máximo de tres días, pudiéndose presentar reclamaciones en el plazo previsto en el calendario electoral, procediéndose posteriormente a proclamar de manera definitiva las candidaturas.

La URJC regula en el artículo 14 de su Reglamento para la elección de Rector que las candidaturas se han de presentar en el plazo de los cuatro días siguientes desde que se publicara el Censo Electoral definitivo. La Junta Electoral decide sobre su admisión al día siguiente, contra la que se podrán formular impugnaciones durante el plazo de dos días, que quedarán resueltas en el día inmediatamente posterior, momento en el que se proclamarán de manera definitiva las candidaturas. Para el Claustro, el artículo 13 de su Reglamento dispone que las candidaturas, que son individuales, podrán presentarse en el plazo de seis días desde que haya sido publicado el censo electoral. La Junta Electoral decide sobre su admisión al día siguiente, decisión contra la que se podrán formular impugnaciones durante el plazo de dos días, que la Junta Electoral resolverá en los dos días siguientes, momento en el que se publicarán las candidaturas definitivas.

Como se puede observar, en algunos casos casi todos los plazos se dejan a lo dispuesto en el calendario electoral, lo que impide que los posibles candidatos sepan de antemano cómo organizarse, ya que estos plazos pueden variar en cada elección. Sería preferible que cada Reglamento Electoral regulase unos plazos claros y tasados para presentar las candidaturas, la proclamación provisional, la posibilidad de formular reclamaciones al respecto y la proclamación definitiva de las candidaturas.

## **II.5. La campaña electoral**

El artículo 50.4 LOREG define la campaña electoral como “el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios”. Es decir, que son estos los actores (las candidaturas en general) quienes realizan la campaña electoral, que se diferencia de la campaña institucional que

realizan los poderes públicos, destinada, conforme al art. 50.1 LOREG, “a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámites del voto por correo, sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores”. Por tanto, el partido o partidos gobernantes en ningún caso pueden hacer uso de su posición en el Gobierno para rentabilizar políticamente su gestión durante la campaña, lo que podría hacerse extensivo al caso del Rector. Por eso, el artículo 50 LOREG, en sus apartados 2 y 3, prohíbe que los poderes públicos realicen actos que contengan “alusiones a las realizaciones o a los logros obtenidos” ni que conlleven la “inauguración de obras o servicios públicos o proyectos de éstos (...) sin perjuicio de que dichas obras o servicios puedan entrar en funcionamiento en dicho período”. Además, la LOREG dispone expresamente que las instituciones no pueden influir en el voto, lo que supone que no pueden realizar una campaña activa de participación, lo que genera dudas de si tal previsión puede ir en contra de lo dispuesto en el artículo 9.2 CE, que obliga a los poderes públicos a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política. Para algunos autores, esta solución adoptada por la LOREG “es desproporcionado (sic) a la finalidad legítima propuesta, que no resulta proteger el derecho de los escasos abstencionistas políticos a costa de los votantes de todos los partidos políticos que participan en un proceso electoral, con merma del carácter representativo de nuestras instancias políticas”<sup>7</sup>; si bien es cierto que la abstención es una opción política más, que muestra disconformidad con las candidaturas que se presentan a las elecciones por parte de los votantes y que ha aumentado en las últimas elecciones que se han celebrado, y que si la Administración realizase una campaña animando a la participación, estaría decantándose, en consecuencia, por una determinada opción política. El artículo 51 de la LOREG fija el inicio del día de la campaña en el trigésimo octavo posterior a la convocatoria, su duración en quince días (excepto en el caso de elecciones anticipadas por no haberse logrado investir a un candidato a la Presidencia del Gobierno, en cuyo caso la duración será de ocho días, como establece la disposición adicional séptima, apartado 2, letra j) y el momento de su finalización en “las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación”, fijándose, por tanto, un día de reflexión. Que la campaña esté regulada supone un límite a la libertad de campaña de las

---

7 Santolaya Machetti, P.: *op. cit.*, p. 130.

candidaturas<sup>8</sup>, con la finalidad de garantizar la igualdad en los actos que realicen las diferentes candidaturas<sup>9</sup>, y está destinada a que el votante tenga la suficiente información para emitir su voto, siendo importante que, justo en los días previos a la votación, tal información le llegue de forma fácil, continua y sin ningún coste o esfuerzo<sup>10</sup>.

En la UVa la campaña electoral no tiene un tiempo específico de duración, sino que dependerá de lo establecido en cada calendario electoral, pues el artículo 27 de su Reglamento Electoral dispone que comienza el día siguiente a la proclamación definitiva de candidatos. Esto puede conllevar que la campaña sea muy breve y, por tanto, los candidatos que no ocupen una posición de gestión, tengan menos oportunidades para difundir su programa electoral. Este mismo artículo contiene una errata cuando regula el momento de finalización de la campaña, ya que establece que “finalizará a las 0:00 horas del día inmediatamente anterior a la votación, salvo que el calendario electoral establezca jornada de reflexión”. Si hacemos una interpretación literal de este artículo (que es igual a lo que dice la LO-REG), debería haber jornada de reflexión sin necesidad de que lo diga el calendario electoral. Parece que los redactores de la norma quisieron decir que finaliza a las 23:59 horas del día inmediatamente anterior a la votación o a las 0:00 horas del día de la votación. En los siguientes artículos no se establece ningún tipo de límite a los órganos de gobierno de la Universidad en lo que a la difusión de sus objetivos se refiere y se establecen las garantías en materia de igualdad para cada candidatura. El Reglamento Electoral General de la UNED regula la campaña de una manera muy similar a la de la UVa en sus artículos 38 y ss., sin que haya ninguna diferencia a destacar entre ambas, como sucede con el artículo 14 del Reglamento de elección a Rector y Rectora de la UPV. La URJC fija un límite de quince días naturales de duración de la campaña en el artículo 16.1 del Reglamento

---

8 Sánchez Muñoz, Ó.: *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. CEPC. Madrid, 2007, pp. 180-181.

9 Recoder Vallina, T.: “Las campañas en período electoral: la campaña electoral y la campaña institucional”. En Pascua Mateo, F. (dir.): *Estado Democrático y Elecciones Libres: Cuestiones Fundamentales de Derecho Electoral*. Civitas-Thomson Reuters. Cizur Menor (Navarra), 2010, p. 509.

10 Soler Sánchez, M.: “La campaña electoral en España”. En Ruiz-Rico, G. y Gambino, S. (coords.): *Formas de gobierno y sistemas electorales*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1997, p. 319.

de Elecciones a Rector, pero no dice nada acerca de cuándo comienza la campaña ni qué órgano o documento fija su duración definitiva. Tanto la UPV como la URJC sí que fijan jornada de reflexión, a diferencia de la UVa y la UNED.

## **II.6. El día de la votación, escrutinio y proclamación de resultados**

Como es sabido por todos los lectores, la LOREG fija un día de votación, que se inicia a las nueve de la mañana, tras la constitución de la Mesa, y continúa sin interrupción hasta las ocho de la tarde (artículo 84.1). Para votar, el elector ha de identificarse con su DNI, pasaporte o carnet de conducir en la Mesa Electoral que les corresponda según el censo. Terminada la votación, los artículos 95 y ss. de la LOREG regulan el escrutinio, que es público y lo realiza el Presidente extrayendo uno a uno los sobres de la urna correspondiente y leyéndolos en voz alta. Los resultados se harán públicos en un acta de escrutinio en la entrada del local. La documentación electoral, cuyos documentos más importantes son el acta de constitución de la Mesa y el acta de la sesión con los resultados, son llevados por el Presidente a la sede del Juzgado de Paz correspondiente para que, en las diez horas siguientes a la recepción de la última documentación, se deposite en la sede de la Junta Electoral que deba realizar el escrutinio. El escrutinio general por parte de la Junta Electoral se realiza el tercer día siguiente a la votación, conforme al artículo 103 LOREG. Posteriormente, se abre un plazo de un día para que los representantes y apoderados de las candidaturas presenten reclamaciones y protestas sobre las incidencias recogidas en las actas de sesión de las Mesas electorales o en el acta de la sesión de escrutinio de la Junta Electoral, resolviéndolas ésta en el plazo de un día, pudiéndose recurrir en ese mismo plazo para que sea remitida a la Junta Electoral Central. De manera resumida, esta es la manera por la cual se desarrolla el día de la votación y el escrutinio para que luego se proclamen de manera definitiva los resultados, procesos que están regulados de manera mucho más detallada en la LOREG, a la que me remito. Vamos a pasar ahora a observar cómo se regula en las Universidades objeto de estudio.

Los artículos 30 y siguientes del Reglamento Electoral de la UVa regulan la votación y escrutinio. El día de la votación y su horario queda fijado en el calendario electoral, y habrá de desarrollarse sin interrupción. El escrutinio se realizará por los miembros de la Mesa, pudiendo colaborar los

interventores en el mismo. Después, los miembros de la Mesa expedirán el correspondiente acta de votación de cada urna y en ella se consignarán las reclamaciones efectuadas que habrán de remitirse al Presidente de la Junta o Comisión Electoral correspondiente y también se comunicarán, por medios electrónicos, a este órgano los resultados recogidos en el acta de votación. Una vez comprobados los resultados de la votación, la Junta Electoral procederá a la publicación de los resultados provisionales en el plazo establecido en el calendario electoral, ante los que se podrán interponer reclamaciones también en el plazo establecido en este documento ante la Junta Electoral. No se establece un plazo de resolución, sino que se dice que una vez resueltas las posibles discrepancias, los resultados pasarán a ser definitivos<sup>11</sup>.

El Reglamento Electoral General de la UNED es más concreto en algunas cuestiones que el de la anterior Universidad. En los artículos 43 y ss. se regula la votación y se fija como horario de apertura de las urnas las 10 de la mañana hasta la hora de finalización establecida por la Junta Electoral Central, pero sin que en ningún caso el tiempo de votación sea inferior a cinco horas. Los artículos 48 y ss. desarrollan cómo se realiza el escrutinio, que será ordenado por el Presidente de la Mesa y en el que deberán estar presentes todos sus miembros. Posteriormente, los resultados serán extendidos por triplicado en un acta que el Presidente ha de entregar a la Junta Electoral Central en el plazo que ésta establezca. En aquellas que estén ubicadas en los Centros Asociados, el acta será enviada mediante fax. En último lugar, los artículos 52 y ss. regulan los resultados, que se deberán proclamar dentro de las veinticuatro horas siguientes al cierre de las urnas de manera provisional. Se podrán presentar reclamaciones en el plazo de dos días, que la Junta Electoral Central habrá de resolver en ese mismo plazo para posteriormente elevar a definitivos los resultados.

La UPV sí que fija el tiempo de duración de la votación en el artículo 15 del Reglamento de Elección del Rector o Rectora entre las 10 y las 19h. Sobre el escrutinio, regulado en los artículos 17 y ss., se dice que los

---

11 A propósito de la proclamación y publicación de resultados de esta Universidad, es sumamente criticable que los resultados que se publican no incluyan el número de votos que obtiene cada candidatura en las elecciones a Claustro. Véanse los datos de las elecciones a Claustro y Rector de 2022, disponibles en [https://sede.uva.es/opencms/opencms/es/Tablones/Tablon\\_de\\_Anuncios/PROCESOS\\_ELECTORALES/DocTablon\\_0073/Resultados\\_definitivos.pdf](https://sede.uva.es/opencms/opencms/es/Tablones/Tablon_de_Anuncios/PROCESOS_ELECTORALES/DocTablon_0073/Resultados_definitivos.pdf)

resultados han de constar en un acta que la Mesa enviará a través de correo electrónico a la Comisión electoral general. Este órgano realizará la proclamación provisional de resultados y del candidato electo, contra lo que cabe interponer reclamaciones en el plazo de dos días, que resolverá la Comisión electoral en el mismo plazo, procediéndose finalmente a la proclamación definitiva del candidato electo.

Por último, el Reglamento de elecciones a Rector de la URJC es el que dispone una jornada de votación más amplia, desde las 9 hasta las 20h, según lo dispuesto en su artículo 18. Conforme al artículo 20, cada Mesa Electoral efectuará el recuento de los votos emitidos y elaborará el acta de escrutinio, cuyo Presidente dará traslado a la Junta Electoral Central de la Universidad. Ésta publicará los resultados en el plazo máximo de dos días, pudiéndose interponer reclamaciones en el plazo de tres, que tendrá que resolver la Junta Electoral en cinco días máximo, tras lo cual se publicarán los resultados de manera definitiva.

Se puede observar que, de manera general, la normativa electoral de las Universidades en este aspecto es bastante similar entre sí. Quizás en lo que más difieran entre ellas es en los plazos. Sería recomendable que aquellas que no los tienen fijados en su normativa, como la UVa, lo fijasen, de nuevo, para otorgar garantías jurídicas a los electores y candidatos, y que no se deje abierto a lo establecido en el calendario electoral.

### *II.6.1. El voto anticipado*

Todas las Universidades han desarrollado una manera de voto anticipado para el caso de que no se pudiera ejercer el voto el día de la convocatoria electoral o, simplemente, se prefiriera usar esta modalidad por comodidad para el elector. Sin embargo, como se verá a continuación, alguna previsión puede ser insuficiente para garantizar el derecho al voto de todas las personas, especialmente de aquellas que están en el extranjero o en otra ciudad española por motivos académicos, ya sea, por ejemplo, una movilidad ERASMUS o SICUE en el caso de los estudiantes o una estancia de investigación en el del PDI. En este apartado no haremos referencia a la UNED, dado que la modalidad alternativa del voto en urna el día de la convocatoria electoral es el voto telemático, del que hablaremos en el siguiente subepígrafe.

El artículo 3 del Reglamento Electoral de la UVa impide expresamente el voto por correo, aunque estipula que se podrá ejercer de manera anticipada en los términos previstos en esta norma. El artículo 33 regula tal voto anticipado, que coloquialmente se conoce en esta Universidad como “voto por registro”. Tal modalidad de voto se ha ejercido, durante el plazo establecido en el calendario electoral, a través de las oficinas del registro de la Universidad y dependencias habilitadas al respecto en la convocatoria electoral. El elector introducirá la papeleta de votación en el sobre oficial y se lo entregará al funcionario correspondiente para que lo introduzca en otro sobre de mayor tamaño junto con la copia del documento identificativo del votante, que será el que se registre en presencia del elector. Posteriormente, los encargados de los registros remitirán todos los votos anticipados a los presidentes de las Mesas electorales. Esta modalidad de voto está prevista para cuando no se realice el voto a través de medios electrónicos, del que hablaremos un poco más adelante. El problema del voto por registro en la UVa, como decía en el párrafo anterior, es que aquellas personas que se encuentran fuera de la Universidad durante el período del calendario electoral por motivos académicos o de otra índole les es muy difícil poder emitir su voto: la única posibilidad es que regresen el día de las elecciones o los días que está permitido el voto por registro para que puedan ejercer su derecho de sufragio activo. Y llama aún más la atención que el Reglamento prohíba el voto por correo, cuando se podrían buscar métodos para que estas personas pudieran emitir su voto a través de esta fórmula, como sucede en las elecciones generales o en otras Universidades, como veremos a continuación.

La UPV prevé el denominado “depósito de voto” en el artículo 16 del Reglamento de Elección del Rector o Rectora. Es una modalidad bastante similar a la de la UVa. Este precepto dispone en su apartado primero que su finalidad es facilitar la participación de quienes no pudieran estar presentes el día de la votación. El plazo para realizar el depósito de voto ante la correspondiente Dirección del centro o del Campus es desde la fecha de proclamación definitiva de las candidaturas hasta las cuarenta y ocho horas anteriores a la prevista para el comienzo de la votación. Estos votos deberán ir en un sobre cerrado, que será introducido junto con una fotocopia del DNI en otro sobre dirigido a la Presidencia de la Mesa correspondiente. Esta forma de voto conlleva los mismos problemas que se han señalado más arriba con el voto por registro de la UVa.

La única Universidad que prevé el voto por correo es la URJC, además del voto por registro, para aquellos casos en los que un elector “prevea la imposibilidad de emitir su voto presencialmente ante la Mesa el día fijado para la votación”, conforme al artículo 18.5 de su Reglamento de Elecciones a Rector. La letra a) de este apartado dice que se podrá emitir el voto por correo certificado, en sobre dirigido a la Junta Electoral Central, y que “para que el voto emitido por este procedimiento sea válido es necesario que la entrada del sobre con el voto correspondiente en el Registro Central de la Universidad tenga lugar antes del día señalado para la votación”. Los Acuerdos de la Junta Electoral central de esta Universidad de 18 y 22 de febrero de 2021 desarrollan el procedimiento del voto por correo certificado. Los documentos necesarios para que el elector pueda emitir su voto (papeletas y sobres) pueden recogerse en el Registro de la Universidad y, en el caso de imposibilidad, también están disponibles en el espacio web de Elecciones a Rector de la Universidad, que se podrá descargar para imprimir “siguiendo las indicaciones que se detallan posteriormente”. Estos Acuerdos especifican luego con más detalle cómo se ha de realizar el voto para que se garantice la correcta emisión del mismo.

Aunque es democráticamente sano que todas las Universidades prevean la posibilidad de voto anticipado, se muestra insuficiente en aquellas que han regulado únicamente el voto por registro o similar. La solución del voto por correo ofrecida por la URJC, con su correspondiente desarrollo, es la que más garantías da a los electores para ejercer su derecho de sufragio activo en el caso de que no puedan realizarlo el día de la convocatoria electoral. Sería saludable que todas las Universidades contemplaran dicha posibilidad y, en ningún caso, como hace la UVa, la descartasen directamente en su normativa.

### *II.6.2. La particularidad del voto electrónico*

La doctrina constitucionalista ha tenido oportunidad de acercarse a esta modalidad de voto y, en concreto, al voto electrónico a distancia, que es aquel “en el que el sufragio se registra a través de un dispositivo no controlado por una autoridad electoral”<sup>12</sup> y que, como veremos, es el que está

---

12 Fernández Rodríguez, J. L.: “Exigencias jurídicas del voto electrónico: a propósito de la recomendación REC(2004)11 del Consejo de Europa”. En Cotino Hueso, L. (coord.): *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*. Comares. Granada, 2007, p. 302.

regulado en la UNED y también en la UVa. Se han citado varias ventajas del voto electrónico, como la facilidad para emitir el sufragio, la mayor rapidez para obtener y difundir los resultados o la aminoración de costes<sup>13</sup>, aunque esto último es discutible. Por ejemplo, en la UVa, donde sólo se ha usado una vez para las elecciones al Claustro (a lo que me referiré luego), los responsables del Equipo Rectoral dijeron públicamente en Consejo de Gobierno que en las últimas elecciones a Rector y Claustro, celebradas en 2022, no se iba a usar esta modalidad porque los costes del contrato con la empresa que había diseñado el software para realizar el voto electrónico eran muchos más altos que los del voto presencial. Además, aunque no hay dudas de que esta modalidad de sufragio puede favorecer la participación, sobre todo, como ya se ha dicho, de las personas que se encuentran fuera de la Universidad el día de la votación, también tiene inconvenientes. Entre otros, la brecha tecnológica y el uso desigual de las nuevas tecnologías. Estoy de acuerdo con García Soriano en que, en caso de que se decidiese usar el voto electrónico, la Administración debería incluir en su campaña institucional información sobre el uso de medios informáticos para emitir el sufragio<sup>14</sup>. Otro problema es la falta de seguridad y certeza que provoca el voto electrónico, ya que su control depende de un organismo, normalmente una empresa privada, externo a la Administración, lo que provoca una mayor desconfianza en este sistema que el de voto presencial.

Como se señalaba hace un instante, la UVa y, lógicamente, la UNED prevén en sus normativas el voto electrónico a distancia. Comenzando por la primera de ellas, el Reglamento Electoral dedica todo el Capítulo VI al sistema de votación electrónica. El artículo 40.1 lo define como “la emisión del voto de forma remota mediante técnicas propias de la administración electrónica que, en todo caso, garantizarán la accesibilidad, el secreto e integridad del voto”. El apartado 3 de este artículo también dice que la votación “se podrá ejercer desde cualquier lugar y desde cualquier terminal conectado a internet” y los apartados 2 y 4 establecen una serie de principios de seguridad para el correcto funcionamiento tecnológico. El artículo 42 dispone que el sistema de identificación del votante ha de ser seguro, el

---

13 Ídem, p. 303.

14 García Soriano, M. V.: “Una reconsideración de las garantías electorales ante las nuevas modalidades de voto electrónico”. En Cotino Hueso, L. (coord.): *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*. Comares. Granada, 2007, pp. 325 y 331.

43 regula la “Mesa electoral electrónica” y el 47 arbitra una serie de soluciones en caso de que hubiera incidencias técnicas, llegando incluso a fijar un nuevo período de votación o que la votación se realice presencialmente en último término en el caso, por ejemplo, de que se destruyeran los votos digitales.

En la UVa para que se use el voto electrónico lo ha de decidir el órgano convocante de las elecciones, esto es, el Rector, y tan sólo se ha usado una vez, como ya se apuntaba, para las elecciones a Claustro universitario del sector de estudiantes de abril de 2021. El motivo para hacerlo fue el retraso en la convocatoria electoral, que debería haber tenido lugar en 2020, debido a la pandemia por COVID-19. Los propios colectivos estudiantiles solicitaron esta modalidad de votación argumentando que la participación podría ser mayor que con el sistema presencial. Y así fue. En las elecciones de 2021 votaron el 15,33% de los estudiantes, mientras que en las de 2022, que coincidían con las de Rector, votaron al Claustro tan sólo el 11,28%, si bien es cierto que ambos porcentajes son menores que el de las últimas elecciones antes de la pandemia, donde la participación fue del 19,23%. Si acudimos a una circunscripción concreta, la de estudiantes de tercer ciclo, que pueden ser los que más dificultades tengan de votar presencialmente por el desarrollo de sus investigaciones, que en muchos casos les obliga a realizar estancias de investigación en el exterior o están realizando el doctorado a media jornada y lo compatibilizan con sus trabajos, la participación con el voto electrónico fue la más alta de estas tres elecciones, con un 8,55%. En las de 2018 fue del 3,7% y en las de 2022 del 3,66%. Como se acaba de decir, los estudiantes volvieron a solicitar al Rector que las siguientes elecciones, las celebradas en marzo de 2022 para renovar a todo el Claustro universitario y elegir a un nuevo Rector, fueran de nuevo a través del voto electrónico, pero finalmente no fue así, por los motivos económicos que ya se han comentado. Aunque el porcentaje de participación cayera con el voto electrónico en las elecciones de 2021 respecto a las de 2018, en las de 2022 fue aún más bajo, mediando una diferencia de casi ocho puntos entre las de 2018 y 2022. Más allá del voto electrónico, la reflexión que nos cabe hacer es por qué la participación entre el sector estudiantil es tan baja en las elecciones universitarias.

El caso de la UNED es distinto, por la propia naturaleza de educación a distancia de esta Universidad. Aquí la votación telemática es complementaria a la presencial y, como sucede en la UVa, el artículo 47 del Re-

glamento Electoral General dispone que “(l)os electores podrán emitir su voto telemático desde cualquier ordenador conectado a Internet a través del portal de la UNED (...)”. El procedimiento de voto obliga a que la infraestructura de votación salvaguarde el principio de voto secreto y a que sea sencilla, si bien es cierto que su regulación es un tanto más parca que la de la UVa.

En definitiva, es cierto que el voto electrónico puede facilitar la participación, pero genera más incertidumbres que la votación presencial, principalmente porque el proceso no está controlado por la propia Universidad, sino por un agente externo y a través de claves tecnológicas que no son fáciles de comprender. Al final, la votación presencial arroja transparencia, principio imprescindible en cualquier elección. Y tiene más sentido que las Universidades presenciales realicen sus elecciones de manera presencial y en urna y que hagan un esfuerzo mayor para anunciar e informar de la convocatoria electoral de cara a mejorar la participación en ellas, sobre todo del alumnado. Caso distinto es la UNED, cuya naturaleza hace indispensable que se discipline un método de votación telemática para garantizar el voto, principalmente de sus estudiantes.

## **II.7. Las juntas electorales**

Como ya se ha dicho antes, la LOREG estipula que la Junta Electoral Central forma parte de la Administración electoral, junto con el resto de juntas electorales y las mesas electorales. El objetivo de la Administración electoral “es garantizar la transparencia y objetividad de los procesos electorales (...) y el principio de igualdad entre quienes concurren a ellos como candidatos”<sup>15</sup> y, dentro de ella, “la Junta Electoral Central ha sido creada para desempeñar una labor de árbitro entre las partes enfrentadas, evitando así la solución judicial de los conflictos electorales y permitiendo una rápida respuesta que permita seguir con el proceso electoral”<sup>16</sup>. Por eso la LOREG le atribuye competencias tan importantes como la de resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan sobre el proceso electoral

---

15 Dueñas Santofimia, J. P.: “Juntas electorales: organización y competencias”. En *Estudios Jurídicos. Cuerpo de Secretarios Judiciales* 3 (2000), p. 530.

16 Fernández de Casadevante Mayordomo, P.: *La Junta Electoral Central. La libertad de expresión y el derecho a la información en periodo electoral*. CEPC. Madrid, 2014, p. 97.

(artículo 19.1 h) y, también debido a ello, la Junta Electoral Central ha de garantizar su independencia, objetividad, neutralidad y autonomía. Por tal motivo, sus miembros (ocho vocales Magistrados del Tribunal Supremo y cinco vocales Catedráticos de Derecho o de Ciencias Políticas y Sociología) son inamovibles e inelegibles en los distintos procesos electorales. Teniendo en cuenta todo lo anterior, en este último epígrafe vamos a tratar de desgranar cómo funcionan las juntas electorales de las Universidades, que deben ser órganos colegiados de una naturaleza diferente a los demás, como el Rector o Claustro, ya que no son un órgano político, sino que han de actuar conforme a Derecho, con objetividad e independencia. Por eso, se observará de qué manera están compuestas y qué garantías de independencia y objetividad tienen.

El artículo 233.1 de los Estatutos de la UVa dispone que la Junta Electoral es la encargada de supervisar y resolver las incidencias que se puedan producir en los distintos procesos electorales, y que es nombrada por el Consejo de Gobierno, para un período de cuatro años. El apartado 2 de este mismo artículo disciplina su composición, que será de “un representante de cada cuerpo electoral” y estará presidida “por el representante de mayor categoría académica, antigüedad en la misma, y edad, por este orden”. Asimismo, estipula como causa de incompatibilidad la condición de miembro de la Junta Electoral con la condición de candidato a cualquier órgano unipersonal o colegiado, como garantía de su independencia. En esta Universidad, antes de la reforma de sus Estatutos en el año 2020, existía un problema de autonomía de la Junta Electoral dado que, por una parte, estaba establecido que el Presidente de la Junta Electoral fuera el Secretario General de la Universidad y no se establecía ninguna causa de incompatibilidad ni inelegibilidad. Ello suponía que, en ocasiones, personas que eran parte en el proceso electoral y apoyaban a una determinada candidatura a un órgano unipersonal o colegiado, formaran parte de la Junta Electoral (el caso del Secretario General es evidente), con la consecuente merma en la objetividad y neutralidad con la que debe contar este órgano colegiado.

La UNED repite casi de manera idéntica lo que establece la LOREG sobre la Administración electoral, al establecer en el artículo 253.1 de sus Estatutos que “(1) la administración electoral de la Universidad tiene por finalidad garantizar (...) la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad”, y en su apartado 2 que estará formada por la Junta Electoral Central, las comisiones electorales de centro y las mesas

electorales. El artículo 264 regula su composición: estará presidida por el catedrático en activo de mayor antigüedad en la UNED, actuará como secretario el Secretario General de la Universidad y habrá un miembro de cada uno de los sectores de la comunidad universitaria designado por sorteo. Tal sorteo, conforme al artículo 7.2 del Reglamento Electoral General, corresponde hacerlo a la Mesa del Claustro. Se establece como causa de incompatibilidad en el artículo 8.2 de este Reglamento ser candidato a órganos unipersonales de gobierno o al Claustro, pero no al resto de órganos colegiados, y además el artículo 9.1 contempla que “(l)os miembros de la Junta Electoral Central no podrán ser designados Apoderados o Interventores en los procesos electorales que sean supervisados por la misma”.

La UPV es mucho más sobria en sus Estatutos, y la única mención que hace a la Comisión Electoral General es el artículo 162.2, al establecer que “(p)ara el desarrollo e interpretación de la normativa de régimen electoral general de la UPV/EHU se constituirá una Comisión Electoral General, compuesta por miembros del Consejo de Gobierno, una o uno por cada cuerpo electoral y se procurará la presencia equilibrada de mujeres y hombres”. Llama poderosamente la atención que el artículo 9.2 del Reglamento de Régimen Electoral General de la UPV disponga que preside esta Comisión el Rector y que, además, forma parte de ella el Secretario General y, en consonancia con los Estatutos, una persona de cada cuerpo electoral miembro del Consejo de Gobierno, designada por sorteo. Desde luego, no se garantiza la autonomía e independencia de la Junta Electoral si se establece que formará parte de la misma el Rector, que puede ser candidato en unas elecciones o, si no puede renovar su mandato, apoyar a una determinada candidatura, con la falta de neutralidad que ello conlleva. Además, no se establece ninguna causa de incompatibilidad ni de inelegibilidad con ser miembro de la Comisión Electoral, con el agravante de que, para poder serlo, se ha de ser miembro del Consejo de Gobierno, que es el órgano más político de la Universidad. La consecuencia de ello es que la Comisión Electoral podría actuar atendiendo más a criterios políticos que jurídicos.

El artículo 43.1 de los Estatutos de la URJC estipula que formarán parte de la Junta Electoral Central “un Catedrático de Universidad que la presidirá, un Profesor Titular de Universidad o Catedrático de Escuela Universitaria, un Profesor Titular de Escuela Universitaria, un profesor contratado, un alumno y un miembro del Personal de Administración y Servicios”,

elegidos por sorteo, además del Secretario General de la Universidad, que actuará como secretario de la misma. No se establece ni en los Estatutos ni en la normativa electoral ningún tipo de incompatibilidad ni inelegibilidad.

La UVa, por tanto, es la que regula una Junta Electoral más independiente y autónoma, al establecer las más generales causas de incompatibilidad y prever que ningún miembro del Equipo Rectoral formará parte de la misma. Es, cuanto menos, sorprendente que el resto de Universidades contemplen que el Secretario General actúe como secretario de sus Juntas o Comisiones Electorales cuando, en la práctica, es el número dos del Equipo Rectoral. Pero es aún más asombroso que la UPV contemple que el Rector sea quien Presida su Comisión Electoral General. Por otro lado, ninguna normativa establece cómo se procederá para asegurar la necesaria publicidad de los acuerdos de este órgano colegiado. En ocasiones, es difícil poder acceder a esta documentación, que es importante a la hora de interponer posibles reclamaciones y, para las propias juntas electorales, de resolverlas. Por ejemplo, en la UVa se publican en la sede electrónica de la Universidad, pero no están recogidos todos los acuerdos, ni los votos particulares de los mismos<sup>17</sup>. Sería conveniente que las Universidades dedicaran un espacio web propio a sus juntas electorales donde dieran más publicidad a sus decisiones y se pudieran buscar de una manera fácil, cronológica y por temática.

### III. CONCLUSIONES

Aunque ya se han ido comentando algunas conclusiones parciales por epígrafes, es ahora el momento para compilar algunas, referirse a las más importantes y hacer otras más generales.

En primer lugar, sobre las elecciones a Rector, hay que tener en cuenta que, efectivamente, las elecciones son para elegir a este órgano unipersonal y no a su Equipo Rectoral. Por tanto, aquellas previsiones, como en la UPV, que establecen que la candidatura ha de ir acompañada de las personas que formarán parte de este Equipo constriñen la libertad de elección del futuro

---

17 Personalmente, cuando fui vocal de la Junta Electoral de la UVa en representación del cuerpo de estudiantes de tercer ciclo, antes de la reforma estatutaria de 2020, realicé un voto particular, al que se adhirió otro vocal, y en el Acuerdo no se publicó ni se dio traslado del mismo a las candidaturas involucradas.

Rector, que es quien nombra a su “Gobierno” universitario. ¿Qué sucedería si alguna de estas personas, a mitad de legislatura, no mereciera su confianza? Sería mejor una regulación en la que no se dispusiera tal obligación. Sí que es saludable, en términos democráticos, que se obligue a que los candidatos acompañen a su candidatura de un programa de gobierno. No lo es tanto, sin embargo, que para poder presentarse a Rector se precise de un número determinado de firmas de miembros del Claustro –caso de la UPV– o, en general, de la comunidad universitaria, porque restringe el derecho de sufragio pasivo y se podrían politizar aún más las candidaturas.

Tanto en estas elecciones como en las de Claustro nos encontramos con que el valor del voto es diferente según se pertenezca a uno u otro sector de la Universidad. Esto es, sin lugar a dudas, una *rara avis* si lo comparamos con cualquier otro sistema electoral, pero es lógico si se tiene en cuenta la mayor vinculación con la Institución, por ejemplo, del PDI permanente de la que puede tener un estudiante, cuya etapa como participante del *demos* de la Universidad es mucho menor. Por eso también es lógico que las elecciones a Claustro en el sector de estudiantes sean cada dos años en vez de cada cuatro.

Por otro lado, no es conveniente abrir tanto los plazos y dejarlos a lo que estipule el calendario electoral. Aportaría mayor seguridad jurídica que períodos tan importantes como la duración de la campaña o plazos como la convocatoria de elecciones o la proclamación de resultados se regulasen en sus términos más importantes en los Estatutos y fueran luego desarrollados por la normativa electoral.

Además, se hace necesario regular unas juntas electorales verdaderamente independientes y objetivas que actúen conforme a criterios jurídicos. Por eso, ninguna persona del Equipo Rectoral debería ser miembro de ellas, incluido el Secretario General, además de establecer como causa de incompatibilidad la pertenencia a este órgano con la de ser candidato en las elecciones a Rector o Claustro, y sería conveniente disponer que un jurista formara parte de la misma.

De manera general, es recomendable que las Universidades compilen sus normas electorales en un único Reglamento, como hacen la UVa o la UNED, no en varios y, ni mucho menos, que fueran los reglamentos internos de los órganos colegiados los que contengan normas electorales,

como sucede en los casos de la UPV y la URJC. Ello aportaría mucha más seguridad jurídica al proceso electoral.

Por último, aunque no se haya hecho referencia a ello en el texto, es sorprendente que ninguna Universidad disponga un régimen sancionador en el caso de que se conculque su normativa electoral. Si no se hace, es difícil lograr que se cumpla o que no vuelvan a producirse ciertas infracciones. Por eso, es deseable que las normativas electorales universitarias incluyan este capítulo y que se normen sanciones como, por ejemplo, la de perder el derecho de sufragio pasivo en caso de vulneraciones graves de las disposiciones contenidas en estas normativas.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- Dueñas Santofimia, J. P.: “Juntas electorales: organización y competencias”. En *Estudios Jurídicos. Cuerpo de Secretarios Judiciales* 3 (2000), pp. 529-545.
- Fernández de Casadevante Mayordomo, P.: *La Junta Electoral Central. La libertad de expresión y el derecho a la información en período electoral*. CEPC. Madrid, 2014.
- Fernández Rodríguez, J. L.: “Exigencias jurídicas del voto electrónico: a propósito de la recomendación REC(2004)11 del Consejo de Europa”. En Cotino Hueso, L. (coord.): *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*. Comares. Granada, 2007, p. 301-318.
- García Soriano, M. V.: “Una reconsideración de las garantías electorales ante las nuevas modalidades de voto electrónico”. En Cotino Hueso, L. (coord.): *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*. Comares. Granada, 2007, pp. 319-340.
- Rae, D. W.: *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*. CITEP. Madrid, 1977.
- Recoder Vallina, T.: “Las campañas en período electoral: la campaña electoral y la campaña institucional”. En Pascua Mateo, F. (dir.): *Estado Democrático y Elecciones Libres: Cuestiones Fundamentales de Derecho Electoral*. Civitas-Thomson Reuters. Cizur Menor (Navarra), 2010, p. 507-542.

- Sánchez Muñoz, Ó.: *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. CEPC. Madrid, 2007.
- Santolaya Machetti, P.: *Procedimiento y garantías electorales*. Civitas-Thomson Reuters. Cizur Menor (Navarra), 2013.
- Soler Sánchez, M.: “La campaña electoral en España”. En Ruiz-Rico, G. y Gambino, S. (coords.): *Formas de gobierno y sistemas electorales*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1997, p. 299-330.



## **CAPÍTULO II**

### LOS ÓRGANOS CENTRALES DE LA UNIVERSIDAD



# **RECTOR Y EQUIPO RECTORAL**

Pablo Guerrero Vázquez

*Universidad de Zaragoza*

**SUMARIO: I. UNA BREVE INTRODUCCIÓN. – II. LA REGULACIÓN LEGAL DEL RECTOR Y SU EQUIPO, HOY (Y MAÑANA): 2.1. El rector y su equipo en la Ley: ¿un cambio de paradigma? – 2.2. Funciones y competencias. – 2.3. El sistema de elección, sustitución y cese del Rector. Nombramiento y cese del Equipo de Gobierno. – III. LA CONCRECIÓN ESTATUTARIA DE LA REGULACIÓN LEGAL: DIFERENCIAS ENTRE LAS UNIVERSIDADES OBJETO DE ESTUDIO: 3.1. El rector. – 3.2. El Vicerrector. – 3.3. El Secretario General. 3.4. El Gerente. – IV. CONCLUSIONES. – V. BIBLIOGRAFÍA**

## I. UNA BREVE INTRODUCCIÓN

No es ningún secreto que, en última instancia, esta obra colectiva gira en torno al Rector, y a su equipo. El eje temático de la misma, que subyace en la mayor parte de sus capítulos, no es otro que analizar hasta qué punto la organización interna de la Universidad limita realmente la actuación del Rectorado. En consecuencia, este libro quiere estudiar si el resto de órganos universitarios –Claustro, Departamentos, Centros, etc...– gozan de un ámbito de decisión propio frente al Rector, que éste en todo caso tiene el deber de respetar.

Es por ello que, en cierto modo, el capítulo que aquí comienza juega a la contra del resto. En las siguientes páginas, el Rector –y su equipo– no son los antagonistas, sino los protagonistas. Y por este preciso motivo, en el presente capítulo se ha adoptado un enfoque no del todo coincidente con los demás. La finalidad del mismo es presentar la posición institucional del Rector, su régimen jurídico, haciendo especial hincapié en sus funciones y competencias –además del sistema de elección y cese–. Y, así, servir de vestíbulo a los trabajos que a este siguen, cuya lectura será la que permitirá desentrañar, realmente, el poder efectivo del Rector. Es decir, si la Universidad, aparentemente un símil de monarquía constitucional, está más cerca de la monarquía absoluta o de la parlamentaria.

Con este propósito, en las próximas páginas se atiende a la legislación estatal, a la autonómica –aunque sea de forma residual<sup>1</sup>– (apartado II) y a las normas de organización interna de las universidades (apartado III). Y en el marco de este último apartado, muy especialmente, de las cuatro instituciones en las que se focaliza el proyecto de investigación en el que se enmarca esta obra colectiva: Valladolid, UNED, País Vasco y Rey Juan Carlos. En lo que respecta a la legislación estatal es necesario dejar constancia, desde un primer momento, que en el instante de redactar estas líneas se encuentra en tramitación una reforma de calado del marco normativo en vigor. Como es sabido, el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario (PLOSU, en adelante), que se encuentra actualmente en tramitación par-

---

1 Sobre el sistema de distribución de competencias en materia universitaria, cfr. Villar Cámara, Gregorio: “Universidades”. En Balaguer Callejón, Francisco (dir.), y Ortega, Luis; Cámara Villar, Gregorio; Montilla, José A. (coords.): *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, pp. 525-536.

lamentaria, deroga la Ley Orgánica de Universidades de 2001 (LOU, en adelante) y da una nueva redacción a aspectos de interés. De todo ello se da cuenta, especialmente, en el apartado II<sup>2</sup>.

## II. LA REGULACIÓN LEGAL DEL RECTOR Y SU EQUIPO, HOY (Y MAÑANA)

### II.1. El Rector y su equipo en la Ley: ¿un cambio de paradigma?

El artículo 13 LOU define al Rector como uno de los órganos de gobierno unipersonal que, “al menos”, debe existir en una Universidad pública. Su existencia, por lo tanto, es imperativa y su régimen jurídico debe quedar contemplado necesariamente por los estatutos de la universidad<sup>3</sup>. En términos similares –imperativos– se pronuncia el PLOSU, cuyo artículo 44 impone como contenido necesario de los Estatutos la regulación de un Rector como órgano unipersonal. Y, junto al Rector, ambos cuerpos normativos aluden a otros órganos unipersonales de existencia obligatoria que también son merecedores de nuestra atención: Vicerrectores<sup>4</sup>, Secretario General y Gerente.

En 2001, el legislador realizó una regulación separada de cada uno de estos órganos. Así, el Rector quedaba contemplado en el artículo 20 LOU,

---

2 Atendiendo a la más que previsible aprobación del proyecto de PLOSU en fechas próximas, en el texto nos referimos a la misma como PLOSU, pudiendo crear la impresión de que se trata de un texto en vigor. Sirva esta nota al pie como descargo, para precisar que en el momento de redactarse este trabajo –verano de 2022– el PLOSU continúa siendo una iniciativa legislativa de origen gubernamental en trámite en las Cortes Generales. Las referencias a su articulado, sin perjuicio de las posibles modificaciones que puedan introducirse durante su tramitación parlamentaria, se refieren al proyecto de ley publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el día 1 de julio de 2022. Disponible en: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-111-1.PDF#page=1](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-111-1.PDF#page=1)

3 En lo que atañe a las universidades privadas, el legislador no ha predeterminado ni el número, ni la nomenclatura, de sus órganos de gobierno. Si bien, cabe señalar que éstas, en sus normas de organización y funcionamiento, han decidido autónomamente configurar al Rector como máxima autoridad de la respectiva institución.

4 Respecto a los Vicerrectores, su existencia es obligatoria, pero el legislador nada dice en cuanto a su número. Simplemente, alude a la necesidad de contar, en plural, con varios órganos unipersonales de este tipo.

los Vicerrectores en el 21, el Secretario General en el 22 y el Gerente en el 23. Y si bien todos ellos conformaban, con base en el apartado 4 del artículo 20 LOU, un Consejo de Dirección que asistía al Rector en el ejercicio de sus competencias, en 2007 el legislador suprimió esta previsión normativa<sup>5</sup>. Consecuentemente, el legislador acentuó la autonomía universitaria en lo que atañe a la configuración del gobierno de estas instituciones, que podía ser más o menos personalista<sup>6</sup> –en función de que los Estatutos contemplasen un Consejo de Dirección–.

En el PLOSU, por el contrario, no solo todos los órganos unipersonales a los que nos acabamos de referir son regulados en una sola disposición, sino que, además, el artículo 50, bajo la rúbrica “El Rector o la Rectora y su equipo de gobierno”<sup>7</sup>, reinstaura un órgano de apoyo al Rector similar al previsto en 2001 y desaparecido en 2007. Es decir, en fechas próximas, previsiblemente, el legislador volverá a cincelar el ámbito de autonomía universitaria con el propósito de reinstaurar un sistema de gobierno menos personalista. El PLOSU, en todo caso, y a diferencia del modelo de 2001, permite que al Equipo del Rector se sumen todos aquellos miembros que establezcan los Estatutos de cada Universidad. Es decir, el proyecto de ley que previsiblemente entrará en vigor próximamente deja a las Universidades un margen de autonomía inferior al de 2007 –al ser obligatoria la creación de este órgano de apoyo– pero superior a la de 2001 –al permitir que, estatutariamente, el número de sus miembros se amplíe, sin poder renunciar en todo caso al mínimo previsto por el legislador: Vicerrectores, Gerente y Secretario General–.

---

5 LO 4/2007, de 12 de abril.

6 En líneas generales, la reforma de 2007 fue aprobada con el propósito de reforzar la autonomía de las universidades, pues el legislador entendió entonces que la regulación anterior, de 2001, era excesivamente intervencionista. Cfr. Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, 29 de marzo de 2007.

7 Como recuerda Álex Grijelmo, una “moderada duplicación” masculino/femenino en la lengua cultivada puede servir como símbolo de que se comparte la lucha por la igualdad. No obstante, como también advierte el lingüista, el empleo del masculino genérico no debe ser considerado como un vestigio machista, por ser igualmente inclusivo y más económico. Es por este motivo que, en este trabajo, pese a la nomenclatura empleada por la ley, nos referiremos al Rector, y al resto de órganos unipersonales, en masculino genérico. Cfr. Grijelmo, Álex. *Propuesta de acuerdo sobre el lenguaje inclusivo*. Taurus. Barcelona, 2019, p. 277.

## II.2. Funciones y competencias

El apartado 1 del artículo 20 LOU, en sintonía con el papel que históricamente ha definido al Rector, comienza considerando a éste como la máxima autoridad académica de la Universidad y le atribuye, en consecuencia, su representación. Junto a la función representativa, a él corresponde la dirección, gobierno y gestión de la Universidad, el desarrollo de las líneas de actuación acordadas por otros órganos de gobierno de naturaleza colegiada y la ejecución de los acuerdos de éstos<sup>8</sup>. Asimismo, el legislador, en el propio apartado primero del artículo 20 LOU, previó una cláusula de atribución competencial residual que jugaba a su favor: de este modo, todas las competencias no atribuidas expresamente por los Estatutos a otro órgano, corresponderían por mandato legal al Rector.

El artículo 20.1 LOU deja –dejaba, posiblemente– un amplio margen de decisión a la normativa universitaria para que concrete estas funciones. Máxime cuando la regulación relativa al resto de órganos colegiados que sirven de contrapeso al rectorado, como el Consejo de Gobierno (art. 15) o el Claustro (art. 16), no define con claridad y de manera taxativa las funciones de éstos. Por ello, el sistema de 2001 juega indudablemente a favor del Rector, pues le atribuye todas aquellas competencias que, por omisión, no han sido atribuidas a un órgano específico pero que son necesarias para el correcto desempeño de la institución universitaria.

El PLOSU reacciona frente a este modelo, reduciendo el ámbito de influencia del Rector –no tanto el de su Equipo que, como veremos, mantiene un ámbito funcional sustancialmente idéntico–. Para ello, en primer lugar, enumera con precisión las competencias del resto de órganos de gobierno de la Universidad, con el propósito de garantizar a dichos órganos un ámbito de poder bien delimitado. En este sentido, y aunque ello se analiza con mayor detenimiento en otras partes de esta obra, cabe destacar los artículos 45 (Claustro Universitario), 46 (Consejo de Gobierno) y 47 (Consejo Social) PLOSU. Y, en segundo lugar, se debe subrayar que, en el PLOSU, desaparece la cláusula atributiva de competencias de naturaleza

---

8 Más allá de la definición legal de las funciones atribuidas al Rector, resulta de interés conocer, desde un punto de vista práctico, qué funciones consideran que realizan los propios rectores. Cfr. “¿Qué significa ser rector de una universidad española?”, *El Economista*, 2-2-2018. Disponible en: <https://www.eleconomista.es/ecoaula/noticias/8910655/02/18/Que-significa-ser-rector-de-una-universidad-espanola.html>

residual que jugaba en la LOU a favor del Rector: en el artículo 50 PLOSU no queda rastro alguno de la misma, y su apartado segundo se limita a enumerar las –ahora– seis funciones de este órgano unipersonal. Además, resulta llamativo que, a diferencia de lo que ocurre en los artículos 45.2, 46.2 y 47.2, el artículo 50.2 PLOSU no especifica que los Estatutos –o el legislador subcentral, en el caso del Consejo Social– pueda atribuir otras funciones al Rector al margen de el PLOSU. Y si bien todo apunta a que el elenco de funciones contemplado en el artículo 50.2 PLOSU no tiene carácter de *numerus clausus*, por no establecerse así de forma expresa, sí que es indicativo de la voluntad del legislador de reordenar a la baja el ámbito de influencia del Rector.

En todo caso, el PLOSU, como adelantábamos, atribuye al rector seis funciones que, en buena medida, son coincidentes con la regulación anterior o subsumibles en las que allí se mencionaban. Y por ello, sin desmerecer el esfuerzo de concreción asumido por el PLOSU, esta reordenación a la baja a la que acabamos de aludir tiene lugar en mayor medida por la definición más precisa de las funciones del resto de órganos a la que también se ha hecho referencia. No obstante, algunas de las funciones que el PLOSU atribuye al Rector continúan siendo tan ambiguas como las previstas por la LOU, pero ahora quedan condicionadas por una interpretación sistemática de la norma que limita su capacidad expansiva.

En lo que atañe a las funciones coincidentes entre la LOU y el PLOSU cabe señalar que, si con base en la LOU al Rector corresponde la dirección de la Universidad, con base en el PLOSU a éste corresponde la “dirección global” de la Universidad<sup>9</sup>. O, por ejemplo, que si con base en la LOU el Rector debe desarrollar las líneas de actuación acordadas por los órganos de gobierno colegiados y ejecutar sus acuerdos, el PLOSU contempla que el Rector desarrolle dichas líneas y ejecute tales acuerdos “especialmente” en determinados ámbitos que la norma enumera a título ejemplificativo sin más valor, posiblemente, que el pedagógico (docencia, investigación, transferencia, gestión de recursos económicos y personales, internaciona-

---

9 En este sentido, y como manifestación de dicha facultad, con base en ambas normas al Rector corresponde, por ejemplo, presidir el Consejo de Gobierno –máximo órgano de gobierno de la Universidad– y el Claustro –órgano de máxima representación y participación de la comunidad universitaria (arts. 15 y 16 LOU y 45 y 46 PLOSU).

lización, cultura y promoción universitaria: a saber, prácticamente cualquier ámbito de intervención de la institución).

Sin abandonar las funciones coincidentes entre la LOU y el PLOSU cabe destacar que, el PLOSU, en la letra f) del artículo 50.2, atribuye al Rector el nombramiento y cese de los miembros del Equipo de Gobierno. El artículo 20 LOU no hacía referencia a este particular, pero dicha función aparecía diseminada entre los artículos 21, 22 y 23, reguladores como sabemos de los Vicerrectores, Secretario General y Gerente, respectivamente. Debe destacarse, en todo caso, que tanto en la LOU como en el PLOSU la designación del Gerente, si bien corresponde formalmente al Rector, la misma debe hacerse de conformidad con el Consejo Social.

Respecto a las funciones subsumibles, la LOU, por ejemplo, atribuye al Rector el gobierno de la Universidad. Y el PLOSU le encomienda dos cometidos propios de esta función: el impulso de los ejes principales de la política universitaria y la definición de las directrices fundamentales de la planificación estratégica de la Universidad. Pero es indudable que, con base en ambas normas, al Rector corresponde el *indirizzo* político de la institución. Lo mismo cabe decir de la coordinación de actividades y políticas del “novedoso” Equipo de Gobierno (art. 50.2 b) PLOSU).

En este apartado es necesario hacer mención, también, a las funciones del resto de miembros del Equipo de Gobierno. La LOU, cuando regulaba estas figuras, lo hacía centrándose especialmente en su sistema de designación y cese o en los requisitos para acceder al cargo. Y solo puntualmente se refería a sus funciones –v. gr., en el caso del Gerente, al que efectivamente le atribuía “la gestión de los servicios administrativos y económicos de la universidad”–. El PLOSU trata de enervar esta tendencia, y en su interés por delimitar con mayor precisión las funciones de cada órgano, establece someramente en su artículo 50.1 III que a los Vicerrectores corresponde “el desarrollo de las políticas universitarias”<sup>10</sup>, que el Secretario General

---

10 Si bien, en la práctica, desarrolla las políticas “que su Rector le delega y en el sentido que éste le manda y con la [...] autonomía que igualmente le confiera”. Cfr. Martínez, Rafael. “Los Vicerrectores. ¿Robando plano a los figurantes?”, En Arias, Antonio; Caro, Ana; Chaves, José, R.; Fernández Juan Jo (Coords.): *Usos y abusos del Derecho universitario. Homenaje a Juan Manuel del Valle*. Thomson Reuters Aranzadi. Navarra, 2016, pp. 45-47.

actúa como fedatario y preside la Comisión Electoral<sup>11</sup> y que el Gerente —en sintonía con la regulación anterior— gestiona los recursos humanos y los servicios económicos y administrativos de la Universidad. Sí que es novedad, en lo que respecta al Gerente, que es el propio legislador el que establece que, una vez que éste haya asumido el cargo, no podrá ejercer funciones docentes ni investigadoras —cuando el cargo sea desempeñado por PDI—. Por el contrario, ante el silencio que guarda el legislador, debe entenderse que el resto de miembros del Equipo de Gobierno, incluido el propio Rector, podrán desempeñar total o parcialmente estas funciones, o quedar relegados de las mismas, en función de lo que establezcan los Estatutos de la respectiva Universidad.

En último lugar, es necesario hacer una referencia a la legislación autonómica que, en ocasiones, y de forma residual, atribuye determinadas atribuciones que, más que funciones en sentido estricto, comportan la participación preceptiva del Rector en determinados órganos. En este sentido, por ejemplo, la Ley 4/1998, de 8 de abril, de Coordinación Universitaria de la Comunidad de Madrid, contempla la participación de los rectores de esta Comunidad Autónoma en el Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid y, en su seno, en la Comisión de Planificación y Coordinación Universitaria (art. 6). En sentido similar, cabe destacar la participación de los rectores castellanoleoneses, además de en el Consejo de Universidades de Castilla y León (art. 6 Ley 3/2003, de 28 de marzo, de Universidades de Castilla y León), en el Consejo de Dirección de la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Castilla y León (art. 40). En términos similares ocurre en el País Vasco, tanto en lo que respecta al Consejo Vasco de Universidades (art. 66 Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco) y al Consejo de Gobierno de Unibasq-Agencia de Calidad del Sistema Universitario Vasco (art. 7 Ley 13/2012, de 28 de junio, de Unibasq-Agencia de Calidad del Sistema Universitario Vasco).

---

11 Con independencia del carácter sucinto de esta previsión normativa, el Secretario General desarrolla múltiples y muy diversas tareas en el día a día. Es de interés, en este sentido, el repaso de la agenda de tres días de un Secretario General realizado por Carlos Gómez-Otero, Secretario General Adjunto de la Universidad de Santiago de Compostela. Gómez-Otero, Carlos. “Secretario general: chico para todo”. En En Arias, Antonio; Caro, Ana; Chaves, José, R.; Fernández Juan Jo (Coords.): *Usos y abusos del Derecho universitario. Homenaje a Juan Manuel del Valle*. Thomson Reuters Aranzadi. Navarra, 2016, pp. 49-52.

### **II.3. El sistema de elección, sustitución y cese del Rector. Nombramiento y cese del Equipo de Gobierno**

El legislador democrático quiso que el Rector no fuese elegido, como antaño, por el Consejo de Ministros<sup>12</sup>. Este sistema, de carácter preconstitucional, sería difícilmente conciliable con la autonomía universitaria reconocida por el constituyente. Por ello, la LOU, y también el PLOSU, contemplan que la máxima autoridad académica de la Universidad sea elegida por la propia comunidad universitaria. No obstante, en lo referente al sistema previsto para la elección del Rector, cabe apreciar múltiples diferencias entre la regulación contemplada por la LOU en 2001 y por el PLOSU en la actualidad.

La LOU, en su artículo 20.2, preveía un sistema que dejaba autonomía a cada Universidad para establecer, en su Estatuto, si dicha participación de la comunidad universitaria debía ser directa o indirecta –a través del Claustro–. Esta regulación tiene su origen en la reforma de la LOU operada por LO 4/2007, de 12 de abril, que permitió, junto con el sistema de elección directa por parte de la comunidad universitaria –que fue el previsto en exclusiva en 2001–, que los Estatutos contemplaran un sistema de elección indirecta por parte del Claustro.

En el caso de que los estatutos establezcan la elección directa del Rector, la LOU precisa (art. 20.3) que, si bien el sufragio es universal, “el voto será ponderado por los distintos sectores de la comunidad universitaria” y, en todo caso, “la mayoría corresponderá a los profesores doctores con vinculación permanente a la universidad –pudiendo tener dicha vinculación naturaleza laboral o funcional–. Con independencia de que la elección del Rector sea directa o indirecta, la LOU sí que previó que el sistema electoral para la elección de este órgano unipersonal sería a doble vuelta –la elección en primera vuelta solo procedería en el caso de que el candidato a Rector obtenga en primera vuelta más de la mitad de los votos emitidos válidamente (en el caso de que la elección corresponda al Claustro: art. 20.2 II LOU) o más de la mitad de los votos “una vez hechas y aplicadas las ponderaciones” (en el caso de que la elección, por decisión estatutaria, fuese directa: art. 20.3 III LOU).

---

12 Linde Paniagua, Enrique. “La autonomía universitaria”. En *Revista de Administración Pública*, núm. 84 (1977), pp. 355-370.

Dos cuestiones adicionales se deben subrayar al analizar el sistema de elección del Rector previsto en la LOU: en primer lugar, el legislador exigió como requisito de elegibilidad que los candidatos a Rector pudiesen ser, exclusivamente, funcionarios en activo del Cuerpo de Catedráticos de Universidad que presten servicios, precisamente, en la Universidad en la que se presentan a Rector. Por otro lado, con base en la LOU correspondía a los Estatutos determinar la duración del mandato del Rector y los supuestos de su sustitución en el caso de vacante, ausencia o enfermedad.

Frente a este sistema reacciona el artículo 51 PLOSU que, bajo la rúbrica “La elección del Rector o la Rectora” –cuestión a la que, a diferencia de la regulación de la LOU, el PLOSU dedica un artículo específico–, establece en primer lugar que el sistema de elección del Rector será siempre directo (art. 51.2 PLOSU), correspondiendo a los Estatutos precisar el peso de cada sector de la comunidad universitaria<sup>13</sup>. Ya no cabe, por lo tanto, que estatutariamente se atribuya la elección del Rector al Claustro y se abandona el sistema de opción introducido en 2007. El ámbito de la autonomía universitaria, por tanto, queda redefinido a la baja en el PLOSU en comparación con la redacción de la LOU de 2007 –siendo la libertad de optar por el sistema de elección del rector uno de los rasgos más destacables de dicha autonomía<sup>14</sup>–. Además, el PLOSU precisa que el mandato del Rector tendrá una duración improrrogable y no renovable de seis años, volviendo a constreñir el ámbito de decisión estatutaria que caracterizaba a la LOU.

Prácticamente el único ámbito en el que el PLOSU amplía el ámbito de actuación de dicha autonomía lo encontramos en lo que respecta a los requisitos de elegibilidad de los candidatos a Rector. En efecto, como es sabido, el proyecto de PLOSU ha previsto que no solo los Catedráticos,

---

13 De modo similar a la LOU, el PLOSU también asegura que la ponderación debe garantizar la representatividad mayoritaria del personal docente e investigador doctor con vinculación permanente. Igualmente, el PLOSU también establece en estos casos un sistema electoral a doble vuelta en el que el candidato a Rector solo es proclamado en primera vuelta si obtiene más de la mitad de los votos válidamente emitidos una vez aplicadas las ponderaciones contempladas en los Estatutos.

14 Gavara de Cara, Juan Carlos. “La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, En Gavara de Cara, Juan Carlos (Ed.): *La autonomía universitaria. Un reconocimiento constitucional entre la aplicación práctica y la configuración legislativa*. Bosch Editor. Barcelona, 2018, pp. 53-88.

sino también los profesores Titulares, puedan acceder a la cúspide del gobierno de la Universidad. En efecto, el artículo 51.1P PLOSU estipula que los candidatos a rector deberán ser “funcionarios o funcionarias, doctores o doctoras, de los cuerpos docentes universitarios”. Lo relevante aquí es que, dicha disposición, añade que tales candidatos deberán de reunir los méritos de investigación, docencia y gestión que determinen los Estatutos de cada Universidad. En consecuencia, corresponde a cada institución universitaria establecer cuáles son dichos requisitos de forma más o menos exigente –en principio, pudiendo impedir *de facto*, o al menos dificultar en gran medida, la entrada de Profesores Titulares al rectorado–.

La posibilidad de que el Rector no pertenezca al cuerpo de Catedráticos ha sido una decisión controvertida que ha contado, incluso, con la oposición de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE, en adelante)<sup>15</sup>, que ha apostado sin ambages por mantener el sistema en vigor. Pese al cambio introducido, el PLOSU, en todo caso, es continuista, pues se limita a introducir una pequeña variante sobre el sistema en vigor. No puede olvidarse que, más allá de si el candidato a Rector es Profesor Titular o Catedrático, hay quien ha cuestionado que el rector sea elegido entre el PDI de la Universidad, con independencia de su categoría, pues el desempeño como tal no asegura necesariamente una buena gestión. Juan Cayón, por ejemplo, ha propuesto la designación del Rector entre gestores profesionales por parte, además, del Consejo Social –como forma de garantizar un mejor servicio de la Universidad a la sociedad–<sup>16</sup>.

Dejando a un lado el sistema de elección, debe señalarse que la LOU, y también el PLOSU, remiten a la regulación estatutaria de cada universi-

---

15 Las líneas rojas de los rectores a la ‘ley Castells’: ni plazas fijas para asociados ni profesores titulares gobernando, *El País*, 1-10-2021. Disponible en: <https://elpais.com/educacion/2021-10-01/las-lineas-rojas-de-los-rectores-a-la-ley-castells-ni-plazas-fijas-para-asociados-ni-profesores-titulares-gobernando.html> Con mayor detalle, cfr. Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas, *Consideraciones a la Consulta sobre la Ley Orgánica del Sistema Universitario (PLOSU) del Ministerio de Universidades*, 1-6-2021. Disponible en: [https://www.crue.org/wp-content/uploads/2021/06/2021.06.01-Informe-consideraciones-Crue\\_LOSU.pdf](https://www.crue.org/wp-content/uploads/2021/06/2021.06.01-Informe-consideraciones-Crue_LOSU.pdf)

16 Cayón, Juan. “El Rector: la soledad era esto”. En Arias, Antonio; Caro, Ana; Chaves, José, R.; Fernández Juan Jo (Coords.): *Usos y abusos del Derecho universitario. Homenaje a Juan Manuel del Valle*. Thomson Reuters Aranzadi. Navarra, 2016, pp. 39-43.

dad la determinación del sistema de sustitución del Rector en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad (art. 20.2 I LOU y art. 50.3 PLOSU).

Ateniente al cese del Rector, la regulación de la LOU y el PLOSU vuelven a ser coincidentes. En ambos casos, la previsión normativa que recoge esta posibilidad está contemplada en la disposición que regula al Claustro (art. 16 LOU, art. 45 PLOSU). En efecto, es a este órgano al que corresponde (a iniciativa de un tercio de este órgano<sup>17</sup>, y por mayoría de dos tercios), acordar la celebración anticipada de elecciones a Rector que comportan el cese inmediato de éste. De triunfar la iniciativa, el Rector saliente continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo. De no triunfar, ninguno de los solicitantes podrá participar en la presentación de otra iniciativa de este tenor hasta transcurrido un año desde la votación.

En lo referente a la elección y cese del resto de miembros del equipo de gobierno, todos ellos son elegidos, y cesados, por el Rector. Respecto al cese, poco cabe señalar, más allá que el poder omnímodo que tiene el Rector para tomar esta decisión es el mejor ejemplo de la falta de autonomía que tienen estos órganos para desempeñar realmente sus funciones. En lo que atañe al nombramiento, debe apuntarse que los Vicerrectores pueden ser elegidos, con base en el PLOSU, entre profesores funcionarios (Titulares o Catedráticos) o profesores permanentes de carácter laboral (a saber, profesores Contratado Doctores o equivalente figura autonómica). En este sentido, el PLOSU es más restrictiva que la LOU, que permitía la elección de los vicerrectores entre todos los profesores doctores que prestasen servicios en la universidad (art. 21 LOU). El Secretario General, tanto en el caso de la LOU como de el PLOSU, es designado entre personal funcionario de la universidad –bien sea entre el personal docente e investigador, o entre el personal de administración y servicios que cuente con titulación universitaria–. En lo que respecta al Gerente, la LOU y el PLOSU se limitan a prever que la elección deberá realizarse atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia en la gestión –sin ser necesario, consecuentemente, estar adscrito a un determinado cuerpo funcional o pertenecer a cierta categoría laboral–. La única particularidad que reviste

---

17 La única novedad que introduce el PLOSU en este punto es que, entre los firmantes de la iniciativa, al menos un 30 por ciento de ellos debe ostentar la categoría de profesor universitario funcionario o profesor permanente laboral.

el nombramiento del Gerente es que éste debe ser nombrado de acuerdo con el Consejo Social.

### III. LA CONCRECIÓN ESTATUTARIA DE LA REGULACIÓN LEGAL: DIFERENCIAS ENTRE LAS UNIVERSIDADES OBJETO DE ESTUDIO

En este último apartado se estudia la concreción de la LOU, y del PLOU, en los Estatutos de las cuatro universidades objeto de estudio en el presente trabajo de investigación (Universidad Rey Juan Carlos, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Universidad del País Vasco y Universidad de Valladolid: en adelante: URJC, UNED, UPV y UVA). Se analiza, en primer lugar, la regulación estatutaria del Rector y, posteriormente, del resto de miembros del Equipo de Gobierno<sup>18</sup>.

El análisis que aquí sigue pone el foco en aquellos pasajes en los que, atendiendo al silencio que guarda el legislador, se deja un ámbito real de decisión a la norma universitaria. No obstante, sí que se debe dejar constancia de que no son infrecuentes las normas estatutarias que se limitan a reiterar lo ya estipulado por el legislador. Y, si bien esta técnica normativa facilita al operador jurídico el conocimiento del régimen jurídico del Rector y de su equipo, también crea la apariencia de que las Universidades cuentan con un ámbito de decisión propio superior al que disfrutaban realmente —y exige, igualmente, la rápida adaptación de los mismos ante cambios legislativos<sup>19</sup>—.

#### III.1. El Rector

En la regulación estatutaria del Rector, son dos los ámbitos que cabe destacar: por un lado, aquellas disposiciones atinentes a las funciones a desempeñar por la máxima autoridad académica de la Universidad y, por otro, y muy especialmente, aquellas que regulan su sistema de elección,

---

18 El Equipo de Gobierno no aparece regulado, en ninguna de las cuatro universidades objeto de estudio, como un órgano colegiado. Tan solo los Estatutos de la UVA dedica al Equipo de Gobierno una sección específica de la norma, pero la misma se limita a aglutinar las disposiciones referentes al resto de miembros del Equipo diferentes al Rector (arts. 87-95).

19 Por ejemplo, en el momento de escribirse este capítulo, los Estatutos de las cuatro Universidades continúan contemplando que el Rector sea elegido entre Catedráticos de Universidad

sustitución y cese. Es aquí, sin lugar a dudas, donde existe una mayor disparidad en la regulación entre Universidades y donde, en consecuencia, nos centraremos en mayor medida.

En lo atinente a las funciones, cabe señalar que, de facto, no existen grandes diferencias entre lo previsto en los Estatutos de nuestras cuatro Universidades. Todos ellos (arts. 81 EURJC, 98 EUNED, 181 EUPV, 88 EUVA) recogen un elenco más o menos amplio de funciones que corresponden al Rector. Algunos de forma más parca y otros de forma más extensa –como los Estatutos de la UNED que, aparentemente, doblan a los de la UVA en el número de funciones atribuidas a este órgano–. Sin embargo, en la práctica, todos Rectores terminan disfrutando de un ámbito de decisión similar: bien porque algunas de las disposiciones atribuidas en los Estatutos más extensos aparecen también atribuidas al Rector en los más parcos de forma asistemática en otras disposiciones<sup>20</sup>, bien porque los Estatutos de las cuatro Universidades contemplan una cláusula de atribución de competencias residual que favorece al Rector. En efecto, todos los Estatutos contemplan que al Rector corresponden todas las competencias propias de la Universidad que no han sido atribuidas expresamente a otro órgano universitario. Y, por ello, por ejemplo, aunque el Rector de la UVA no tenga expresamente atribuida la facultad de otorgar el nombramiento de Doctor Honoris Causa, no cabe duda de que en el ámbito de la universidad castellanoleonesa es a su Rector a quien corresponde esta facultad. Es decir, con independencia del nivel de detalle con el que han sido redactados los Estatutos de cada Universidad, el ámbito competencial de los Rectores de todas ellas es sustancialmente idéntico.

Quizás la principal diferencia reseñable es que, a nivel estatutario, la UVA es la única que no contempla que el Rector, si así lo estima pertinente, quede eximido de sus obligaciones docentes durante su mandato (cfr. arts. 81.3 EURJC, 99.3 EUNED y 182.1 EUPV). Por otro lado, en lo que respecta a los antiguos Rectores, es también reseñable el Consejo de antiguos Rectores previsto por el artículo 59 EURJC –que tiene por objeto asesorar al

---

20 Por ejemplo, los Estatutos de la UPV atribuyen al Rector, en la disposición que contempla de forma sistemática sus funciones, la resolución de los recursos presentados contra resoluciones administrativas dictadas por órganos unipersonales. En la UVA, esta facultad no aparece atribuida al Rector expresamente en el artículo 88 de sus Estatutos, pero sí lo hace en el artículo 230 encargado de regular el régimen de recursos.

Rector en los asuntos que estime pertinentes– y la posibilidad contemplada en el artículo 182.3 EUPV de que los antiguos Rectores asuman las funciones protocolarias y de representación queridas por el Rector.

Por el contrario, sí que cabe apreciar mayores diferencias en lo que atañe al sistema previsto para la elección, sustitución y cese de este órgano. Comencemos por el sistema previsto para su designación y, en particular, por las concomitancias que existen entre las cuatro regulaciones, porque haberlas, haylas.

Las cuatro universidades analizadas optan por el sistema de designación directa previsto, como opción, por la LOU –y de manera imperativa por el PLOSU–. En este sentido, hay que señalar que ninguna de las cuatro Universidades, por no contemplar un modelo en el que sea el Claustro el órgano encargado de elegir al Rector, deberá reformar sus Estatutos tras la entrada en vigor de el PLOSU para adaptarlos a la nueva regulación legal (arts. 77 EURJC, 263 EUNED, 179 EUPV y 87 UVA). Sí que deberán modificar, por el contrario, lo previsto en las cuatro normas sobre la duración del mandato del Rector –cuatro años reelegibles por una sola vez<sup>21</sup>–, por entrar en contradicción con lo previsto por el PLOSU –seis años no reelegibles–.

De todos modos, la forma en la que se concreta el sistema electoral previsto para la elección del Rector, sí difiere de una Universidad a otra. Por ejemplo, es reseñable el protagonismo que en la UPV se otorga al Claustro pese a que la Universidad se decanta por un sistema de elección directa. En este sentido, hay que subrayar que en los EUPV (art. 179.2) se exige que las candidaturas a Rector sean avaladas por el 10% del Claustro e, igualmente, que una vez presentadas las candidaturas se celebre una sesión extraordinaria del Claustro para presentar los programas como.

En todo caso, las principales diferencias en lo que atañe al sistema de elección del Rector, se encuentran en el modo en el que se pondera por los Estatutos la participación de los diferentes sectores de la comunidad universitaria. El siguiente cuadro pretende dar cuenta de todas ellas.

---

21 Arts. 77 EURJC, 100 EUNED, 179 EUPV, 87 EUVA.

	URJ C (art. 77)	UNED (art. 263)	UPV (art. 179 y 169)	UVA (art. 87)
Profesores doctores funcionarios o contratados con vinculación permanente	53%	58%	56,25%	55%
Profesores que no reúnen las condiciones del apartado anterior	15%	7,5%	7,5% profesor no doctor con vinculación permanente	6% funcionarios y PDI a tiempo completo
			2,09% al resto de PDI	1% al resto de PDI
Estudiantes	21%	20%	22,08%	27,33% estudiantes de grado y máster
				0,66% estudiantes doctorado
Personal de Administración y Servicios	11%	7,5%	12,08%	10%
Profesores Tutores de Centros Asociados (UNED)	-	5%	-	-
Personal de Administración y Servicios de Centros Asociados (UNED)	-	2%	-	-

Fuente: Estatutos universitarios de la URJC, UNED, UPV y UVA. Elaboración propia

Del cuadro expuesto resulta llamativo el elevado porcentaje que los Estatutos de la UVA atribuyen a los estudiantes –diferenciando, a su vez, entre estudiantes de grado y máster por un lado y doctorado por otro–. También es significativo, en relación a la URJC, el peso que sus Estatutos confieren a la participación de los profesores sin vinculación permanente –que prácticamente dobla al previsto en los Estatutos de las otras tres–. Por ello, dejando a un lado la particularidad de la UNED –que cuenta con Centros Asociados, de los que carecen el resto de Universidades–, cabe afirmar que en términos comparados la propuesta más equilibrada es la prevista en los Estatutos de la UPV.

En lo referente al régimen de suplencia, también existen diferencias reseñables entre los diferentes Estatutos. Los Estatutos de la UNED y de la UPV son los que contemplan un régimen de sustitución del Rector más similar. En el caso de la UPV, el artículo 180.1 de sus Estatutos estipula que la suplencia corresponde al Vicerrector designado por el propio Rector. Los Estatutos de la UNED, en el artículo 98.2, también prevén que el Rector debe designar a los Vicerrectores “primero y segundo” que le sustituirán en caso de enfermedad o ausencia. Como cabe apreciar, la única diferencia entre ambas regulaciones es que, en la UNED, a diferencia de la UPV, está previsto que existan dos suplentes para el Rector. En cualquier caso, ambos Estatutos prevén que, si la sustitución se prolonga durante más de seis meses, el Consejo de Gobierno debe convocar nuevas elecciones a Rector.

En la UVA, el artículo 90.3 de los Estatutos establece un sistema de designación automática del sustituto del Rector. Éste no es, en consecuencia, el Vicerrector designado por el Rector, sino el Vicerrector con mayor categoría académica, antigüedad en la UVA y edad, por este orden. Nada establecen los Estatutos sobre el tiempo máximo por el que puede prolongarse esta situación. El caso de la URJC es llamativo porque, si bien el artículo 81.2 de sus Estatutos prevé que el Rector pueda delegar determinadas competencias, nada establece sobre el régimen jurídico de su sustitución directamente. Y no podemos olvidar los problemas que plantea la aplicación del aforismo *permissum videtur id omne quod non prohibetur* en las relaciones entre el poder público y el Derecho. De admitirse la aplicación de este principio, lo cual no es pacífico, la diferencia entre la regulación de la URJC y el resto de Universidades es que, en este caso, la sustitución es una posibilidad que depende de la voluntad del sustituido y no una obligación —por estar redactados los Estatutos de la UNED, UPV y UVA en términos imperativos—.

Respecto al cese del rector, la regulación más acertada, desde un punto de vista técnico, se encuentra en los Estatutos de la UNED (arts. 92 y 93) y de la UPV (art. 180 apartados 2 y 3). Allí se establece que el Rector de esta institución cesa por renuncia, por inhabilitación o suspensión para cargos públicos, por “incapacidad<sup>22</sup>” o porque triunfe una moción de censura —a

---

22 En el caso de la UPV, los Estatutos precisan que estamos ante una incapacidad “legal”, declarada judicialmente. Los Estatutos de la UNED, por el contrario, no precisan si dicha

iniciativa, como ya vimos, de un tercio del claustro y por mayoría de dos tercios de dicho órgano— (art. 92 EUNED y art. 180.2 EUPV). Además, los artículos 93 EUNED y 180.3 EUPV disciernen entre aquellos supuestos de cese en los cuales el Rector saliente continúa en funciones hasta la celebración de elecciones y toma de posesión del nuevo Rector o, por el contrario, debe procederse a la designación de un sustituto hasta la celebración de elecciones (en los casos de renuncia e inhabilitación).

Los Estatutos de la URJC contemplan un elenco de supuestos que comportan el cese del Rector similares a los previstos por los Estatutos de la UNED y la UPV. En el caso de la URJC está previsto que, en los supuestos de cese por resolución judicial, la sentencia que contemple el cese sea “firme” para que produzca tal efecto (art. 79 EURJC). En este sentido, todo apunta a que un Estatuto universitario no es una fuente del rango necesario para condicionar la ejecución de una resolución judicial, que se regirá por lo previsto en la norma procesal pertinente. En lo que atañe a la regulación del cese del Rector en la URJC también llama la atención que los Estatutos se limitan a contemplar que, “en los supuestos que proceda” (art. 76.2) el Consejo de Gobierno designará a un Rector en funciones —por un plazo máximo de tres meses y que, en todo caso, se limitará a la gestión ordinaria y a la ejecución de los acuerdos del Consejo de Gobierno—. La regulación es llamativa por dos motivos: en primer lugar, porque la misma se separa de la regulación que los propios Estatutos de la URJC contemplan respecto al cese de los vicerrectores —que continúan en el cargo en funciones como norma general, art. 82.4)—. En segundo lugar, y es lo fundamental, porque hay determinados supuestos en los que, por ministerio de la ley, es obligado que sea el Rector saliente el que continúe en funciones hasta la toma de posesión del nuevo. En efecto, así lo establecen, como ya se ha apuntado, tanto la LOU (art. 16), como el PLOSU (art. 45). Y, por ello, los Estatutos de la URJC deben ser leídos de la mano de la ley universitaria, con sus inconvenientes —mayor dificultad para el operador jurídico— y sus ventajas —flexibilidad de los Estatutos ante reformas legales—.

---

incapacidad es legal o fáctica. Se limitan a señalar que el cese se produce si dicha incapacidad se prolonga por un plazo superior a cinco meses consecutivos o diez no consecutivos. Una interpretación sistemática de los Estatutos de la UNED debe hacernos concluir que esta incapacidad es, también, una incapacidad legal; pues de lo contrario no tendría sentido la previsión contenida en el artículo 98.2, y ya analizada, que prevé que la sustitución ordinaria del rector, por enfermedad o ausencia, no pueda prolongarse por más de seis meses.

En último lugar, resulta llamativo el silencio que, sobre este particular, guardan los Estatutos de la UVA, que nada dicen sobre los supuestos de hecho que provocan el cese, ni sobre las consecuencias jurídicas asociadas al mismo –continuación del Rector en funciones, o designación de un sustituto hasta la elección del próximo–. En todo caso, y pese a la omisión, no cabe duda de que el Rector de la UVA cesa por renuncia, fallecimiento o por extinción del mandato. Y tampoco, por ejemplo, de que lo hace cuando por resolución judicial queda inhabilitado para el desempeño de cargos públicos. La principal incógnita que deja abierta la regulación estatutaria de la UVA pasa por determinar quién continuará desempeñando las funciones del Rector, tras el cese, hasta la designación de uno nuevo –solo resuelta en el caso de que triunfe una moción de censura, art. 75 EUVA y, legalmente, en la LOU/PLOSU–.

Antes de concluir este subepígrafe, nos gustaría tratar dos cuestiones adicionales estrechamente relacionadas con el cese del Rector. En primer lugar, debe hacerse referencia a que, tras el cese, los Estatutos de la UPV contemplan una licencia retribuida para la actualización docente e investigadora del Rector de, en principio, un año –siempre que haya permanecido dos en el cargo– (art. 182.2 EUPV). Ninguna de las otras tres Universidades analizadas, ni la UNED, financiada por el Gobierno central, ni la URJC, ni la UVA –sitas en CCAA de régimen de financiación común– cuentan con una medida equivalente.

En segundo lugar, cabe plantearse si existe la posibilidad de que el Rector planteé, a mitad de su mandato, una cuestión de confianza. Ninguno de los cuatro Estatutos así lo establecen. Los Estatutos de la UNED la contempla, tan solo, para órganos unipersonales designados por órganos colegiados (art. 95) –entre los que no se encuentra el Rector, por ser elegido directamente–. Como ya se ha apuntado *ut supra*, teniendo presente la vinculación positiva de la administración a la ley en sentido amplio, lo más prudente es entender que lo no permitido expresamente está prohibido y, en consecuencia, que no cabe en ninguna de estas Universidades la presentación de una cuestión de confianza. Aunque nada obsta para que se acometa una reforma estatutaria que así lo contemple.

### III.2. Los Vicerrectores

Dejando a un lado lo previsto para los supuestos de suplencia del Rector, que ya han sido analizados al abordar en el subepígrafe anterior esta figura, cabe señalar, para comenzar, que ninguno de los cuatro Estatutos analizados se limita el número máximo de Vicerrectores que puede designar el Rector. Su número mínimo sí que viene determinado tanto en los Estatutos de la UPV (uno por campus, art. 183.3) como de la UVA (uno por campus provincial, art. 90.2).

En cuanto a las condiciones de elegibilidad, se debe recordar que el PLO-SU ha adoptado un criterio más restrictivo que la LOU. Como ya expusimos, el PLO-SU establece que la designación debe realizarse entre profesores funcionarios (Titulares o Catedráticos) o profesores permanentes de carácter laboral (a saber, profesores Contratado Doctores o equivalente figura autonómica). La LOU, por el contrario, permitía designar como Vicerrector a cualquier profesor doctor que preste servicio en la Universidad. Pues bien, tan solo los Estatutos de la UPV (art. 183.1) están en sintonía con la regulación de el PLO-SU. En consecuencia, hasta que tenga lugar la modificación de los Estatutos de la URJC, UNED y UVA, que sería lo deseable, éstas disposiciones deben interpretarse a la luz de la regulación legal en vigor.

Respecto a las funciones de los Vicerrectores, a diferencia de lo que ocurre en el caso de la regulación del Rector, ninguno de los cuatro Estatutos enumera en forma de lista las funciones del Vicerrector. No podía ser de otra manera, pues éstas dependen de la decisión última del Rector y, por ello, los Estatutos se limitan a recordar bien la posibilidad de que el Rector delegue en ellos funciones (v. gr. art. 90.2 EUVA) o que su función es el desarrollo de las líneas estratégicas encomendadas por el Rector (v. gr. art. 100.1 EUNED). Sí que resulta llamativo, en el caso de la URJC, que sus Estatutos excluyen expresamente de la delegación alguna de las facultades que atribuyen al Rector (por ejemplo, la convocatoria, presidencia y dirección de las deliberaciones del Claustro y del Consejo de Gobierno, la designación de los Vicerrectores y Secretario General o el nombramiento de los cargos académicos a propuesta del órgano competente: art. 81.2 URJC).

Como peculiaridad, cabe destacar que, en el caso de la URJC (art. 82.3) y de la UPV (art. 185.1) está previsto que los Vicerrectores puedan ser

relegados, total o parcialmente, de sus obligaciones docentes. Si bien, a diferencia de lo que ocurre con la regulación prevista para el Rector —que es eximido de dichas obligaciones por voluntad propia—, los Vicerrectores quedan exentos de la misma por voluntad del Rector. Además, en el caso de la UPV, si la carga de trabajo de los Vicerrectores es elevada, está previsto que, de nuevo por decisión del Rector, éste nombre Directores para asistir a aquéllos art. 184).

En cuanto a su cese, tanto en los Estatutos de la UNED (art. 100.4) como de la URJC (art. 82.2) se contempla el cese, exclusivamente, por decisión propia, por decisión del Rector o por finalización del mandato de éste. Los Estatutos de la UVA, como ya ocurría en relación con el Rector, no cuenta con regulación expresa de este particular, si bien de ello no se derivan consecuencias prácticas pues atribuye al Rector el cese de todos los cargos académicos (art. 88 f). Tan solo los Estatutos de la UPV añaden expresamente, aunque poco aporta, que también la incapacidad legal o la inhabilitación son causas de cese (art. 183.2). Además, en el caso de la UPV, y al igual que ocurría en relación con el Rector, está prevista la concesión de una licencia de “reciclaje” al terminar su mandato que puede ser de hasta un año siempre que haya permanecido, al menos, tres en el cargo (art. 185.2)

### **III.3. El Secretario General**

El Secretario General es elegido, en la URJC, en la UNED y en la UVA, entre funcionarios de la institución con título universitario, pudiendo ser indistintamente PDI, con título de doctor, o PAS, con titulación universitaria. En consecuencia, la regulación estatutaria de estas Universidades (arts. 83.2 EURJC, 102.1 EUNED y 91 EUVA) ni reducen, ni evidentemente amplían, la previsión estipulada por la LOU y por el PLOSU. Los Estatutos de la UPV, por el contrario, reducen el ámbito de elección diseñado por el legislador y establecen que, el Secretario General, tan solo podrá ser elegido entre PDI permanente doctor (art. 186)<sup>23</sup>. No obstante, aunque no lo prevea expresamente los Estatutos de dicha Universidad, el Secretario General deberá de estar vinculado a la Universidad por una relación funcional, por así exigirlo el legislador. Los EUPV (art. 188), en todo caso,

---

23 Una decisión cuestionable, pues si ya se ha criticado que el Rector no sea, en sentido estricto, un gestor; más dudas levanta esta decisión en lo que atañe a un órgano que no tiene atribuida la máxima representación académica de la institución universitaria.

contemplan la posibilidad de que el Secretario General sea eximido de su actividad docente de forma total o parcial por decisión del Rector<sup>24</sup>.

Los Estatutos de las cuatro Universidades analizadas enumeran, en forma de lista, con mayor o menor extensión, las funciones a desempeñar por el Secretario General (arts. 84 URJC, 103 EUNED, 187 EUPV y 92 EUVA). En todo caso, todos los Estatutos contemplan que el Rector pueda delegar a este órgano las competencias que estime pertinentes. Resulta llamativo que tanto en la UVA como en la UPV se atribuye expresamente al Secretario General la dirección de los Servicios Jurídicos y la obligación de publicar, de manera actualizada, toda la normativa que afecte a la Universidad. Esta última función también aparece atribuida al Secretario General de la UNED, si bien en esta Universidad la dirección de los Servicios Jurídicos solo corresponderá a este órgano unipersonal por voluntad del Rector y no por decisión estatutaria (art. 103 f). En lo que respecta a los Estatutos de la URJC, la regulación de las funciones del Secretario General es más parca —sin que nada obste para que el Rector delegue en él cualquier otra competencia—.

En el desempeño de sus funciones, el Secretario General podrá ser asistido, en la UVA, por un Vicesecretario General, nombrado entre funcionarios con título universitario por el rector (art. 92.2). En la UNED también está prevista esta asistencia, no por uno, sino por varios “Vicesecretarios”, sin que se exija en este caso ninguna vinculación específica, o requisito formativo, para acceder a tal posición (art. 102.2 EUNED).

En lo que atañe al cese, de nuevo los Estatutos de la UVA guardan silencio sobre este particular, si bien, como se viene señalando, esta omisión tiene escasa relevancia práctica. El cese del Secretario General sí que es regulado, por el contrario, en los artículos 83.5 EURJC, 102.3 EUNED y 186.2 EUPV. Lo más llamativo, de nuevo, vuelve a ser la previsión contenida en la normativa de esta última universidad, que prevé una licencia de reciclaje para el Secretario General. De este modo, tras su cese, el Secretario General de la UPV tiene derecho a disfrutar de una licencia retribuida de hasta un año —si ha permanecido al menos tres en el cargo— para su actualización

---

24 Esta posibilidad también está contemplada en los Estatutos de la URJC (art. 83.4), cuando la secretaría general es ocupada por PDI.

docente e investigadora –recuérdese que en la UPV el Secretario General es, por mandato estatutario, PDI–.

### **III.4. El Gerente**

Los Estatutos de las Universidades analizadas recogen que el Gerente, tal y como establece la LOU, y el PLOSU, es nombrado por el Rector, de acuerdo con el Consejo Social, “atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia en la gestión”. Es decir, en el caso del Gerente, ninguno de los Estatutos estudiados limita el ámbito de decisión del Rector –y del Consejo Social– al establecer que los candidatos a Gerente deben cumplir algún requisito adicional. En todo caso, y como vimos, debe apuntarse que, si el Gerente designado es PDI de la Universidad, el PLOSU, a diferencia de la LOU, contempla expresamente que sea eximido de sus tareas docentes e investigadoras –a pesar del silencio que guarda la regulación estatutaria de esta figura en las cuatro Universidades analizadas–.

Los Estatutos de la URJC, UNED y UPV (arts. 86, 106, 191 y 94) recogen en forma de lista las funciones a desempeñar por el Gerente. Los EUVA no siguen este criterio, pero sí que los enumeran, de forma consecutiva, en el artículo 94. En todo caso, las cuatro normas atribuyen al Gerente, como núcleo duro de sus competencias, funciones de carácter patrimonial (elaboración y actualización del inventario) y presupuestario. Además, los Estatutos de la URJC y de la UPV estipulan –aunque no tenga mucho recorrido– que el Rector puede delegar en este órgano la jefatura de personal. En efecto, estamos ante una disposición redundante –ya que la posibilidad de delegar cualquier facultad del Rector ya está prevista en las disposiciones que regulan las funciones de éste– que no hace sino poner de manifiesto que la jefatura de personal no es, en sentido estricto, una competencia de la gerencia, pues su desempeño se hace depender de la voluntad de otro órgano.

Con la salvedad de la UNED, tanto la URJC, como la UPV y la UVA, prevén que el Gerente, en el desarrollo de sus funciones, sea auxiliado por otros sujetos. En el caso de la URJC, con base en el artículo 85.1 EURJC, cabe que el Rector nombre Vicegerentes y Gerentes de campus, sin que se exija estatutariamente ningún requisito –formativo o de otra naturaleza– para poder desempeñar tal cargo. Y sin que esté prevista la participación del Consejo Social –que es determinante en la elección del Gerente–. En

la UPV (art. 192 EUPV), el Gerente puede ser asistido por el Vicegerente y por directores, que también aquí son nombrados por el Rector, sin que se exija ningún requisito estatutariamente, como en la URJC, para desempeñar tal cargo. En la UVA, por último, el artículo 95 EUVA establece que el Gerente sea asistido por un Vicegerente que, ahora sí, deberá de ser designado por el Rector entre titulados universitarios.

En cuanto a las condiciones de cese, los cuatro Estatutos analizados regulan este particular (arts. 85.3 EURJC, 105.2 EUNED, 190.4 EUPV y 93.2 EUVA). Quizás lo más llamativo a este respecto es subrayar que, los Estatutos de la UVA, pese a no regular el régimen de cese ni del Secretario General, ni de los Vicerrectores, ni del propio Rector, sí que se decantan por regular el cese de este órgano. Muy posiblemente ello es debido a que, si bien el nombramiento del Gerente debe contar con el parecer favorable del Consejo Social, su cese se atribuye estatutariamente en exclusiva al Rector. Si los EUVA hubiesen guardado silencio a este respecto, no sería tan evidente sostener esta capacidad rectoral. En todo caso, en la UVA, UNED y URJC el rector debe consultar previamente de forma no vinculante al Consejo Social. No es así en la UPV, donde el Rector ni siquiera debe conocer el parecer del Consejo Social sobre este particular antes de tomar dicha decisión<sup>25</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

De forma sucinta, y a modo de conclusión, cabe señalar que, como norma general, el PLOSU ha redefinido a la baja el ámbito de actuación rectoral en comparación con lo previsto por la LOU (en su redacción de 2007). En este sentido, ha establecido de forma más precisa las funciones de otros órganos y ha suprimido, a nivel legal, la cláusula atributiva de competencias de carácter residual a favor del Rector —que se sigue manteniendo a nivel estatutario—. El legislador, de manera análoga, también ha impuesto la elección directa del Rector por la comunidad universitaria e, igualmente, ha establecido un límite máximo al mandato de éste. En sentido idéntico, el legislador ha querido reforzar el equipo rectoral,

---

25 No puede dejarse de apuntar, también, que en la UPV, para el caso del cese del Gerente, no está prevista una licencia de reciclaje como las previstas para el Rector, Vicerrectores y Secretario General: posiblemente porque, si bien nada lo impide, este puesto no es desempeñado habitualmente por PDI.

definiendo –aunque de forma somera– las funciones de cada uno de sus miembros diferentes al Rector –si bien no ha llegado a configurarlo como un órgano colegiado–.

En lo que atañe a la regulación estatutaria del Rector en las cuatro Universidades objeto de análisis, cabe apuntar, en primer lugar, que todas ellas se decantan por una regulación integral del régimen jurídico del Rector. Inevitablemente, ello provoca solapamientos entre la regulación estatutaria y legal, lo cual tiene ventajas y riesgos. No obstante, salvo algunas excepciones, la regulación estatutaria del Rector y de su Equipo es compatible con la regulación que de ellos hace el PLOSU.

Tras la aprobación del PLOSU, las principales divergencias entre la regulación legal y estatutaria, se encuentran en lo que atañe a la duración del mandato del Rector y a los requisitos de elegibilidad de los Vicerrectores. Unas diferencias que deberían desembocar, por razones de seguridad jurídica, en una reforma puntual de los estatutos de las Universidades analizadas (con la salvedad de los EUPV en lo atinente a los vicerrectores). Además, puede resultar de interés la reforma de los Estatutos de la URJC para contemplar expresamente el régimen de sustitución del Rector en supuestos de ausencia o enfermedad. Y los de la UVA en lo que atañe a las consecuencias del cese del Rector –continuación del Rector en funciones, o designación de un sustituto hasta la elección del próximo–.

En último lugar cabe apuntar que son los EUPV los que aprovechan, en mayor medida, el ámbito de autonomía concedido por el legislador en lo que respecta a la regulación del Rector. Destaca muy especialmente el mantenimiento de un elevado protagonismo del Claustro en relación con la elección del rector –compatible con la regulación del PLOSU–, la imposición de que el Secretario General sea elegido entre PDI y la previsión de una licencia de “reciclaje” para los supuestos de cese del Rector, Vicerrectores o Secretario General.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- Cayón, Juan. “El Rector: la soledad era esto”. En Arias, Antonio; Caro, Ana; Chaves, José, R.; Fernández Juan Jo (Coords.): *Usos y abusos del Derecho universitario. Homenaje a Juan Manuel del Valle*. Thomson Reuters Aranzadi. Navarra, 2016, pp. 39-43.

- Gavara de Cara, Juan Carlos. “La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, En Gavara de Cara, Juan Carlos (Ed.): *La autonomía universitaria. Un reconocimiento constitucional entre la aplicación práctica y la configuración legislativa*. Bosch Editor. Barcelona, 2018, pp. 53-88.
- Grijelmo, Álex. *Propuesta de acuerdo sobre el lenguaje inclusivo*. Taurus. Barcelona, 2019.
- Linde Paniagua, Enrique. “La autonomía universitaria”. En *Revista de Administración Pública*, núm. 84 (1977), pp. 355-370.
- Martínez, Rafael. “Los Vicerrectores. ¿Robando plano a los figurantes?”, En Arias, Antonio; Caro, Ana; Chaves, José, R.; Fernández Juan Jo (Coords.): *Usos y abusos del Derecho universitario. Homenaje a Juan Manuel del Valle*. Thomson Reuters Aranzadi. Navarra, 2016, pp. 45-47.
- Villar Cámara, Gregorio: “Universidades”. En Balaguer Callejón, Francisco (dir.), y Ortega, Luis; Cámara Villar, Gregorio; Montilla, José A. (coords.): *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, pp. 525-536.

# **EL CONSEJO DE GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD**

M<sup>a</sup> del Camino Vidal Fueyo

*Profesora Titular de Derecho Constitucional,  
Universidad de Burgos*

**SUMARIO: I. EL MÁXIMO ÓRGANO DE LA UNIVERSIDAD A EXAMEN. – II. EL CONSEJO DE GOBIERNO: II.1. La regulación en la LOU. – II.2. Regulación en los distintos estatutos. – II.3. Regulación en el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario. – III. CONCLUSIONES**

## I. EL MÁXIMO ÓRGANO DE GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD A EXAMEN

Avanzada la primera mitad del siglo XXI, cabe preguntarse si la democratización de los órganos de la Universidad ha ido pareja al indiscutible esfuerzo de transformación que ha hecho la institución en otros ámbitos. La respuesta a esta pregunta nos conduce al estudio de la evolución que ha experimentado la organización universitaria y al análisis de la situación actual, con la finalidad de conocer si estamos ante un sistema suficientemente democrático y participativo, que tiene como objetivo ineludible la necesaria representación de todos los estamentos de la comunidad universitaria en los distintos órganos universitarios, o si, por el contrario, aún queda mucho por hacer.

En este contexto, el Consejo de Gobierno, presidido por el Rector, se configura como el máximo órgano de gobierno de la Universidad, que tiene como función principal fijar las líneas estratégicas y programáticas en los ámbitos de organización de las enseñanzas, de la investigación y de los recursos humanos y económicos, lo que le coloca en la posición de poder más relevante de la Universidad. Por ello, nuestro propósito es realizar un análisis teórico y práctico de la composición y funciones de este órgano, a partir de un estudio crítico de la normativa que lo regula, esto es, del marco que diseña la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), y del diferente desarrollo estatutario que han hecho las universidades públicas españolas.

Con ese objetivo, nos centraremos en el modelo diseñado por las Universidades de Valladolid, País Vasco, Juan Carlos I, así como por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, pues esta comparativa es la consensuada en el marco del Proyecto de Investigación del que trae causa este trabajo<sup>1</sup>. No obstante, también haremos referencia a otras Universidades, como la de Burgos, Santiago de Compostela, Granada, Complutense de Madrid o la Autónoma de Barcelona, toda vez que un mayor arco de estudio comparado nos permitirá constatar las diferentes regulaciones estatutarias de este órgano de gobierno.

---

1 Este trabajo se realiza en el marco del Proyecto de Investigación PID2020-113929GB-I00, sobre *los límites de la autonomía de las Universidades Públicas*, que se desarrolla entre el 1/09/2021 y el 31/08/2025.

Nuestro estudio intentará encontrar ese difícil punto de equilibrio entre la indiscutible necesidad de que en el Consejo de Gobierno estén representados todos los estamentos de la comunidad universitaria y el no menos importante cumplimiento eficaz de la función de gobierno que tiene encomendada, pues una amplia representación de los diferentes colectivos puede dificultar la toma de decisiones e incluso bloquear la tarea de dirección de la Universidad, impidiendo que el Rector cumpla el programa de gobierno para el que ha sido elegido democráticamente. En consecuencia, resulta necesario plantearse, en primer lugar, cuál es el número razonable de miembros de libre designación que ha de nombrar el Rector para desarrollar con cierta fluidez su programa de gobierno y, en segundo término, determinar cuántos y de acuerdo a qué sistema de elección, han de ser los miembros que representen al resto de estamentos de la Comunidad universitaria, con la finalidad de que puedan llevar a cabo una efectiva labor de control de la actividad del rectorado, que no puede convertirse en un poder omnímodo dentro de la Universidad.

## II. EL CONSEJO DE GOBIERNO

### II.1. La regulación en la LOU

El Consejo de Gobierno es uno de los órganos colegiados que el art. 13 de la LOU prevé como obligatorios en la estructura organizativa universitaria, junto con el Consejo Social, el Claustro Universitario, las Juntas de Escuela y de Facultad, y los Consejos de Departamento. Sin embargo, mientras que dicho precepto indica que la elección de los representantes de los distintos sectores de la comunidad universitaria en el Claustro Universitario, en las Juntas de Facultad o Escuela y en los Consejos de Departamento se realizará mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, deja fuera de dicho sistema de elección al Consejo Social y al Consejo de Gobierno. Este artículo concluye con una cláusula de cierre, según la cual: “los estatutos establecerán las normas electorales aplicables, las cuales deberán propiciar en los órganos colegiados la presencia equilibrada entre mujeres y hombres”.

Es en el art. 15 de la LOU donde encontramos una definición del Consejo de Gobierno y una referencia a su composición, en los siguientes términos:

## **Artículo 15. Consejo de Gobierno.**

1. *El Consejo de Gobierno es el órgano de gobierno de la Universidad. Establece las líneas estratégicas y programáticas de la Universidad, así como las directrices y procedimientos para su aplicación, en los ámbitos de organización de las enseñanzas, investigación, recursos humanos y económicos y elaboración de los presupuestos, y ejerce las funciones previstas en esta Ley y las que establezcan los Estatutos.*
2. *El Consejo de Gobierno estará constituido por el Rector, que lo presidirá, el Secretario General y el Gerente, y por un máximo de 50 miembros. Del mismo formarán parte los Vicerrectores, una representación de la comunidad universitaria, reflejando la composición de los distintos sectores en el Claustro, y una representación de Decanos y Directores, según establezcan los Estatutos. Además, cuando así lo determinen los Estatutos, podrán ser miembros del Consejo de Gobierno hasta un máximo de tres miembros del Consejo Social, no pertenecientes a la propia comunidad universitaria.*

Tras una lectura del precepto, parece claro que la fórmula utilizada por la LOU para definir las funciones del Consejo de Gobierno es tan amplia como inconcreta, otorgando premeditadamente un extenso margen de libertad a los Estatutos de cada Universidad para configurar las competencias de su principal órgano de gobierno, lo que conecta con la definición de la autonomía universitaria que la LOU recoge en su art. 2, en la que se enfatiza, entre otros extremos, que de la misma se deriva la facultad de las Universidades para la elaboración de los Estatutos, en los que se concreta su organización y funcionamiento<sup>2</sup>. Dicho de otro modo, otorgar la facultad de establecer la líneas estratégicas y programáticas de la Universidad, es tanto como decir que se trata del órgano encargado, por un lado, de fijar la hoja de ruta necesaria para organizar los recursos humanos y financieros de la Universidad, de cara a las funciones que esta tiene encomendadas, y, por otro, que estamos ante el principal órgano encargado de la gestión y distribución de dichos recursos.

Lo que resulta indiscutible es el amplio poder con el que cuenta el Consejo de Gobierno en el seno de la Universidad y que abarca, aunque la LOU no

---

2 Sobre la autonomía universitaria, véase la reciente obra y la bibliografía allí citada: MATIA PORTILLA, F.J., “Los límites de la Autonomía de las Universidades Públicas”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 37, 2022.

lo especifique, desde la aprobación de la programación docente, la convocatoria de plazas de personal docente e investigador y del personal técnico, de gestión y de administración y servicios, a la propuesta de los presupuestos de la Universidad al Consejo Social, pasando por el establecimiento de las directrices fundamentales y de los procedimientos de aplicación de todas las políticas de la Universidad, entre otras muchas funciones.

Sin embargo, el objeto de nuestro análisis no se va a centrar en las funciones del Consejo de Gobierno, que están reguladas en términos muy similares en los Estatutos de las diversas Universidades públicas españolas y que no son motivo de controversia, sino en su composición, pues es ahí donde se pone de relieve, en primer lugar, si estamos ante un órgano lo suficientemente democrático y representativo como para erigirse en el vértice del centro de poder de la Universidad y, en segundo término, si funciona el mecanismo de *checks and balances*, de pesos y contrapesos, que ha de caracterizar todo sistema democrático de distribución de poder. En este sentido, y de acuerdo con lo previsto en el art. 15.2 de la LOU, cabe exponer las siguientes consideraciones:

- a) La LOU fija un máximo de 50 miembros, cifra a la que hay que sumar los 3 miembros natos con los que cuenta este órgano de gobierno (el Rector, el Secretario General y el Gerente). En relación con los representantes del Consejo Social, que no son preceptivos, si bien la Ley Orgánica no deja claro si forman parte del *numerus clausus* de 50, lo cierto es que todos los Estatutos interpretan que, al igual que los miembros natos, se sumarían al número máximo de 50 componentes que prevé la Ley, dando lugar a una posible composición máxima de 56 miembros.
- b) Se prevé que formarán parte de este órgano “los Vicerrectores”, sin indicar un número máximo. En consecuencia y teniendo en cuenta que el Rector es libre de formar equipo con cuantos Vicerrectores considere oportuno<sup>3</sup>, se abre la puerta a una numerosa representación de miembros del Consejo de Gobierno nombrados directamente por el Rector. Esta fórmula abierta podría fomentar la proliferación de Vicerrectorados con la finalidad de contar con un mayor apoyo de votos en el Consejo de Gobierno. Hay que tener en cuenta que, junto a los

---

3 El art. 21 de la LOU se limita a recoger que: “El Rector podrá nombrar Vicerrectores entre los profesores doctores que presten servicios en la Universidad”.

Vicerrectores, también son designados directamente por el Rector dos miembros natos de este órgano: el Secretario General<sup>4</sup> y el Gerente<sup>5</sup>.

- c) Resulta relevante señalar la falta de concreción de la LOU respecto del número y forma de elección de los representantes de la comunidad universitaria, indicando, como único parámetro, que ha de reflejarse la composición de los distintos sectores en el Claustro, pero sin fijar ningún porcentaje. Esta previsión otorga un importante margen de libertad a la normativa de cada Universidad para establecer el número de representantes en el Consejo de Gobierno, tanto de estudiantes, como del personal docente e investigador, y del personal técnico de gestión y de administración y servicios, a lo que se une la inconcreción respecto del sistema de elección de estos representantes, más allá de la escueta referencia que se hace en el art. 16 de la LOU, que regula la composición y sistema de elección del Claustro Universitario, y que prevé, en su apartado cuarto, que: “Las elecciones de representantes del Claustro en el Consejo de Gobierno se llevarán a cabo por y entre los propios miembros de cada uno de los sectores elegibles”.
- d) Similares argumentos han de extenderse respecto de la representación en el Consejo de Gobierno de los Decanos y Directores, cuyo número y sistema de elección la LOU remite íntegramente a los Estatutos, por lo que no queda excluida *ex lege* la posibilidad de que el Rector pueda elegirlos de manera directa.
- e) Por último, el margen de libertad de configuración estatutaria es muy amplio respecto de los miembros del Consejo Social que podrán formar parte del Consejo de Gobierno, pues de los términos del precepto legal se desprende que, si bien su presencia no es preceptiva, en caso de que los Estatutos decidan incluirlos, la normativa universitaria solo

---

4 Art. 22 LOU: “El Secretario, o la Secretaria General, que será nombrado por el Rector entre funcionarios públicos que presten servicios en la universidad, pertenecientes a cuerpos para cuyo ingreso se exija estar en posesión del título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, lo será también del Consejo de Gobierno”.

5 Art. 23 LOU: “Al o a la Gerente le corresponde la gestión de los servicios administrativos y económicos de la universidad. Será propuesto por el Rector y nombrado por éste de acuerdo con el Consejo Social, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia. El Gerente no podrá ejercer funciones docentes”

está sujeta a dos requisitos: su número no puede exceder de 3 y, en todo caso, ha de tratarse de personas no pertenecientes a la comunidad universitaria. Una vez más, no se indica ni el órgano que tiene encomendada esta designación, ni el sistema de selección de los candidatos.

De acuerdo con lo expuesto, en lo que se refiere a la composición del Consejo de Gobierno la LOU parte de una amplia concepción de la autonomía universitaria, pero también de un ingenuo entendimiento de que los Estatutos de las diversas Universidades van a defender escrupulosamente una democrática y proporcional representación de todos los estamentos universitarios en el principal órgano de Gobierno de la Universidad. Como se verá a continuación, la concreción estatutaria del art. 15.2 de la LOU ha dado lugar a regulaciones muy dispares.

## **II.2. Regulación en los distintos estatutos**

Como se ha adelantado, si bien las competencias del Consejo de Gobierno son muy similares en todas las Universidades públicas españolas, la composición de este órgano varía sustancialmente de unas Universidades a otras, tanto en lo que se refiere al número total de miembros elegidos directamente por el Rector, como en relación con el número de representantes de la comunidad universitaria, pues la LOU se limita a fijar unos miembros natos (Rector, Secretario General y Gerente), a los que se sumarían los Vicerrectores; y a establecer los sectores que han de tener representación (la comunidad universitaria, a través de la composición de los sectores del Claustro; los Decanos y Directores; y, con carácter opcional, el Consejo Social, hasta un máximo de 3 miembros), pero no determina, ni los porcentajes de representación de los distintos sectores, ni el sistema de elección.

### *a) Número de miembros del Consejo de Gobierno*

Las Universidades concretan de manera muy diferente el número máximo de 50 miembros que prevé la LOU, cifra a la que hay que sumar, no solo los 3 miembros natos con los que cuenta este órgano de gobierno (el Rector, el Secretario General y el Gerente), sino también, como se ha interpretado por la mayoría de las Universidades, los representantes del Consejo Social. Mientras algunas Universidades cierran en sus Estatutos el número exacto de componentes del Consejo de Gobierno, como la Universidad del País Vasco (UPV) o la Universidad de Burgos (UBU); otras dejan abierta la

cifra total, que va a depender del uso que haga el Rector de la libertad, de dudosa legalidad, que le otorga el Estatuto para designar a otros miembros del Consejo de Gobierno distintos a los Vicerrectores, como ocurre en la Universidad de Valladolid (Uva) o en la Universidad de Granada, entre otras.

Así, la UPV es un ejemplo de concreción, pues el Estatuto fija que, además de los 3 miembros natos y 2 miembros del Consejo Social, el Consejo de Gobierno estará formado por un total de 42 personas, que distribuye por sectores, cerrando en 8 el número de Vicerrectores que podrán ser designados por el Rector, lo que hace un número total de 47 miembros (art. 175). En similares términos, el Estatuto de la Universidad de Burgos (UBU) recoge que el Consejo de Gobierno estará compuesto por 30 miembros, además de los representantes natos y los designados por el Consejo Social, lo que obliga a precisar el número exacto de representantes de los distintos sectores, fijando en 9 los miembros designados por el Rector (art. 57).

Por el contrario, la Uva no establece un número cerrado de miembros, pues ello va a depender del uso que haga el Rector de la cláusula abierta prevista en el art. 81.1.b) de los Estatutos, según la cual formarán parte de este órgano: “los Vicerrectores y, si fuera necesario, miembros adicionales designados por el Rector, hasta completar un número total de 15”. Fórmula que también encontramos en los Estatutos de la Universidad de Granada, que prevé que formarán parte del Consejo de Gobierno todos los Vicerrectores y, en su caso, un número de miembros de la comunidad universitaria propuestos por el Rector que sumados no podrán ser superior a 13 [art. 34.1.b)]. Que decir tiene que la legalidad de estas fórmulas es más que dudosa, toda vez que la LOU se refiere explícitamente a los Vicerrectores, pero no contempla la posibilidad de que el Rector nombre, además, a otras personas.

#### *b) Miembros designados directamente por el Rector*

En conexión con lo que se acaba de exponer, el apartado que resulta más significativo en orden a la composición del Consejo de Gobierno es el que determina el número de miembros que pueden ser designados directamente por el Rector. Como se ha adelantado, un ejemplo muy significativo lo encontramos en el art. 81.1.c) de los Estatutos de la Uva, que otorga al Rector la potestad de nombrar, además de a los Vicerrectores, a un total de 15 miembros “si fuera necesario”, lo que, a nuestro juicio, sobrepasa de mane-

ra clara el margen de libertad de configuración estatutaria previsto en el art. 15 de la LOU. No aporta el Estatuto ningún elemento objetivo que indique qué tipo de “necesidad” habilitaría al Rector a ampliar el número de miembros de libre designación, por lo que la discrecionalidad resulta absoluta y bastaría con motivar, por ejemplo, que los nuevos miembros contribuyen a un mejor cumplimiento de las funciones propias del Consejo de Gobierno.

En similares términos, los Estatutos de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) recogen que el Rector “designará a un número de miembros que sumado al de los Vicerrectores harán un total de 15” [art. 48.2.a)], lo que no solo amplía la libertad de designación del Rector, sino que el nombramiento directo de 15 miembros se convierte en obligatorio, dados los términos taxativos del precepto.

Aún más permisiva resulta la regulación de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (URJC), cuyo Estatuto no recoge de forma explícita la obligación de que los Vicerrectores formen parte del Consejo de Gobierno, sino que prevé que este órgano estará compuesto por: “17 miembros designados por el Rector” [art. 54.1.d)], sin añadir ningún requisito adicional al respecto, por lo que habrá que entender, al menos desde una interpretación literal del precepto, que la libertad del Rector en este punto es absoluta. No obstante, el ejemplo más laxo de normativa en este punto lo encontramos en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), que fija en 15 el número de miembros designados por el Rector, con la peculiaridad de que el Estatuto no solo obvia la referencia a los Vicerrectores que prevé la LOU, sino que puntualiza que tales miembros habrán de elegirse “preferentemente entre los diversos sectores de la comunidad universitaria” (art. 61.1.d)), previendo así la posibilidad de que el Rector pueda designar un elevado número de miembros que no forman parte de la comunidad universitaria, lo que no está contemplado en la LOU, salvo en lo que se refiere a los miembros procedentes del Consejo Social.

Por el contrario, la Universidad del País Vasco (UPV) se caracteriza por un riguroso sometimiento a la Ley estatal, regulando en el art. 175 de sus Estatutos que el Rector designará a un total de 8 Vicerrectores, entre los que necesariamente estarán los Vicerrectores de Campus. En la misma línea el Estatuto de la Universidad de Santiago de Compostela (USC) indica que formarán parte del Consejo de Gobierno “los vicerrectores”, además de “41 miembros de la comunidad universitaria” (art. 79), por lo que teniendo

en cuenta que el máximo de miembros según la LOU es de 50, se desprende que solo podrán formar parte del mismo, como máximo, un total de 9 Vicerrectores.

Por último, y sin ánimo exhaustivo, la UBU cierra en nueve los miembros designados por el Rector, pero no especifica que tengan que ser Vicerrectores [art. 57.3.a)], y la UNED utiliza una fórmula diferente al resto de Universidades, con una remisión reglamentaria, de dudosa legalidad por razón del rango normativo, cuando recoge en el art. 82 del Estatuto que: “formarán parte del Consejo de Gobierno todos los Vicerrectores y aquellos asimilados que reglamentariamente se determinen, hasta un máximo de 12”.

*c) Miembros que representan a los distintos sectores del Claustro*

La LOU es escueta cuando prevé que el Consejo de Gobierno ha de contar con “una representación de la comunidad universitaria, reflejando la composición de los distintos sectores en el Claustro”, pues no indica el número de miembros que ha de representar a cada uno de los sectores, ni el sistema de elección de los mismos, dejando que sean los Estatutos los que concreten estos extremos, por lo que también en este punto encontramos regulaciones muy dispares.

Así, el Estatuto de la Uva prevé que serán 20 los miembros elegidos por el Claustro, de los que 8 pertenecerán al personal docente e investigador, 8 serán estudiantes y 4 corresponderán al personal de administración y servicios. También indica que cada sector elegirá a sus miembros en listas cerradas y bloqueadas y que, en caso de existir más de una candidatura, el sistema de distribución de representantes entre las mismas será establecido en el Reglamento del Claustro. En términos similares se expresa el Estatuto de la UPV, que también concreta en 20 los representantes elegidos por el Claustro, pero rebaja la representación del alumnado a un total de 5, incrementando en 3 la representación del personal docente e investigador.

La UNED recoge que serán 21 los miembros elegidos por el Claustro, de entre los cuales 3 pertenecerán al personal de administración y servicios, 3 representarán a los estudiantes, se elegirá un director de Centro Asociado y, el resto, pertenecerán al personal docente e investigador. La USC fija en 25 los representantes del Claustro elegidos por el sector correspondiente

de entre sus miembros, con la siguiente composición: 12 miembros de personal docente e investigador, 9 estudiantes y 4 miembros del personal de administración y servicios. La URJC fija en 16 los miembros del Consejo de Gobierno elegidos por el Claustro, de entre estos 10 serán representantes del personal docente e investigador, 4 estudiantes y 2 pertenecerán al personal de administración y servicios.

De los ejemplos expuestos se deduce que la falta de concreción de la LOU conduce a una representación muy dispar entre Universidades que cuentan con un número total de miembros del Consejo de Gobierno muy similar. Así, mientras que la USC reserva 25 puestos para los representantes de los distintos sectores de la comunidad universitaria representados en el Claustro, la URJC los reduce a 16. En cuanto a la distribución concreta por sectores, contrasta la representación de 9 estudiantes en la Universidad de Santiago de Compostela, frente a los 3 estudiantes de la UNED; o los 11 miembros pertenecientes al personal docente e investigador de la UPV, frente a los 8 de la Uva; o los 4 representantes del personal de administración y servicios de la Uva, frente a los 2 de la URJC; todo ello en Universidades que optaron por agotar el máximo de 50 miembros previsto en la LOU.

#### *d) Representación de Decanos y Directores*

La LOU prevé que en el Consejo de Gobierno haya “una representación de Decanos y Directores, según establezcan los Estatutos”, remitiendo a la norma básica de la Universidad la concreción del número y forma de elección de los mismos y, en consecuencia, abriendo la puerta a los mismos problemas que hemos señalado en los apartados anteriores.

Los Estatutos de la UVA fijan en 15 “los representantes de los Decanos de Facultad, Directores de Escuelas y de Escuelas de Doctorado, Directores de Departamento y de Institutos Universitarios de Investigación propios” [(art. 81.1 d)], precepto que hay que poner en contacto con el art. 82.2, en el que se recoge que: “el procedimiento de elección de los miembros electivos del Consejo de Gobierno será regulado mediante normativa específica aprobada por este órgano”. No hace falta mucho esfuerzo argumental para concluir que esta remisión reglamentaria no respeta los términos de la Ley Orgánica de Universidades, que se refiere exclusivamente a los Estatutos como la norma encargada de regular la representación de Decanos

y Directores. De esta manera, en la Uva se otorga una libertad total a la norma reglamentaria, lo que no cierra la hipotética posibilidad de que el Reglamento del Consejo de Gobierno, aprobado por dicho órgano, pueda prever que es el Rector quien debe elegir directamente a estos miembros del Consejo de Gobierno.

Más democrática es, una vez más, la regulación la regulación que se contempla en el Estatuto de la UPV, que fija en 7 el número de Decanos y Directores de Escuela que estarán representados en el Consejo de Gobierno, determinando que serán elegidos por el conjunto del Claustro Universitario. También será el Claustro el órgano encargado de elegir en esta Universidad a 7 personas más, representantes de los Departamentos, Institutos y Escuelas de Doctorado, repartidas según prevea el Reglamento del Claustro.

Por su parte, la UCM fija en 15 el número de Decanos de Facultad y Directores de Escuelas y Directores de Departamento e Institutos Universitarios de Investigación que tendrán representación en el Consejo de Gobierno, “que serán elegidos entre ellos”, correspondiendo 10 representantes a Decanos y Directores de Escuelas; 4 a Directores de Departamento, perteneciendo cada uno a uno de los 4 ámbitos científicos de Ciencias Sociales y Jurídicas, Artes y Humanidades, Ciencias e Ingeniería y Ciencias de la Salud y uno a Directores de Institutos Universitarios de Investigación. Con una fórmula similar, en la UAB serán 10 los miembros elegidos por y entre los decanos y directores de escuelas universitarias, a lo que se une 5 miembros más elegidos por y entre los directores y las directoras de departamento y de los institutos universitarios de investigación, de forma que se garantice la presencia de los diferentes ámbitos de actividad universitaria.

En la Universidad de Granada se opta por la representación de los Decanos o Directores de las 3 Facultades o Escuelas con mayor número de titulaciones y, de entre las restantes, los Decanos o Directores de las 3 Facultades o Escuelas con mayor número de estudiantes. En caso de empate entre las Facultades o Escuelas por tener igual número de titulaciones, se decidirá a favor de la que tenga mayor número de estudiantes. Asimismo, también estarán representados 5 Decanos de Facultad o Directores de Escuela, 5 Directores de Departamento y 1 Director de Instituto Universitario de Investigación, elegidos por y entre los miembros de los respectivos colectivos.

La USC fija en 9 los decanos y directores de escuela, de los cuales al menos 2 pertenecerán al Campus de Lugo, de forma rotatoria por períodos de un año, de manera que ningún decano o director de escuela podrá asumir nuevamente la representación mientras no la hayan asumido todos los decanatos y direcciones de escuela restantes, conforme al procedimiento que establezca el Reglamento de régimen interno del Consejo de Gobierno. Además, figuran 5 representantes de los directores de departamento, uno por cada gran rama de conocimiento. Y 2 representantes de los directores de instituto universitario de investigación, de los directores de escuela de doctorado y de otras estructuras universitarias de investigación.

*e) Representantes del Consejo Económico y Social*

La mayor parte de las Universidades optan por el máximo número de representante del Consejo Social que permite la Ley, que son 3, con excepción de la UPV, que prevé que sean solo 2 los miembros del Consejo Social que formen parte del Consejo de Gobierno. Asimismo, ninguna de las Universidades analizadas regula en el precepto relativo al Consejo de Gobierno el modo de elección de estos representantes, salvo la URJC, que se remite a la Ley de Consejos Sociales de la Comunidad de Madrid para establecer el sistema de elección.

*f) Presencia equilibrada de hombres y mujeres*

Como ya se ha indicado, el art. 13 de la LOU insiste en que las normas electorales previstas en las Universidades deberán propiciar en los órganos colegiados la presencia equilibrada entre hombres y mujeres, sin embargo, en lo que a la elección de los miembros del Consejo de Gobierno se refiere, no encontramos ningún precepto específico que asegure tal equilibrio en la representación, salvo recomendaciones genéricas dirigidas a tal fin.

Si bien es cierto que en las dos últimas décadas se percibe una evolución notable de las políticas de igualdad en el sistema universitario español, influida por el impulso normativo que la igualdad de género ha tenido a nivel nacional, especialmente a raíz de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y también por las directivas, iniciativas y recomendaciones en el marco de la Unión Europea, lo cierto es que todavía persisten brechas de género en la educación superior universitaria que se manifiestan, por ejemplo, en una infrarepresenta-

ción de mujeres en los cargos de máximo nivel en el ámbito universitario, como rector/a (23%), pero también al frente de decanatos (35%), departamentos (35%), institutos de investigación (23%) y consejos de gobierno de universidades (36%)<sup>6</sup>.

### **II.3. Regulación en el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario**

En el momento en que se redactan estas líneas se debate en las Cortes Generales el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario (en adelante LOSU) que fue aprobado en Consejo de Ministros el 21 de junio de 2022, y que responde, según su exposición de motivos, a la necesidad de adaptar y actualizar el régimen jurídico del sistema universitario a los cambios que han transcurrido en las últimas dos décadas, desde que se promulgó la LOU.

Sin perjuicio de que el Proyecto de Ley (PL) se encuentra en fase de tramitación parlamentaria y puede sufrir modificaciones importantes antes de su aprobación y entrada en vigor, puede tener interés resaltar algunos aspectos de su contenido en relación con el órgano de gobierno que nos ocupa.

El artículo 44.4 del PL de la LOSU establece, con carácter general, que la elección de representantes de los distintos sectores de la comunidad universitaria en el Claustro Universitario, y, cuando existan, en los Consejos o Juntas de Facultad o Escuela y en los Consejos de Departamento, se realizará, al igual que establece la vigente LOU, mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en cada uno de ellos. Asimismo, en el art. 44.5 se fija que: “Los Estatutos establecerán las normas electorales aplicables, las cuales deberán garantizar en todos los órganos colegiados el principio de composición equilibrada, entre mujeres y hombres, tal como indica la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres”. Por tanto, mientras que en la LOU se indica, de manera programática, la necesidad de “propiciar” en los órganos colegiados la presencia equilibrada entre hombres y mujeres, la LOSU utiliza términos taxativos cuando contempla la necesidad de “garantizar” dicha presencia equilibrada.

---

6 Datos del informe *Científicas en Cifras 2021*, Ministerio de Ciencia e Innovación.

En lo que al Consejo de Gobierno se refiere, mientras que la LOU establece unos parámetros muy generales respecto de las competencias de este órgano, el art. 46.2 de la LOSU prevé un amplio elenco de dichas facultades, que se recoge a lo largo de un total de 13 apartados, que culminan con una clausula abierta que dispone que, además de las enumeradas, al Consejo de Gobierno le corresponde: “desarrollar cualquier otra función de gobierno de la Universidad que establezcan sus Estatutos”. Las facultades que contempla la nueva norma coinciden, en esencia, con las que actualmente prevén los Estatutos de las Universidades, con algunas novedades, como la obligación de definir y aprobar planes de captación, estabilización y promoción del personal docente e investigador, así como la necesidad de definir e impulsar, en coordinación con la unidad de igualdad, un plan de igualdad de género del conjunto de la política universitaria y aprobar un plan de inclusión y no discriminación del conjunto del personal y sectores de la universidad por motivos de discapacidad, origen étnico y nacional, orientación sexual e identidad de género, y por cualquier otra condición social o personal, entre otras.

Por último, y en lo que a la composición del Consejo de Gobierno se refiere, siguen siendo miembros natos de este órgano, el Rector, que lo presidirá, el Secretario General y el Gerente. La composición deberá asegurar la representación de las estructuras que conforman la universidad y del personal docente e investigador, del estudiantado, del personal técnico, de gestión y de administración y servicios y del Consejo Social, indicando, en este sentido, que los representantes del personal y del estudiantado serán elegidos por el Claustro.

Según el PL de la LOSU, los Estatutos de cada Universidad establecerán la duración y la forma en que se materializa la representación de todos los sectores mencionados, pero fija algunas condiciones que no están presentes en la regulación actual: ha de asegurarse una mayoría del personal docente e investigador permanente doctor; un mínimo del 10 por ciento del Consejo de Gobierno deberán ser representantes del estudiantado y otro mínimo del 10 por ciento deberán ser representantes del personal técnico, de gestión y de administración y servicios, concluyendo que, en todo caso, un tercio de los miembros del Consejo de Gobierno será elegido por el Rector.

Asimismo, el artículo 51.2 del PL elimina la elección del Rector por parte del Claustro y establece su elección directa por sufragio universal pon-

derado por todos los miembros de la comunidad universitaria. Además, modifica con respecto a la LOU los requisitos del personal elegible para la figura de Rector, modificando el perfil de los potenciales candidatos o candidatas, que deberán ser funcionarios o doctores de los cuerpos docentes universitarios y reunir los méritos de investigación, docencia y experiencia de gestión universitaria en algún cargo unipersonal que determinen los Estatutos.

### III. CONCLUSIONES

La LOU parte de una amplia concepción de la autonomía universitaria en lo que se refiere a la configuración, por parte de cada Universidad, de la composición del Consejo de Gobierno, lo que nos conduce a regulaciones muy dispares entre las distintas Universidades, tanto en lo que se refiere al número de miembros de libre designación por parte del Rector, como al número y sistema de elección de los sectores con representación en el Claustro y de los Decanos y Directores.

El breve estudio comparado que se ha expuesto en las páginas precedentes, pone de manifiesto que no todos los Estatutos de las Universidades españolas contemplan una democrática y proporcional representación de todos los estamentos universitarios en el principal órgano de gobierno de la Universidad y que la imprecisión de la Ley Orgánica estatal respecto del número de representantes con que han de contar los distintos sectores de la comunidad universitaria otorga una amplia libertad a los Estatutos para concretar este extremo, incluso remitiendo al Reglamento de funcionamiento del Consejo de Gobierno la determinación de algunos extremos relevantes, como el sistema de elección de los Decanos y Directores.

Así, la frase clara y taxativa de la LOU, según la cual formarán parte del Consejo de Gobierno “los Vicerrectores”, pasa a interpretarse en algunas Universidades de manera “libre”, con la finalidad de que el Rector pueda nombrar directamente a un número de personas superior a la que correspondería si solo formaran parte de este órgano su equipo de gobierno. En consecuencia, el principal factor diferencial entre unas Universidades y otras reside en el número de miembros designados directamente por el Rector, que, sin contar con los miembros natos, oscila de entre los 8 de la UPV a los 17 de la URJC.

Por otro lado, toda vez que el número máximo de miembros del Consejo de Gobierno es de 50, un elevado número de designaciones directas del Rector desequilibra las posibilidades de representación del resto de sectores de la comunidad universitaria y, por tanto, recorta la efectividad de los mecanismos internos de control de la actuación rectoral. Así, por ejemplo, mientras la UPV reserva 20 plazas para los miembros de los sectores de la comunidad universitaria representados en el Claustro, la USC los eleva a 25 y la URJC los reduce a 16, cifra, esta última, que contrasta con los 17 miembros que el Rector designa directamente en esta Universidad.

En consecuencia, parece más acertado que la legislación estatal fije los porcentajes de representación de los distintos sectores, evitando que una eventual mayoría representada en el Claustro pueda reformar el Estatuto de la Universidad, configurando un Consejo de Gobierno ad hoc, otorgando al Rector y a su equipo un poder omnímodo, carente de control interno. Porcentaje que tendrá que determinarse teniendo en cuenta que para poder llevar a cabo la labor de dirección de la Universidad se necesita el apoyo del Consejo de Gobierno, caso contrario, dadas las facultades de este órgano, podría producirse un bloqueo permanente de decisiones esenciales para el buen funcionamiento de la Universidad.

A lo largo de la historia, la comunidad universitaria ha luchado por construir un espacio de libertad ideológica y de libertad de expresión, de espíritu crítico, de tolerancia, de diálogo, de debate, de desarrollo y promoción de valores éticos y de defensa de los derechos humanos. Sin embargo, mucho queda por hacer en lo que a la democratización interna de los órganos de gobierno se refiere.



# **EL CLAUSTRO DE LA UNIVERSIDAD. ENTRE EL DEMOCRATISMO Y EL RIESGO DE INOPERANCIA. EL CASO DE LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID**

Dámaso Javier Vicente Blanco

*Universidad de Valladolid*

SUMARIO: I. EL MODELO DEMOCRÁTICO. – II. EL PAPEL DEL CLAUSTRO UNIVERSITARIO. – III. LA PRÁCTICA DEL DEMOCRATISMO UNIVERSITARIO Y EL RIESGO DE INOPERANCIA. – IV. LA NECESIDAD DE REPENSAR EL MODELO DEMOCRÁTICO EN EL CONTEXTO DEL IMPERIO TECNOLÓGICO-BUROCRÁTICO

“La universidad puede vivir y ha vivido en todos los sistemas políticos que han pasado por el mundo; se adapta a todos. En el fondo, la universidad tiene que tener en cuenta la demanda de la sociedad, de tal manera que los avances técnicos o tecnológicos hacen que haya una mayor demanda de determinadas profesiones, que se traduce en cambios en las aulas, en perfiles universitarios distintos. Siendo esto así, uno se pregunta si además de médicos, o ingenieros, ¿qué es lo que la sociedad le pide a la universidad? Porque la sociedad necesita algo más que buenos profesionales, no tengamos dudas de eso”.

José Saramago,  
“Democracia y Universidad” (2010)

“Nuestra vía me parece estar en el intento de identificación del principio oculto que ha permitido a las Universidades cumplir sus funciones esenciales bajo estructuras tan diversas y variables. Y ese principio es, justamente, el que llamamos de autonomía universitaria”.

Eduardo García de Enterría,  
“La autonomía universitaria” (1988)

## I. EL MODELO DEMOCRÁTICO

Pese a sus limitaciones, la autonomía universitaria fue una conquista histórica, porque con ella el “templo del saber”, la institución encargada de preservar, transmitir y renovar el saber pretendía no ser feudataria de nadie, sino actuar según sus propios criterios y con la responsabilidad frente a los suyos y frente a la sociedad<sup>1</sup>. La universidad buscaba escapar así a los vaivenes políticos, ser independiente de los poderes ajenos al saber (el Rey, la Iglesia, los gobiernos, las clases sociales hegemónicas –aristocracia, burguesía, los militares, la burocracia administrativa –, etc.), los partidos, poniendo freno a la voluntad política de ocuparlo todo. En realidad, como no podía ser de otro modo, lo consiguió a medias<sup>2</sup>. Desde la Ley Moyano de 1859, donde precisamente se reforzaba el control gubernativo y hasta religioso de la Universidad, la búsqueda de un modelo adecuado de organización y gestión de las universidades siempre ha tenido como referente, para su respeto o su desconocimiento y conculcación, el principio de autonomía universitaria<sup>3</sup>. No es casual que el polémico proyecto de ley universitaria de la UCD se llamara precisamente “Ley de Autonomía Universitaria”, como contraste a la ausencia de autonomía de la saliente época franquista y como expresión del nuevo marco constitucional que predica la autonomía uni-

---

1 Ver, por ejemplo, García de Enterría Martínez-Carande, Eduardo, “La autonomía universitaria” *Revista de Administración Pública*, nº 117, 1988, pp. 7-22; Embid Irujo, Antonio, “La autonomía universitaria: límites y posibilidades a través de la reciente jurisprudencia constitucional y ordinaria”, *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 17, 1993, pp. 9-28; Bermejo, Manuel, “La autonomía universitaria desde la ley Moyano de 1857 a su plasmación constitucional: el largo y tortuoso devenir de una vieja aspiración tratando de definir su contenido”, *Ius fugit: Revista Interdisciplinar de Estudios Histórico-Jurídicos*, nº 16, 2009-2010, pp. 235-285; Cámara Villar, Gregorio, “La autonomía universitaria en España hoy, entre el mito y la realidad”, *Revista Catalana de Dret Públic*, nº. 44, 2012, pp. 67-109; y Gavara de Cara, Juan Carlos (ed.), *La autonomía universitaria: Un reconocimiento constitucional entre la aplicación práctica y la configuración legislativa*, Bosch, Madrid, 2018.

2 Ver, por ejemplo, Bermejo, Manuel, “La autonomía universitaria desde la ley Moyano de 1857...”, *op. cit.* Aunque hay quien lo reduce exclusivamente a un mito, con posiciones que podrían calificarse de maximalistas. Ver Sosa Wagner, Francisco, *El mito de la autonomía universitaria*, Civitas Madrid, 2005.

3 Ver, por ejemplo, Bermejo, Manuel, “La autonomía universitaria desde la ley Moyano de 1857...”, *op. cit.*

versitaria en su artículo 27.10<sup>4</sup>. Como decía Jürgen Habermas, los textos constitucionales de las nuevas democracias que han superado una época de poder dictatorial, en los catálogos de derechos fundamentales, establecen normas que persiguen negar palabra por palabra los abusos e iniquidades de la traumática experiencia pasada<sup>5</sup>. Durante la dictadura, la Universidad española constituyó un foco de contestación frente a la mediocridad y la represión del poder político. Y eso, aun cuando la Universidad había sido represaliada y tomada por el franquismo, que llegó a convocar oposiciones “patrióticas”<sup>6</sup>: clientelismo, arbitrariedad, y en su etapa final, clamoroso contraste entre determinados brillantes catedráticos y una masa clientelar con prácticas inefables (apuntes amarillos desactualizados, información desfasada...). En la Universidad de la reciente democracia, a inicios de los 80, existían egregios maestros, jóvenes profesionales serios, inquietos y dedicados, junto con mediocridades que habían conseguido ocupar un puesto funcional y que se conformaban con subir a la tarima y explicar cualquier cosa. El cambio universitario de los años 80 a hoy no ha sido pequeño y la Universidad, con las limitaciones que se consideren, se ha exigido a sí misma una transformación y una cualificación, más allá de las formalidades y las burocráticas exigencias legales y políticas.

En aquella universidad del final del franquismo e inicio de la etapa democrática, la aspiración a que la democracia entrase en el funcionamiento de la Universidad era también un mito, un mito que no sólo respondía a razones endógenas, como respuesta a la larga y funesta dictadura, sino también por influencia del mayo francés y el movimiento antiautoritario<sup>7</sup>, un mito de un realismo en el que se pedía lo imposible y la necesidad de superar un tiempo gris y mezquino, donde, como se ha dicho, unos pocos

---

4 Ver, por ejemplo, Pérez-Prendes, José Manuel, “Sobre la ley de Autonomía Universitaria”, *El País*, 6 de enero de 1980, en [https://elpais.com/diario/1980/01/06/sociedad/315961201\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1980/01/06/sociedad/315961201_850215.html).

5 Habermas, Jürgen, *Facticidad y Validez*, Trotta, Madrid, 1998, p. 470.

6 Ver, por ejemplo, Hernández Fradejas, Fernando, *Los catedráticos de las Facultades de Derecho en el primer franquismo (1936-1945)*, Aranzadi / Civitas, Pamplona, 2022.

7 Ver García de Enterría Martínez-Carande, “La autonomía universitaria” *op. cit.*, p. 10.

maestros operaban en el erial<sup>8</sup>, y que había que dejar atrás si se quería que la Universidad desempeñara su verdadera función social.

De forma que el “mito democrático” descansaba en la idea de acuerdo con la cual, la incorporación de la democracia a la Universidad, con la participación de todos los sectores, era la panacea que permitiría resolver todos los problemas universitarios. Y el “democratismo”, en la idea de que cuanto mayor participación estudiantil, el funcionamiento de la universidad sería mejor. Ninguno de los dos asertos era cierto, aunque la democracia universitaria era un paso necesario para poner las bases para su buen funcionamiento. Así se señalaba en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU) de 1983, donde se decía:

“Así pues, si la Constitución española hace imperativa la reforma, ésta es también imprescindible para que la Universidad pueda rendir a la sociedad lo que tiene derecho a exigir de aquélla, a saber: calidad docente e investigadora; algo que, sin embargo, sólo podrá ofrecer si le garantizan condiciones de libertad y de autonomía, pues sólo en una Universidad libre podrá germinar el pensamiento investigador, que es el elemento dinamizador de la racionalidad moderna y de una sociedad libre.”

El modelo democrático se ha caracterizado por basarse en el autogobierno de la Universidad, la autonomía universitaria reconocida constitucionalmente, y en un sistema de equilibrio de poderes entre tres órganos fundamentales: el Rector con el equipo rectoral, como órgano ejecutivo de gestión; la Junta de Gobierno/Consejo de Gobierno, como órgano fundamental de adopción de acuerdos y normas; y el Claustro Universitario, como órgano de control de la gestión. Todo ello bajo la supervisión del Consejo Social, cuyas limitadas funciones han perseguido sin embargo garantizar que el servicio público de la enseñanza superior sirviera a los intereses generales<sup>9</sup>. Así lo decía también el preámbulo de la LRU:

---

8 Ver, por ejemplo, Morán, Gregorio, *El maestro en el erial: Ortega y Gasset y la cultura del franquismo*, Tusquets, Barcelona, 1998.

9 Aunque en algunos momentos, los Consejos sociales hayan servido más bien a intereses espurios de sus Presidentes o de los propios consejeros. Aquí se recuerda a un Presidente del Consejo Social que invitaba a almorzar a los profesores de la Universidad que tenían lazos familiares entre sí, a

“Por ello, esta Ley está vertebrada por la idea de que la Universidad no es patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria, sino que constituye un auténtico servicio público referido a los intereses generales de toda la comunidad nacional y de sus respectivas Comunidades Autónomas. A ello responden la creación de un Consejo Social, que, inserto en la estructura universitaria, garantice una participación en su gobierno de las diversas fuerzas sociales, así como la función de ordenación, coordinación y planificación que se atribuyen al Consejo de Universidades. A ello responde también la flexibilidad que se otorga a las Universidades para ser útiles a la Comunidad en la que se insertan, poniendo así al servicio de las mismas toda su capacidad creativa e investigadora. A ello responde, finalmente, el que el control del rendimiento y la responsabilidad sean, en definitiva, la contrapartida de la autonomía y del privilegio y beneficio que implica el acceso a la Universidad y la adquisición de un título académico.”

Y de igual modo lo señalaba con un acento distinto el preámbulo de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU) de 2001:

“Es una Ley de la sociedad para la Universidad, en la que ambas dispondrán de los mecanismos adecuados para intensificar su necesaria y fructífera colaboración.

Constituye así el marco adecuado para vincular la autonomía universitaria con la rendición de cuentas a la sociedad que la impulsa y la financia. Y es el escenario normativo idóneo para que la Universidad responda a la sociedad, potenciando la formación e investigación de excelencia, tan necesarias en un espacio universitario español y europeo que confía en su capital humano como motor de su desarrollo cultural, político, económico y social.”

La LOU expresaba una mayor voluntad de control y de limitación de la autonomía universitaria que en la práctica se vería plenamente ejercitada a partir de 2012, como consecuencia de la crisis económica, la llamada Gran Recesión, y los controles presupuestarios y en la contratación de personal puestos en práctica por el Estado y las Comunidades Autónomas,

---

un Secretario “perpetuo” del Consejo Social, que se negaba a dejar el cargo, y a consejeros con empresas que perseguían utilizar su cargo en el Consejo Social para hacer negocio.

durante casi una década, a través, entre otros mecanismos, de la tase de reposición del profesorado<sup>10</sup>. Uno de los principales problemas que se suscita con la autonomía universitaria es precisamente el de la responsabilidad de la Universidad, que para ciertos autores, pese a estos antecedentes, se trata de una cuestión sin resolver<sup>11</sup>.

Desde la perspectiva antes planteada, el artículo 13 de la LRU (1983) organizaba los órganos de la Universidad, colocando al Claustro Universitario entre los principales órganos colegiados:

“1. Los Estatutos de las Universidades deberán establecer, como mínimo, los siguientes órganos:

a) Colegiados: Consejo Social, Claustro Universitario, Junta de Gobierno, Juntas de Facultades. de Escuelas Técnicas Superiores y de Escuelas Universitarias y Consejos de Departamentos y de Institutos Universitarios.

b) Unipersonales: Rector, Vicerrectores, Secretario General, Gerente, Decanos de Facultades y Directores de Escuelas Técnicas Superiores, de Escuelas Universitarias, de Departamentos Universitarios y de Institutos Universitarios.”

También el artículo 13 de la LOU (2001) se dedicaba a los “órganos de gobierno y representación” de las Universidades públicas, recogiendo, como no podía ser de otro modo, al Claustro Universitario:

“Los Estatutos de las Universidades públicas establecerán, como mínimo, los siguientes órganos:

---

10 Ver las posiciones al respecto de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas, en CRUE, “Propuestas”, *Universidad 2030*, 22 de octubre de 2020, en <https://www.crue.org/propuestas-universidad-2030/>. En relación con el Personal Docente e Investigador, por ejemplo, “Acabar con la tasa de reposición”, en [https://www.crue.org/wp-content/uploads/2021/06/VERTICAL\\_27\\_PDI.pdf](https://www.crue.org/wp-content/uploads/2021/06/VERTICAL_27_PDI.pdf); y “Más autonomía para la gestión de los recursos humanos”, en [https://www.crue.org/wp-content/uploads/2021/06/VERTICAL\\_28\\_PDI.pdf](https://www.crue.org/wp-content/uploads/2021/06/VERTICAL_28_PDI.pdf).

11 Ver, por ejemplo, Ignacio, Torres Muro, “El gobierno de las universidades contemporáneas: entre la autonomía y la responsabilidad”, en Gavara De Cara, Juan Carlos (ed), *La autonomía universitaria: Un reconocimiento constitucional entre la aplicación práctica y la configuración legislativa*, Bosch, Madrid, 2018, pp. 21-23.

a) Colegiados: Consejo Social, Consejo de Gobierno, Claustro Universitario, Junta Consultiva, Juntas de Facultad, de Escuela Técnica o Politécnica Superior y de Escuela Universitaria o Escuela Universitaria Politécnica, y Consejos de Departamento.

b) Unipersonales: Rector, Vicerrectores, Secretario general, Gerente, Decanos de Facultades, Directores de Escuelas Técnicas o Politécnicas Superiores, de Escuelas Universitarias o Escuelas Universitarias Politécnicas, de Departamentos y de Institutos Universitarios de Investigación.

La elección de los representantes de los distintos sectores de la comunidad universitaria en el Claustro Universitario, en las Juntas de Facultad o Escuela, y en los Consejos de Departamento, se realizará mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Los Estatutos establecerán las normas electorales aplicables.”

Con todo, un detalle no menor diferenciaba la regulación de 2001 de la de 1983, al colocar esta última en el orden de los órganos al Consejo de Gobierno por delante del Claustro Universitario, mientras en la de 1983, la Junta de Gobierno aparecía por detrás del Claustro. El mensaje no podía de ser más claro: se quería colocar en prioridad de relevancia al Consejo de Gobierno por encima del Claustro Universitario. La LOU, significativamente, sería calificada de “Contrarreforma” universitaria<sup>12</sup>.

La llamada LOMLOU, la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, únicamente incluiría un añadido a la frase *in fine* del último párrafo arriba recogido, haciendo un párrafo autónomo, pero sin alterar la regulación de 2001:

“Los estatutos establecerán las normas electorales aplicables, las cuales deberán propiciar en los órganos colegiados la presencia equilibrada entre mujeres y hombres.”

---

12 Ver, por ejemplo, Arroyo, Luis et al., *Contrarreforma de la Universidad: la LOU, una oportunidad perdida*, Universidad de Castilla-La Mancha, Ciudad Real, 2002.

## II. EL PAPEL DEL CLAUSTRO UNIVERSITARIO: LA REGULACIÓN LEGAL

La previsión de la LRU, de 1983, en su artículo 15, llevaba al Claustro Universitario a la posición del “máximo órgano representativo de la comunidad universitaria”:

“1. El Claustro Universitario, que será presidido por el Rector, es el máximo órgano representativo de la comunidad universitaria, al que corresponderá, en todo caso, la elaboración de los Estatutos, la elección del Rector y la aprobación de las líneas generales de actuación de la Universidad.

2. Su composición y funciones serán determinadas por los Estatutos y habrán de ser profesores tres quintos de sus miembros, como mínimo.”

Esa fórmula de “máximo órgano representativo de la comunidad universitaria” sería mantenida en la LOU, de 2001, pero, como dijimos, desplazado detrás del “Consejo de Gobierno” al artículo 16:

“1. El Claustro Universitario es el máximo órgano de representación de la comunidad universitaria. Estará formado por el Rector, que lo presidirá, el Secretario general y el Gerente, y un máximo de trescientos miembros.

Le corresponde la elaboración de los Estatutos y las demás funciones que le atribuye la presente Ley.

2. El Claustro, con carácter extraordinario, podrá convocar elecciones a Rector a iniciativa de un tercio de sus miembros y con la aprobación de dos tercios.

La aprobación de la iniciativa llevará consigo la disolución del Claustro y el cese del Rector que continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Rector. El procedimiento será establecido por los Estatutos.

Si la iniciativa no fuese aprobada, ninguno de sus signatarios podrá participar en la presentación de otra iniciativa de este carácter hasta pasado un año desde la votación de la misma.

3. Los Estatutos regularán la composición y duración del mandato del Claustro, en el que estarán representados los distintos sectores de la comunidad universitaria. Al menos, el cincuenta y uno por ciento de sus miembros serán funcionarios doctores de los cuerpos docentes universitarios.

4. Las elecciones de representantes del Claustro en el Consejo de Gobierno se llevarán a cabo por y entre los propios miembros de cada uno de los sectores elegibles.”

La regulación de la LOMLOU, de 2007, vino a simplificar en alguna medida la redacción del artículo 16 y a adaptarla a las nuevas previsiones establecidas en otros artículos:

“1. El Claustro Universitario es el máximo órgano de representación de la comunidad universitaria. Estará formado por el Rector, que lo presidirá, el Secretario General y el Gerente, y un máximo de 300 miembros. Le corresponde la elaboración de los estatutos, la elección del Rector, en su caso, y las demás funciones que le atribuye esta Ley.

2. Cualquiera que fuese la forma de elección, el Claustro podrá convocar, con carácter extraordinario, elecciones a Rector a iniciativa de un tercio de sus componentes y con la aprobación de dos tercios. La aprobación de la iniciativa llevará consigo la disolución del Claustro y el cese del Rector, que continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Rector. El procedimiento será establecido por los estatutos. Si la iniciativa no fuese aprobada, ninguno de sus signatarios podrá participar en la presentación de otra iniciativa de este carácter hasta pasado un año desde su votación.

3. Los estatutos regularán la composición y duración del mandato del Claustro, en el que estarán representados los distintos sectores de la comunidad universitaria. En todo caso, la mayoría de sus miembros serán profesores doctores con vinculación permanente a la universidad.

4. Las elecciones de representantes del Claustro en el Consejo de Gobierno se llevarán a cabo por y entre los propios miembros de cada uno de los sectores elegibles.”

La configuración del Claustro Universitario fue siempre una cuestión en debate. La LRU, la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, exigía que fuesen profesores como mínimo 3/5 de sus miembros, la LOU exigía que “al menos, el cincuenta y uno por ciento de sus miembros serán funcionarios doctores de los cuerpos docentes universitarios”, y la LOMLOU aligeraba la exigencia al establecer que “la mayoría de sus miembros serán profesores doctores con vinculación permanente a la universidad”. Estos cambios se traducirían en modificaciones estatutarias, en las que se establecía una pugna por ampliar espacios de representación de determinados sectores, como los estudiantes o los profesores no numerarios, en su momento, etc.

En las normas legales de regulación de la Universidad establecidas en el período democrático, la LRU, la LOU y la LOMLOU, la principal diferencia en la regulación del Claustro Universitario ha estado en su función en relación con la elección al Rector de la Universidad, de modo que esa era una de sus principales competencias en la LRU, en su artículo 18:

“1. El Rector, máxima autoridad académica de la Universidad, ostentará la representación de la misma, ejercerá su dirección, ejecutará los acuerdos del Claustro Universitario, de la Junta de Gobierno y del Consejo Social, y le corresponderán, en general, cuantas competencias no hayan sido expresamente atribuidas a otros órganos de la Universidad.

2. El Rector será elegido por el Claustro Universitario entre los Catedráticos de Universidad que presten servicios en la misma y nombrado por el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma. Los Estatutos regularán la duración de su mandato y la posibilidad de su reelección y revocación.”

Esa competencia se suprimiría 2001, en la LOU, trasladando la elección a la comunidad universitaria en su totalidad, con votos ponderados por sectores, en el artículo 20:

“Artículo 20. Rector.

1. El Rector es la máxima autoridad académica de la Universidad y ostenta la representación de ésta. Ejerce la dirección, gobierno y gestión de la Universidad, desarrolla las líneas de actuación aprobadas

por los órganos colegiados correspondientes y ejecuta sus acuerdos. Le corresponden cuantas competencias no sean expresamente atribuidas a otros órganos.

2. El Rector será elegido por la comunidad universitaria, mediante elección directa y sufragio universal libre y secreto, entre funcionarios del cuerpo de Catedráticos de Universidad, en activo, que presten servicios en ésta. Será nombrado por el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma.

Los Estatutos regularán el procedimiento para su elección, la duración de su mandato y los supuestos de su sustitución en caso de vacante, ausencia o enfermedad.”

Esa redacción se modificaría en 2007, en la LOMLOU, estableciendo, facultativamente para cada universidad, la posibilidad de que la competencia pudiera volver al Claustro Universitario o mantenerse en la comunidad universitaria en su totalidad, también en el artículo 20:

“Artículo 20. Rector.

1. El Rector es la máxima autoridad académica de la Universidad y ostenta la representación de ésta. Ejerce la dirección, gobierno y gestión de la Universidad, desarrolla las líneas de actuación aprobadas por los órganos colegiados correspondientes y ejecuta sus acuerdos. Le corresponden cuantas competencias no sean expresamente atribuidas a otros órganos.

2. El Rector será elegido por el Claustro, o por la comunidad universitaria mediante elección directa y sufragio universal, según indiquen los estatutos de cada universidad, entre funcionarios en activo del Cuerpo de Catedráticos de Universidad que presten servicios en ella. Los estatutos regularán también el procedimiento para su elección, la duración de su mandato y los supuestos de su sustitución en el caso de vacante, ausencia o enfermedad.

En el caso de que la elección del Rector corresponda al Claustro, para ser proclamado Rector será necesario que un candidato o candidata obtenga en primera votación más de la mitad de los votos a candidaturas emitidos válidamente. Si ningún candidato la alcanza, se procederá a una segunda votación a la que sólo podrán concurrir los dos candidatos con mayor número de votos en la

primera votación, y será elegido Rector el candidato que obtenga más votos.

El Rector o la Rectora será nombrado por el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma.”

En realidad, esa diferencia entre la elección por el Claustro Universitario o por la Comunidad Universitaria en su totalidad, ocultaba la finalidad política del partido del gobierno en 2001 de intentar que una elección abierta, fuera del Claustro, pudiera beneficiar a sus intereses políticos, lo que en realidad no parece que haya resultado necesariamente así. Aunque es cierto que la elección en el Claustro permitía que la existencia de pactos, acuerdos y compromisos con grupos de claustres, al tratarse de un cuerpo electoral más pequeño, pudiera facilitar comportamientos clientelares.

Sin embargo, la que parece la principal función del Claustro, el control de la acción de gobierno, al ser el máximo órgano universitario y tener como competencias, por ejemplo, la elaboración de las líneas directrices de gobierno de la Universidad, ha sido en la práctica una función discutida y problemática, pues ha basculado, a nuestro juicio, entre lo que podemos llamar, un cierto “democratismo” universitario y un verdadero riesgo de inoperancia, como pasaremos a examinar.

### III. LA PRÁCTICA: EL DEMOCRATISMO UNIVERSITARIO Y EL RIESGO DE INOPERANCIA

Si nos acercamos al desarrollo de las normas legales por las universidades, nos encontramos que los Estatutos universitarios han sido en determinados casos expresión, dentro del marco legal, de las pugnas internas entre sectores y grupos de poder.

Precisamente, la publicación en el BOE, el 31 de julio de 1985, de los Estatutos de la Universidad de Valladolid de 1985, dejaba vacío el artículo 66 de los Estatutos, sobre la composición del Claustro, al no haberse cumplido las exigencias legales, y debió establecerse un procedimiento especial para completarlo (la publicación del BOE dice expresamente “sin contenido”)<sup>13</sup>. El procedimiento seguido para aprobar el contenido de esos artículos, que

---

13 Ver en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-15886>.

no habían pasado el control de legalidad, no cumplió las exigencias procedimentales, pues se habían aprobado por un sector del Claustro sin el quorum y las mayorías exigidos por el Reglamento del Claustro, lo que recurrimos en alzada un pequeño grupo de estudiantes claustrales<sup>14</sup>, pero por razones diferentes optamos por no acudir al contencioso administrativo (buena parte de los recurrentes ya se habían licenciado), y finalmente, la nueva redacción del artículo 66, publicada en el BOE de 17 de enero de 1986, que ya cumplía la LRU decía así:

“Artículo 66.

El Claustro universitario estará. compuesto por una representación de Profesores, Ayudantes, estudiantes y personal de administración y servicios con la siguiente distribución porcentual:

- Profesores: 60 por 100.
- Estudiantes: 30 por 100.
- Personal de administración y servicios: 10 por 100”<sup>15</sup>.

La Junta de Gobierno, antes de cada elección, y en función del número de Ayudantes existentes, asegurará la representación de los mismos asignándoles un porcentaje de representación que no excederá del 2 por 100, y que será detráido del porcentaje atribuido en el artículo 189 a los estudiantes del tercer ciclo.”

Nótese cómo se evitaba considerar “profesores” a los Ayudantes y cómo su representación terminaba por asignarse no del porcentaje del profesorado, sino detrayéndose de la representación de los estudiantes de tercer ciclo.

En cuanto a las competencias del Claustro, el artículo 67 decía expresamente:

“Artículo 67.

Son competencia del Claustro Universitario:

- a) Elegir y remover al Rector.

---

14 Era, en ese momento, alumno de tercero de Derecho y claustral estudiantil.

15 Ven en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-4022>.

- b) Aprobar y modificar el Reglamento de funcionamiento.
  - c) Elaborar los Estatutos de la Universidad.
  - d) Aprobar las líneas generales de actuación de la Universidad.
  - e) Conocer del informe anual del Rector.
- O Nombrar la Comisión de Garantías.
- g) Formular y manifestar la opinión de la comunidad universitaria en los asuntos en los que sea consultado por el Consejo Social, la Junta de Gobierno o el Rector.”

El poder del Claustro fue bastante limitado en la práctica durante este período y la cláusula que bloqueaba la reforma estatutaria en el artículo 201 por la exigencia de 2/5 de los miembros para su aprobación<sup>16</sup>, sólo pudo ser superada con la aprobación de la LOU y el mandato legal de llevar a cabo unos nuevos Estatutos universitarios en adaptación al nuevo marco legal.

La reforma de los Estatutos llevada a cabo 18 años después, con la elaboración de los Estatutos de 2003<sup>17</sup>, llevaría aparejado el cambio de la norma sobre la composición del Claustro, que decía así:

“Artículo 74.

El Claustro universitario estará formado por el Rector, que lo presidirá, el Secretario General y el Gerente, y trescientos miembros electos de los que:

- a) El cincuenta y uno por ciento, 153 claustrales, serán funcionarios doctores de los cuerpos docentes universitarios.

La distribución del número de claustrales de estos cuerpos electorales se realizará de forma directamente proporcional al número de miembros totales de cada uno de ellos en la universidad:

- a. Catedráticos de Universidad.
- b. Profesores Titulares de Universidad.

16 Nótese que entre las competencias sólo se menciona la elaboración de los Estatutos, pero, significativamente no su reforma, un olvido que tiene un claro significado inconsciente.

17 BOE de 20 de febrero de 2004, en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2004-3173>.

- c. Catedráticos de Escuelas Universitarias.
- d. Profesores Titulares de Escuelas Universitarias doctores.
- b) El once por ciento, 33 claustrales, pertenecerán a los cuerpos docentes de funcionarios no doctores y al personal docente e investigador contratado. De éstos, al profesorado funcionario y al personal docente e investigador contratado a tiempo completo le corresponderán 30 claustrales, distribuidos en proporción directa al número de miembros totales de cada subconjunto en la Universidad; y al personal docente e investigador contratado a tiempo parcial le corresponderán 3 claustrales.
- c) El veintiocho por ciento, 84 claustrales, pertenecerán al sector de los estudiantes, de ellos dos serán estudiantes de Tercer Ciclo.
- d) El diez por ciento, 30 claustrales, serán representantes del personal de administración y servicios, distribuidos en proporción directa al número de miembros totales de personal funcionario y personal laboral incluido en la Relación de Puestos de Trabajo de la Universidad.”

Los Ayudantes dejaban de ser considerados “estudiantes” y se integraban dentro de la representación singular reservada a los profesores funcionarios no doctores y a los contratados.

Las competencias del Claustro se incrementaron en una verdadera pretensión de dotarlo de contenido y funciones de control:

“Artículo 75.

Son competencias del Claustro Universitario:

- a) Aprobar y modificar el Reglamento interno.
- b) Elaborar y reformar los Estatutos de la Universidad.
- c) Elegir a los miembros del Consejo de Gobierno en representación de los distintos sectores del Claustro.
- d) Conocer y debatir las líneas estratégicas y programáticas de actuación de la Universidad.
- e) Conocer y debatir el informe anual del Rector.

- f) Elegir a los miembros de la Comisión de Reclamaciones.
- g) Aprobar el Reglamento orgánico del Defensor de la comunidad universitaria.
- h) Elegir y, en su caso, remover al Defensor de la comunidad universitaria.
- i) Conocer y debatir el informe anual del Defensor de la comunidad universitaria.
- j) Recabar del Rector información sobre cualquier aspecto de su gestión y, en general, de la actividad universitaria.
- k) Formular recomendaciones, propuestas y declaraciones institucionales, así como debatir los informes que le sean presentados y valorar la gestión de los órganos y servicios de la Universidad.
- l) Formular y manifestar la opinión de la comunidad universitaria en los asuntos en los que sea consultado por el Consejo Social, el Consejo de Gobierno o el Rector.
- m) Asumir cualesquiera otras que le sean atribuidas por los presentes Estatutos y las restantes normas aplicables.”

El incremento de competencias, ¿fue en verdad un cambio cualitativo en su función? ¿El mencionado “equilibrio de poderes”, en el que el Claustro debía ejercer el control, se mejoró?

En cuanto a la dinámica interna de la Universidad, el viejo autoritarismo de los catedráticos clásicos, que ejercían desde los cargos de Directores de Departamento, y las prácticas clientelares de estos con los rectorados afines, se fue cambiando por juegos de poder de grupos y sectores con intereses comunes, en una dialéctica en la que el viejo poder de los catedráticos clásicos se diluyó, pero fue sustituido por una dinámica de poder de grupos y sectores.

El papel del Claustro en lo relativo al control no mejoró, a mi juicio, sustancialmente y, en ciertos casos, donde no se había desarrollado una verdadera oposición a prácticas poco edificantes de algún Rector, y ni siquiera se habían denunciado en el Claustro, fue en las campañas electorales donde emergieron y, en consecuencia, las que llevaron a la derrota del Rector que ocupaba el cargo.

El verdadero problema ha estado, por tanto, a nuestro juicio, en la capacidad o incapacidad del Claustro para desempeñar su función de control del ejercicio de gobierno por el Rectorado y el Consejo de Gobierno.

En realidad, durante largo tiempo, la falta de verdadero control se sustituyó por lo que hemos llamado el “democratismo” universitario, en el sentido de que al Claustro se llevaban en ruegos y preguntas cuestiones de indudable interés social, como el matrimonio entre personas del mismo sexo o las reivindicaciones LGTB, pero que confundían el verdadero papel del Claustro Universitario. Los movimientos asamblearios estudiantiles no entendieron en muchos momentos la relevancia de la función del Claustro y de las instituciones universitarias, desnaturalizándolas, y dejando de desempeñar un efectivo papel de control de la acción de gobierno. Esto llevó, a nuestro juicio, a un auténtico riesgo de inoperancia del Claustro como instrumento de control.

Donde el Claustro, en este período, sí desempeñó una función de oposición, pero no de control, cuando había malestar frente al Rector gobernante, fue en la reforma estatutaria, pues el sector que se oponía al Rectorado conseguía bloquear la reforma estatutaria y dos Rectores fracasaron en la modificación de los Estatutos y un tercero ni siquiera lo intentó.

La última reforma de los Estatutos de la Universidad de Valladolid, en 2020, después de los señalados múltiples intentos fallidos desde 2009, volvió a modificar, por imperativo legal, la composición del Claustro universitario, en el siguiente sentido<sup>18</sup>:

“Artículo 73. Composición.

El Claustro universitario estará formado por el Rector, que lo presidirá, el Secretario General y el Gerente, y trescientos miembros electos de los que:

- a) El cincuenta y cinco por ciento, 165 claustrales, serán profesores doctores con vinculación permanente a la Universidad. La distribución del número de claustrales de este cuerpo electoral se realizará de forma directamente proporcional al número de miembros totales de cada una de las categorías de profesores en él incluidos.

---

18 BOE de 22 de enero de 2021, en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-909>.

- b) El siete por ciento, 21 claustrales, pertenecerán a los cuerpos docentes de funcionarios no doctores y al personal docente e investigador contratado. De estos, al profesorado funcionario y al personal docente e investigador contratado a tiempo completo le corresponderán 19 claustrales, distribuidos en proporción directa al número de miembros totales de cada subconjunto en la Universidad; y al personal docente e investigador contratado a tiempo parcial le corresponderán 2 claustrales.
- c) El veintiocho por ciento, 84 claustrales, pertenecerán al sector de los estudiantes, de ellos dos serán estudiantes de doctorado.
- d) El diez por ciento, 30 claustrales, serán representantes del personal de administración y servicios, distribuidos en proporción directa al número de miembros totales de personal funcionario y personal laboral incluido en la Relación de Puestos de Trabajo de la Universidad.”

El baile de miembros se produce en el sector del profesorado, dejándose intactos los representantes de los estudiantes y del Personal de Administración y Servicios. Ahora, como consecuencia del cambio producido por la LOMLOU, se computan los profesores doctores con vinculación permanente a la Universidad, ya no sólo los cuerpos docentes universitarios doctores, y quedan a parte los funcionarios y contratados no doctores.

En lo relativo a las competencias del Claustro, el artículo correspondiente tiene en la actualidad el siguiente contenido:

“Artículo 74. Competencias.

Son competencias del Claustro Universitario:

- a) Aprobar y modificar su Reglamento interno.
- b) Elaborar y reformar los Estatutos de la Universidad.
- c) Elegir a los miembros del Consejo de Gobierno en representación de los distintos sectores del Claustro.
- d) Conocer y debatir las líneas estratégicas y programáticas de actuación de la Universidad.
- e) Conocer y debatir el informe anual del Rector.

- f) Establecer cuantas comisiones estime oportunas para el desarrollo de sus funciones y determinar su composición.
- g) Realizar la convocatoria extraordinaria de las elecciones a Rector, de acuerdo con el procedimiento establecido en estos Estatutos.
- h) Elegir a los miembros de la Comisión de Reclamaciones.
- i) Aprobar el Reglamento orgánico del Defensor de la comunidad universitaria.
- j) Elegir y, en su caso, remover al Defensor de la comunidad universitaria.
- k) Conocer y debatir el informe anual del Defensor de la comunidad universitaria.
- l) Recabar del Rector información sobre cualquier aspecto de su gestión y, en general, de la actividad universitaria.
- m) Formular recomendaciones, propuestas y declaraciones institucionales, así como debatir los informes que le sean presentados y valorar la gestión de los órganos y servicios de la Universidad.
- n) Formular y manifestar la opinión de la comunidad universitaria en los asuntos en los que sea consultado por el Consejo Social, el Consejo de Gobierno o el Rector.
- o) Asumir cualesquiera otras que le sean atribuidas por los presentes Estatutos y las restantes normas aplicables.”

Con la incorporación de las nuevas competencias f) y g), en realidad no se producen cambios sustanciales en la actuación del Claustro. En el tránsito de unos Estatutos a otros, se ha producido la especial situación de la epidemia del coronavirus, sin que pueda decirse que el Claustro haya tenido un particular protagonismo en la gestión y el control de la actividad de gobierno en este caso. Existen, sin embargo, situaciones especiales en un contexto singular que consideramos están produciendo una nueva necesidad de pensar y repensar el papel del Claustro como instrumento de control de la actividad de gobierno de la Universidad, que pasamos a ver a continuación.

#### IV. LA NECESIDAD DE REPENSAR EL MODELO DEMOCRÁTICO EN EL CONTEXTO DEL IMPERIO TECNOLÓGICO-BUROCRÁTICO

Como decimos, hay nuevas circunstancias especiales que deben considerarse y que tienen relevancia en el gobierno de la Universidad y que exigen una consideración especial.

Tienen que ver con el cambio tecnológico y con la hiperburocratización de la Universidad, de los procesos y de la gestión<sup>19</sup>. La hiperburocratización tecnológica ha venido también con los nuevos sistemas de evaluación de la docencia y la investigación, hasta un punto que puede ser capaz de ahogar la actividad que persigue controlar<sup>20</sup>. El proceso de Bolonia ha traído unos mecanismos formalistas y formalizados de actuación que en ocasiones sirven exclusivamente para contentar al controlador<sup>21</sup>, así como los sistemas de evaluación de la investigación y de los proyectos burocratizan la actividad y la gestión. El poder tecnológico no admite control democrático, se impone por la fuerza de los hechos. El cambio de los procedimientos en papel por procedimientos digitales ha tenido como consecuencia el traslado de responsabilidad a investigadores y docentes, en una suerte de “pasificación” del Personal Docente e Investigador. Lo digital se constituye en una forma de ejercer el poder enormemente eficaz y con grandes dificultades de contestación. El formulario pasa a sustituir a la norma jurídica, aunque se halle mal configurado, y transforma a la norma jurídica en requisitos de tratamiento electrónico integrados en la aplicación digital. Es el poder de los gestores administrativos que lo conforman y ni siquiera el responsable rectoral de cada rama controla en muchos casos el proceso.

---

19 Ver, por ejemplo, Hibou, Béatrice, *La burocratización del mundo en la era neoliberal*, Dado, Madrid, 2020.

20 Ver, por ejemplo, Ordine, Nuccio, “El caballo de Troya en la Universidad”, *El País*, 3 de noviembre de 2022, en <https://elpais.com/opinion/2022-11-03/el-caballo-de-troya-en-la-universidad.html>.

21 Ver, por ejemplo, nuestro Vicente Blanco, Dámaso Javier, “Las reformas universitarias en Europa y España y su significado”, en Coral Almeida, Byron; y Represa Pérez, Fernando (coords.), *Natura, Cultura y Desarrollo: retos en perspectiva latinoamericana*, Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Manta, 2017, pp. 19-86.

En relación con ello, está el poder de los gestores administrativos en la toma de decisiones de política universitaria (Jefes de Servicio y Jefes de Negociado), decisiones que en realidad deberían corresponder a los cargos políticos. Cada vez más, por razones que tiene que ver en ocasiones con la contingencia de los equipos rectorales, por la complejidad de determinados procesos o por prácticas burocráticas que han establecido una singular interpretación restrictiva de una concreta norma jurídica (por ejemplo, por razones que responden al beneficio, interés o comodidad del gestor administrativo, para facilitar o simplificar su trabajo o incluso su posición), las decisiones se adoptan en no pocas ocasiones autónomamente por los responsables administrativos, incluso sin conocimiento del responsable político. Llegan incluso a adoptarse decisiones políticas “disfrazadas” de decisiones técnicas o de decisiones jurídicas. En muchos casos, esas prácticas crean obstáculos y dificultades a la actividad universitaria; por poner varios ejemplos, en el ámbito internacional, de reconocimiento de titulaciones extranjeras para el acceso de extranjeros a Másteres o doctorados, en la gestión de los títulos propios, o en la propia gestión del doctorado, con las bajas temporales de los doctorandos por enfermedad o con las cotutelas. La política a seguir en casos como estos debería determinarla los órganos de dirección, no los funcionarios que sean Jefes de Servicio o de Negociado. Los Claustros universitarios, generalmente, no han entrado a controlar la actividad de gobierno ante este tipo de situaciones que se imponen como un problema real de gestión y de funcionamiento de las universidades. Aparecen, en apariencia, como situaciones aisladas y coyunturales, cuando hoy constituyen un problema que en muchos casos es la regla.

¿Es posible repensar el modelo democrático para que el Claustro desempeñe una función virtuosa en aras del buen funcionamiento de la Universidad? El coste del tiempo y el esfuerzo de control por parte de los claustales es verdaderamente grande y desincentiva su ejercicio eficaz, si se quiere desempeñar un control real y, en el caso del profesorado, ante las ingentes tareas de docencia, investigación y gestión que se acumulan en la actividad ordinaria.

El Claustro sigue siendo el “máximo órgano representativo de la comunidad universitaria”, de forma que es preciso buscar fórmulas que le permitan desarrollar su función de modo real y operativo.

En el *Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU)*, actualmente en trámite en el Parlamento<sup>22</sup>, se establece una nueva norma proyectada sobre el Claustro, con el siguiente tenor:

“Artículo 45. El Claustro Universitario.

1. El Claustro Universitario es el órgano de máxima representación y participación de la comunidad universitaria.

2. Las funciones fundamentales del Claustro son:

a) Elaborar y proponer la aprobación o la modificación de los Estatutos de la universidad, así como de los reglamentos de centros y estructuras y de otras normas.

b) Debatir y realizar propuestas de política universitaria para que sean elevadas al Equipo de Gobierno. Cuando estas propuestas puedan tener un carácter normativo se elevarán al Consejo de Gobierno.

c) Elaborar y modificar su reglamento de funcionamiento.

d) Elegir a los representantes del Claustro en otros órganos de gobierno de la universidad.

e) Convocar, con carácter extraordinario, elecciones a Rector o Rectora a iniciativa de un tercio de sus componentes, que incluya, al menos, un 30 por ciento del personal de los cuerpos docentes universitarios funcionarios y Profesoras y Profesores Permanentes Laborales. La aprobación de la iniciativa por al menos dos tercios del Claustro conllevará su disolución y el cese del Rector o Rectora, que continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Rector o de la nueva Rectora. Si la iniciativa no fuese aprobada, ninguno de los solicitantes podrá participar en la presentación de otra iniciativa de este carácter hasta transcurrido un año desde su votación.

f) Ejercer cualquier otra función que establezcan los Estatutos de la universidad.

3. Los Estatutos establecerán la duración del mandato y el número de componentes del Claustro, siendo miembros natos de este órga-

---

22 Ver *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, 1 de julio de 2022, núm. 111-1, pp. 1-58, en [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-111-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-111-1.PDF).

no el Rector o Rectora, que lo presidirá, el Secretario o Secretaria General y el o la Gerente. Los Estatutos de cada universidad establecerán los porcentajes de representación del personal docente e investigador no permanente, estudiantado y personal técnico, de gestión y de administración y servicios, asegurando un mínimo del 25 por ciento de representación del estudiantado. El personal de los cuerpos docentes universitarios funcionarios y Profesoras y Profesores Permanentes Laborales tendrá una representación del 51 por ciento de los miembros del Claustro.”

En un solo artículo se recogen, definición, competencias, ahora “funciones”, y composición.

Sorprenden varias cuestiones de su redacción. Primero, que se trasladen al Claustro las competencias de aprobar y modificar “los reglamentos de centros y estructuras”, antes funciones del Consejo de Gobierno, con lo que se busca acentuar su papel legislativo. Segundo, que sean los Estatutos los que vayan a establecer la duración del mandato del Claustro y del Rector y que no sea la Ley la que lo establezca de modo uniforme, como era hasta ahora. Y tercero, un nuevo porcentaje de representación para el personal docente e investigador funcionario y permanente laboral del 51 por ciento del Claustro. En este último caso, parece que lleva a una paulatina equiparación entre el personal de los cuerpos docentes universitarios y el personal laboral permanente.

En realidad, la norma no realiza un cambio sustancial, aunque la ampliación de la competencia para la aprobación de los reglamentos “de centros y estructuras”, augura un claro incremento del trabajo del Claustro en un terreno que no implica un verdadero control de la acción de gobierno.

Hemos querido, desde la perspectiva del papel central del Claustro Universitario en el equilibrio de poderes de la Universidad, mostrar en este trabajo una panorámica que se concretara con la experiencia que conocemos de la Universidad de Valladolid, que pensamos es suficientemente representativa de los vaivenes y procesos por los que ha transitado la universidad española en su totalidad.

# **EL CONSEJO SOCIAL: PRESENTE Y FUTURO DE UN ÓRGANO UNIVERSITARIO ESENCIAL (UNA OPORTUNIDAD CASI SIEMPRE DESPERDICADA DE DINAMIZAR LA UNIVERSIDAD SIN QUE PIERDA O MIXTIFIQUE SU IDIOSINCRASIA)**

Luis Díaz Viana

*Profesor de Investigación vinculado `ad honorem` del CSIC.  
Miembro honorífico del Instituto de Estudios Europeos,  
Universidad de Valladolid*

SUMARIO: I. EL CONSEJO SOCIAL EN LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO. – II. LO QUE REVELAN LOS CONCEPTOS Y TÉRMINOS DEL BORRADOR DE UNA NUEVA LEY. – III. REPENSANDO EL FUTURO DESDE EL PAPEL OTORGADO AL CONSEJO SOCIAL DE LAS UNIVERSIDADES: ¿UNA LEY DE EDUCACIÓN QUE CONSUMA O CONFORMA UN MODELO DE MUNDO? – IV. CONCLUSIONES. – V. BIBLIOGRAFÍA

## I. EL CONSEJO SOCIAL EN LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

La nueva Ley Orgánica del Sistema Universitario se refiere en su Artículo 41 a las *Normas generales de gobernanza, representación y participación en las universidades públicas*, y en su apartado 1 precisa cuáles son los órganos colegiados que los Estatutos de las universidades han de establecer: Claustro Universitario, Consejo de Gobierno y Consejo de Estudiantes, Consejo Social; pudiéndose establecer y regular –también– Consejos de Escuela y de Facultad, Consejos de Departamento u otros órganos específicos que se determinen.

Para pasarse, luego, en el texto de la misma Ley, a definir las características y funciones del Consejo Social en cuanto órgano universitario. Se dice, así, en el apartado 1 del Artículo 44:

“El Consejo Social es el órgano de participación y representación de la sociedad en la universidad y su composición deberá reflejar adecuadamente la pluralidad de aquella.”

Pero lo cierto es que, más allá de unas pocas precisiones como ésta, del Consejo ni se dice mucho ni se avanza o desarrolla lo que ya estaba estipulado. Se detalla, en el mismo apartado 1 del Artículo 44 cuáles son sus competencias:

- a) Elaborar, aprobar, implementar y hacer el seguimiento de un plan trienal de actuaciones dirigido prioritariamente a fomentar las interrelaciones y cooperación entre la universidad y su entorno cultural, profesional, científico, empresarial, social y territorial, así como su desarrollo institucional.
- b) Informar la oferta de titulaciones, así como la creación y supresión de centros propios y en el extranjero.
- c) Promover acciones para facilitar la conexión de la universidad con la sociedad, el fortalecimiento de las actividades de formación a lo largo de la vida que desarrollan las universidades.
- d) Promover la captación de recursos económicos destinados a la financiación de la universidad, procedentes de los diversos ámbitos sociales, empresariales e institucionales locales, nacionales e internacionales.

- e) Supervisar el rendimiento de las actividades académicas.
- f) Contribuir a la elaboración de los presupuestos en línea con el plan trienal de actuaciones, y aprobarlos, así como supervisar las actividades de carácter económico de la universidad y aprobar las cuentas anuales de la institución universitaria y de las entidades que de ella dependan, sin perjuicio de la legislación mercantil u otra a la que dichas entidades puedan estar sometidas en función de su personalidad jurídica.”

Debe decirse que, en la práctica, y al menos por lo que quien esto escribe ha podido comprobar en sus años de pertenencia al Consejo Social y –más en concreto– Comisión Académica del mismo, tales trabajos y funciones se reducen a informar o aprobar; a dar una especie de visto bueno a las propuestas y cambios de titulaciones antiguas o nuevas (apartado b, e y f), dedicándose en mucha menor media a elaborar planes trienales de interrelación universidad-sociedad, promover acciones en ese sentido o captar recursos económicos en ámbitos empresariales o institucionales (apartados a, c, y d). Quede claro que esta es la experiencia personal a que puedo remitirme dentro del Consejo Social de la Universidad de Valladolid y que me consta que, en otros de la misma región, no ha sido o es exactamente así, ya que –por ejemplo– sí que suele producirse desde ellos una captación considerable de recursos que se traduce en una aportación importante del mundo empresarial a la universidad.

Por el contrario, en el caso del Consejo Social del que hablo, pude asistir –hace algunos años, no ahora– a lo que cabría denominar tensiones entre una visión empresarial y comercial de lo académico, de parte de los representantes de ese ámbito con un lugar en él y la perspectiva contraria a esta de no pocos miembros de la institución universitaria. Por lo que, creo, será de interés abordar en el presente artículo el tema de fondo, que no es otro que el de la concepción de la universidad que se quiere para el futuro. Y, en consecuencia, para qué sirve –si sirve– la figura del Consejo Social como órgano entre mundos o visiones del mundo. Y empiezo por declarar que yo mismo cuando fui nombrado para ocupar mi puesto en el mencionado Consejo no tenía nada claro cuál era su esencia o razón de ser ni su función. Y aún menos qué era lo que se esperaba que yo hiciera.

Pero la cosa cambió cuando, en un pleno del Consejo Social, los nuevos miembros fuimos agrupados por comisiones (tanto en base a nuestras for-

maciones respectivas como a nuestras propias sugerencias) y me correspondió integrarme en la Comisión Académica. A partir de ahí, mis posibles aportaciones –si las ha habido– se concentraron en la discusión de los asuntos que eran derivados a la competencia de tal área y, en algún caso, a la elaboración para su aprobación o no en la misma de alguna propuesta de nueva titulación, como sucedió con la de Antropología Social que iba a implantarse en el Campus de la Universidad de Valladolid en Palencia.

## II. LO QUE REVELAN LOS CONCEPTOS Y TÉRMINOS DEL BORRADOR DE UNA NUEVA LEY

Es interesante, por lo revelador, analizar qué términos y conceptos aparecen en el borrador de la nueva ley de forma recurrente y, sobre todo, desde qué supuestos se construye el texto. Porque, a través del conocimiento de las ideas que se asumen como recomendables, será más fácil vislumbrar el modelo de universidad al que quiere llegarse y cuáles se espera que sean las relaciones entre esta y la sociedad de ahora en adelante. Pues, de entrada, parece darse por hecho que nos hallamos en un momento de transformaciones o –incluso– “de cambio de época” en que la universidad debe adaptarse a dicho contexto de convulsión para estar al día y resultar útil de algún modo. Se dice, por tanto, en el primer apartado de la Exposición de motivos del borrador de la Ley.

“Llega ahora el momento en que (la universidad) ha de volver a demostrar su fuerza adaptándose y acompañando las transformaciones y retos sociales, culturales, tecnológicos, medioambientales, científicos e institucionales que caracterizan el cambio de época que atravesamos.”

Por lo que –de manera bastante acrítica– se decide que el rumbo que lleva el mundo es inevitable o positivo (e incluso ambas cosas), ya que lo que ocurre es que se “ha profundizado la revolución científica y tecnológica, particularmente en el ámbito de la información y la comunicación”; y que siendo esas alteraciones intrínsecamente buenas “la sociedad se ha beneficiado de una digitalización creciente”. No se contempla en absoluto cómo los mencionados y bruscos cambios sucedidos han podido acrecentar también desigualdades y generar una brecha digital entre clases y generaciones. O que La globalización no sólo “ha acrecentado la interdependencia de los países y las regiones a todos los niveles” para bien, sino que está

produciendo la pérdida masiva de empleos y la relegación de trabajos u oficios que van dejando de ser necesarios. Pero se diría que la universidad no tiene nada que decir al respecto, más allá de amoldarse a “los nuevos tiempos” y “actualizar” las formas de enseñanza a tal transformación. La presencialidad –en este nuevo orden de cosas– no sería fundamental en el aprendizaje ni la memoria necesaria, como se no recuerda en la mencionada Exposición de motivos:

“Han surgido nuevos modelos pedagógicos que incorporan metodologías digitales en la actividad docente, recualifican la educación a distancia y obligan a renovar el valor de la presencialidad. La creciente importancia y significación social de la formación a lo largo de la vida complementa la formación universitaria en la juventud. La autonomía del aprendizaje en un entorno digital permite al profesorado centrarse en guiar la reflexión, innovar la experiencia docente, superando así el papel tradicional centrado fundamentalmente en el control de la memorización, habida cuenta de la disponibilidad y accesibilidad de la información a través de Internet.”

En suma, da toda la impresión de que en textos así predomina una concepción, muy extendida hoy, según la cual el mundo académico se estaría quedando atrás respecto a esas transformaciones vertiginosas acaecidas últimamente en la sociedad, de manera que la universidad tendría que buscar un nuevo “nicho” de actividades y –posteriormente– de empleos para sus estudiantes si quiere seguir sirviendo para algo. En este sentido, la reiteración de términos como “digitalización”, “globalización”, “interdependencia” no resulta –en absoluto– casual o inocente. Podría llegar a pensarse que lo que se nos está diciendo es que, si las nuevas tecnologías y máquinas –en general– ya se ocupan de proporcionarnos “conocimiento exprés” y almacenar “sabidurías varias” en una “biblioteca virtual” sostenida sobre una metafórica “nube”, los investigadores o docentes habrán de dedicarse a otros menesteres de utilidad, superando así un papel (denominado como “tradicional”) de “memorización”. O sea, que como los robots hacen muchas de las cosas que solían hacer los humanos –incluidos los académicos– éstos habrán de afanarse ahora en acompañar ese proceso, “guiando e innovando”, que suena algo así como a procurar ser más “divertidos” y no tan “pesados” en sus funciones. Continúa diciéndose en la Exposición de motivos, I:

“Las universidades son, hoy más que nunca, no sólo depositarias del conocimiento, sino productoras de dicho conocimiento. Docencia, investigación y capacidad de compartir y transferir ese conocimiento constituyen funciones centrales de su actividad. En efecto, la Universidad del siglo XXI no puede replegarse en una torre de marfil, sino que tiene que profundizar su inserción, significación y capacidad de servicio con relación al tejido social, cultural y económico.”

Aparece, aquí, por fin la “gran palabra”: producir; que con la de “digitalización” o “tecnificación” —y rentabilidad— centraron algunas de las tensiones y debates entre los representantes de la academia y de la empresa en el seno de las reuniones del Consejo Social al que me he referido anteriormente.

Lo curioso es que, para llevar a cabo, en lo que toca al Consejo Social, esa intención “modernizadora” de las vetustas universidades, la ley plantea emplear un medio de composición y nombramiento de sus miembros abrumadoramente “burocrático” y poco inclinado a la participación ciudadana (Artículo 44.3):

“Por Ley de la Comunidad Autónoma se establecerá la composición del Consejo Social procurando que su funcionamiento sea eficaz y eficiente, y asegurando la presencia de personas procedentes de los sectores social y económico, conocedoras de la actividad y dinámica universitarias, así como la ausencia de conflicto de intereses con la universidad. La ley autonómica también regulará la duración de su mandato y el procedimiento de elección de sus miembros por parte de la Asamblea Legislativa, oída la universidad.”

En cualquier caso, lo que está claro —tras este brevísimo repaso de conceptos y términos clave del texto de la ley— es que la misma toma partido a priori respecto a un tipo o modelo de conocimiento, de sociedad y de mundo a cuyo servicio se pretende poner a la universidad. Es “arte y parte”. No hay el menor atisbo de que se permita que sea la propia institución la que decida su futuro y su papel que, de acuerdo con su trayectoria histórica, habría de ser crítico y esclarecedor en la conformación del mundo del porvenir.

Pues, hoy en día, cuando ciertas innovaciones tecnológicas causan la impresión de habernos transportado a los umbrales de una nueva humanidad

y a las puertas de viajes a otros planetas como Marte, conviene reflexionar sobre detalles en apariencia insignificantes como aquéllos que nos hacen descubrir la rapidez con que lo nuevo se vuelve viejo; o, para decirlo en los términos de Goya en sus “Caprichos”, cómo –demasiadas veces– “el sueño de la razón produce monstruos”. Y la universidad es el lugar adecuado para debatir y valorar la trascendencia de ciertos cambios y la deriva que pueden tomar determinadas transformaciones.

### III. REPENSANDO EL FUTURO DESDE EL PAPEL OTORGADO AL CONSEJO SOCIAL DE LAS UNIVERSIDADES: ¿UNA LEY DE EDUCACIÓN QUE CONSUMA O CONFORMA UN MODELO DE MUNDO?

Un aspecto que el proyecto de la ley en cuestión no parece contemplar es que, actualmente proliferan los perjudicados del globalismo. Y hay que llamarlo así, que no “globalización”, pues como explicó Beck, tal es el nombre que corresponde a la manipulación capitalista –o neocapitalismo global– de la “globalidad”; mientras que “globalización” sería el fenómeno resultante que las innovaciones tecnológicas –comprendidas bajo esa denominación de globalidad– han producido en nuestras vidas (Beck, 1998). Un globalismo que se dejó oficios, ahorros, clases medias y control comunitario o local –entre otras muchas realidades– por el camino de lo virtual. Siendo el espejo despiadado de ello las filas interminables de gente sin trabajo y casa que vaga en USA por las carreteras que van directamente al horizonte del infierno. Los damnificados de un cambio radical y brusco. Los testigos y víctimas de un cambio que ha empezado a triturar tantas y tantas cosas.

Sin embargo, y según ya se ha visto en citas anteriores del mismo texto o borrador de la Ley en cuestión, las referencias a la “digitalización” y al “cambio de época” asumen el advenimiento de la “globalización”; y a este fenómeno como algo inevitable y hasta deseable o positivo. Sin distinciones de ninguna clase entre “globalización”, “globalidad” y “globalismo” ni la menor consideración respecto al papel que la universidad en cuanto a institución podría o debería desempeñar en ese nuevo escenario. Lo cual es mucho asumir, si se tiene en cuenta que la universidad se ha caracterizado a lo largo de los siglos por su actitud reflexiva y siempre crítica ante los acontecimientos que se producían y el rumbo que tomaba la sociedad.

En tal sentido, apreciamos que los párrafos del texto dedicados específicamente al Consejo Social parecen buscar que este sirva de instrumento, medio o “correa de transmisión” de sectores representativos –o más bien dominantes de la sociedad– hacia la universidad y no tanto al revés. Es decir, como un órgano o mecanismo útil para que la universidad ejerza su influencia y proyección, de modo que lo que en el seno de ella se discuta y elabore tenga la importancia que habría tener cara a la elección de un “diseño de mundo” en que criterios como la “ganancia”, “aprovechamiento” o rentabilidad” no constituyan los únicos aspectos preponderantes. Ya que tendría que ser su legado humanístico el que incidiera en las decisiones a tomar por las élites y no al contrario: que unos supuestos y resoluciones ya tomados alteren de forma irreversible las prioridades y funciones que la universidad tuvo durante siglos.

En suma, existían tres posibles opciones al afrontar la elaboración de una nueva Ley como la que aquí se comenta: una, que –asumiendo las realidades ya producidas en un mundo cambiante– eligiera un tipo o modelo de universidades que se adapten a dichas transformaciones sin cuestionar nada; otra, que –aun entendiendo que la educación acompañaría inevitablemente a tales transformaciones– reivindicque que es la universidad (y sólo ella) la que ha de determinar su papel o funciones sociales en el porvenir; y, por último, aquélla opción –que compartimos– según la cual debería procurarse un equilibrio, una compensada interinfluencia que propicie una equivalencia de corrientes que vaya de las sociedades a la universidad y de las universidades a su sociedad.

El texto de la LOSU, que espera el momento de ser aprobado, se escora sensiblemente hacia las posiciones de la primera opción. Y ello resulta preocupante, en especial en lo que toca a las competencias concedidas al Consejo Social, órgano en el que ese necesario equilibrio entre sociedad y universidad se resiente más, siendo como es una institución concebida para facilitar un beneficioso intercambio de ambas figuras y campos. Ya que los “impactos culturales” de la globalización deben analizarse en todas sus dimensiones. Y tanto en su vertiente como positiva: para bien y para mal (Appadurai, 1996).

#### IV. CONCLUSIONES

Para concluir, puede decirse que las funciones y proyección del Consejo Social se ven más mermadas que potenciadas con la nueva Ley. No se avanza en la opción que parecería más correcta y recomendable: la que –merced a los puentes que facilita la existencia de un órgano como el Consejo Social– serviría para desarrollar la colaboración entre los dos mundos principales que, gracias a esa mediación, habrían de acercarse (empresa y academia). Ni se adelanta tampoco en la profundización de la idea de que ese acercamiento redundará en el beneficio y la fertilización de un solo campo o suelo de destinatarios que, al fin y a la postre, es el de los ciudadanos. Porque la finalidad de los consejos sociales se orienta hacia una colaboración entre sectores de la ciencia, el trabajo y la economía que venga a favorecer, en el futuro, la vida de la mayoría de la población: la gente común que labora, estudia y busca –sí– nuevos nichos de empleo, pero para su propio bienestar.

Como bien señala el propio texto en su apartado 1 de la Exposición de motivos –o planteamiento preliminar son muchos los aspectos relacionados con el progreso o mejora de una sociedad que giran en torno a la actividad y correcto funcionamiento de las universidades:

“De la Universidad, y del sistema educativo en su conjunto, depende la educación avanzada de las personas, y lo que ello conlleva con relación a la igualdad de oportunidades para todas y el desarrollo económico, científico y tecnológico de nuestra sociedad en momentos de emergencia climática.”

Pero, paradójicamente, la declaración inicial que encabeza la Ley resulta ser –de alguna manera– contradicha o “traicionada”, como hemos ido desglosando, al no cumplirse –luego– los supuestos que habrían de tenerse en cuenta a la hora de trazar las funciones y líneas de actuación de la universidad –como institución clave para el desarrollo– en el futuro. Ya que, al principio del texto –y en el apartado 1 de la Exposición de motivos– se dice:

“Además, la comunidad universitaria ha constituido a través de la historia un espacio de libertad intelectual, de espíritu crítico, de tolerancia, de diálogo, de debate, de afirmación de valores éticos y hu-

manistas, de aprendizaje del respeto al medio ambiente y de preservación y creación cultural, abierto a la diversidad de expresiones del espíritu humano.”

Y, sin embargo, ha podido comprobarse –a través del presente análisis– cómo se da por hecho que la universidad, renunciando al ejercicio crítico que le es a priori adjudicado, asuma como buenas o insoslayables las derivas de la globalización ideológicamente sesgada que está teniendo lugar en nuestras sociedades. Y comparezca en esa “fiesta de confusión”, cuyo final nada positivo prometía –ni promete–, a modo de mera comparsa. Cuando el desequilibrio y daño social causados por esa globalización que –hasta ahora– viene siendo pilotado por las directrices de un “neo-capitalismo salvaje” atentan –precisamente– contra el bienestar de las personas. Y no es nada fiel a los dictados de una tradición humanística ni siquiera los respeta en lo más mínimo. Pues, como se afirma en el apartado 1 del texto introductorio, la universidad –lejos de servir de herramienta o muleta para la consumación de un muy dudoso modelo de progreso– ha de ser lo que siempre fue:

“La Universidad ha sido, es y debe ser fuente de conocimiento, de bienestar material, de justicia social, de inclusión, de oportunidades y de libertad cultural para todas las edades.”

En definitiva, que la universidad sería un agente principal e irremplazable en la consecución de ese “proyecto humanizador” o la mejora y progreso de lo humano que algunos autores proponen (Fernández, 1999: 5-14). Pues se ha hablado mucho en los últimos tiempos sobre utopías y distopías. Pero la cosa no está como para permitirse bromas a propósito de dicho término. Pues hay instantes en que se confirma lo que un autor como Virilio ya anunciara: que la expansión del cibernundo era “la política de lo peor” (1997) diría que podemos estar entrando en lo que parece el desenlace distópico de los seres humanos y el planeta que habitan: en la gran explosión final o el verdadero apocalipsis. Lo que mueve a reflexionar acerca del papel de la ciencia y el conocimiento en un presente tan delicado como aterrador.

Porque –según hemos visto– existe una cierta tendencia de pensamiento, bastante extendida hoy, según la cual el mundo académico en general –y la universidad como institución en particular– se estarían quedando al margen del progreso del mundo y de la historia. Cuando, en realidad, hay

una responsabilidad indudable de la ciencia en la situación angustiosa que vivimos. Ya que ella debe servir para el conocimiento y mejora o felicidad de los humanos, no para su destrucción.

La tecnología aplicada para el enriquecimiento o la guerra no es —muchas veces— ciencia que merezca esa denominación, sino auténtica fontanería del mal. O esclava del delirio. Y es que cabría afirmar que, en la actualidad, cuando el riesgo de una hecatombe nuclear parece real y posible, tanta culpa hay que adjudicar a los que pusieron esas armas en manos de quienes las tienen —y amenazan con emplearlas— como a los tiranos mismos. O, dicho de otra forma, —y sin que los segundos tengan que ser necesariamente unos déspotas—: nunca debería haberse llegado a una situación en que, merced al inmenso poder destructivo que una arriesgada aplicación de la ciencia coloca al alcance de los gobernantes, la voluntad de unos pocos individuos pueda decidir la continuidad o la desaparición de la humanidad. Puesto que resulta espantosa la sola probabilidad de que ello suceda.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- Appadurai, Arjun: *Modernity at Large. Cultural Dimensions of Globalization*. University of Minnesota. Minneapolis-London, 1996.
- Beck, Ulrich: *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós. Barcelona, 1998.
- Fernández, James W.: “La antropología y el proyecto humanizador. Meditaciones ‘extramuros’ sobre el momento milenio, sus compromisos y sus desafíos: un ensayo”. En *Agora. Papeles de filosofía* 2, 1999.
- Virilio, Paul: *El ciber mundo, la política de lo peor*. Cátedra. Madrid, 1997.



# **EL CONSEJO SOCIAL COMO ÓRGANO DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LA UNIVERSIDAD Y DE SUPERVISIÓN (LIMITADA) DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA**

Luis E. Delgado del Rincón

*Catedrático de Derecho Constitucional,  
Universidad de Burgos*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: EL CONSEJO SOCIAL COMO ÓRGANO DE PARTICIPACIÓN Y DE RELACIÓN DE LA SOCIEDAD CON LA UNIVERSIDAD. – II. DEFINICIÓN Y NATURALEZA DEL CONSEJO SOCIAL. – III. LAS FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LOS CONSEJOS SOCIALES: SU REGULACIÓN EN LA LEY ORGÁNICA DE UNIVERSIDADES, EN LAS LEYES AUTONÓMICAS DE DESARROLLO Y EN LOS ESTATUTOS DE LAS UNIVERSIDADES: III.1. Las competencias económico-presupuestarias y patrimoniales. – III.2. Competencias sobre organización y gestión académicas. – III.3. Competencias de relaciones con la sociedad. – III.4. Otras competencias. – IV. COMPOSICIÓN MIXTA DE LOS CONSEJOS SOCIALES: MIEMBROS AJENOS Y PERTENECIENTES A LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA. – V. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA REGULACIÓN DE LOS CONSEJOS SOCIALES EN EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO. – VI. A MODO DE CONCLUSIÓN. – VII. BIBLIOGRAFÍA

## I. INTRODUCCIÓN: EL CONSEJO SOCIAL COMO ÓRGANO DE PARTICIPACIÓN Y DE RELACIÓN DE LA SOCIEDAD CON LA UNIVERSIDAD

Los Consejos Sociales de las Universidades fueron creados en La Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU), con la finalidad, tal y como dice su Exposición de Motivos, de garantizar “una participación en el gobierno de la universidad de las diversas fuerzas sociales”. De ahí que su art. 14 les definiera como “el órgano de participación de la sociedad en la Universidad” y les atribuyera como principales funciones “la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la Universidad (...), la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad y del rendimiento de sus servicios” y “promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad”. De esta definición y competencias básicas se deduce ya la misión esencial que van a tener los Consejos Sociales en la estructura institucional de las universidades públicas: ser órganos de relación de la sociedad con las universidades para que aquella, que contribuya a su financiación, tenga conocimiento y fiscalice, a través de determinados representantes, sus actividades, especialmente las de carácter económico. De ahí que en su composición se fije ya una regla, que predominen los miembros que representen a diferentes sectores e intereses sociales sobre los que procedan de la comunidad universitaria<sup>1</sup>.

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU)<sup>2</sup>, concreta la posición institucional de los Consejos Sociales, mantiene su con-

---

1 El art. 14 LRU establecía los siguientes criterios para determinar su composición: “a) En sus dos quintas partes, por una representación de la Junta de Gobierno, elegida por ésta de entre sus miembros, y de la que formarán parte, necesariamente, el Rector, el Secretario General y el Gerente. b) En las tres quintas partes restantes, por una representación de los intereses sociales, de acuerdo con lo que establezca una Ley de la Comunidad Autónoma correspondiente. Esta Ley fijará, asimismo, el número total de miembros de dicho Consejo y, en todo caso, preverá la participación de representantes de sindicatos y asociaciones empresariales. Ninguno de los representantes a que alude este párrafo podrá ser miembro de la comunidad universitaria. El Presidente del Consejo Social será nombrado por la correspondiente Comunidad Autónoma”.

2 Modificada, en lo que concierne al Consejo Social, el art. 14, apartado 1º, el primer párrafo del apartado 2º y el apartado 3º, por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 abril (LOMLOU) y el art 8.2 por el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que se declaró inconstitucional y nulo por la STC 26/2016, de 18 de febrero (FJ 5.c)

figuración como órganos de relación y de participación de la sociedad en la Universidad con el objetivo principal de controlar la actividad económica de la Universidad y amplía el abanico de competencias, “respetando la autonomía de las Universidades”. Como legislación básica, remite a las Leyes de las Comunidades Autónomas la regulación específica sobre su composición y competencias, que reproducirán casi miméticamente lo dispuesto en la LOU (al igual que lo harán la mayoría de los Estatutos de las universidades). La Exposición de Motivos de la LOU, tras proclamar una división de funciones que se asignan a diferentes órganos de la universidad, afirma que al Consejo Social le corresponderá una función de control, “la supervisión de la actividad económica de la Universidad y el rendimiento de los servicios, así como la aprobación de los presupuestos”, sin perjuicio de que ejerza también, en determinados supuestos, una función de asesoramiento. El art. 14.2 y otros preceptos de la LOU regulan esas funciones y fines generales, así como competencias más específicas para su consecución. El art. 14.3 LOU establece también algunos criterios para determinar su composición dirigidos al legislador autonómico, aunque no fije porcentajes entre los miembros que representen a diferentes sectores sociales y los que procedan de la comunidad universitaria<sup>3</sup>.

Una vez expuestas las directrices generales sentadas por el legislador estatal sobre los Consejos Sociales en las Exposiciones de Motivos de las diferentes leyes universitarias de la democracia, abordaremos el régimen jurídico de su definición y naturaleza, competencias y composición. De este modo, podremos comprobar la posición del Consejo Social en la estructura institucional de las universidades. Si es un órgano de gobierno, en colaboración con otros; si es un verdadero órgano de control de determinadas actividades de la universidad; si en el ejercicio de sus funciones puede limitar o no la actuación de los órganos directivos de la universidad; o si es un simple órgano consultivo o informador de otras instituciones universitarias. Para ello examinaremos la regulación de la legislación estatal universitaria y la de desarrollo de algunas Comunidades Autónomas (Castilla y León, País

---

3 El precepto precisa que los vocales del Consejo Social han de ser designados “entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social, que no podrán ser miembros de la propia comunidad universitaria”, salvo “el Rector, el Secretario General y el Gerente, así como un profesor, un estudiante y un representante del personal de administración y servicios, elegidos por el Consejo de Gobierno de entre sus miembros”. Asimismo, el “Presidente del Consejo Social será nombrado por la Comunidad Autónoma en la forma que determine la Ley respectiva”.

Vasco, Cataluña y Madrid), así como la de algunos Estatutos de universidades públicas de estas regiones<sup>4</sup>. Finalmente, haremos referencia a la regulación del órgano universitario en el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario

## II. DEFINICIÓN Y NATURALEZA DEL CONSEJO SOCIAL

El art. 14.1 LOU, según se ha dicho y siguiendo lo previsto en la LRU, define al Consejo Social como “el órgano de participación de la sociedad en la universidad”. La mayoría de las Leyes autonómicas a las que se remite la LOU reproducen literalmente este precepto. Así lo hace el art. 81.1 de la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña (LUC). Otras añaden a esa definición alguna precisión más como la Ley 3/2003, de 28 de marzo, de Universidades de Castilla y León (LUCyL), que lo considera como un órgano “de interrelación” entre ambas (sociedad y universidad) (art. 23); o la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco (LSUV), que lo define como el órgano de la universidad a través del cual la sociedad “participa en su gobierno y dirección” (art. 69.1); o la Ley 12/2002, de 18 de diciembre, de los Consejos Sociales de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid (LCSUPCM), que añade los fines que persiguen “conseguir la mayor calidad de sus enseñanzas, potenciar su capacidad investigadora e impulsar el progreso social, económico y cultural de la sociedad en la que se inserta” (art.1.1).

Aunque el art. 14.1 LOU defina escueta y genéricamente al Consejo Social como “el órgano de participación de la sociedad en la universidad” (órgano de representación, aunque sus miembros no se elijan por sufragio universal), para determinar su naturaleza y posición institucional ha de acudir a otros preceptos como el art 13 LOU, que lo incluye entre los “órganos de gobierno de las universidades públicas” y, sobre todo, a los que regulan los diversos tipos de funciones y competencias que, como se verá seguidamente, lo configuran como un órgano de gobierno, de control y consultivo. También a otros artículos reguladores de otros órganos,

---

4 En concreto, el Acuerdo 111/2020, de 30 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Valladolid (EUVA); el Decreto 17/2011, de 15 de febrero, por el que se aprueban los estatutos de la Universidad del País Vasco (EUPV); el Decreto 246/2003, de 8 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Universidad de Barcelona (EUB) y el Decreto 22/2003, de 27 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (EURJC).

como el Consejo de Gobierno, en el que tienen asiento algunos miembros del Consejo Social (art. 15.2 LOU), participando en el ejercicio de sus funciones.

La mayoría de las leyes autonómicas confunden entre los fines y las competencias de los Consejos Sociales, esto es, entre los fines generales que justifican la existencia del órgano y las competencias que les atribuyen las leyes para alcanzarlos. Los fines de los Consejos Sociales están fijados en el art. 14.2 LOU: “la supervisión de las actividades de carácter económico de la universidad y del rendimiento de sus servicios y promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la universidad”. Su consecución podrá lograrse a través de las competencias que les otorgan dicho precepto y otros de la LOU que se refieren a ellos, así como de las que les atribuyen las leyes autonómicas.

### III. LAS FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LOS CONSEJOS SOCIALES: SU REGULACIÓN EN LA LEY ORGÁNICA DE UNIVERSIDADES, EN LAS LEYES AUTONÓMICAS DE DESARROLLO Y EN LOS ESTATUTOS DE LAS UNIVERSIDADES

La LOU regula algunas funciones y competencias de los Consejos Sociales que se corresponden con la posición institucional que tienen en la estructura institucional universitaria y que guardan una relación directa o indirecta con la finalidad de controlar la actividad económica de la universidad y de relacionarla con la sociedad. Las normas de la LOU sobre las funciones y competencias son aplicables a los Consejos Sociales de todas las universidades públicas. La mayoría de las leyes autonómicas recogen dichas funciones y competencias, e incluso las amplían. No obstante, aunque no las establecieran, al ser la LOU una ley básica, se aplicarían a todos los Consejos Sociales de las universidades.

De acuerdo con la legislación aplicable (estatal y autonómica) y siguiendo una clasificación tradicional, podemos distinguir los siguientes tipos de competencias de los Consejos Sociales: a) competencias económico-presupuestarias y patrimoniales; b) competencias sobre organización y gestión académicas; c) competencias de relaciones con la sociedad; y d) otras competencias. Exponemos a continuación algunas de las competencias más re-

levantes de los Consejos Sociales que se incardinan dentro de estos criterios clasificatorios<sup>5</sup>.

### **III.1. Las competencias económico-presupuestarias y patrimoniales**

#### *a) La supervisión de las actividades económicas de la universidad*

Más que una competencia concreta, es uno de los fines que justifican la existencia de los Consejos Sociales. El carácter amplio con el que se formula en el art. 14.2 LOU y en todas las leyes autonómicas, a través de los términos “supervisión de las actividades económicas”, dificulta la concreción de las acciones que puedan incluirse en él. Sin embargo, esa amplitud facilita a los legisladores autonómicos su desarrollo normativo y la posibilidad de introducir diversas funciones como la aprobación de las cuentas anuales y del presupuesto, el conocimiento periódico de su estado de ejecución, la aprobación de modificaciones presupuestarias, o la autorización para el endeudamiento<sup>6</sup>. Para el desempeño de esta competencia supervisora

---

5 Seguimos, con leves variaciones, la sistemática adoptada en la excelente y documentada obra de Boquera Amil, Vicente (dir.), Baranda Díaz, Nuria, Muñoz Castillo, José y Prieto Álvarez, Tomás, *Estudio-propuesta de elementos comunes para las leyes autonómicas reguladoras de los Consejos Sociales de las universidades públicas españolas*, Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas, Las Palmas de Gran Canaria, 2016, p. 18. Disponible en: [https://ccsu.es/wp-content/uploads/2020/10/ebook\\_estudio\\_propuesta\\_elementos\\_comunes\\_2ed.pdf](https://ccsu.es/wp-content/uploads/2020/10/ebook_estudio_propuesta_elementos_comunes_2ed.pdf).

6 Cfr. Boquera Amil, Vicente (dir.), Baranda Díaz, Nuria, Muñoz Castillo, José y Prieto Álvarez, Tomás, *Estudio-propuesta de elementos comunes...*, *ob. cit.*, p. 29, quienes ponen de manifiesto también las dificultades de los Consejos Sociales para ejercer de modo real y efectivo esa función genérica y no solo por la falta de medios. Incluso aportan la existencia de una queja frecuente de los equipos económicos de las universidades, cual es la acumulación de controles sobre su gestión (Tribunal de Cuentas estatal, Consejos de Cuentas autonómicos, Intervención, Órgano de Control Interno, Consejo Social), lo que hace que tengan dedicar una gran parte de su tiempo a presentar rendiciones de cuentas, en muchos casos redundantes. Como bien indican los autores, “los problemas derivados de la existencia de la diversidad de órganos de supervisión no tienen su solución en la eliminación de la actuación de alguno de ellos (...), sino en lograr una coordinación eficaz entre todos: la labor del Consejo Social está perfectamente diferenciada de la función de los órganos de control, interno o externo, de las cuentas de la Universidad, teniendo en cuenta el momento (a posteriori) en que entra en juego su supervisión, su posición institucional como órgano propio de la Universidad (no comisionado de la Administración Pública ni del poder legislativo), y que tiene otras muchas funciones distintas de la supervisión” (p. 29). Baste recordar también que el art. 81.5 LOU impone la obligación a las universidades de rendir cuentas de su actividad ante el órgano de

algunas leyes autonómicas atribuyen a los Consejos Sociales determinadas potestades como las de acceso a la información sobre documentos (art. 89.1) LUC), solicitar la realización de auditorías de las cuentas de la universidad y de sus entidades dependientes (art. 4.c) LCSUPCM; art. 24.1g) LUCyL), o las de relacionarse con el órgano universitario de control interno para ejercer eficazmente su función supervisora. En este sentido, se ha reclamado desde la doctrina y órganos de control externo que se diseñe una relación de dependencia orgánica del órgano universitario de control interno respecto del Consejo Social. Sin embargo, hasta ahora y salvo alguna excepción, no se recoge esta propuesta en la mayoría de las Universidades, entre otros motivos, por no existir una cobertura legal, la falta de medios y de dedicación plena de algunos de los miembros del Consejo Social<sup>7</sup>.

b) La aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la universidad, a propuesta del Consejo de Gobierno (art. 14.2 LOU). Esta competencia se reproduce con algún añadido, e incluso se desarrolla y concreta en las leyes autonómicas (art. 24.1.d) LUCyL; art. 70.e) y f) LSUV; art. 89.c), d) y e) LUC). Así, por ejemplo, el art. 3.a) LCSUPCM dispone que la aprobación del presupuesto anual de la universidad se hará “de acuerdo con las líneas estratégicas y programáticas, y con las líneas directrices y procedimientos aprobados para su aplicación que establezca dicho

---

fiscalización de cuentas de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias que tiene el Tribunal de Cuentas.

7 Como expone en el correspondiente capítulo de este libro el profesor Matia Portilla, la Universidad de Salamanca ha regulado el servicio de auditoría y control interno bajo la dependencia del Consejo Social de la Universidad. No así la mayoría de las Universidades, entre las que está la Universidad de Valladolid, cuyos Estatutos, aprobados en 2020 y normas de desarrollo, mantienen el servicio de control y auditoría bajo la dependencia de la institución controlada. Y ello en contra del informe del Consejo de Cuentas de Castilla y León de 16 de junio de 2020, sobre las cuentas anuales de la Universidad de Valladolid, ejercicio 2016, citado por Javier Matia. Sobre la relación de dependencia del órgano de control interno de la Universidad respecto del Consejo Social, se han pronunciado también el presidente de la Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas, Abril Abadín, Antonio: “Nueva ley universitaria: en dirección contraria a Europa y al futuro”, *The Objective*, 5 de diciembre de 2022, disponible en: <https://theobjective.com/espana/politica/2022-12-03/nueva-ley-universitaria/> y Boquera Amil, Vicente (dir.), Baranda Díaz, Nuria, Muñoz Castillo, José y Prieto Álvarez, Tomás, *Estudio-propuesta de elementos comunes...*, ob. cit., pp. 30-31, quienes, además, consideran, con razón, que no es adecuado que el titular del órgano universitario de control interno sea designado libre y exclusivamente por el Rector, sin la concurrencia de la voluntad del Consejo Social, como se prevé para el nombramiento del Gerente.

Consejo”. También se contempla en todos los Estatutos universitarios (arts. 225.2 y 226.3 EUVA; arts. 205, 207 y 217 EURJC; arts. 69.b), c), 176.7 y 180.2 EUB; arts. 177.1, 235.1 y 2 EUPV).

Aunque en la mayoría de los casos, el Consejo Social se limita a dar el plázet al documento presupuestario que se le presenta con pocos días de antelación, hay que decir que es una competencia mediante la cual esta institución puede desempeñar una función de control económico sobre el equipo de gobierno de la universidad, ya que, si el presupuesto no respondiera a los criterios estratégicos y programáticos aprobados, podría devolverse a la universidad para que lo reelabore. No es frecuente, pero sí existen casos en que se ha producido dicha devolución.

El art. 14.2 LOU incluye como competencia del Consejo Social, junto con la aprobación del presupuesto, la de aprobar la programación plurianual, cuyo alcance no se determina, ni tampoco lo hacen las leyes autonómicas. El art. 70.m) LSUV simplemente encomienda al Consejo Social la función de “aprobar, a propuesta del Consejo de Gobierno de la Universidad del País Vasco, el programa plurianual de inversiones de la universidad”<sup>8</sup>. Parecería lógico que al tiempo que se reconocen estas competencias a los Consejos Sociales, se les otorgara también un “mayor protagonismo en la planificación estratégica universitaria y en la suscripción de los planes plurianuales de financiación o contratos-programa con la Comunidad Autónoma”<sup>9</sup>.

c) El art. 14.2 LOU otorga al Consejo Social la competencia de aprobar las cuentas anuales de la Universidad y las de sus entidades dependientes. Competencia que se replica en las leyes autonómicas (art. 24.e LUCyL; art. 89.e) LUC), sin perjuicio de que alguna de ellas introduzca alguna

---

8 El art. 3.c) LCSUPCM precisa que la aprobación de la programación plurianual a propuesta del Consejo de Gobierno de la Universidad se efectuará por el Consejo Social, al igual que el presupuesto, “de acuerdo con las líneas estratégicas y programáticas y de las directrices y procedimientos aprobados para su aplicación que establezca dicho Consejo”.

9 *Vid.* Boquera Amil, Vicente (dir.), Baranda Díaz, Nuria, Muñoz Castillo, José y Prieto Álvarez, Tomás, *Estudio-propuesta de elementos comunes...*, *ob. cit.*, p. 27. La LCSUPCM es de las pocas leyes autonómicas que atribuyen al Consejo Social la competencia de “aprobar los proyectos de convenios y contratos programa plurianuales que se pudieran formalizar con la Comunidad de Madrid, que incluirán sus objetivos, financiación y evaluación del cumplimiento de los mismos” (art. 3.c)

previsión como la del art. 3.a) LCSUPCM, que establece que “la cuenta general de la Universidad deberá ir acompañada de una memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados y del coste de los mismos”.

*d) La aprobación de actos de disposición de los bienes de dominio público y patrimoniales de la universidad*

El art. 80.3 LOU encomienda a los Consejos Sociales la competencia de aprobar los actos de disposición, acordados por la Universidad, de los bienes de dominio público y de los patrimoniales, de conformidad con las normas que, a este respecto, determine la Comunidad Autónoma. Competencia que es recogida con algunas precisiones por las leyes autonómicas, como el art. 3.f) LCSUPCM, que prevé que la aprobación del Consejo Social será de los actos de disposición respecto de los bienes inmuebles y de los muebles que él haya calificado de extraordinario valor; o el art. 89.j y k) LUC, que asigna al Consejo Social la competencia de “velar por el patrimonio de la universidad y aprobar la desafectación de los bienes de dominio público de la universidad”, y la de “autorizar al rector o rectora a adoptar los acuerdos de adquisición, disposición y gravamen de bienes inmuebles y, a partir de los límites que apruebe el consejo social, de los bienes muebles de la universidad, los títulos de valor y las participaciones sociales”. Esta competencia se incluye también en algunos Estatutos universitarios que exigen la autorización previa del Consejo Social al acuerdo que adopte el Consejo de Gobierno (art. 215 EUVA; art 203 EURJC; art. 69.f) y 172.2 EUB).

*e) La aprobación de tasas, precios públicos y complementos retributivos al profesorado*

El art. 81.3.c) LOU atribuye a los Consejos Sociales la determinación de “los precios de enseñanzas propias, cursos de especialización [distintos de los relativos a la obtención de títulos universitarios oficiales] y los referentes a las demás actividades autorizadas a las Universidades” (por ejemplo, por cesión de instalaciones universitarias), los cuales deberán ser, “en todo caso, aprobados junto con los presupuestos anuales en los que se deban aplicar”. Esta competencia la recogen todas las leyes autonómicas de modo similar a la LOU (art. 89.i) LUC; art 70.n) LSUV). También lo hacen los Estatutos de algunas universidades (art. 219 EUVA; art. 69.d) EUB ); art. 87.3 EUPV).

Los arts. 55.2 y 69.3 LOU encomiendan también al Consejo Social, a propuesta del Consejo de Gobierno, la competencia de acordar para el personal docente e investigador contratado y funcionario la asignación de complementos retributivos adicionales establecidos por las Comunidades Autónomas y ligados a méritos individuales docentes, investigadores, o de gestión). Competencia que se incluye también en las leyes autonómicas (art. 3.h) LCSUPCM; art 70.l) LSUV; art. 24.2.c) LUCyL; art. 90.b) LUC), previa valoración de los méritos por el órgano de evaluación externa determinado por la Comunidad Autónoma. Competencia que establecen igualmente algunos Estatutos universitarios (art. 133 EUVA; el art 133 EURJC; art. 69.j) EUB).

#### *f) Operaciones de endeudamiento*

Se trata de una competencia coherente con uno de los fines de los Consejos Sociales, la supervisión de la gestión económica de las actividades universitarias. No está contemplada expresamente en la LOU (aunque sí de forma indirecta en el art. 81.3), a diferencia de algunas leyes autonómicas que sí lo hacen (art. 24.1.h) LUCyL; art 3.b) y k) LCSUPCM; art. 89.f), g) y h) LUC). Esta última, de modo más amplio, establece que al Consejo Social le corresponde “f) acordar las propuestas de operaciones de endeudamiento y de aval que la universidad presente al departamento competente en materia de universidades, para que sean autorizadas por el Gobierno de la Generalidad, de acuerdo con la normativa vigente...” y “h) acordar, a propuesta del órgano competente de la universidad, las solicitudes de crédito extraordinario o suplementos de crédito, siempre que haya de hacerse un gasto que no pueda ser aplazado para el ejercicio siguiente y para el cual no haya crédito consignado en el presupuesto, o bien sea insuficiente o no ampliable”. A esta competencia se refieren también algunos Estatutos universitarios (art. 69.e) EUB).

### **III.2. Competencias sobre organización y gestión académicas**

#### *a) La implantación de nuevas titulaciones oficiales y creación o supresión de centros universitarios*

El art. 8.2 LOU, modificado por la LOMLOU de 2007 y el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, establecía que tanto la implantación o supresión de títulos universitarios oficiales, como la creación, modificación

y supresión de centros, será acordada por la Comunidad Autónoma, a iniciativa propia o a iniciativa de la universidad mediante propuesta del Consejo de Gobierno, en ambos casos con informe previo favorable del Consejo Social<sup>10</sup>. Este precepto fue declarado inconstitucional y nulo, en la redacción dada por el art. 6.2 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, por la STC 26/2016, de 18 de febrero (FJ 5.c), como consecuencia de la remisión que hace el precepto del Decreto-ley a una norma reglamentaria posterior para que el Gobierno apruebe los requisitos básicos para la creación, mantenimiento y supresión de los centros o para la implantación o supresión de títulos universitarios oficiales. y estructuras. Para el Tribunal, “esta remisión a una norma posterior, que a la vez exige la consulta previa a dos órganos consultivos, impide considerar que se ha cumplido el requisito de la conexión de sentido entre la medida y la situación de urgencia que se pretende atender” con el Decreto-ley.

Esta competencia se recoge expresamente en algunos Estatutos universitarios (art. 15.1 EUVA; arts. 12 y 172.2 EURJC; arts. 21.2 y 42.1 EUB). Estos siguen el criterio del art. 8.2 LOU, modificado por la LOMLOU de 2007 y el Real Decreto-ley 14/2012, al exigir el informe previo favorable del Consejo Social para la creación, modificación y supresión de centros o institutos universitarios.

*b) La creación de entidades públicas o privadas para el desarrollo de los fines de las universidades*

El art. 84 LOU atribuye a los Consejos Sociales, “para la promoción y desarrollo de sus fines”, la competencia de aprobar “la creación por las Universidades, por sí solas o en colaboración con otros, de entidades públicas o privadas, empresas, fundaciones u otras personas jurídicas”. La mayoría de las leyes autonómicas contienen esta competencia en términos similares o idénticos a la LOU (art. 3.j) LCSUPCM; art. 24.4.g) LUCyL; art. 88.b) LUC y art. 70.g) LSUV), aunque esta última norma condiciona esta competencia del Consejo Social a la iniciativa del Consejo de Gobierno de la Universidad (aunque la LOU no haya previsto la iniciativa de este órgano).

---

10 A diferencia del sistema anterior, en el que el Consejo Social proponía a la Comunidad Autónoma la implantación de las titulaciones oficiales o la creación de los centros universitarios, previo informe del Consejo de Gobierno. Sistema seguido también por las leyes autonómicas anteriores a la modificación de la LOU por la LOMLOU. Véanse los arts. 6.a) y b) LCSUPCM y 70.b) LSUV.

Algunos Estatutos universitarios recogen también esta competencia de los Consejos Sociales (art. 120.1 EUVA; art. 118.1 EUB).

*c) Normas sobre la permanencia de los estudiantes en la Universidad*

Según el art. 46.3 LOU, corresponde a los Consejos Sociales, “previo informe del Consejo de Universidades”, aprobar “las normas que regulen el progreso y la permanencia en la Universidad de los estudiantes, de acuerdo con las características de los respectivos estudios”. Las leyes autonómicas reproducen prácticamente de forma literal esta norma de la LOU, añadiendo que la competencia la ejerce el Consejo Social a propuesta del Consejo de Gobierno (art. 24.4.f LUCyL; art. 70.d LSUV). Se trata de una competencia inspirada en la exigencia de un aprovechamiento responsable por parte de los estudiantes de los fondos públicos destinados a su formación. También la contemplan expresamente algunos Estatutos universitarios (art. 179.3 EUVA; art. 169 EURJC; art. 129 EUB).

*d) La supervisión del funcionamiento y rendimiento de los servicios de la universidad*

Esta competencia de los Consejos Sociales, prevista en el art. 14.2 LOU, está relacionada con el fin de la supervisión de las actividades económicas. Nos remitimos a lo expuesto anteriormente en él sobre los problemas para ejercer la función derivadas de su formulación genérica e indeterminada. Para el desarrollo correcto de esta función supervisora algunas leyes autonómicas atribuyen a los Consejos Sociales determinadas potestades como las de obtención de la información necesaria de autoridades académicas, servicios o centros; solicitar informes o inspecciones a órganos externos o la de colaborar con la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario autonómica en la supervisión y evaluación de la calidad, rendimiento y viabilidad económica y social de la universidad o servicios (art. 88.d LUC; art. 4.b) LCSUPCM).

*e) Personal Docente e Investigador y Personal de Administración y Servicios*

La LOU no contiene una norma que atribuya expresamente a los Consejos Sociales la competencia de aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del Personal de Administración y Servicios (PAS) y del Personal Docente e Investigador (PDI). Sin embargo, se trataría de una

competencia inserta en la más genérica de aprobación del presupuesto universitario, puesto que uno de sus capítulos versa sobre el personal de la universidad. Aun así, convendría incluir expresamente en la ley estatal la asignación de esta competencia a los Consejos Sociales<sup>11</sup>. Algunas leyes autonómicas sí la contienen de forma expresa para la aprobación de la RPT del PAS y sus modificaciones (art. 24.2.b) LUCyL; art. 90.c) LUC); para las modificaciones en la plantilla del profesorado (art. 70.k) LSUV); o para informar, con carácter previo a su formalización, los convenios colectivos del personal laboral de la universidad (art. 90.e) LUC). Otras la recogen de modo indirecto al estar relacionada con la aprobación del presupuesto<sup>12</sup>. Algunos Estatutos universitarios también la incluyen en su articulado (art. 112 EURJC; art. 166.1 EUB). El art 139 EUVA establece con más detalle que el Consejo Social será informado de la RPT aprobada por el Consejo de Gobierno, con ocasión de la aprobación del presupuesto, pero con un lí-

---

11 El Tribunal Constitucional, en la STC 26/1987, de 27 de febrero (FJ 9), declaró inconstitucional y nulo el art. 47.3 LRU de 1983, que atribuía a los Consejos Sociales la potestad decisoria de acordar modificaciones realizadas por las universidades en la plantilla del profesorado, por “afectar al contenido esencial de la autonomía universitaria”. Como se indica en algunos de los Votos particulares (de los magistrados Diez Picazo y Rubio Llorente), si se reconoce la legitimidad de un órgano, como hace la sentencia, no podrían declararse inconstitucionales los preceptos que le atribuyen funciones, por ser contrarias a la autonomía universitaria. Según afirma el magistrado Rubio Llorente, “resulta ontológicamente imposible que la autonomía de una persona jurídica de Derecho público resulte vulnerada por las atribuciones conferidas a uno de sus órganos cuyos actos son, por definición, actos de la persona misma. Pero es que, además, las facultades que en estos preceptos se atribuyen al Consejo Social son puramente organizativas, sin que ni de lejos ni de cerca interfieran con la libertad de cátedra ni con ningún otro elemento discernible del evanescente concepto de la libertad académica”. Acerca de esta cuestión y de la configuración constitucional de la autonomía universitaria como un derecho fundamental (art. 27.10 CE), cuya titularidad ostentan las universidades, *vid.*, entre otros, Torres Muro, Ignacio, *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*. Madrid, 2005, pp. 41 ss.; Cámara Villar, Gregorio: “La autonomía universitaria en España hoy, entre el mito y la realidad”. *Revista catalana de dret públic* núm 44, 2012, p. 80 y ss.; Capodiferro Cubero, Daniel: “La configuración legal de la autonomía universitaria en el ordenamiento español”. En Gavara de Cara, Juan Carlos (ed.): *La autonomía universitaria. Un reconocimiento constitucional entre la aplicación práctica y la configuración legislativa*. Bosch. Barcelona, 2018, pp. 25 y ss. y Matia Portilla, Francisco J., “Los límites de la Autonomía de las Universidades Públicas”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 37, 2022, pp. 3 y ss.

12 El art. 3.a) LCSUPCM ya establece que en el presupuesto “al estado de gastos corrientes se acompañará la relación de puestos de trabajo de todo el personal de la Universidad, especificando la totalidad de sus costes. Los costes del personal docente e investigador, así como de administración y servicios, deberán ser autorizados por la Comunidad de Madrid”.

mite: ya que si bien en este acto el Consejo Social puede aprobar o enmendar la cuantía de las plazas de plantilla, lo que no puede hacer es “prejuizar el número ni el carácter de las plazas docentes” (que es una competencia del Consejo de Gobierno en materia de personal). Este precepto también prevé que “las modificaciones de la RPT que comporten incremento del gasto precisarán autorización del Consejo Social”.

#### *f) Nombramiento y cese del Gerente*

El art. 23 LOU establece que el Gerente, a propuesta del Rector, será “nombrado por este de acuerdo con el Consejo Social, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia”. Por tanto, para su nombramiento se requiere la voluntad concurrente de dos órganos, el Rector y el Consejo Social, aunque a propuesta y con una intervención más decisiva del primero. Así lo prevén también la mayoría de las leyes autonómicas y Estatutos universitarios (art. 7.1 LCSUPCM; art. 24.2.a) LUCyL; art. 71.2 f) EUB; art. 190.1 EUPV; art. 85.2 EURJC), aunque no todas atribuyen el mismo papel al Consejo Social. Así, algunas precisan que el Rector presenta la propuesta y el Consejo Social la acuerda o no (art. 90.f) LUC). Otras, sin ajustarse a lo dispuesto en la LOU, limitan la intervención del Consejo Social a ser meramente oído en una decisión adoptada libremente por el Rector (art. 70.q) LSUV). Sobre el cese del Gerente, la LOU y la mayoría de las leyes autonómicas guardan silencio. Debería de exigirse también el mismo acuerdo de voluntades del Rector y del Consejo Social. De los Estatutos universitarios, el art. 71.2 f) EUB precisa que la separación del Gerente corresponde al Rector, pero oído el Consejo de Gobierno que preside (no el Consejo Social) y el Estatuto de la Universidad de Valladolid que el cese es decisión del Rector, previa mera consulta al Consejo Social (art. 9.3 EUVA).

#### *g) Convenios y contratos suscritos por las universidades*

Nada dice la LOU sobre la competencia de los Consejos Sociales para ser informados o aprobar convenios o contratos suscritos por las universidades. Por el contrario, algunas leyes autonómicas sí recogen esta competencia en la que los Consejos Sociales tienen un papel diferente. Así, el art. 24.1.j) LUCyL les atribuye la competencia de “informar los convenios de carácter económico”; el art. 89.1) LUC la de ser “informados, directamente por la universidad o mediante otras entidades, de la formalización de los contratos y los convenios que comportan gastos o ingresos para la universidad”;

los arts. 24.4.d) LUCyL y 88.f) LUC la de aprobar los conciertos o convenios entre la Universidad y las instituciones sanitarias; o la del art. 5.c) LC-SUPCM de “promover y conocer la celebración por la Universidad o por las fundaciones o entidades constituidas por ella, de contratos o convenios para la realización de trabajos de carácter científico o técnico”. También lo hacen algunos Estatutos de las universidades asignando un papel diferente a los Consejos Sociales (art. 216 EURJ; art. 132.2 EUPV).

### **III.3. Competencias de relaciones con la sociedad**

Es un conjunto de competencias que responden al concepto y a uno de los fines para los que se crean los Consejos Sociales como órganos de participación de la sociedad en la universidad.

#### *a) Colaboración de la sociedad en la financiación de la universidad*

El art. 14.2 LOU atribuye de forma genérica a los Consejos Sociales la función de promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la universidad. Se trata de una función que es un fin en sí misma, pues para su consecución la ley dota a los Consejos Sociales de diversas competencias. La legislación autonómica reproduce literalmente esta función (art. 24.1.b) LUCyL; art. 2 LCSUPCM), si bien algunas leyes introducen leves matices o añadidos, como el art. 89.b) LUC, que incluye la competencia de “estimular la inversión en investigación de las empresas y su colaboración en la investigación universitaria”; o el art. 70.a) LSUV, que añade la competencia de promover el mecenazgo, esto es, la participación de la sociedad en “el patrocinio de las actividades universitarias”. Así lo hace también el art. 24.1.e) LUCyL, que incluso, a tal fin, le impone la obligación de aprobar un plan anual de actuaciones. En la misma línea se pronuncia los Estatutos de las universidades (art. 67 EUB).

#### *b) Aprobación de un plan anual de relaciones de la universidad con el entorno social y económico*

El art. 14.2 LOU, modificado por la LOMLOU, tras enunciar la función-fin anterior y para su consecución, asigna a los Consejos Sociales la competencia de aprobar “un plan anual de actuaciones destinado a promover las relaciones entre la universidad y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de la actividad universitaria”.

Para ello, podrán disponer de la información y asesoramiento de las entidades de evaluación estatal y autonómicas. Las leyes autonómicas recogen también esta competencia de los Consejos Sociales de promover las relaciones entre la universidad y su entorno cultural, profesional, económico y social (art. 5.b) LCSUPCM; art. 89.a) LUC), si bien no incluyen, al menos las anteriores a la reforma de la LOMLOU en 2007, la aprobación del plan anual de actuaciones, salvo el art. 24.4.b) LUCyL (modificado en 2010). Algunas de ellas introducen el fin perseguido por esta competencia, “acercar y dar a conocer las actividades universitarias” (art. 5.b) LCSUPCM); o como “contribución de la Universidad al desarrollo sostenible de su entorno local y regional”. Se ha criticado, por “problemática”, la atribución de esta competencia de aprobación de un plan de actuaciones sobre las relaciones entre la universidad y su entorno, a los Consejos Sociales, debido a que puede ser “redundante”, e incluso provocar conflictos con los órganos de gobierno universitarios, más aún cuando las universidades cuentan con planes estratégicos que versan sobre cuestiones que se incluirían también en los planes elaborados por los Consejos Sociales<sup>13</sup>.

c) *Designación de vocales del Consejo Social como miembros del Consejo de Gobierno*

El art. 15.2 LOU, tras la modificación de la LOMLOU, establece que “cuando así lo determinen los Estatutos, podrán ser miembros del Consejo de Gobierno hasta un máximo de tres miembros del Consejo Social, no pertenecientes a la propia comunidad universitaria”. Estamos ante una deslegalización de esta materia al remitirse la LOU directamente a los Estatutos de las universidades (“cuando así lo determinen”) y no a las leyes autonómicas de desarrollo. En este sentido, algunas de ellas, incluso anteriores a la reforma de la LOMLOU, siguen el criterio adoptado en la LOU sobre el número máximo de tres vocales del Consejo Social que pueden designarse como miembros del Consejo de Gobierno. De hecho, lo fijan en tres, eso sí, sin remitirse a lo que puedan disponer los Estatutos (art. 7.2. LCSUPCM; art. 90.a) LUC; art. 29.2 LUCyL), salvo el art. 29.2 LUCyL, que lo hace al Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Social para regular su nombramiento. Los Estatutos universitarios han establecido un número de dos (art. 175.2 EUPV) o tres (art. 81.1.b EUVA) vocales del Consejo Social en el Consejo de Gobierno.

---

13 Cfr. Boquera Amil, Vicente (dir.), Baranda Díaz, Nuria, Muñoz Castillo, José y Prieto Álvarez, Tomás, *Estudio-propuesta de elementos comunes...*, ob. cit., p. 39.

### **III.4. Otras competencias**

La LOU no introduce una cláusula competencial abierta en virtud de la cual los Consejos Sociales puedan asumir otras funciones o competencias que les encomienden otras leyes estatales o autonómicas de desarrollo. Las leyes autonómicas, en cambio, sí han incluido un precepto en según el cual los Consejos Sociales pueden asumir cualquier otra función que les sean atribuidas por otras normas. Así lo hace el art. 7.3 LCSUPCM, que se remite para ello a “la legislación estatal o autonómica”; o el art. 91. LUC, que se remite solo a los Estatutos de las universidades o a “otra normativa interna de la universidad”.

Son numerosas las nuevas competencias que han sido atribuidas por las leyes autonómicas a los Consejos Sociales, ya sean decisorias, mediante la aprobación de acuerdos, o consultivas o de impulso de propuestas en diferentes ámbitos. Pueden citarse, entre otras: conocer, aprobar o colaborar en la elaboración del plan estratégico de la universidad (art. 4.a) LCSUPCM; art. 24.3.g) LUCyL; art. 88.a) LUC); instrumentar o supervisar la política de becas, ayudas exenciones y créditos a los estudiantes y a la investigación (art. 70.j) LSUV; art. 24.4.a) LUCyL; art. 90.h) LUC); promover la realización de prácticas profesionales de los estudiantes en empresas u otras entidades sociales y potenciar el desarrollo de programas de formación a lo largo de la vida (art. 5.d) y f) LCSUPCM); estimular la inversión en investigación de las empresas y su colaboración en la investigación universitaria (art. 89.b) LUC); impulsar y supervisar iniciativas que redunden en la mayor calidad de la docencia, la investigación y de la gestión universitarias (art. 5.a) y d) LCSUPCM); promover la transferencia y la aplicación de los conocimientos generados en la universidad para una mayor contribución al progreso tecnológico, al crecimiento sostenible y al desarrollo social (art. 24.4.k) LUCyL).

### **IV. COMPOSICIÓN MIXTA DE LOS CONSEJOS SOCIALES: MIEMBROS AJENOS Y PERTENECIENTES A LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA**

El art. 14.3 LOU remite a las leyes autonómicas la regulación de la composición de los Consejos Sociales, que habrán de respetar dos condiciones: a) que sus miembros sean designados entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social; b) que no sean miembros de la propia comunidad universitaria, salvo “el Rector, el Secretario General y

el Gerente” (miembros natos), así como “un profesor, un estudiante y un representante del personal de administración y servicios, elegidos por el Consejo de Gobierno de entre sus miembros”<sup>14</sup>.

Para un ejercicio independiente de las funciones encomendadas a los Consejos Sociales, especialmente de la función de control de la actividad económica sobre el equipo de gobierno, la mayoría de los miembros del Consejo Social han de ser ajenos a la comunidad universitaria. De ahí que la LOU limite a tres los miembros del equipo directivo que pueden formar parte del Consejo Social, indicando quienes son: Rector, Secretario General y Gerente. Aun así, el Consejo de Gobierno puede designar a tres más en representación de los colectivos que integran la universidad.

La legislación autonómica, respetando los criterios mínimos fijados en la LOU sobre la composición del órgano, regula de forma diversa el número de vocales, el tipo de personalidades y las instituciones que los designan. En la ley catalana son 15 los miembros del Consejo Social, 6 procedentes de la comunidad universitaria (art. 83 LUC) y 9 representativos de la sociedad catalana: 2 nombrados por el Parlamento de Cataluña, 3 por el Gobierno de la Generalidad, 1 por los entes locales 1 por las organizaciones sindicales, 1 por las organizaciones empresariales y 1 antiguo alumno (art. 82 LUC). En la ley madrileña son 19 los vocales del Consejo Social, 6 pertenecientes a la comunidad universitaria y 13 representantes de los intereses sociales: 2 designados por las asociaciones empresariales, 2 por los sindicatos, 1 por las entidades locales, 4 por fundaciones o empresas y 4 por la Asamblea de Madrid, entre personas de reconocido prestigio en los ámbitos científico, cultural, artístico o tecnológico (art. 83 LCSUPCM). En la ley castellano y leonesa son 29 los miembros del Consejo Social: 6 procedentes de la comunidad universitaria y 23 entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social: 6 a propuesta

---

14 La STC 26/1987, de 27 de febrero (FJ 9), estableció que nada había que objetar a la opción del legislador (en la LRU) sobre la composición del Consejo Social, en la que es mayoritaria la participación de los representantes de los intereses sociales que la de los miembros de la comunidad universitaria. Entre otros motivos, porque las funciones que se atribuyen al Consejo Social responden a su finalidad específica de ser el órgano de participación de la sociedad en las Universidades y no afectan al contenido esencial de la autonomía de éstas. El Tribunal considera también que la referencia legal expresa como participantes necesarios del Consejo Social a los representantes de sindicatos y asociaciones empresariales no es una injerencia en las atribuciones de la Comunidad Autónoma.

de las organizaciones empresariales, 6 a propuesta de las centrales sindicales, 1 a propuesta de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León, 1 a propuesta de la Consejería competente en materia de Parques Tecnológicos o Científicos, 6 a propuesta de la Consejería de Educación y Cultura y 3 a propuesta de las Cortes de Castilla y León (art. 25 LUCyL). En la Ley vasca son 23 los miembros del Consejo Social: 6 pertenecientes a la comunidad universitaria y 17 representativas de los intereses sociales: 8 designadas por el Parlamento Vasco, 3 por las Juntas Generales de cada territorio histórico, 3 por las organizaciones sindicales y 3 por la Confederación Empresarial Vasca (art. 71 LSUV).

Todos los Estatutos de las universidades observan los criterios establecidos en la legislación estatal y autonómica para la composición del Consejo Social, sin perjuicio de que algunos de ellos se refieran solo a los miembros procedentes de la comunidad universitaria (art. 78 EUVA; art. 35 EURJC; art. 167.1 y 2 EUPV; art. 68 EUB).

Asimismo, en todas las leyes autonómicas, el Presidente del Consejo Social es designado por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma o su Presidente, a propuesta del Consejero competente en materia de universidades y, en Castilla y León, además, oído el Rector.

## V. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA REGULACIÓN DE LOS CONSEJOS SOCIALES EN EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

El Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario (PLOSU)<sup>15</sup>, en su Exposición de Motivos, tras proclamar los principios “de transparencia y rendición de cuentas de las universidades públicas, en correlación con el desarrollo y protección de su autonomía”, afirma también que “en lo referente a las estructuras internas y la gobernanza de la Universidad, la Ley refuerza la autonomía universitaria en el marco de las bases comunes del sistema universitario, la necesaria conexión y colaboración con el entorno en el que se inserta la universidad mediante el Consejo Social”.

---

15 El texto del Proyecto de Ley que manejamos es el procedente del Dictamen emitido por la Comisión de Ciencia, Innovación y Universidades, así como de los escritos de mantenimiento de enmiendas para su defensa ante el Pleno del Congreso, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, nº 111.4, de 21 de diciembre de 2022.

Aunque el PLOSU amplía la autonomía de las universidades, al menos en su faceta de autonomía organizativa, el legislador estatal y autonómico no dejan excesivo margen a las universidades para regular los Consejos Sociales. El art. 44.1 PLOSU, sobre las normas generales de gobernanza, representación y participación en las universidades públicas, obliga a las universidades a que establezcan y regulen en sus Estatutos el Consejo Social. No sucede así con otros órganos, como los Consejos de Escuela y de Facultad o los Consejos de Departamento, cuya creación es ahora facultativa para las universidades, lo que puede dar lugar a otros problemas.

El PLOSU, a diferencia de la LOU, regula con cierta extensión el Consejo Social recogiendo en el art. 47 su definición como “el órgano de participación y representación de la sociedad” (apartado 1º), sus fines y funciones esenciales, mediante la enumeración de una amplia lista no cerrada, ya que se remite a “otras funciones que la Ley de la Comunidad Autónoma determine” (apartado 2º) y su composición, según lo que disponga también la Ley de la Comunidad Autónoma, que establecerá, para que “su funcionamiento sea eficaz y eficiente”, el estatuto de sus miembros, garantizando “la presencia de personas propuestas por los diferentes sectores representativos de la vida económica, social y cultural del entorno” (apartado 3º).

En la definición del Consejo Social, el PLOSU añade al significado clásico de órgano de participación y representación de la sociedad, su consideración de “espacio de colaboración y rendición de cuentas” de la universidad ante la sociedad. En relación con las competencias, el art. 47.2 PLOSU, enumera algunas “funciones” a las que identifica como “esenciales”, al responder a sus fines generales<sup>16</sup>. Al igual que en la LOU, la mayoría son

---

16 En concreto, detalla las siguientes: “a) Elaborar, aprobar y evaluar un plan trienal de actuaciones dirigido prioritariamente a fomentar las interrelaciones y cooperación entre la universidad“ y su entorno; “b) Informar, con carácter previo, la oferta de titulaciones oficiales y de formación permanente, así como la creación y supresión de centros propios y en el extranjero”; c) Promover acciones para facilitar la conexión de la universidad con la sociedad”; “d) Promover la captación de recursos económicos”; “e) Analizar y valorar el rendimiento de las actividades académicas y proponer acciones de mejora”; “f) Informar sobre las normas que regulen el progreso y la permanencia del estudiantado en la universidad”; “g) Contribuir a la incorporación de las previsiones del plan trienal de actuaciones en los presupuestos, y aprobarlos, así como supervisar las actividades de carácter económico de la universidad y aprobar las cuentas anuales de la institución universitaria”; “h) Crear, de mutuo acuerdo con el Consejo de Gobierno de cada universidad, comisiones conjuntas”; “i) Aprobar, a propuesta del Consejo de Gobierno, el Plan Plurianual de Financiación de la universidad y realizar su

competencias que tienen por objeto ratificar decisiones o acuerdos de otros órganos, como el Consejo de Gobierno. Introduce también una cláusula abierta, en virtud de la cual podrán “ejercer aquellas otras funciones” que determine el legislador autonómico de desarrollo. Del mismo modo que la LOU, el PLOSU concreta algunas de esas funciones a lo largo del articulado (art. 57, en relación con el presupuesto) y regula otras como la aprobación de actos de disposición de bienes muebles e inmuebles (art. 58.3); la aprobación de la creación de fundaciones públicas y otras personas jurídicas públicas (art. 63); o la asignación de retribuciones adicionales al PDI, a propuesta del Consejo de Gobierno (art. 76).

Llama la atención la competencia de los Consejos Sociales de participar en el Consejo de Gobierno, exigiendo que sea “con voz y voto,”, aunque se remita seguidamente a lo que establezcan los Estatutos y no las leyes autonómicas que, por otro lado, tienen fijado ya un número máximo de tres miembros del Consejo Social en el Consejo de Gobierno (sin que el PLOSU diga nada al respecto). Es un acierto la previsión de crear, de mutuo acuerdo con el Consejo de Gobierno, comisiones conjuntas, que facilitarán el trabajo y la adopción de acuerdos por sus plenos, evitando algunos conflictos. Algunos Estatutos de universidades cuentan ya con la posibilidad de constituir una comisión mixta formada por el Rector, el Presidente del Consejo Social y dos vocales elegidos por cada uno de los plenos del Consejo de Gobierno y el Consejo Social para resolver los conflictos de atribuciones que pudieran surgir entre dichos órganos (art. 43.3 EUVA).

Como se ha visto, la mayoría de las funciones atribuidas por el PLOSU a los Consejos Sociales ya se contemplan en las leyes autonómicas de desarrollo de la LOU. No obstante, el legislador autonómico tendrá que adaptar su normativa cuando se apruebe la LOSU, particularmente en relación con las nuevas funciones o con las matizaciones o añadidos que introduce para algunas de ellas. Ahora bien, si el legislador autonómico no actualizara sus leyes, las normas de la LOSU serán de aplicación directa y las universidades tendrán que cumplirlas e incorporarlas a sus Estatutos.

---

seguimiento”; “j) Aprobar las asignaciones de los complementos retributivos”; “k) Participar, con voz y voto, en el Consejo de Gobierno de acuerdo con lo que se establezca en los Estatutos”; “l) Velar por el cumplimiento de los principios éticos y de integridad académica, así como de las directrices antifraude”.

El art. 44.4 PLOSU afirma genéricamente que para “el adecuado cumplimiento de sus funciones, el Consejo Social dispondrá de una organización de apoyo con recursos suficientes” y que la ley autonómica de desarrollo “podrá contemplar la dotación de un presupuesto propio del Consejo Social”. Ante esa falta de precisión, existe la posibilidad de que las cosas continúen como están y que los Consejos Sociales no dispongan de los medios suficientes para ejercer sus competencias de forma eficaz<sup>17</sup>.

En relación con la composición del Consejo Social, el PLOSU, al igual que la LOU, remite su regulación a las leyes autonómicas. No obstante, obliga a incluir en ellas “un estatuto de sus miembros” (algunas no lo tenían). También establece la composición mixta del Consejo Social, presumiéndose una mayoría (aunque no lo diga expresamente) de los miembros propuestos por los diferentes sectores representativos de la vida económica, social y cultural del entorno sobre los procedentes de la comunidad universitaria, que siguen siendo seis: “el Rector o Rectora, el o la Gerente, el Secretario o Secretaria General, así como un representante del personal docente e investigador, otro del personal técnico, de gestión y de administración y servicios, elegidos por el Consejo de Gobierno de entre sus miembros, y un tercero del Consejo de Estudiantes, elegido por el propio Consejo, todos ellos con voz y voto”.

El PLOSU introduce como novedad que los vocales propuestos en representación de los diferentes sectores sociales, económicos o culturales serán designados todos por “la Asamblea Legislativa, oída la universidad”. Hecho que ha sido criticado por los riesgos de politización del órgano y porque pueden quedar fuera de los Consejos Sociales sectores sociales de interés para estos órganos como los vocales elegidos por los sindicatos u organizaciones empresariales<sup>18</sup>. No obstante, los parlamentos autonómicos,

---

17 Situación que se pone de manifiesto también en un reciente Informe final de la OCDE, elaborado en diciembre de 2021, *Mejorar la transferencia de conocimiento y la colaboración entre ciencia y empresa en España*, pp. 264 y 272, publicado en julio de 2022 y disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/106beefc-es.pdf?expires=1673355357&id=id&accname=guest&checksum=52114A6DEEA3B6368CAEF41BA478F20E>. En él se afirma que “no se han establecido propuestas firmes de dotación de recursos para que los Consejos Sociales sean más eficaces al ejercer la función que se les ha asignado, lo que entraña el riesgo de que sigan siendo consejos asesores periféricos en los procesos decisorios de las universidades”.

18 Cfr. Abril Abadín, Antonio: “Nueva ley universitaria...”, *ob. cit.* La OCDE, en el informe *Mejorar la transferencia de conocimiento...*, *ob. cit.*, p. 264, advierte también del riesgo “de politizar

representantes de toda la población de la Comunidad Autónoma, pueden tener en cuenta las propuestas que hagan las universidades, al ser oídas, entre las que pueden estar miembros de los sindicatos y organizaciones empresariales.

## VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

La legislación universitaria y, especialmente, la autonómica de desarrollo, con la finalidad de lograr una cierta homogeneidad institucional, contienen una regulación amplia de los Consejos Sociales que limita considerablemente la autonomía organizativa de las universidades públicas. Dejan un escaso margen a los Estatutos de las universidades para determinar las competencias y composición de dichos órganos.

Los Consejos Sociales se configuran como órganos de participación de la sociedad en la universidad y como órganos de gobierno con la función de controlar su actividad económica y presupuestaria. Ahora bien, la mayoría de los actos realizados en el ejercicio de sus competencias son actos de trámite, limitados a ratificar los actos decisorios del verdadero y máximo órgano de gobierno, el Consejo de Gobierno. Institución que, además, cuenta con seis de sus miembros en el Consejo Social, entre ellos el Rector, el Secretario General y el Gerente<sup>19</sup>. Como se ha visto, muchas de las competencias de los Consejos Sociales consisten en aprobar lo que otros órganos han resuelto ya o en informar sobre lo que van a decidir<sup>20</sup>. También en promover o impulsar actividades que desarrollarán otros órganos. De ahí que difícilmente puedan limitar las funciones del equipo rectoral.

---

los Consejos Sociales”, ante el sistema de nombramiento de los miembros del Consejo Social por los parlamentos autonómicos, ya que puede dar lugar a la asignación por cuotas de los “puestos disponibles en el Consejo en función de afinidades políticas partidistas”. Incluso indica que puede producirse “un choque entre dos «legitimidades democráticas» diferentes en la gobernanza de la universidad, a saber, las que surgen del propio sistema de elección interna de la universidad para su Consejo de Gobierno, por un lado, y los nombramientos de origen parlamentario para su Consejo Social, por otro”.

19 De ahí que Abril Abadín, Antonio: “Nueva ley universitaria...”, *ob. cit.*, haya reconocido que los Consejos Sociales no son, “en la práctica”, auténticos órganos de gobierno universitarios, sino “órganos meramente ratificantes”. Esta situación ha sido denunciada también por la OCDE, en el informe *Mejorar la transferencia de conocimiento...*, *ob. cit.*, p. 26.

20 Unas veces se exige un informe previo favorable sobre lo ya decidido y otras un informe genérico sin precisar su finalidad.

En el ejercicio de una de sus principales competencias, la supervisión de la actividad económica y la aprobación de las cuentas y del presupuesto de la Universidad, se ha criticado, con razón, que los Consejos Sociales intervienen al final del proceso, una vez que ya están cerrados los documentos, demandándose una participación más activa en la fijación de los criterios generales de elaboración<sup>21</sup>.

En este sentido y para ejercer más eficazmente sus funciones, además de dotárseles de suficientes medios personales y materiales, sería necesario que los órganos de control interno de las universidades no solo colaborasen, sino que dependiesen orgánica y funcionalmente de los Consejos Sociales. En todo caso, no deberían depender jerárquicamente del Rector y del equipo directivo, cuyas actuaciones económico-financieras son fiscalizadas por esas unidades internas de control, lo que condiciona su objetividad e independencia. En relación con el Gerente, ante las funciones que desempeña, hemos afirmado que, tanto su nombramiento como el cese, tienen que realizarse por un acuerdo de voluntades del Rector y del Consejo Social, sin que dependa exclusivamente de una decisión libre del Rector.

Por lo que se refiere a la composición, para que los Consejos Sociales puedan ejercer de modo independiente sus funciones, en particular, la función de control de la actividad económica sobre el equipo rectoral, la mayoría de los miembros del Consejo Social tienen que ser ajenos a la comunidad universitaria y al propio equipo directivo. De ahí que la LOU y el PLOSU limiten a tres los miembros del equipo de gobierno que pueden formar parte del Consejo Social (Rector, Secretario General y Gerente) y a otros tres los designados por el Consejo de Gobierno. Las leyes autonómicas de desarrollo han mantenido también estos números regulando de forma diversa el número de vocales externos a la comunidad universitaria, el tipo de personalidades y las instituciones que los designan. El PLOSU, con cierta polémica ante los riesgos de politización que puedan surgir, dispone que dichos vocales serán designados por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

---

21 Cfr. Abril Abadín, Antonio: "Nueva ley universitaria...", *ob. cit.*

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- Abril Abadín, Antonio: “Nueva ley universitaria: en dirección contraria a Europa y al futuro”, *The Objective*, 5 de diciembre de 2022, disponible en: <https://theobjective.com/espana/politica/2022-12-03/nueva-ley-universitaria/>
- Boquera Amil, Vicente (dir.), Baranda Díaz, Nuria, Muñoz Castillo, José y Prieto Álvarez, Tomás, *Estudio-propuesta de elementos comunes para las leyes autonómicas reguladoras de los Consejos Sociales de las universidades públicas españolas*, Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas, Las Palmas de Gran Canaria, 2016, p. 18. Disponible en: [https://ccsu.es/wp-content/uploads/2020/10/ebook\\_estudio\\_propuesta\\_elementos\\_comunes\\_2ed.pdf](https://ccsu.es/wp-content/uploads/2020/10/ebook_estudio_propuesta_elementos_comunes_2ed.pdf).
- Cámara Villar, Gregorio: “La autonomía universitaria en España hoy, entre el mito y la realidad”. *Revista catalana de dret públic* núm 44, 2012.
- Capodiferro Cubero, Daniel: “La configuración legal de la autonomía universitaria en el ordenamiento español”. En Gavara de Cara, Juan Carlos (ed.): *La autonomía universitaria. Un reconocimiento constitucional entre la aplicación práctica y la configuración legislativa*. Bosch. Barcelona, 2018.
- Informe final de la OCDE (2022), *Mejorar la transferencia de conocimiento y la colaboración entre ciencia y empresa en España*, disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/106beefc-es.pdf?expires=1673355357&id=id&accname=guest&checksum=52114A6DEEA3B6368CAEF-41BA478F20E>.
- Matia Portilla, Francisco J., “Los límites de la Autonomía de las Universidades Públicas”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 37, 2022.
- Torres Muro, Ignacio, *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2005.



# **¿UN ÓRGANO CONSULTIVO EN EL ORGANIGRAMA DE GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD? LA JUNTA CONSULTIVA COMO REFERENCIA**

Daniel Jove Villares

*Profesor contratado interino de Derecho Constitucional,  
Universidade da Coruña*

SUMARIO: I. LA JUNTA CONSULTIVA. UN ÓRGANO CONSULTIVO DE VIDA FUGAZ. – II. LO QUE LA JUNTA CONSULTIVA FUE: II.1. El diseño legal. – II.2. Los Estatutos universitarios o cuando el diablo está en los detalles. – III. ¿SERÍA CONVENIENTE CONTAR CON UN ÓRGANO CONSULTIVO EN LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA DEL SIGLO XXI? – IV. BIBLIOGRAFÍA

## I. LA JUNTA CONSULTIVA. UN ÓRGANO CONSULTIVO DE VIDA FUGAZ

“Luces y experiencias”<sup>1</sup>, con esa doble condición se “describe la esencia de lo que ha de ser un órgano consultivo” (Garrido Mayol, 2011, p. 56). Si esos cometidos conforman el alma fundante de este tipo de entidades, no puede obviarse que todas ellas llevan ínsito en su ADN ciertas debilidades genéticas que pueden terminar por convertirlas en inoperantes, vaciarlas de contenido o incapacitarlas para ofrecer una luz capaz de iluminar algo más allá de su propio ser.

En las próximas páginas, se tratará de dilucidar la pertinencia de contar con un órgano de esta naturaleza en el organigrama de gobierno de las universidades, valorando, especialmente, su capacidad e idoneidad para servir de contrapeso (en un sentido amplio) al poder de los rectorados. Para ello, se tomará como referencia un órgano que tuvo una presencia efímera en la legislación española, la Junta Consultiva. Esta, fue creada por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y suprimida en la reforma operada en la mencionada LO por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, es decir, apenas estuvo presente durante seis años en el ordenamiento jurídico español<sup>2</sup>.

La Junta Consultiva se presentaba como “el órgano ordinario de asesoramiento del Rector y del Consejo de Gobierno en materia académica” (art. 17.1 de la LO 6/2001, en su versión original), teniendo, además, capacidad “para formular propuestas” a los órganos de dirección mencionados (art. 17.1 LO 6/2001).

---

1 Entre las anécdotas históricas que han logrado trascender las barreras del tiempo y llegar hasta nuestros días está aquella en la que se nos refiere que, cuando Felipe V iba a tomar posesión del trono de España recibió de su abuelo, el Rey Luis XIV de Francia, la sugerencia de establecer “un Consejo sabio e ilustrado, de personas capacitadas” para servirse de “sus luces y experiencias, no dando órdenes sin asesorarse antes por ellos”. En términos similares fue relatada por Vicente Garrido Mayol (Presidente del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana) en el año 2011) en el marco del acto de toma de posesión de los Consejeros Electivos del Consell Jurídic Consultiu. Puede consultarse en la Memoria de 2011 del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, p. 56.

Disponible en: <https://www.cjccv.es/pdfs/mem/Memoria2011.pdf>.

2 Sin perjuicio de que sus rescoldos continuasen ardiendo durante un tiempo más en los estatutos de las universidades y en sus organigramas de gobierno.

El breve lapso de tiempo durante el que existió pudiera hacer creer que se trata de un experimento fracasado y que, consecuentemente, ha de descartarse cualquier posibilidad de incorporar un órgano de naturaleza equivalente en las estructuras de gobierno de las universidades. Sin embargo, esa sería una conclusión precipitada y carente de la debida reflexión. La decisión de prescindir de la Junta Consultiva no invalida, *per se*, la pertinencia de contar con un órgano de asesoramiento, pues su desaparición puede obedecer a diferentes causas, tanto endógenas (p. ej. un diseño poco apropiado para desempeñar las funciones encomendadas) como exógenas (v. gr. que resultase incómodo a los rectores y ello llevase a su supresión).

Los motivos político-normativos para adoptar una determinada política legislativa son diversos y, en este caso, resultan inescrutables<sup>3</sup>. Aunque es cierto que, si se toma en consideración el momento de su creación y el de su desaparición, uno no puede dejar de intuir una cierta conexión entre la creación de la Junta Consultiva y el inicio del proceso armonizador derivado de la Declaración de Bolonia en el año 1999<sup>4</sup> y la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). En efecto, no parece casualidad que en el marco del proceso de adecuación de los títulos universitarios se apostase por crear un órgano de asesoramiento académico que orientase y apoyase a los rectorados y consejos de gobierno de las universidades en esos primeros compases.

Sin embargo, no deja de resultar curioso que, la misma LO que deja sin contenido a este órgano, sea la encargada de establecer “una nueva estructuración de las enseñanzas y títulos universitarios oficiales”<sup>5</sup>. Lo que lleva a elucubrar con la posibilidad de que la Junta Consultiva se hubiese concebido como una figura coyuntural, para un momento concreto y que, una

---

3 En la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril no se exponen las razones que llevaron al legislador a vaciar de contenido el art. 17 de la LO 6/2001 y, consecuentemente, provocaron la desaparición de la Junta Consultiva.

4 Sobre el proceso de Bolina y la creación del Espacio Europeo de Educación Superior, vid. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/the-bologna-process-setting-up-the-european-higher-education-area.html> y (Gijón Puerta y Crisol Moya, 2012). Puede consultarse la Declaración de Bolonia en el año 1999 en: <http://eees.umh.es/contenidos/Documentos/DeclaracionBolonia.pdf>.

5 Así lo señala el Preámbulo del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

vez fijados legalmente las coordenadas y criterios sobre los que se articularía el sistema universitario español adaptado a las exigencias del EEES, se dejase de considerar necesario un órgano asesor.

Con todo, la vinculación entre la Junta Consultiva y la adaptación al EEES no deja de ser una de las opciones posibles, pero ni explicitada normativamente ni está confirmada. Además, si ese era el cometido para el que se creó, pudieron haberse acotado sus funciones en lugar de encomendarle un mandato general de asesoría en materia académica. Más allá de las especulaciones acerca de las razones de su existencia, lo que interesa a estos efectos es tratar de comprender la naturaleza de la Junta Consultiva y ver qué lecciones se pueden extraer de esta experiencia.

Si aprender de experiencias pasadas para tratar de tomar mejores decisiones en el futuro debiera ser una condición básica de la acción política y del diseño institucional, en el momento actual se antoja imprescindible. Como es conocido, se está trabajando en la articulación de un nuevo marco normativo para las universidades españolas<sup>6</sup>. En él, entre otra cuestiones, se busca modificar las relaciones y equilibrios de poder entre los órganos de gobierno de las universidades<sup>7</sup>. En un escenario como este, vale la pena detenerse a examinar lo que un órgano de naturaleza consultiva puede aportar, así como si vale la pena incorporarlo a los organigramas de gobierno de las universidades.

## II. LO QUE LA JUNTA CONSULTIVA FUE

### II.1. El diseño legal

En la caracterización de cualquier órgano consultivo han de considerarse variables como: las competencias atribuidas, la vinculatoriedad de las opiniones emitidas, la composición del órgano, el modo en que se seleccionan a sus integrantes, la *auctoritas* que puedan tener y el modo en que ejerza sus atribuciones y competencias. Ese conjunto de factores son los que terminan

---

6 El Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario se encuentra en fase de tramitación legislativa. Puede consultarse su redacción, a 26 de octubre de 2022, en el siguiente enlace: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-111-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-111-1.PDF).

7 Sobre este particular, véanse los capítulos de esta obra relativos a la figura del Rector o Rectora, el Consejo de Gobierno y el Claustro.

por determinar la funcionalidad y fortaleza real de este tipo de órganos, así como su adecuación respecto del ideal teórico que inspira su existencia.

Del conjunto de características apuntadas, no todas son controlables desde el diseño formal del ente consultivo. Algunas dependen del comportamiento de quienes integran el órgano, o del compromiso institucional de quienes los designan. Por más que con los criterios de selección se puedan minimizar ciertos riesgos, el elemento subjetivo introduce un factor de indeterminación que impide alcanzar conclusiones definitivas partiendo, exclusivamente, de la configuración normativa del órgano. Sin embargo, del análisis de las características que le dan forma, es posible obtener elementos de análisis suficientes como para poder valorar si se dan las condiciones objetivas para que el órgano en cuestión lleve a cabo sus funciones y cumpla con los fines que le caracterizan.

La Junta Consultiva de las universidades fue creada como un órgano asesor en materia académica, cuyo cometido era ofrecer orientación, consejo y propuestas de actuación a los órganos de dirección de la universidad: el Rector y el Consejo de Gobierno. Para asegurar esa ascendencia, estaba integrada por “miembros del mayor prestigio dentro de la comunidad universitaria” (Exposición de Motivos LO 6/2001), esto es, se trataba de un órgano cuya fortaleza descansaba, esencialmente, en la *auctoritas* de sus miembros, amén de la legitimación funcional que pudiesen ir adquiriendo con sus actuaciones.

De este modo, la Junta Consultiva estaba en condiciones de ofrecer consejo, guía y orientación. Además, podía plantear diferentes opciones de actuación o señalar los problemas y riesgos que pudiera suscitar una determinada actuación o política de los órganos de dirección. Eso sí, solo en materia académica. Es decir, no puede realizar propuestas en cualquier ámbito, sino exclusivamente en cuestiones vinculadas a la calidad de la oferta educativa, calidad de la docencia o la investigación, planes de estudio, títulos propios, creación de institutos universitarios o cualquier otra cuestión vinculada a las actuaciones en materia docente e investigadora que caracterizan la función académica de la universidad. Ahora bien, ¿contaba con el diseño adecuado para poder materializar estos fines?

Aunque la LO 6/2001 remitía a los Estatutos de las universidades a la hora de precisar cuál habría de ser el funcionamiento de la Junta Consultiva,

ello no impide que legalmente se delimitasen algunas características básicas de este órgano. Además de su función general de asesoramiento y su facultad para formular propuestas, la LO también precisaba el número máximo de integrantes que habían de conformarla: cuarenta. A los que se añadirían el Rector y el Secretario general.

En lo relativo al prestigio de los y las integrantes de la misma, este habría de venir avalado por la acreditación de “méritos docentes e investigadores” (art. 17.2 LO 6/2001) conforme a las evaluaciones que se exigieran en cada momento. Por lo tanto, la existencia de ese reconocido prestigio no podría obedecer a una mera apreciación subjetiva de tal condición, sino que requiere la concurrencia de ciertos elementos objetivos de la refrenden. Con todo, quedaban sin definir la cantidad y calidad de los méritos con lo que habría que contar. En esta línea, debe recordarse que la exigencia de reconocido prestigio no es una fórmula vacía, sino que añade un elemento cualitativo a los requisitos objetivos; por lo tanto, las personas candidatas a ser miembro del órgano, más allá de contar con los méritos acreditados, habrán de tener la consideración y reconocimiento de sus pares.

Lo que la LO no indicaba es si los “profesores e investigadores” debían contar con alguna posición laboral/funcionarial determinada, esto es, no se exigía que fuesen catedráticos, sino que ponía el acento en la existencia de un prestigio reconocido y acreditado por “evaluaciones positivas”, lo que remite, más bien, a la tenencia de sexenios, quinquenios y acreditaciones a diferentes figuras de la carrera docente, que a la tener una posición específica en el escalafón universitario.

Del diseño legal de la Junta Consultiva, hay dos elementos que pueden generar ciertas dudas acerca de su adecuación para la consecución de los fines que le caracterizan: el número de miembros posible y la presidencia del Rector o Rectora. Respecto del primero de ellos, cabe plantearse hasta qué punto resulta funcional un órgano que puede estar hasta integrado por cuarenta personas, especialmente cuando ha de prestar asesoramiento sobre cuestiones de gobierno y dirección de la política universitaria. No parece sencillo que pudieran alcanzarse posiciones de consenso dentro del órgano, especialmente en asuntos delicados. Los debates internos podrían resultar muy enriquecedores, sin duda, pero existe un riesgo elevado de que no logren concretarse en una propuesta alternativa o un posicionamiento claro. Esas dificultades operativas, en la práctica, podrían llegar a

limitar la capacidad de influencia y condicionamiento que el órgano pudiese tener sobre la acción del rectorado y del Consejo de Gobierno.

No quiere decirse que un órgano con un tamaño más reducido fuese a ser, necesariamente, más proclive al consenso, pero, como mínimo, es más probable que fuese un poco más operativo y funcional. Con todo, la legislación se limitaba a fijar el número máximo de miembros, por lo que las universidades podían diseñar Juntas Consultivas menos numerosas, siempre que lo considerasen oportuno.

La segunda de las características problemáticas de la Junta Consultiva radicaba en el hecho de que fuese el Rector quien la presidía. Como se indicaba, en el seno de la Junta Consultiva se pueden generar debates de interés, que incluso puede ser conveniente que las personas que ocupen los órganos directivos escuchen, pues pudieran suscitarse ideas y alternativas que, quizá, no se hubieran contemplado previamente. Del mismo modo, en momentos puntuales puede ser útil la presencia del Rector en las reuniones, por ejemplo, para clarificar una determinada propuesta o una medida que estuviera siendo objeto de valoración. Sin embargo, que una de las personas que ha de ser asesorada sea la que presida el órgano que la ha de aconsejar no deja de generar ciertas dudas, pues remite más a la idea de un consejo asesor de una gran empresa cuyo CEO sería el Rector, que a un verdadero órgano consultivo.

En efecto, otorgar al Rector o Rectora la presidencia del órgano no deja de ser un modo de situarle en una posición de preeminencia respecto del resto de miembros, con lo que la fuerza que pudiera conferir el prestigio y la *auctoritas* queda, en parte, neutralizada por la posición institucional del Rector. No negaré la pertinencia de que, en determinados momentos, se encuentre presente en las reuniones, e incluso de que sea escuchado o que participe en ciertos debates; sin embargo, no puede ocultarse que su presencia también puede condicionar, para bien o para mal, la libertad de actuación de unas personas que, en última instancia, pueden verse afectadas (directa o indirectamente) por las políticas implementadas por el rectorado. No parece que en el diseño legal de la Junta Consultiva se hubiera tomado en consideración el factor humano o, si se hizo, no fue tratando de garantizar que los integrantes de la misma tuviesen el mayor grado de libertad posible a la hora de reflexionar y formular sus propuestas.

## II.2. Los Estatutos universitarios o cuando el diablo está en los detalles

Los encargados de precisar y concretar el modo de designación de los integrantes de las Juntas Consultivas, así como sus funciones y margen de actuación fueron los Estatutos de las universidades. Al tratarse de un órgano que ha tenido una vida relativamente corta y que hace más de 15 años que ha dejado de tener base legal, es preciso un ejercicio de arqueología jurídica para tratar de reconstruir la fisonomía que en su momento pudieron tener estos órganos. En este sentido, se tomarán como referencia las versiones antiguas de los Estatutos de la Universidad de Valladolid (Uva), de 2003<sup>8</sup>, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), de 2005<sup>9</sup>, de la URJC de Madrid (URJC), de 2003<sup>10</sup> y los Estatutos de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU), de 2004<sup>11</sup>.

El análisis de los Estatutos de las cuatro universidades objeto de estudio<sup>12</sup>, pone de manifiesto una interesante heterogeneidad en la fisonomía de las Juntas Consultivas. Sin embargo, todas coinciden en no apurar los máximos legales a la hora de dimensionar a sus Juntas Consultivas. Así, la UNED y la Uva estaban integradas por veinte miembros, además de los dos “natos” (Rector y Secretario General). Por su parte, la URJC y la UPV/EHU configuraron Juntas Consultivas de un tamaño aún más reducido, solo diez integrantes (natos aparte). En las cuatro universidades se apostó por un número de miembros no excesivamente elevado, pero, a la vez, lo suficientemente amplio como para poder desarrollar las funciones

---

8 Pueden consultarse en el Boletín Oficial de Castilla y León N° 136, de 16 de julio de 2003. Disponible en el siguiente enlace: <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2003/07/16/pdf/BOCYL-D-16072003-19.pdf>.

9 Pueden consultarse en el Boletín Oficial del Estado núm. 91, de 16 de abril de 2005. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.boe.es/boe/dias/2005/04/16/pdfs/A13128-13164.pdf>.

10 Pueden consultarse en el Boletín Oficial del Estado núm. 270, de 11 de noviembre de 2003. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.boe.es/eli/es-md/d/2003/02/27/22>.

11 Pueden consultarse en el Boletín Oficial del Estado núm. 171, de 16 de julio de 2004. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.boe.es/eli/es-pv/d/2003/12/23/322>.

12 La elección de las Universidades objeto de estudio obedece a criterios de coherencia con los objetivos del Proyecto de Investigación PID2020-113929GB-I00, sobre los límites de la autonomía de las Universidades Públicas, que se desarrolla entre el 1/09/2021 y el 31/08/2025.

de la Junta y permitir una cierta pluralidad en su composición. Al respecto, debe destacarse que, en el caso de la UVa, se buscó lograr una representación equilibrada de las diferentes áreas de conocimiento de la universidad, repartiendo entre ellas el número de puestos a partes iguales<sup>13</sup>.

En lo referente a la selección y designación de los integrantes de las Juntas Consultivas, en todos los casos es competencia del Consejo de Gobierno, sin embargo, en dos ellas (la URJC y la UPV/EHU) las candidaturas eran propuestas por el Rector. En el caso de la UNED y de la UVa no consta que tuviese atribuida esta competencia.

En cuanto a los requisitos de reconocido prestigio y de méritos objetivos y acreditados, la concreción de las exigencias varía sustancialmente entre las universidades. Así, la UNED se limita a reproducir la fórmula prevista en la LO de universidades, esto es, que los profesores e investigadores cuenten con una experiencia docente, investigadora reconocida, en el caso de la UPV/EHU añade una alternativa, al señalar que ese reconocimiento y prestigio también puede derivarse de los méritos y servicios prestados en el ámbito de la gestión.

Los Estatutos de la URJC y la UVa preveían unos requisitos más específicos. La primera de ellas exigía que las personas candidatas, además de reconocido prestigio, contasen con “un período de actividad docente y un período de actividad investigadora”<sup>14</sup>. Al presentarse como condiciones concomitantes, quedaba excluida la posibilidad de que investigadores no docentes pudiesen integrar la Junta Consultiva. Finalmente, la UVa era la que imponía unos requerimientos más exigentes, al solicitar que se contase “con, al menos, dos tramos de méritos docentes e investigadores acreditados”<sup>15</sup>.

Desde el punto de vista competencial, solo la UPV/EHU y la UVa incluían en sus Estatutos un listado sistemático de las funciones que la Junta Con-

---

13 Las áreas en cuestión eran: a) Ciencias Biomédicas y de la Salud. b) Ciencias Sociales y Jurídicas. c) Matemáticas, Física y Química. d) Humanidades y Ciencias de la Educación. e) Arquitectura, Ingeniería y Tecnología (art. 82 de los Estatutos de la UVa de 2003).

14 Art. 59 de los Estatutos de 2003 de la URJC.

15 Art. 82 de los Estatutos de 2003 de la UVa.

sultiva podía desarrollar, siendo el de la UVa más completo y amplio<sup>16</sup>. La amplitud de cuestiones de las que tenía que informar o tomar parte la Junta Consultiva de esta última universidad la presentan como un órgano con un papel activo relevante en la política universitaria, si bien es cierto que, en ningún caso sus informes y dictámenes tenían un carácter vinculante.

El marco de actuación de la Junta Consultiva de la UPV/EHU era un tanto diferente. En este caso, pese a tener un conjunto de atribuciones más reducido<sup>17</sup>, tenía asignadas ciertas funciones en materia de nombramientos en las que su propuesta sí parece tener cierta vinculatoriedad. Sería el caso de las propuestas de candidato o candidata a *Aldezele*<sup>18</sup> o para el nombramiento de Doctores honoris causa, así como la concesión de la medalla universitaria y otros honores o premios.

En esta línea, la única función específicamente encomendada en los Estatutos a la Junta Consultiva en la URJC estaba referida al nombramiento de Profesores eméritos, si bien la función del órgano asesor se limitaba a la emisión de un informe preceptivo, pero no vinculante<sup>19</sup>. En todo lo demás, las funciones de la Junta Consultiva de la URJC quedan reducidas a la emi-

---

16 Art. 83 de los Estatutos de 2003 de la Uva, “Son funciones de la Junta Consultiva: a) Emitir cuantos informes le sean solicitados por el Rector o por el Consejo de Gobierno. b) Elevar al Rector o al Consejo de Gobierno, cuantas propuestas estime oportunas. c) Informar sobre los programas de calidad de la docencia y la investigación. d) Informar sobre el reconocimiento de Grupos de investigación. e) Informar sobre la creación de Títulos Propios de la Universidad de Valladolid y las memorias de implantación de nuevas titulaciones oficiales. f) Informar sobre la creación y modificación de los Planes de Estudio. g) Informar sobre la creación de Institutos Universitarios de Investigación. h) Informar sobre el Programa de Garantía de la Calidad. i) Todas aquellas que prevean los presentes Estatutos y los Reglamentos de la Universidad de Valladolid”.

17 Art. 247 de los Estatutos de 2004 de la UPV/EHU, “Corresponde a la Junta Consultiva: a) Informar al Consejo de Gobierno sobre los programas de planificación plurianual docente, investigadora y de profesorado. b) Proponer al Consejo de Gobierno el nombramiento de Doctores honoris causa, así como la concesión de la medalla universitaria y otros honores o premios. c) Proponer al Claustro Universitario un candidato para la elección del Aldezele. d) Asistir al Rector por medio de su asesoramiento en cuantas cuestiones le sean sometidas por éste a su consideración. e) Elevar propuestas en materia académica. f) Cuantas otras le sean otorgadas por la normativa en vigor o le sean delegadas por los órganos de gobierno universitarios”.

18 Aldezele (Defensor Universitario de la UPV/EHU).

19 Art. 119 de los Estatutos de la URJC del año 2003.

sión de los informes que les solicite el Rector o el Consejo de Gobierno<sup>20</sup>, lo que invita a maliciar la posibilidad de que esos órganos de dirección solo hiciesen uso de esa posibilidad cuando les resultase conveniente, en lugar de cuando fuese pertinente.

En el caso de la UNED, los Estatutos se limitaban a reproducir la previsión legal general (asesoramiento académico y facultad para realizar propuestas), con una única precisión: la elaboración del proyecto de reglamento de régimen interior que posteriormente habría de ser aprobado por el Consejo de Gobierno, lo que no deja de ser un cometido sustantivo plenamente coherente con la naturaleza del órgano.

Por último, en lo relativo a la independencia de la Junta Consultiva respecto del Rector y del Consejo de Gobierno, ya se ha indicado que los miembros de la misma eran designados por la Junta de Gobierno y, en algunos casos, esos nombramientos venían a propuesta del Rector. A la condicionalidad de origen que ello pueda suponer, ha de sumarse la ascendencia que pudiera derivarse de la condición presidencial del Rector o Rectora, consecuentemente, solo en las dinámicas del órgano y en el margen de actuación de sus miembros puede abrigarse la esperanza de contar con un diseño institucional que invitase a pensar en la existencia de una libertad de actuación relevante por parte de las personas que integrasen las Juntas Consultivas.

Curiosamente –o no– es en este ámbito donde se aprecian las mayores diferencias entre las Juntas Consultivas. En todos los casos, salvo en la UPV/EHU, se encomienda expresamente al Rector, además de la presidencia, la convocatoria de las reuniones de la Junta Consultiva. Sin embargo, en el caso de la UVa y de la URJC se admite que esta pueda reunirse por iniciativa de sus miembros, cinco (de veinte) en el caso de la UVa y cuatro (de diez) en la URJC. Esta posibilidad dota de cierto margen de actuación a los miembros a la hora de controlar las dinámicas del órgano. Además, en el caso de la UVa se fijaban estatutariamente dos reuniones ordinarias, lo que contribuía a minimizar el control de los tiempos y la actividad por parte del rectorado.

En definitiva, no parece, ni siquiera en el caso de la UVa, que el diseño institucional de la Junta Consultiva fuese adecuado para dotar a este órgano

---

20 Art. 59 de los Estatutos de la URJC del año 2003.

de capacidad y fortaleza suficiente como para servir de contrapeso al poder de los rectores y rectoras.

### III. ¿SERÍA CONVENIENTE CONTAR CON UN ÓRGANO CONSULTIVO EN LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA DEL SIGLO XXI?

Responder a la pregunta que preside este apartado requiere resolver ciertas cuestiones previas, ¿a quién asesoría? ¿Cómo estaría conformado? ¿cuál sería su capacidad de actuación e influencia real? A la hora de afrontar estas cuestiones, se tomará en consideración el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario, por ser la referencia acerca de cómo se plantea que sea el diseño del modelo universitario para las próximas décadas. Con todo, creo que las reflexiones que aquí se aportarán también son válidas para el modelo actual.

Con esa precisión en mente, procede afrontar el primero de los interrogantes, esto es, a quién asesoría ese órgano consultivo. En mi opinión, debería ser al Consejo de Gobierno e, incluso, al Claustro. ¿Por qué no al Rector o Rectora? Porque, en la medida en que, en el nuevo modelo, el Rector o Rectora solo tendría un mandato, existe un riesgo latente de que un órgano de naturaleza consultiva fuese utilizado políticamente a conveniencia, pues parece improbable que pudiese tener fuerza suficiente como para servir de límite directo a un rectorado no afectado por la condicionalidad de una posible reelección. Como Athos señaló a D'Artagnan, “en general, no se piden consejos más que para no seguirlos; o, si se siguen, es para tener a alguien a quien se puede reprochar el haberlos dado”<sup>21</sup>. Al diseñar un órgano consultivo debe tratarse de evitarse que pueda convertirse en el chivo expiatorio del poder o que termine por verse abocado a un inane predicar en el desierto (o una combinación de ambas).

Sin embargo, planteado como un órgano consultivo de la Junta de Gobierno o del Claustro, quizá su *auctoritas* pudiera servir como un refuerzo a las posiciones de esos órganos cuando quisieran oponerse o condicionar las decisiones del rectorado. Evidentemente, no se trataría de crear un órgano de parte, al servicio de la Junta de Gobierno o del Claustro, pero, en aquellos ámbitos en los que el posicionamiento de estos contra las decisiones o

---

21 De la novela de Alejandro Dumas, *Los tres mosqueteros*.

planes del rectorado tuviese fundamento y estuviese justificado, contar con un informe técnico de un órgano consultivo revestido de autoridad podría inclinar la balanza o, al menos, contribuir a equilibrar las relaciones de poder entre los órganos de gobierno y representación de la universidad.

En la medida en que la *auctoritas* sería la principal fuerza del órgano consultivo, resultan cruciales los criterios de selección de sus integrantes. En este sentido, tanto el reconocido prestigio, como el contar con un conocimiento de la realidad y el funcionamiento de la vida universitaria se presentan como las condiciones básicas. Por ello, resulta coherente que en él estén representadas las diferentes áreas de conocimiento, pues cada una tiene sus singularidades. Por esta misma razón, sería adecuado que alguno de los integrantes del órgano consultivo hubiese ocupado cargos de gestión, pues aportaría una perspectiva diferente (y valiosa). Del mismo modo, tampoco sería descabellado que hubiese un representante del personal de administración y servicios (PAS), por su conocimiento de las dinámicas burocráticas. Finalmente, alguna de las personas que conformasen el órgano debería tener conocimientos/formación jurídica, para poder evaluar las cuestiones más técnicas.

En definitiva, se trataría de diseñar un órgano con unas dimensiones que no dificultasen su operatividad (veinte personas podría ser un límite máximo razonable, y si pudieran ser menos, mejor), y en el que se combinase experiencia y conocimiento de las diferentes realidades de la universidad. Esto es, la adecuación técnica habría de ser la brújula que guíase el proceso de selección. Consecuentemente, lo fundamental sería el diseño de las condiciones objetivas relativas a los méritos y condiciones que los candidatos y candidatas han de reunir. Una vez definidos los requisitos a cumplir (legal o estatutariamente), el proceso de selección podría canalizarse a través de un concurso de méritos para cada uno de los puestos a cubrir.

Si esta opción no resultase suficientemente aséptica o generase dudas, siempre quedaría que, para los casos en que hubiese más de una persona para un único puesto, se realizase por sorteo entre quienes reuniesen las condiciones normativamente fijadas. Sin embargo, en este caso, considero que debería primar la elección del mejor de los candidatos posibles, pues aportaría más fuerza y preeminencia al órgano.

Esa experiencia y conocimientos de los que estarían revestidos los miembros del órgano consultivo habría de canalizarse a través de un conjunto

claro de funciones y, sobre todo, en el modo de proceder. Esto es, debería ser un órgano que prestase asesoramiento técnico, con un conjunto de ámbitos normativamente explicitados en los que tuviesen que pronunciarse de manera preceptiva. Adicionalmente, y respecto de determinadas materias (v. gr. nombramientos y otorgamiento de reconocimientos por parte de la universidad), podría establecerse que un informe negativo de este órgano obligase a reconsiderar la propuesta o a una mayor motivación acerca de las razones en las que se fundamenta.

En todo caso, lo fundamental sería que las funciones del órgano estuviesen predefinidas normativamente y, sobre todo, que gozase de autonomía en sus actuaciones, esto es, que sean los propios integrantes quienes definan su estructura orgánica y las reglas de funcionamiento interno, incluyendo la frecuencia de las reuniones (aunque estas últimas seguramente terminasen por venir determinadas por el cumplimiento de las obligaciones asumidas).

En definitiva, de incorporarse un órgano consultivo, y pudiera ser sensato hacerlo para tratar de contrapesar la enorme capacidad de actuación de los Rectores y Rectoras, debería ser un órgano que tuviese una *auctoritas* real, fundada en sus conocimientos técnicos, en la asepsia de su proceso de selección y en una capacidad funcional elevada y no eludible. En este sentido, la Junta Consultiva que durante unos años existió en el panorama universitario español puede servir como antecedente a la hora de justificar la existencia de un órgano consultivo. Sin embargo, en cuanto a su diseño institucional, no constituye un ejemplo a seguir (por más que haya habido casos, como el de la UVa, en los que trataron de darle una organización y funciones coherentes, pero no podían salvar los condicionantes insuperables de la regulación legal, p. ej. la presidencia del Rector). Si se quiere un órgano que funcione, debe hacerse mejor de lo que se hizo con la Junta Consultiva. Si no hay voluntad para ello, entonces es mejor continuar sin él. Por cierto, esta última parece ser la opción por la que se inclina el legislador español.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- Gijón Puerta, José y Crisol Moya, Emilio: “La internacionalización de la Educación Superior. El caso del Espacio Europeo de Educación Superior”. *Revista de Docencia Universitaria*, 10(1) (2012), pp. 389-414.

## **CAPÍTULO III**

### LA ESTRUCTURA ACADÉMICA



# **LOS CENTROS UNIVERSITARIOS COMO EXPRESIÓN DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA**

Santiago A. Bello Paredes  
*Catedrático de Derecho Administrativo,  
Universidad de Burgos*

SUMARIO: I. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO PLASMA-  
CIÓN DE UN DERECHO FUNDAMENTAL CON DIMENSIÓN ORGA-  
NIZATIVA. – II. RECTORADO *VERSUS* CENTROS Y ESTRUCTURAS:  
II.1. La organización universitaria. – II.2. Los centros y estructuras universitarias.  
III. CONCLUSIONES. – IV. BIBLIOGRAFÍA

## I. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO PLASMACIÓN DE UN DERECHO FUNDAMENTAL CON DIMENSIÓN ORGANIZATIVA

La autonomía universitaria regulada en la CE, artículo 27 y desarrollada en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), actualmente en proceso de reforma legislativa a través del proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU)<sup>1</sup>, establece que las Universidades no sólo gozan de personalidad jurídica propia, sino que desarrollan sus funciones en régimen de autonomía, artículos 2.1 LOU y 3.1 LOSU<sup>2</sup>.

Una primera cuestión que debemos poner de manifiesto es que esta autonomía, pese a su denominación, no es la propia de la autonomía política que el texto constitucional otorga a las entidades territoriales entre las que se ha descentralizado el poder público en dimensión territorial, esto es, Comunidades Autónomas y entidades locales, por mor de los artículos 2 y 137 CE, entre otros. Ya preclaramente, la STC 212/1993, de 28 de junio, estableció la diferencia entre los derechos fundamentales contenidos en los artículos 23.2 y 27.7 CE, al señalar que el primero se refiere a los derechos de sufragio activo y pasivo que enmarcan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y de pluralismo político, consagrados en el artículo 1 de la CE. Añadiendo, esta sentencia que este artículo 23.2 es un reflejo del Estado democrático en el que la soberanía reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado. Por ello, concluye que<sup>3</sup>:

---

1 *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, de fecha 1 de julio de 2022, núm. 111.1

2 Y no es la primera vez que nos detenemos en efectuar un estudio sobre la situación de las Universidades y los efectos de su autonomía. Así, Bello Paredes, S.A., “El personal del régimen administrativo”. En Romero Burillo, A.M. y Caro Muñoz, A.I. Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 77-104; “El patrimonio de las Universidades públicas y la propiedad intelectual”. En De Román Pérez, R. *La propiedad intelectual en las Universidades públicas*. Granada, Comares, 2016, pp. 45-54; “Régimen jurídico de la reutilización de datos en las Universidades públicas”. En De Román Pérez, R. *Información en abierto y propiedad intelectual en la Universidad*. Granada, Comares, 2020, pp. 3-28.

3 Fundamentos Jurídicos 4 y 5.

“Las anteriores consideraciones conducen a eliminar de este debate procesal el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los “cargos” públicos, ya que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal que aquí ha quedado expuesta, la condición de miembro de la Junta de Gobierno de la Facultad de Derecho de Valladolid no es un cargo público de representación política, ni corresponde —como es obvio— al Estado ni a los entes territoriales en que este se organiza.”

Y precisando que:

“El artículo 27.7 CE, que consagra (...) el derecho de los profesores a intervenir en el control y la gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos propios, en los términos que la Ley establezca. Sobre este precepto este Tribunal ha declarado que consagra una fórmula extremadamente amplia en cuanto deja a la libre apreciación del legislador no sólo la determinación de lo que haya de entenderse por «centros sostenidos con fondos públicos», sino también la definición de los términos, es decir, del alcance, del procedimiento y de las consecuencias que hayan de darse a la intervención en el control y gestión (STC 5/1981). Esta singular remisión a la Ley que se contiene en el art. 27.7 C.E., es distinta y más estricta que la que incorpora el art. 23.2 C.E., pues, tratándose de un derecho sustantivo y no de la garantía de una situación jurídica de igualdad, es claro que corresponda al legislador, a tenor de lo dispuesto en el art. 53.1 C.E., regular su ejercicio (STC 47/1990).”

Nos encontramos, por tanto, ante una autonomía que debe ser configurada como una capacidad de actuación en el ámbito educativo, derivada de una remisión competencial, por el Estado y las Comunidades Autónomas, a estas personas jurídicas, denominadas Universidades, para el cumplimiento de una finalidad determinada, cual es el cumplimiento del servicio público de educación superior, en un entorno de garantía del derecho fundamental de libertad de cátedra de sus docentes, artículos 1.1 LOU y 2.1 LOSU. De esta forma, y como ya preclaramente percibiera el profesor Nieto, este sistema implica un equilibrio de los distintos principios, sujetos e intereses afectados, y puede resumirse así: a) La competencia estatal se encuentra limitada por la autonomía universitaria y por las eventuales transferencias realizadas en favor de las Comunidades autónomas, b) Las eventuales competencias de las Comunidades autónomas se encuentran igualmente

limitadas por la autonomía universitaria y por las facultades intransferibles que corresponden al Estado en protección de los intereses generales, c) La autonomía universitaria se encuentra limitada por la naturaleza de servicio público que tiene la enseñanza universitaria y que se expresa en la competencia administrativa de los poderes públicos<sup>4</sup>.

En este sentido, se debe afirmar que la autonomía universitaria es un derecho fundamental cuya determinación y alcance es de carácter legal, con la existencia de un núcleo esencial que el legislador debe respetar (STC 106/1990, de 6 de junio). Y este derecho fundamental es detentado por las Universidades en cuanto son estas quienes ostentan la personalidad jurídica.

Así, en la STC 74/2019, de 22 de mayo se establece que<sup>5</sup>:

“La autonomía universitaria ha sido vinculada, desde la STC 26/1987, de 27 de febrero –primera en que se define el contenido del art. 27.10 CE–, a la garantía de la libertad académica, que está integrada por las libertades de enseñanza, estudio e investigación, frente a las injerencias externas (en este sentido se pronuncian después las SSTC 55/1989, de 23 de febrero, 106/1990, de 6 de junio y 187/1991, de 3 de octubre). En el fundamento jurídico 4 de la STC 26/1987 se afirma indubitadamente su carácter de derecho fundamental «por su reconocimiento en la sección primera del capítulo segundo del título I, por los términos utilizados en la redacción del precepto, por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario que llevaron a esa conceptualización y por su fundamento en la libertad académica que proclama la propia LRU»>, línea consolidada posteriormente en las SSTC 55/1989; 130/1991, de 6 de junio; 187/1991 y 156/1994, de 25 de abril.”

Y sigue especificando esta sentencia que:

“La autonomía universitaria es la «dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual,

---

4 Nieto, A. “Autonomía política y autonomía universitaria”. *Revista de Derecho Político*, nº 5, 1979, p. 89. Más recientemente, MATÍA PORTILLA, F.J. “Los límites de la autonomía universitaria”. *Revista General de derecho constitucional*, nº 27, 2022., pp. 1-42.

5 Fundamento Jurídico 4.

constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese “espacio de libertad intelectual” sin el cual no es posible “la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura” [art. 1.2 a) LRU] que constituye la última razón de ser de la universidad. Esta vinculación entre las dos dimensiones de la libertad académica explica que una y otra aparezcan en la sección de la Constitución consagrada a los derechos fundamentales y libertades públicas, aunque sea en artículos distintos: la libertad de cátedra en el 20.1 c) y la autonomía de las universidades en el 27.10» (STC 26/1987, FJ 4). En síntesis, se reconoce que el contenido esencial de la autonomía universitaria, definida como derecho fundamental, está integrado por los elementos necesarios para asegurar el respeto de la libertad académica.”

Y se acaba concluyendo que “una vez delimitado legalmente el ámbito de su autonomía, la Universidad posee, en principio, plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la ley, lo cual no significa (...) que no existan limitaciones derivadas del ejercicio de otros derechos fundamentales, o de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras» (en el mismo sentido se pronuncian, entre otras, las SSTC 130/1991, FJ 3; 187/1991, FJ 3, y 103/2001, de 23 de abril, FJ 4”.

Como corresponde al legislador estatal delimitar el contenido concreto de la autonomía universitaria, determinando y reconociendo a las Universidades las potestades necesarias para garantizar la libertad académica, dentro del citado marco constitucional, el legislador ha desarrollado en el vigente artículo 2.2 LOU, como antes lo hiciera en el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 11/1983, el derecho a la autonomía universitaria, determinando que este comprende:

“a) La elaboración de sus Estatutos y, en el caso de las Universidades privadas, de sus propias normas de organización y funcionamiento, así como de las demás normas de régimen interno. b) **La elección, designación y remoción de los correspondientes órganos de gobierno y representación.** c) **La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia.** d) La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación

a lo largo de toda la vida. e) La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades. f) La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes. g) La expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios. h) La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes. i) El establecimiento y modificación de sus relaciones de puestos de trabajo. j) El establecimiento de relaciones con otras entidades para la promoción y desarrollo de sus fines institucionales. k) Cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el apartado 2 del artículo 1”<sup>6</sup>.

Concluyendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que “**las anteriores facultades y competencias integran, en términos positivos, el contenido esencial de la autonomía universitaria**, habiéndose asumido su valor como parámetro de constitucionalidad en las SSTC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 5; 183/2011, FJ 6; 87/2014, de 29 de mayo, FJ 7; 176/2015, FJ 5, y 141/2018, de 20 de diciembre, FJ 7), como antes se hiciera para el precepto equivalente de la Ley Orgánica de reforma universitaria en las SSTC 106/1990, FJ 8; 187/1991, FJ 3, y 155/1997, de 29 de septiembre, FJ 2”<sup>7</sup>.

Por ello, la libertad de cátedra no puede identificarse con “el derecho de su titular a autorregular por sí mismo la función docente en todos sus aspectos, al margen y con total independencia de los criterios organizativos de la dirección del centro universitario. Es a las Universidades, en el ejercicio de su autonomía, a quienes corresponde disciplinar la organización de la docencia. En consecuencia, los derechos de los arts. 20.1.c) y 27.10 CE lejos de autoexcluirse se complementan de modo recíproco. **El derecho a la autonomía universitaria garantiza un espacio de libertad para la organización de la enseñanza universitaria frente a injerencias externas, mientras que la libertad de cátedra apodera a cada docente para disfrutar de un espacio intelectual propio y**

6 Fundamento Jurídico 4, STC 74/2019.

7 Fundamento Jurídico 4, STC 74/2019.

**resistente a presiones ideológicas, que le faculta para explicar, según su criterio científico y personal los contenidos de aquellas enseñanzas que la Universidad asigna, disciplina y ordena”, STC 106/1990<sup>8</sup>.**

De esta forma, se advierte que la autonomía que ejercen las Universidades públicas, integra aquellas facultades y potestades necesarias para, al menos, su propia organización interna (autoorganización), capacidad presupuestaria, económica y financiera en lo que se refiere a la realización de sus gastos y, sobre todo, capacidad de elaboración de sus planes de estudio y enseñanzas de formación.

Resulta fundamental para este trabajo poner en valor esta dimensión autoorganizativa de las Universidades que, en lo que se refiere a las de naturaleza públicas, tiene una especial relación con el cumplimiento de la garantía de participación de los profesores y de los alumnos en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos al que alude el artículo 27.7 CE.

Y por mor del objeto de este trabajo, dentro de este derecho fundamental se ubica la capacidad de las Universidades para “la creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia”, artículo 2.2. c) LOU, que no es otra sino la misión de las Facultades, Escuelas y Departamentos y su relación con los órganos de gobierno de las Universidades en que estos centros se integran.

## II. RECTORADO *VERSUS* CENTROS Y ESTRUCTURAS

### II.1. La organización universitaria

Resulta evidente que dentro de la definida como autonomía universitaria, tanto la LOU como la futura LOSU prestan una especial atención a la capacidad de las Universidades de establecer cuáles y cuántos serán los centros y estructuras que permiten cumplir el servicio público de educación superior.

---

8 Fundamento Jurídico 6.

Pero, y como demostración de que esta autonomía resulta un “poder limitado”, para la creación, modificación y supresión de las facultades y escuelas resulta necesaria su aprobación por la Comunidad Autónoma respectiva, ya sea a propia iniciativa de esta entidad territorial, con el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Universidad, o bien por iniciativa de la Universidad mediante propuesta del Consejo de Gobierno, en ambos casos con informe previo favorable del Consejo Social, artículo 8.2 LOU<sup>9</sup>. La LOSU, por el contrario, establece que únicamente se podrán realizar estas actividades de creación, modificación y supresión a iniciativa de la Universidad mediante propuesta de su Consejo de Gobierno, artículo 41.1.

La autonomía plena opera, en esta materia autoorganizativa, para la creación de los departamentos, artículos 9 LOU y 41.1 LOSU.

En lo respecta a la diversa composición de los órganos de representación de cada Universidad, estos están especificados en la LOU y en la LOSU, ora sean de carácter colegiado ora de carácter unipersonal.

En este sentido, el artículo 13 LOU establece un listado de la organización básica que deberán reflejar todos los estatutos universitarios. Así, este precepto establece que:

“Los estatutos de las universidades públicas establecerán, al menos, los siguientes órganos:

- a) Colegiados: Consejo Social, Consejo de Gobierno, Claustro Universitario, Juntas de Escuela y Facultad y Consejos de Departamento.
- b) Unipersonales: Rector o Rectora, Vicerrectores o Vicerrectoras, Secretario o Secretaria General, Gerente, Decanos o Decanas de Facultades, Directores o Directoras de Escuelas, de Departamentos y de Institutos Universitarios de Investigación.”

En cuanto a los órganos de gobierno de la Universidad, estos son el Rector, como órgano unipersonal, y el Consejo de Gobierno, como órgano

---

<sup>9</sup> Resulta necesario precisar que nos referimos al texto establecido por la reforma de la LOU a través de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por cuanto la posterior reforma de este precepto realizada por el Real Decreto-Ley 14/2012, ha sido declarada inconstitucional por STC 26/2016, de 18 de febrero.

colegiado, en el cual se exige que exista “una representación de Decanos y Directores”, artículo 15.2, según definan posteriormente los estatutos de cada Universidad.

En verdad, el liderazgo de la Universidad descansa en la figura del Rector, pues es este quien domina el Consejo de Gobierno, dado que en este se encuentran órganos nombrados por aquel como son el Secretario General, el Gerente o los diversos Vicerrectores. Así, se puede afirmar que el poder del rectorado es tan intenso que puede llegar a dificultar que los centros, departamentos y profesores puedan ejercer las facultades y competencias que la legislación les atribuye y que, en algunos casos, vienen amparadas por derechos fundamentales<sup>10</sup>.

## **II.2. Los centros y estructuras universitarias**

Dada la actual configuración legal, en lo que se refiere a los centros universitarios, la existencia de las diversas facultades y escuelas para la realización de la docencia corresponderá a las Comunidades Autónomas, artículos 8.2 LOU y 4.1 LOSU. De ello se deriva el control sobre la existencia, permanencia y supresión de los centros por parte del órgano colegiado de gobierno de la Universidad.

En cuanto a su capacidad de actuación (competencias), la LOU establece una reserva competencial en su artículo 8.1, al establecer que las Facultades y Escuelas se encargarán de la organización de las enseñanzas y de los procesos académicos, administrativos y de gestión conducentes a la obtención de los títulos de grado. Lo que conduce a que este conjunto de actividades públicas no puedan ser sustraídas por ningún otro órgano de la Universidad, ni conferidas a ninguna otra estructura universitaria, so pena de los centros universitarios adscritos, artículo 11 LOU.

Una menor reserva legislativa opera respecto de los departamentos, por cuanto la LOU establece una evidente indeterminación en sus competencias, al referirse a las de coordinar las enseñanzas de uno o varios ámbitos del conocimiento en uno o varios centros, de acuerdo con la programación docente de cada Universidad, de apoyar las actividades e iniciativas docen-

---

10 Matías Portilla, *cit.*, p. 33.

tes e investigadoras del profesorado o de ejercer aquellas otras funciones que sean determinadas por los estatutos, artículo 9.

En este sentido se expresan los vigentes Estatutos de las Universidades públicas objeto de análisis en este trabajo. Los Estatutos de la Universidad de Valladolid (EUVA), aprobados por Acuerdo de la Junta de Castilla y León, de fecha 30 de diciembre de 2020, establecen este ámbito competencial en su artículo 14. En igual sentido se expresan los Estatutos de la Universidad Nacional a Distancia (EUNED), recientemente modificados por Real Decreto 968/2021, de 8 de noviembre, en sus artículos 38 y 45<sup>11</sup>; de la Universidad Rey Juan Carlos (EURJC), aprobados por Decreto de 20 de mayo de 2010, artículo 10 y de la Universidad del País Vasco (EUPV), artículo 127.1.

En EUNED se establece, artículo 40.1, como la propuesta de creación, modificación o supresión de Facultades, Escuelas o Departamentos deberá acompañarse de una memoria justificativa, en la que se incluirá, en su caso, la referencia explícita a los siguientes extremos: a) Objetivos que se persiguen con la creación, modificación o supresión, y razones que avalan la decisión que se propone. b) Funciones específicas asignadas a la entidad que se va a crear o modificar. c) Plan general de infraestructura y equipamiento. d) Plan de gastos y propuesta de financiación de los mismos. e) Anteproyecto de reglamento de régimen interior. Y se contiene un listado de funciones, artículo 45, que abarca para las Facultades y Escuelas, como funciones propias las siguientes: a) Organizar las enseñanzas conducentes a la obtención de las titulaciones que tengan a su cargo, y coordinar la actividad docente de sus Departamentos o de otros Departamentos afectados.

---

11 Expresando en este artículo 45 un listado completo de sus funciones, al señalar que corresponde a las Facultades, Escuelas y a la Escuela Internacional de Doctorado: “a) Elegir a su Decano o Director. b) Elaborar y proponer al Consejo de Gobierno los proyectos de planes de estudios de las titulaciones cuyas enseñanzas tengan o vayan a tener a su cargo. c) Coordinar las actividades docentes de los diferentes departamentos y programas en relación con las enseñanzas que tengan a su cargo. d) Organizar los recursos humanos y materiales que tengan asignados para el desarrollo de sus actividades. e) Supervisar la actividad académica que realicen los docentes que imparten enseñanza en las disciplinas de sus planes de estudios, así como el cumplimiento de sus actividades docentes. f) Emitir informe sobre la necesidad de creación, supresión y cambio de denominación o categoría de plazas docentes vinculadas a sus departamentos y programas. g) Arbitrar en los conflictos surgidos entre los departamentos, entre los programas o en el seno de ellos, en relación con las enseñanzas o los medios materiales disponibles. h) Proponer el nombramiento de Doctores Honoris Causa”.

b) Planificar y ordenar la gestión académica y administrativa relativa a sus enseñanzas. c) Fomentar y coordinar el desarrollo de las actividades académicas y culturales tendentes a mejorar la calidad de la enseñanza, así como la preparación profesional y la formación humana integral de todos sus miembros. d) Contribuir al aprovechamiento social de los conocimientos propios de su respectivo campo del saber.

En cuanto al desarrollo completo de sus funciones, las Facultades y Escuelas tienen fundamentalmente una actividad propositiva (de nuevos planes de estudios, artículos 16 EUVA y 11 EURJC), ostentando una capacidad ejecutiva plena en materias tales como la ejecución de su dotación presupuestaria, organización de la docencia o administración de los bienes afectos a la docencia.

En la futura LOSU se rebaja la situación y expectativas competenciales de los centros, por cuanto estos pueden o no existir, pues las Universidades pueden estructurarse, según se determine estatutariamente, en campus, facultades, escuelas, departamentos, institutos universitarios de investigación, escuelas de doctorado u otras estructuras, artículo 40.1. Siendo los Estatutos de cada Universidad donde se determinen las funciones de los centros y estructuras para la realización de la docencia y el resto de actividades universitarias, artículo 40.2<sup>12</sup>.

En lo que se refiere a la organización de los centros, se ha producido una reserva legal en favor de la existencia de órganos unipersonales (Decanos y Decanas, artículo 24 LOU y Directores de Departamento, artículo 25) y colegiados (Juntas de Facultad y Consejos de Departamento, artículo 13 LOU) que tendrán un carácter democrático y no representativo, compuesta, en lo que respecta a los órganos colegiados, por representantes elegidos mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto con una presencia equilibrada entre hombres y mujeres.

---

12 Al establecer este precepto que será en los estatutos donde se determinen “las funciones de los centros o estructuras para proponer y organizar las enseñanzas universitarias oficiales y los procedimientos académicos, administrativos y de gestión conducentes a la obtención de los títulos propios”. Añadiendo este artículo 40.2 LOSU que dichos centros deberán fomentar la cooperación, la multi y la interdisciplinariedad, así como una gestión administrativa integrada, para lograr, suponemos, una mayor eficiencia en la asignación de los recursos universitarios.

La LOSU tiene una regulación semejante, y aún más precisa, al establecer la duración improrrogable y no renovable del mandato de los órganos unipersonales en 6 años, en su artículo 44, en el cual se concreta también que:

- a) La denominación para los órganos colegiados será de Consejos de Escuela, de Facultad y Consejos de Departamento, pero introduce su existencia como facultativa por parte de los Estatutos de cada Universidad. Esta misma posibilidad existe respecto de los Decanos de Facultades y Directores de Escuelas y Departamentos.
- b) La elección será por sufragio universal, libre, directo y secreto para los integrantes de los Consejos y por sufragio universal para los Decanos y Directores, artículo 52.1.
- c) Los Decanos y decanas nombrarán a los miembros de su equipo de dirección y elegirán un Secretario o Secretaria del centro.

También resulta importante destacar, como elemento para la valoración de su capacidad de actuación de las Facultades y Escuelas, si estas tienen potestades de autonormación; pues bien, la LOSU las limita a la mera propuesta para su aprobación por el Claustro, artículo 45.2 a). En el ámbito de estudio prospectivo que nos hemos impuesto, se puede comprobar como la UVA permite la capacidad de aprobación de la normativa de reconocimiento de créditos, en materia de actividades culturales, deportivas, de representación estudiantil, solidarias y de cooperación a cada Facultad, artículo 16.1.k, mientras que el Reglamento de cada centro será aprobado por el Consejo de Gobierno a propuesta del centro respectivo, artículo 17.

### III. CONCLUSIONES

Las Facultades y Escuelas existentes en las Universidades públicas no suponen ninguna alteración sustancial de la capacidad de actuación autónoma, pero como poder limitado, de estas, pese a la condición democrática (no representativa) de los titulares de los órganos unipersonales y colegiados de aquellas, pues su relación con los órganos rectores de las Universidades (tanto colegiados como unipersonales), su nivel competencial (en general de carácter ejecutivo) y la ausencia de autonormación reflejan una subordinación rotunda al Rectorado.

Llegando alguna Universidad a calificar expresamente la relación administrativa entre las Facultades y Escuelas y los órganos de gobierno de la Universidad como una relación de naturaleza jerárquica. En este sentido, los Estatutos de la UVA establecen de forma explícita, en su artículo 43.2, que:

“La actuación de los órganos de gobierno y representación universitarios se basarán en los principios **de jerarquía de los órganos centrales de la Universidad sobre los de Facultades, Escuelas, Departamentos e Institutos Universitarios** y de colaboración entre todos ellos.”

Y es que no se puede obviar que la propia LOU establece que, en materia de recursos administrativos, los únicos órganos universitarios que agotan la vía administrativa son el Rector, el Consejo de Gobierno, el Claustro y el Consejo Social, artículo 6.4, lo que de forma implícita significa una ausencia de funciones y competencias propias en los centros que componen la Universidad y que estos están infra ordenados jerárquicamente a aquellos<sup>13</sup>. Circunstancia normativa que se reitera en el artículo 38.3 LOSU.

Esta excesiva subordinación de los centros y departamentos, y de sus órganos unipersonales, puede conllevar una ausencia de controles eficientes a la propia labor de los órganos del Rectorado de la Universidad y a una ineficiente garantía del derecho a la libertad de cátedra de sus docentes e investigadores<sup>14</sup>.

---

13 Como advierte ZAMBONINO PULITO, M. “El servicio público de educación superior en las Universidades públicas”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 35, 2008, p. 72, cuando señala que el resto de los actos dictados por otros órganos de la Universidad podrán impugnarse la jurisdicción contencioso-administrativa cuando agoten la vía administrativa.

14 Sosa Wagner, F. “La Universidad española: entre Europa y una autonomía tramposa”. *Revista de Administración Pública*, nº 200, 2016, p. 132, califica esta situación con especial vehemencia al considerar que si dejamos a su aire a los rectores, y a salvo alguna excepción, seguiremos en la certidumbre de que en la Universidad no hay leyes ni reglamentos, lo que hay son amigos y enemigos. O ese indiferente al que se aplica con todo rigor un precepto dormido de la legislación vigente, entre la que ocupa privilegiado espacio la ley del embudo. Un embudo que, distante y engreído, propende a afirmar con determinación su señorío sin fronteras. En este sentido, Albertí Rovira, E. “Gobernanza de las universidades y gobernanza del sistema universitario”. *Revista de educación y derecho*, nº 7, 2012-2013, concluye que la gobernanza interna de las universidades, entendida como conjunto de estructuras y procedimientos de decisión y de ejecución, tanto formales como informales, debe tener como finalidad última facilitar

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- Albertí Rovira, E. “Gobernanza de las Universidades y gobernanza del sistema universitario”. *Revista de Educación y Derecho*, nº 7, 2012-2013.
- Bello Paredes, S.A., “El personal del régimen administrativo”. En Romero Burillo, A.M. y Caro Muñoz, A.I. Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 77-104.
- Bello Paredes, S.A., “El patrimonio de las Universidades públicas y la propiedad intelectual”. En De Román Pérez, R. *La propiedad intelectual en las Universidades públicas*. Granada, Comares, 2016, pp. 45-54.
- Bello Paredes, S.A. “Régimen jurídico de la reutilización de datos en las Universidades públicas”. En De Román Pérez, R. *Información en abierto y propiedad intelectual en la Universidad*. Granada, Comares, 2020, pp. 3-28.
- Matía Portilla, F.J. “Los límites de la autonomía universitaria”. *Revista General de derecho constitucional*, nº 27, 2022, pp. 1-42.
- Nieto, A., “Autonomía política y autonomía universitaria”. *Revista de Derecho Político*, nº 5, 1979, pp. 77-90.
- Sánchez Vega, M. *La educación como servicio público en el Derecho español*. Madrid. Ediciones SM, 1981.
- Sosa Wagner, F. “La Universidad española: entre Europa y una autonomía tramposa”. *Revista de Administración Pública*, nº 200, 2016, pp. 121-139.
- Zambonino Pulito, M. “El servicio público de educación superior en las Universidades públicas”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 35, 2008, pp. 61-105.

---

(o incluso sólo permitir) que estas puedan cumplir con las misiones que se les atribuyen, para lo cual deben tener una gobernanza interna y otra externa.

# LOS COMITÉS DE TÍTULO

Francisco Javier Matia Portilla  
*Catedrático de Derecho Constitucional,  
Universidad de Valladolid*

SUMARIO: I. INTENCIONES. – II. NATURALEZA JURÍDICA DEL COMITÉ Y PROCESO DE DESIGNACIÓN. – III. EL COORDINADOR DEL TÍTULO. – IV. LAS FUNCIONES DEL COMITÉ DE TÍTULO. – V. EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA FUNCIONAL DE LOS COMITÉS DE TÍTULO. – VI. *POST SCRIPTUM*

## I. INTENCIONES

En el modelo de Memoria para la solicitud de verificación de títulos oficiales (anexo I del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales) se incluye un apartado referido al sistema de garantía de calidad, que hace referencia “tanto a un sistema propio para el título como a un sistema general de la Universidad o del centro responsable de las enseñanzas, aplicable al título”. El sistema propio para la titulación es, precisamente, el Comité de Título.

Nuestro propósito es examinar la regulación y el funcionamiento, teórico y práctico, de este órgano<sup>1</sup>. Vincularemos esta explicación fundamentalmente al modelo diseñado por la Universidad de Valladolid (UVA), pero haremos también una referencia comparada a otras Universidades (especialmente las de la UNED, Juan Carlos I, y la UPV/EHU<sup>2</sup>). Este enfoque comparado nos permitirá realizar algunas consideraciones propias sobre diversos aspectos (naturaleza jurídica, composición, funciones, etc.) de los Comités de Título. También se aportarán algunas reflexiones sobre su funcionamiento práctico, puesto que el autor de estas líneas ha sido responsable de la titulación del Grado de Derecho de la Universidad de Valladolid en el campus de Segovia. Y precisamente esta última, la Universidad de Valladolid, ha modificado recientemente su Reglamento sobre los órganos del sistema de garantía de la calidad<sup>3</sup>, incorporando una regulación más detallada de los Comités de Título, que también será sometida a crítica.

---

1 No centraremos nuestra mirada en otros órganos que conforman el sistema de calidad, por entender que están vinculados y forman parte de otras estructuras académicas. La Comisión de Garantía de la Universidad está vinculada con el Rectorado, al igual que ocurre con la Comisión de Garantía de Centro, que guarda relación y depende de éste.

2 Esta comparativa es la delimitada en el marco del Proyecto de Investigación. La normativa ha sido descargada de las páginas webs de las cuatro Universidades contempladas: en <https://www.ehu.es/es/web/ordenacion.academica/jarraipena>; <https://www.uned.es/universidad/inicio/institucional/secretaria-general/normativa.html>; <https://www.urjc.es/universidad/calidad/2055-sistema-de-calidad-y-mejora-continua#garantia-de-calidad-en-las-titulaciones> y <https://secretariageneral.uva.es/normativa/ordenacion-academica/>.

3 El Reglamento, aprobado por acuerdo la Comisión Permanente del Consejo de Gobierno de la Universidad de Valladolid de 24 de julio de 2012, y modificado en diversas ocasiones, ha sido revisado por nuevo acuerdo de 22 de diciembre de 2021 (BOCyL 1, de 3 de enero de 2022). Con anterioridad se había presentado un Proyecto de Reglamento para el funcionamiento de los Comités de título de grado y máster de la Universidad de Valladolid, que fue sometido

## II. NATURALEZA JURÍDICA DEL COMITÉ Y PROCESO DE DESIGNACIÓN

El Comité de Título es un órgano colegiado<sup>4</sup>, que es liderado por el Coordinador o Presidente del Comité. Ante la ambigüedad de la normativa estatal puede discutirse cuál es la naturaleza del órgano. Unos defenderán que estamos ante un órgano de naturaleza técnica y al servicio del Centro, o de su Decanato. Y al entenderlo así parece lógico que el Decanato pueda proponer libremente a todas las personas que forman parte el Comité.

Otros defenderán que estamos ante un órgano que representa los intereses de la titulación y que, por esta razón, debe ser democráticamente elegido por los profesores, PAS y estudiantes que forman parte de ésta.

A nuestro modesto entender, esta última es la interpretación correcta por diversas razones<sup>5</sup>. La primera, y principal, es que es la que opera en todos los órganos universitarios colegiados que se vinculan con colectivos específicos (es lo que ocurre en los centros y en los departamentos) y respeta el modelo democrático y la autonomía universitaria que también afecta a las titu-

---

el 30 de abril de 2021 a la opinión de la comunidad educativa y personas afectadas, pero que finalmente no se aprobó por parte del Consejo de Gobierno. Puede accederse al texto, y al informe final elaborado por la Secretaría General en <https://gobiernoabierto.uva.es/espacio/propuestas/>.

- 4 En la Universidad del País Vasco el coordinador del título debe elaborar los informes de seguimiento junto con la Comisión de Calidad del Centro, y será aprobado por la Junta de Centro. Ver *Protocolo de las titulaciones oficiales de grado y máster de la UPV/EHU* (junio 2012, actualizado en 2015), p. 6. Disponible en <https://www.ehu.es/es/web/ordenacion.academica/jarraipena>.
- 5 La normativa de la UNED en esta materia integra ambos modelos. La Comisión de coordinación del Título es nombrada por la Facultad, siendo presidida por el Decano o la persona en quien delegue y con el Secretario del Centro y, en su caso, del responsable de calidad del mismo. Contará con representantes del PDI (al menos un profesor de cada Departamento que tenga docencia en el título), PAS, profesores tutores y estudiantes. Es la Junta de Facultad la que regula la composición de la Comisión, el procedimiento de elección y la duración de su mandato. En todo caso, la Comisión elige al Coordinador (profesor funcionario o contratado permanente, que se equipara a Vicedecano). En la Universidad Rey Juan Carlos, la Comisión de Garantía de Calidad de la Titulación está compuesta por miembros que representan a todos los grupos interesados. Así, la Comisión, nombrada por el equipo de gobierno de la Facultad, estará integrada por: el responsable de Calidad de la Facultad, que la preside; el coordinador de la titulación, que actuará como Secretario; tres docentes; un representante de los estudiantes, elegido por los delegados; un representante del PAS; y una representación de empleadores y sociedad, como experto externo propuesto por el coordinador.

laciones. Sus comités deben defender, en el marco de sus competencias, los intereses de la titulación, lo que resulta incompatible con aceptar un papel subordinado a la voluntad del Decano (cuestión distinta es que deba respetar el ejercicio de sus competencias). En segundo lugar, el modelo ejecutivo del comité deviene imposible cuando hay títulos que se imparten en más de un centro. En estos supuestos hay que crear un Comité Intercentros que es el que tiene la última palabra para adoptar acuerdos que deban ser comunes y que, por definición, no podrá integrar voluntades de Decanos si éstas son incompatibles entre sí. Pero es que, además, y en tercer lugar, si el Comité de título es impuesto es muy probable que sea ignorado por los agentes implicados en el título, y eso también sería muy preocupante e ineficiente.

La normativa derogada de la Universidad de Valladolid en esta materia no resolvía el dilema, porque se limitaba a indicar que todos los miembros del Comité debían ser nombrados por acuerdo de la Junta de Centro, pero no indicaba nada sobre quién debía proponer a los candidatos.

Y en la normativa ahora vigente la regulación de esta cuestión es bastante más caótica. El artículo 106 EUVa se limita a señalar que en cada centro se creará un comité de título para cada titulación y que “será presidido por un Coordinador, que será nombrado por el Rector a propuesta de la Junta del Centro al que esté adscrita la titulación”<sup>6</sup>. El precepto citado termina atribuyendo al Consejo de Gobierno la aprobación de la “normativa reguladora de su composición, funcionamiento y competencias, sin perjuicio de las que correspondan a los centros y a los órganos superiores de gobierno de la Universidad”. Pues bien, es el citado Reglamento sobre los órganos del sistema de garantía de la calidad de la Universidad de Valladolid el que regula la cuestión, en los siguientes términos:

- a. El coordinador “será nombrado por el Rector a propuesta de la junta de centro”. No se aclara quién lo propone. Puede intuirse que algún docente debe presentar su candidatura, ya que en caso contrario no se entendería bien el siguiente enunciado: “en el caso de que no haya ningún interesado en ejercer como coordinador del título, se seleccionará

---

6 El artículo estatutario también señala que “cuando resulte necesario para asegurar la debida coordinación con el Centro, el Decano o Director del mismo, o bien el Vicedecano o Subdirector en quien delegue, presidirá las reuniones”. Hasta donde conozco, nunca se ha aplicado esta previsión en el Grado de Derecho del Campus de Segovia.

según el siguiente criterio: de la unidad docente con mayor asignación de docencia en el título, se elige el PDI integrado con mayor categoría profesional y mayor antigüedad”. Esta última disposición es cuestionable, porque pareciera que se puede imponer a un docente el ejercicio de un cargo académico unipersonal, lo que ni es posible en teoría ni eficiente en la práctica, pues puede llevar al así designado a no hacer nada. Si esto ocurre es más que probable que el Decanato afectado no tenga más remedio que buscar a otro profesor que esté dispuesto a colaborar con la causa, para evitar la paralización del título.

b. El resto de los miembros docentes serán propuestos por las unidades docentes con docencia en el título, que pueden realizar una propuesta consensuada sobre la composición del Comité. No se explica de qué forma ni a través de qué medios. No ha ocurrido así en todos los casos, sino que más bien suele ser el coordinador el que busca personas cercanas. Práctica ésta que tampoco parece recomendable.

c. El decano se dirigirá a los representantes de los estudiantes matriculados para conocer su propuesta de representación.

d. El asesor externo y egresado serán propuestos por el coordinador.

Esta normativa es claramente ineficiente por compleja y deja fuera de los comités a un representante de los Profesores Asociados (PRAS), cuya presencia puede ser muy útil. Si lo que se pretende es democratizar y simplificar el proceso de selección de los miembros del Comité podría tomarse en consideración el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento Interno del Comité de Derecho (Segovia) que fue impulsado por el autor de estas líneas, y que partía de la premisa de que la composición del Comité debía ser acordada por los profesores, estudiantes y PAS vinculados con la titulación. Aunque esta normativa está hoy derogada puede ser útil recordar sus perfiles básicos, que eran los siguientes:

a. Presidente del Comité. Presentación de candidaturas: si hay más de una, convocatoria de una asamblea integrada por todos los docentes del título y los representantes de los estudiantes (delegados) de los cuatro cursos. Presentación de candidaturas (10 minutos), debate y votación (gana el que tenga más votos, y si son iguales, grado y antigüedad).

b. Restantes miembros docentes: se pueden presentar candidaturas para coordinar cada uno de los cursos académicos. Si hay más de una, se elige en asamblea.

c. Representantes de los estudiantes: son miembros natos del Comité los delegados de segundo y tercer curso. Los delegados de primer y cuarto curso son convocados a las reuniones del comité donde tienen voz, pero no de voto.

d. El miembro del Personal de Administración y Servicios (PAS) en el Comité es aquél que sea propuesto por este colectivo del Centro.

e. El profesorado del título puede presentar candidaturas para la plaza del profesional externo y del egresado externo. Estas candidaturas serán, en su caso, debatidas en el Comité de la titulación.

Nos parece que el modelo que acabamos de exponer es más coherente y eficiente, y dota de mayor legitimidad democrática a los representantes del Comité. Ahora bien, pese a estas ventajas presenta un problema no menor, y es que obvia el (muy creciente) desinterés de buena parte del profesorado por la vida interna de la Universidad. En buena medida esa desidia trae causa de la creciente y desaforada burocratización universitaria, como luego veremos, pero en todo caso es una realidad difícil de negar. De hecho, cuando se trató de aplicar el Acuerdo que acabamos de examinar se constató que no hubo ninguna candidatura para formar parte del Comité, distinta a la de su coordinador.

Por esta razón, se optó por modificar el Acuerdo, adoptando ahora, para la selección de los profesores del título un modelo de sorteo público entre los docentes de cada uno de las áreas docentes implicadas. Se era consciente, al impulsar y aprobar esta reforma, de que su eficacia práctica era limitada, dado que bien podía ocurrir que la persona propuesta al Decanato y nombrada por la Junta de Facultad no hiciera nada durante su mandato, y que resultaría jurídicamente complicado sancionar tal inacción. Así ocurrió con uno de los miembros nombrados, aunque el resto colaboró activamente. Este modelo de adscripción obligatoria es el que ahora se retoma con el nombramiento forzoso de coordinador, pero con el agravante de que su inacción sería mucho más grave y que no estimamos posible imponer el ejercicio de un cargo unipersonal en contra de la voluntad del afectado.

En resumen, se defiende en estas líneas que el Comité de Título debe representar democráticamente a los colectivos implicados en la impartición del Título.

### III. EL COORDINADOR DEL TÍTULO

El coordinador de título es el máximo responsable del título y quién asume la mayor responsabilidad en todo lo que se relaciona con el mismo. Más allá del listado de competencias que las normativas recogen<sup>7</sup>, es relevante explicitar las concretas funciones que se asumen en la UVA, y que se describen por experiencia propia: elaboración del proyecto de horarios y calendario de exámenes, distribución de TFGs entre unidades docentes y sesiones de elección por parte de los estudiantes de TFGs, interacción entre la Universidad y los profesores en las distintas fases del POD, realización, con el apoyo del personal de administración y servicios, de las convalidaciones de estudiantes extranjeros, elaboración anual del informe de seguimiento de la titulación, coordinación de todas las actuaciones relacionadas con la renovación del título, y resolución de todas las incidencias y conflictos que puedan producirse en relación con éste<sup>8</sup>.

Es verdad que muchas de estas funciones son formalmente atribuidas al Comité de Título como órgano colegiado<sup>9</sup>. Pero es sabido que en todo órgano colegiado alguien tiene que preparar las propuestas que sea preciso aprobar, y ese alguien es el coordinador del título. Y es muy habitual que, aunque el coordinador remita previamente la documentación que debe

---

7 Ver la escueta regulación contenida en el art. 10.3 del Reglamento sobre los órganos del sistema de garantía de la calidad de la Universidad de Valladolid.

8 Resulta obligado realizar dos consideraciones suplementarias. La primera es que el alcance efectivo de las competencias del Coordinador depende mucho de la implicación efectiva del Decanato con el Título. Hay Centros que asumen tareas propias del Comité, como es el reparto de Trabajos de Fin de Grado, mientras que otro no lo hacen. La segunda consideración es que este listado no es exhaustivo. Podrían añadirse otras competencias como son las referidas al establecimiento de relaciones con entidades externas para la organización y desarrollo de actividades complementarias (charlas, conferencias, jornadas, sesiones prácticas de aula, salidas profesionales) o establecer convenios para la realización de prácticas de estudiantes, así como la cooperación del título con proyectos o eventos sociales.

9 Competencias en relación con la gestión académica (art. 9.2), con la difusión del título (art. 9.3) y con la gestión de la calidad del título, su seguimiento y mejora, y el sistema interno de garantía de calidad (art. 9.4).

ser sometida a aprobación (desde calendarios de exámenes hasta el borrador del informe anual de seguimiento del título), los miembros del Comité tengan cosas más importantes que hacer, y que presten una atención muy limitada a los trabajos del Órgano.

¿Y cómo se valora la labor del coordinador? Lo normal es, como ocurre en la Universidad Rey Juan Carlos, que se le equipare, con “efectos retributivos y de reconocimiento de gestión, al cargo de Vicedecano/a o Subdirector/a de Facultad” (apartado 3 del Acuerdo Comisión de Coordinación del Título). Sin embargo, la Universidad de Valladolid es mucho más cícatera en sus reconocimientos: se asimila este órgano unipersonal académico al de secretario de Departamento “a efectos exclusivamente académicos” (art. 10.2.a), con un descuento docente fijado en el documento de plantilla (que es de 30 horas)<sup>10</sup>.

La regulación de la Universidad de Valladolid es desafortunada por varias razones. En primer lugar, resulta evidente que las funciones asumidas por el coordinador son mucho más cercanas a las de un Vicedecano que a las de un Secretario de Departamento. En segundo lugar, el descuento de 30 horas opera como eventual aliciente para los profesores que tienen una carga docente alta, pero no para aquéllos que poseen más méritos y que están obligados a impartir 120 horas de clases anuales. Y es que, en estos casos, no se realiza ningún descuento docente. Y eso puede llevar a que ocupen la coordinación del Grado profesores jóvenes o con escasa actividad docente, movidos por el deseo de aligerar el volumen de sus clases y/o acreditar gestión universitaria de cara a sus acreditaciones. En tercer lugar, la no retribución de este cargo unipersonal es en sí mismo discriminatoria y minusvalora la importancia de este órgano. No se entiende que órganos unipersonales creados desde el rectorado con posterioridad sí reciban complementos económicos y no se retribuya el trabajo realizado por los coordinadores de las distintas titulaciones. Resulta difícil justificar esta medida, aunque se suele aludir al elevado número de titulaciones ofertadas por la Universidad de Valladolid. Pero este argumento justificaría también reducir el volumen de los equipos directivos de los centros y del propio

---

10 La Universidad del País Vasco ofrece un descuento similar, tanto en el Plan de Dedicación Académica (PDA) del PDI de la UPV/EHU para el curso escolar 2021-22, p. 13, como en la propuesta de dicho Plan para el siguiente curso académico, p. 13. Ambos documentos se encuentran disponibles en <https://www.ehu.es/es/web/iip/jardun-akademikoaren-plana>.

rectorado (lo que no ha ocurrido) o, y acaso fuera lo más justo, aminorar la cuantía actual de los complementos por cargo académico ahora existentes de forma que el montante global pueda ser repartido entre todos los responsables académicos, incluyendo, al menos, a los coordinadores de los Comités de Título.

Además, la actuación de la Universidad de Valladolid tiene otro efecto que puede resultar devastador en la carrera académica de las personas que asumen la coordinación de un Título, y es que resulta discutible, de acuerdo con la jurisprudencia de la Audiencia Nacional que pueda ser considerado como un órgano unipersonal. Tal y cómo está regulado hoy estamos en presencia de un órgano asimilado. Y la jurisprudencia de la Audiencia Nacional impone algunos requisitos para que tal asimilación pueda ser admitida:

“– que se trate de verdaderos órganos académicos, y que como tales, tengan atribuidas competencias que produzcan de forma directa efectos jurídicos,

– que se trate de órganos unipersonales, es decir, que las competencias atribuidas al órgano se ejerzan directamente por su titular, sin necesidad de componer dicho órgano con otras personas,

– que la asimilación a los órganos unipersonales académicos previstos en los Estatutos de la Universidad sea real y justificada.

En tal sentido, se entiende imprescindible para la validez de la asimilación que se identifique el órgano estatutario al que pueda asimilarse, que la asimilación quede justificada (señalándose como ejemplo la percepción de retribuciones complementarias, la realización de tareas asimilables y otras) y finalmente que la asimilación no se dicte a los puros efectos de eludir el procedimiento de evaluación curricular sino que se trate de una asimilación efectiva, real y justificada de manera que, tanto los puestos establecidos en los estatutos como los asimilados tengan los mismos efectos económicos y administrativos<sup>11</sup>.”

---

11 Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Sexta) de 22 de enero de 2021 (recurso 235/2019, ECLI:ES:AN:2021:509), FD 7. Resolución disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/b0e7ad989f84ca9b/20210318>.

Es de justicia recordar que en esta resolución se critica también que la normativa de 2012 hoy derogada<sup>12</sup> asimilara el cargo de Coordinador de Grado a los cargos unipersonales de Vicedecano, Secretario, subdirector de Centro, o Adjunto al Defensor de la comunidad Universitario establecidos en los estatutos de la Universidad de Valladolid. Señala el Tribunal, y resulta razonable, que “la asimilación del cargo, en este caso, coordinador de Título de Grado debe serlo a uno concreto de los estatutarios pues solo así se puede verificar su procedencia por razón de las funciones que desempeña uno u otro”. Pero también utiliza como argumento de peso que “los efectos administrativos se limitan a la reducción de la carga docente y la asimilación a la que se refiere el certificado es únicamente para la reducción de docencia”, sin que tenga efectos económicos y un listado de funciones.

Resulta discutible saber si esta jurisprudencia será mantenida en la actualidad. Se ha producido un avance limitado, al asimilar el cargo de coordinador de título con el de Secretario de Departamento. Pero seguimos en presencia de un cargo asimilado que no es, en puridad, unipersonal de acuerdo a los Estatutos. Resulta incomprensible que no se haya incluido en los Estatutos. Y además, con efectos jurídicos diferenciados respecto del órgano que se asimila, puesto que solamente tiene efectos en una reducción de la carga docente. Es harto probable que la jurisdicción entienda que, siendo la asimilación parcial, no estamos en puridad en presencia de un órgano unipersonal.

Por estos motivos resulta razonable defender que se incluya en los Estatutos de la Universidad de Valladolid a los coordinadores de los Comités de Título (de grado, máster y doctorado) entre los órganos unipersonales, y que se les confiera el mismo estatuto jurídico en todos los frentes que a los vicedecanos (reducción docente y complemento económico). Hurtarles este reconocimiento supone que desde el Rectorado se minusvalore la dedicación de los coordinadores, se les discrimine en relación con las personas que asumen otras tareas similares, se comprometa su carrera docente y que, de esta manera, se perjudique finalmente, a la postre, a la propia Institución.

---

12 Aludimos al Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Universidad de Valladolid de 16 de febrero de 2012, citado en la misma resolución.

#### IV. LAS FUNCIONES DEL COMITÉ DE TÍTULO

La normativa UVa es exhaustiva en este punto.

Se recogen diversas competencias vinculadas con la gestión académica del título (art. 9.2): (1) colaborar con la comisión de garantía de calidad del Centro para impulsar el cumplimiento de los objetivos propuestos en la memoria de verificación del título objeto de coordinación; (2) atender y participar en la coordinación que se requiera del decanato en relación con: (a) la planificación de la organización docente o la conformación de la oferta docente; (b) la gestión de los procedimientos que requiera la admisión, movilidad, reconocimiento y transferencia de créditos de los estudiantes; (3) realizar el seguimiento y verificación de las actividades formativas previstas por el título; (4) asegurar la correcta revisión de las guías docentes de las asignaturas y su adecuación a los objetivos del título; (5) coordinar los procesos de oferta, defensa y evaluación de TFGs y TFMs (omite la asignación); (6) supervisar la gestión académica relacionada con las prácticas externas; (7) procurar la comunicación eficaz con los grupos de interés y la adecuada atención de sus demandas; (8) atender las relaciones entre el alumnado y el profesorado y la resolución de incidencias; (9) participar en la definición y desarrollo de las instrucciones y criterios de gestión académica de los títulos que se dicten por los vicerrectorados competentes (sería estupendo si fueran consultados previamente, cosa que no suele ocurrir); (10) impulsar la participación del alumnado en los procesos de evaluación de la actividad docente del profesorado y del título; y (11) colaborar en las convocatorias de financiación de profesores expertos externos, apoyo a prácticas docentes o equipamiento para laboratorios de la titulación.

Otras competencias se vinculan con la difusión del título (art. 9.3): colaborar en las actividades de orientación y difusión diseñadas por el Centro o los Vicerrectorados o las estrategias de internacionalización determinadas por la Universidad, colaborar en las actividades de acogida de los estudiantes nuevo ingreso, gestionar el material promocional y colaborar con el fomento del contacto con otras instituciones y empresas cuyas actividades estén relacionadas con la titulación.

Finalmente, se atribuyen un buen número de competencias en relación con la gestión de la calidad del título, su seguimiento y mejora y, en general,

con las actuaciones requeridas por el sistema de garantía interno de calidad de la Universidad de Valladolid (art. 9.4): (1) Colaborar con la comisión de garantía de calidad del centro en el desarrollo de los procedimientos incluidos en el sistema de garantía de calidad del título; (2) velar por el cumplimiento de las guías docentes y su adecuación a la memoria de verificación del título; (3) cumplir los protocolos requeridos por el sistema de garantía interno de calidad (en especial los autoinformes); (4) conocer y evaluar los resultados de los informes generados por el sistema de garantía de calidad del título; (5) velar por el cumplimiento del plan de mejoras recogido en autoinformes o evaluaciones externas; (6) organizar y mantener actualizado el archivo documental del título; (7) trasladar a los órganos competentes para la tramitación y aprobación de modificaciones en las memorias de verificación cuantas propuestas, debidamente argumentadas y apoyadas documentalmente, resulten pertinentes para la mejora del plan de estudios; (8) elaborar informes que les sean requeridos por el Vicerrectorado competente en materia de ordenación académica; (9) implicar al profesorado y alumnado en un trabajo continuo de mejora de la calidad de la titulación; y, por si fuera poco, (10) cualquier otra competencia en materia de calidad vinculada con el título no prevista para otros órganos.

Es obvio que el Comité no está en disposiciones de acometer todas estas tareas. Si de verdad tuviera que realizarlas, no habría personas dispuestas a formar parte del órgano. Es sabido que, como ya se ha adelantado, es el coordinador el que asume la preparación de todas estas labores. Mientras que algunas deben ser aprobadas por el Comité (horarios docentes, calendario de exámenes, autoinformes, asignación de TFGs), todas ellas deben ser trabajadas por él.

Lo que sí revela esta normativa es la burocratización a la que se está sometiendo a los comités de título. Podrían resumirse estas obligaciones concluyendo que, según la normativa citada quedan a la absoluta disposición de las autoridades académicas (los Vicerrectores, los Centros y las Comisiones de calidad superiores) para ejecutar cualquier indicación que reciban. Y esto nos lleva, precisamente, a examinar la última cuestión que queremos plantear en este ensayo, y es precisamente la de preguntarnos si los comités de título cuentan con autonomía para el ejercicio de sus funciones o deben seguir mecánicamente las instrucciones que reciban de las distintas autoridades académicas. Trataremos de dar respuesta a esta cuestión a continuación.

## V. EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA FUNCIONAL DE LOS COMITÉS DE TÍTULO

Un defectuoso entendimiento de la autonomía universitaria podría hacer pensar que ésta se ejerce, exclusivamente, por el rectorado y que todos los restantes órganos de la Universidad están sometidos a su parecer. Sin embargo, las cosas son más complejas. En primer lugar, porque los derechos fundamentales deben ser respetados por todos los poderes públicos. Así, por ejemplo, ninguna decisión universitaria, ya sea adoptada por el Rectorado, un Departamento o un Comité de Título puede comprometer la libertad de cátedra, constitucionalmente consagrada en el artículo 20.1.c y que, como todo derecho fundamental, opera *ex constitutione*. Y en segundo lugar, porque la normativa atribuye a esos otros órganos universitarios el cumplimiento de funciones propias en los que su actuación no puede ser sustituida por el Rectorado. Y esto ocurre tanto con los Centros o Departamentos como con los Comités de Título.

Conviene recordar que la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades concibe a los Departamentos como “las unidades de docencia e investigación encargadas de coordinar las enseñanzas de uno o varios ámbitos del conocimiento en uno o varios centros, de acuerdo con la programación docente de la universidad, de apoyar las actividades e iniciativas docentes e investigadoras del profesorado, y de ejercer aquellas otras funciones que sean determinadas por los estatutos” (art. 9.1). Y que, según el art. 26.a) EUVa, son los encargados de “coordinar las enseñanzas” de su ámbito de actuación.

Y los Comités de Título nacen también para el cumplimiento de unas funciones concretas, que ya hemos glosado en líneas anteriores. Y en el ejercicio de éstas gozan, evidentemente, de autonomía funcional, de tal modo que ninguna autoridad puede sustituir el contenido de un autoinforme de seguimiento o imponerle la inclusión de contenidos no aprobados por el Comité de Título.

Si se comparten estas reflexiones se podría concluir que las autoridades rectorales deben respetar en su actuación las competencias propias de los Departamentos y de los Comités de Título, y los derechos fundamentales de los docentes que prestan sus servicios en la Universidad. Y también, claro, que ni los Departamentos ni los Comités de Título pueden compro-

meter en su actuación los derechos fundamentales ni de los docentes ni de los estudiantes. Por eso puede entenderse que existe un conglomerado de competencias y derechos que delimitan el alcance de los poderes de todos los órganos universitarios.

Un buen ejemplo de los límites de la actuación de los Comités es la nueva obligación que se impone a los Comités de Título de informar favorablemente los proyectos docentes, prevista en el art. 9.2.e (“asegurar en cada caso la correcta revisión de las guías docentes de las asignaturas y su adecuación a los objetivos del título”) del Reglamento. Es verdad que esta previsión se recogía ya en la versión original del vigente Reglamento de Ordenación Académica de la Universidad de Valladolid<sup>13</sup>, que resumimos a continuación.

Aunque el Título II ROA sólo hace alusión en un título a las guías docentes, se dedica el artículo 21 a regular los proyectos y guías docentes. Así, indica que los Departamentos son responsables de elaborar y publicar los proyectos (art. 21.1), y que estos deben contener, “como mínimo, los aspectos relativos a las competencias que la asignatura contribuye a desarrollar, los objetivos y resultados de aprendizaje esperados, los contenidos mínimos, los principios metodológicos, la tabla de dedicación del estudiante a la asignatura y el sistema y las características de la evaluación” (art. 21.2 ROA). Asimismo, se determina que “los Comités de Título serán los responsables de comprobar la adecuación de los proyectos docentes de las asignaturas a lo previsto en las correspondientes memorias de verificación” (art. 21.3 ROA) y que estos deberán ser publicados “antes del inicio del periodo de matrícula” (art. 22.2 ROA). Es claro que esta norma, si se interpreta de forma literal, contraviene la libertad de cátedra de los profesores universitarios.

En efecto, si el profesor puede plasmar en su guía docente “el establecimiento de planes de trabajo y métodos docentes, la referencia a recursos para la enseñanza y el aprendizaje, la organización de los contenidos en bloques temáticos y la materialización de ponderaciones para el procedimiento de calificación asociado a la evaluación” (art. 21.4), es evidente que

---

13 Aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Universidad de Valladolid de 16 de febrero de 2012, y publicado en el *BOCyL* 49, de 9 de marzo.

las provisiones del Proyecto deben ser genéricas para que cada uno de los docentes puedan singularizarlas.

Es verdad que el Tribunal Constitucional, en diversas resoluciones, ha realizado una aproximación diferente de la libertad de cátedra. Es oportuno hacer una sumaria referencia a los AATC 457/1989, de 18 de septiembre, y 423/2004, de 4 de noviembre, y a la STC 217/1992, de 1 de diciembre, y someterlas a una revisión crítica. La primera resolución citada parte de las quejas promovidas contra la actuación de un profesor universitario que pretendía discriminar a los estudiantes que no optaran por un concreto modelo de seguimiento de la asignatura. El acuerdo adoptado por el Centro impide que esta práctica se consagre e impone, además, que el profesor deba facilitar al alumnado el programa y la bibliografía recomendada, así como que el material de trabajo (tests) sea de acceso gratuito, recordando el papel del Departamento en la coordinación de la asignatura (ATC 423/2004/4). Es evidente que lo que aquí se constata es un uso inadecuado de la libertad de cátedra, que lesiona el derecho a la educación de los estudiantes, como hizo notar el Tribunal Supremo en este mismo asunto (ídem). Y, desde esta perspectiva, y de las competencias docentes de los centros universitarios y de los Departamentos, es legítimo que se corrija la inadecuada actuación de los docentes implicados, que hicieron un uso desmedido de la libertad de cátedra, vulnerando el derecho a la educación de los estudiantes.

Tampoco ampara la libertad de cátedra que un docente, cuyo despido por parte de una Universidad privada fue declarado nulo en el mes de julio, pueda solicitar en septiembre que se declare la nulidad de todas las actuaciones docentes relacionadas con diversas asignaturas desde septiembre del año anterior. Es evidente que tal actuación, que afecta a las calificaciones de los exámenes celebrados e impide que los estudiantes sepan cuál es la materia de la que han de examinarse, va mucho más allá de lo que la libertad de cátedra puede amparar, porque compromete el derecho a la educación de los estudiantes (que perderían las convocatorias celebradas, ATC 423/2004/3, de 4 de noviembre) y es contrario al principio de seguridad jurídica.

Especialmente desafortunada es la STC 217/1992, de 1 de diciembre: “los recurrentes apelan a que la tradición universitaria ‘siempre ha incluido el derecho a elaborar un programa y el derecho a elaborar el programa

o temario a exigir a los alumnos que prácticamente son los mismos'. Con independencia de la exactitud o no de tal afirmación, es evidente que ese 'derecho' a elaborar el temario a exigir a los alumnos, en el ejercicio de una función, no ya de enseñar, sino de valorar o enjuiciar los conocimientos necesarios para alcanzar una determinada titulación, no puede ser subsumido o englobado en la libertad de cátedra. Siendo perfectamente deslindable la labor de enseñar y la función de examinar, sin que ésta sea consecuencia necesaria de aquélla, nada justifica que el derecho a la libertad de cátedra –en cuanto 'libertad individual del docente, a quien depara un espacio intelectual resistente a ingerencias [sic] compulsivas impuestas externamente' (ATC 457/1989)– alcance o se extienda también a esa función examinadora, en el sentido de corresponder ineludiblemente a quien examina –y con cobertura en una pretendida libertad de cátedra– la fijación del temario sobre el que deba versar la prueba o examen". Con esta afirmación se salvaba la constitucionalidad del precepto de los Estatutos de la Universidad de Valladolid que atribuye al Departamento la fijación del temario sobre el que deben versar los exámenes parciales y finales.

Discrepamos de esta resolución por diversas razones. La primera, y principal es que, a nuestro modesto entender, la fijación del temario sí que forma parte integrante de la libertad de cátedra, porque el orden de los contenidos y la forma de explicarlos sí que están amparados por dicha libertad. La segunda razón que nos lleva a disentir de la STC 217/1992 es que esta resolución habilita a los Departamentos para que estos fijen unilateralmente los exámenes, lo que también vulnera, a nuestro juicio de forma evidente, la libertad de cátedra del profesor, puesto que impide que éste pueda diseñar modalidades de aprendizaje colaborativo u optar, por ejemplo, por un modelo de evaluación continua. Y es que no resulta tan fácilmente deslindable, como el Tribunal entiende, la labor de enseñar y la función de examinar. Además, y en tercer lugar, esta jurisprudencia debe ser matizada tras la implantación del modelo de Bolonia, puesto que lo que se pretende asegurar con esta jurisprudencia (homogeneidad de contenidos y metodología docente) ya se recoge en la fichas de las asignaturas que integran el título y que se anexan al *Verifica* de la Titulación. Por todas estas razones entendemos que resulta imposible separar nítidamente el temario, los criterios metodológicos y el modelo de evaluación, y que todas estas variables forman parte del contenido de la libertad de cátedra.

Es obvio que esta libertad de cátedra no se opone a que los Departamentos y los Centros puedan restringir alguna de sus dimensiones en el ejercicio de sus competencias (coordinación de la docencia, distribución de asignaturas, en el primer caso; horarios y uso de las instalaciones propias, en el segundo). Y conviene recordar también, por supuesto, que la libertad de cátedra, como ocurre con todo derecho, tiene también límites que deben ser respetados, entre los que destaca el derecho a la educación de los estudiantes.

Hasta el año 2017 se exigía en la Universidad de Valladolid que los profesores responsables de cada grupo publicarían, al comienzo del curso, sus guías docentes (por asignatura y curso). Ello suponía que si, por ejemplo, hablamos del Derecho de la Unión Europea y hay tres grupos de estudiantes, debían publicarse tres guías académicas, una por profesor y grupo. La utilidad de este documento es evidente, ya que los estudiantes conocen el programa del profesor, los criterios docentes y de evaluación. Ningún reproche puede hacerse ni a este documento ni a la exigencia de que se respete el derecho de los estudiantes a disponer de esta información.

Sin embargo, a mediados de junio de 2017, el Vicerrectorado de Ordenación Académica e Innovación Docente anunció que, junto a lo anterior, se debían elaborar, además, “proyectos docentes de las asignaturas, que se incorporarán a cada asignatura por el profesor responsable designado por el departamento, tras la oportuna *revisión*<sup>14</sup> por el Comité de Título siguiendo los procedimientos que tengáis habitualmente establecidos al efecto”<sup>15</sup>. Estos nuevos documentos ya no son elaborados por los docentes, sino por un responsable nombrado por el Departamento, y se refieren a cada asignatura (aunque ésta puede impartirse en seis grupos diferenciados).

Dado que los docentes son titulares del derecho a la libertad de cátedra, resulta evidente que una misma asignatura puede ser impartida de diversas maneras, todas ellas correctas y adaptadas al *Verifica*. Pondré algún ejemplo concreto. En Derecho Constitucional II se explica la organización constitucional del poder y los derechos fundamentales. Mientras que algunos pro-

---

14 El subrayado es nuestro. Obviamente, no se debe entender el término *revisión* en su sentido literal, porque resulta evidente que los Comités de Título no pueden alterar el contenido del proyecto docente sino, en el mejor de los casos, comprobar si se adecúa o no al *Verifica*.

15 Correo electrónico remitido el 15 de junio de 2017 a las 13:49 horas.

fesores estiman más conveniente comenzar las explicaciones por los órganos constitucionales otros preferimos impartir primero formación en derechos fundamentales. El resultado para los estudiantes es neutro, porque al final del curso habrán estudiado la totalidad del temario, pero tales decisiones docentes se amparan en la libertad de cátedra de cada profesor. Pues bien, la exigencia de elaborar un proyecto no sería problemática si se realizara en septiembre, porque bastaría con yuxtaponer las distintas guías docentes elaboradas por los profesores responsables.

El problema surge, y es muy serio, cuando se pretende realizar este documento en el mes de junio o julio y los profesores asociados que deben impartir la materia no son reclutados hasta el mes de septiembre<sup>16</sup>. En ese caso, cualquier decisión que se adopte restringe, indebidamente, la libertad de cátedra del Profesor Asociado que aún no ha sido contratado. Libertad de cátedra que no es ni mayor ni menor que la posee cualquier miembro de los cuerpos docentes universitarios, puesto que la misma no depende del tipo de vinculación que se mantenga con la Universidad (funcionarial, laboral; a tiempo completo, o parcial) sino de su función docente. Por esta razón, la única forma razonable de entender el Proyecto es que éste, como ya se ha indicado previamente, se aborde de manera genérica, dejando un marco de actuación propio a los distintos profesores que imparten la asignatura en grupos concretos, salvaguardando así su libertad de cátedra. Por eso los proyectos del área de Derecho Constitucional se remiten a la guía académica<sup>17</sup> que publicará el profesor de cada grupo en su campus

---

16 Es dramático, desde el punto de vista docente, que la contratación del profesorado temporal (PRAS) se realice el primer día que comienzan las clases. Y lo es porque ese profesor no ha podido participar en el diseño del proyecto ni ha tenido un tiempo mínimo para preparar sus clases. Sería oportuno adelantar su contratación al mes de mayo para que pueda participar, entonces sí, en la elaboración del proyecto docente y para que disponga de algunas semanas para preparar sus clases. Aunque también es posible que los contratos de otro tipo de profesores (Catedráticos, Titulares, Contratados Doctores, Ayudantes Doctores) se produzca también a mitad de curso, los problema suelen ser menores en la práctica, puesto que la mayoría de ellos ya forman parte del profesorado y han podido participar en el diseño abstracto de la asignatura y en la elaboración de su guía académica.

17 La decisión de atribuir este nombre a la guía elaborada por los profesores es para evitar las confusiones entre proyectos y guías docentes, dado que el propio rectorado aludía a las guías cuando quería hacer referencia a los proyectos. De hecho, el espacio virtual se ha denominado habitualmente guías aunque era para incorporar los proyectos. Veremos que esa confusión subsiste en la actualidad.

virtual en el plazo de quince días desde el comienzo del curso (o desde su contratación, si ésta se produce con retraso)<sup>18</sup>.

En todo caso, desde el citado curso 2017/2018, los únicos mensajes recibidos de las autoridades rectorales guardan relación con la obligación de publicar, en el plazo conferido, los proyectos docentes por parte de los responsables determinados por el Departamento. Ninguna indicación se hace a la obligación de publicar las guías docentes, aunque así lo recoge el Reglamento de Ordenación Académica.

Lo que ocurre es que, como se indicaba, la obligación de que los Comités supervisen las guías docentes, prevista en el Reglamento de Ordenación Académica, no ha sido impuesta hasta fechas muy recientes, y para el curso académico 2022-2023. Es probable que haya influido en esta decisión el nuevo art. 9.2.e ROSGCUVa. En todo caso, en el correo electrónico remitido por el Vicerrectorado de Ordenación Académica de la Universidad de Valladolid se mantiene la confusión entre proyecto y guía a la que ya se ha hecho referencia<sup>19</sup> y se impone la obligación de que los Comités de Título verifiquen las guías. Centrándonos en esta segunda cuestión, que es la relevante en el presente trabajo, “se recuerda la importancia que tienen los comités de título en su labor de verificar la coherencia de las guías docentes de acuerdo con lo recogido en la memoria de verificación del título y/o en sus planes de mejora. Por ello, tanto la guía, como cualquier modificación que sufra en aspectos “regulados” (competencias, metodologías, criterios

---

18 Somos conscientes de que este plazo contrasta con el previsto en el artículo 22.1 ROA (que dispone que “las guías docentes de las asignaturas que vayan a ofertarse en un determinado curso académico deberán estar disponibles, para su consulta pública, antes del inicio de la actividad docente de dichas asignaturas”), pero es que malamente puede publicar su guía docente un profesor que aún no ha sido contratado. Y esto no significa, claro está, que si un profesor debe sustituir a un colega a medio curso pueda cambiar la guía académica fijada en su día por el profesor responsable del grupo. En estos casos, excepcionales, debe prevalecer el derecho de los estudiantes a que se cumplan las previsiones contenidas en la Guía.

19 El título del mensaje es “Publicación de las Guías Docentes del curso 2022-2023”, remitido el 7 de junio de 2022 a las 10 horas. Y en el texto del mismo mensaje se alude a la obligación de tener “publicados los proyectos/guías docentes con la información académica de las asignaturas”. Todos los actores han entendido que la misión de los Comités es supervisar los proyectos docentes, y no las guías docentes, como parece indicarse en el correo. Tampoco ayuda a distinguir entre ambos documentos (perfectamente definidos en el Reglamento de Ordenación Académica) que el alojamiento web al que se deben *subir* los proyectos docentes se llame guías docentes.

de evaluación y planificación, etc..) deberá estar informada favorablemente por el comité de título antes de ser colgada en la aplicación web de la UVa”<sup>20</sup>.

Nuestra hipótesis es que este control debe ser superficial y muy limitado, ya que debe limitarse a comprobar que el proyecto se ajusta a lo previsto en el *Verifica* de la titulación (como afirma el art. 21.3 ROA) y a los objetivos del título (art. 9.2.e ROSGCUVa). El control debe ser de mínimos porque afecta a competencias propias del Departamento y a la libertad de cátedra de los profesores que impartan la docencia de esa asignatura en cada uno de sus grupos, como ya se ha acreditado en líneas anteriores. Y esta auto-

---

20 Al parecer, preocupa también al Vicerrectorado algunas incidencias que se han producido en las evaluaciones de la segunda convocatoria del anterior curso escolar. Se recuerda en el citado correo electrónico el tenor literal del artículo 35.4 del Reglamento de Ordenación Académica de la Universidad de Valladolid, precepto que dispone que “la participación en la convocatoria extraordinaria no quedará sujeta a la asistencia a clase ni a la presencia en pruebas anteriores, salvo en los casos de prácticas externas, laboratorios u otras actividades cuya evaluación no fuera posible sin la previa realización de las mencionadas pruebas”. Y algunos Comités de Título han exigido que se incluya la cita de esta norma en los proyectos docentes. Esta exigencia, además de expresar una defectuosa técnica normativa, puesto que la norma puede cambiar en cualquier momento, es inútil y sitúa a los Comités de Título en una situación imposible. En efecto, si un profesor incumple una norma universitaria no es descabellado pensar que lo hará por más que se incluya en el proyecto docente, y lo que debería hacerse, en todo caso, es exigirle su cumplimiento y, en su caso, sancionarle. Pero es que, además, impone una obligación al Comité que no forma parte de sus competencias (no son asegurar la conformidad de los Proyectos docentes a la normativa de la Universidad, sino a los *verificas*) y que, además, produce un resultado contradictorio. En efecto, si uno acude a las fichas de asignaturas del Grado de Derecho de la Universidad de Valladolid verá que en ellas se establece un sistema de evaluación que suele incorporar elementos adicionales al de los exámenes. Por ejemplo, en el sistema de evaluación de la asignatura Derecho comunitario se prevé que la evaluación se realizará mediante (a) prueba oral o escrita y prueba práctica (peso, 60% calificación global), (b) trabajo e informes realizados por el alumno o grupo de trabajo (peso, 35%) y (c) valoración de la actitud y participación del alumno en las actividades formativas (5%). Si estos criterios deben ser respetados en todo caso, resulta evidente que el examen extraordinario solamente podría suponer el 60% de la calificación global. A nuestro entender, y en coincidencia con lo expresado por la Vicerrectora, un estudiante tiene derecho a aspirar al máximo de la calificación cuantitativa (10 puntos) si acude únicamente al examen extraordinario (más reservas pueden ponerse a que obtenga una matrícula de honor como calificación cualitativa), pero lo que no resulta razonable es recoger dos regulaciones contradictorias, una contemplada en el anexo del *Verifica* sobre cada asignatura, y otra, en una norma universitaria.

limitación debería ser más intensa cuando un mismo título se imparte en más de un Centro<sup>21</sup>.

Pero es que, además, es lícito preguntarse sobre cuál pueda ser la efectividad del control que, en su caso, puedan ejercer los Comités de Título. ¿Qué ocurrirá si un Departamento entiende que las sugerencias del Comité son incorrectas o vulneran sus competencias, o los derechos fundamentales de sus docentes? Resulta evidente que no corresponde al Comité publicar los proyectos docentes y resulta francamente dudoso que si las reservas expresadas por el Departamento son razonables se le pueda imponer sanción alguna. Es el Departamento, al que le compete publicar su proyecto (que puede modificar en el sentido interesado por el Comité, o en su versión original, o mantener en su versión original con una nota que incluya las observaciones del Comité).

Como ocurre casi siempre en la Universidad no llegará la sangre al río, ya que todos jugarán a cumplir. Los responsables copiarán y pegarán lo recogido en el *Verifica*, y los Comités dirán que todo está bien. ¿Cuál será el balance de todo esto? Generar nueva burocracia universitaria. Y posibilitar una reflexión como la presente en la que se propone una solución distinta, que pasa porque el Comité entienda que lo que se le pide invade competencias ajenas y puede comprometer derechos fundamentales de los docentes y, en consecuencia, se limite a aprobar todos los proyectos sin más trámite. Así lo hizo el Comité que presidía cuando se pidió una extemporánea supervisión de las adendas de los proyectos docentes que hubo que realizar tras el confinamiento derivado de la pandemia. Medida legítima en la medida en que se ajustaba formalmente a lo exigido por las autoridades académicas, al tiempo que respetaba el trabajo realizado por los Departamentos y la libertad de cátedra constitucionalmente garantizada. Entre la sumisión ciega y la razón debería prevalecer siempre esta última.

Somos conscientes de que los responsables de los Departamentos pueden incurrir en errores, inadvertidos o voluntarios, pero en tales casos se deberán desencadenar los controles oportunos y, llegado el caso, depurar las

---

21 En estos supuestos se puede producir que dos Proyectos Docentes idénticos de la misma asignatura sean evaluados de forma desigual por los Comités de uno y otro Centro. ¿Qué debe hacerse en estos casos?

responsabilidades individuales que, en su caso, procedan. Pero lo que no resulta de recibo es sospechar preventivamente de su actuación.

## VI. *POST SCRIPTUM*

Ultimada la redacción del presente escrito, se ha distribuido un nuevo correo electrónico remitido desde el Vicerrectorado de Ordenación Académica el jueves 21 de julio, a las 10.20 horas de la mañana, con el título “Ampliación del Plazo para Publicar/Actualizar las Guías Docentes del curso 2022-2023”. Y se indica en el cuerpo del mensaje “que se ha decidido *ampliar el plazo hasta el 25 de septiembre* con objeto de ser actualizadas con las nuevas incorporaciones de profesorado”<sup>22</sup>.

En esta última comunicación se mantiene la confusión entre Proyectos Docentes y Guías Docentes, que son documentos distintos según dispone el Reglamento de Ordenación Académica. Y sorprende mucho que el Vicerrectorado puede decidir actuar al margen de la normativa en vigor (que impone que esos Proyectos deben ser publicados “antes del inicio del periodo de matrícula” según el art. 22.2 ROA). No deja de resultar paradójico que el rectorado promueva la revisión de los proyectos por parte de los Comités de Título para evitar que algunos profesores, concretos e identificados, actúen al margen de las normas universitarias (ver nota 20) y que posteriormente sea ese mismo Rectorado quien las contravenga.

Es de justicia señalar, sin embargo, que se comparte plenamente la necesidad de retrasar la fecha de publicación de los proyectos docentes, permitiendo así no sólo que los nuevos profesores se hayan incorporado a la Universidad, sino también que puedan disponer de algunos días para organizar su proyecto docente (que ya realmente actuaría como guía docente en el sentido del Reglamento o guía académica). Pero si se acepta que no puede elaborarse el proyecto al margen de los profesores que deben impartir la asignatura, debería optarse por un cambio normativo que resuelva el problema con carácter permanente. Y aquí existen diversas posibilidades:

- a) Que en aquellos títulos en los que se han elaborado fichas de asignaturas anexadas al *Verifica* de la titulación, como ocurre en el Grado

---

22 El subrayado proviene del original.

de Derecho de la Universidad de Valladolid<sup>23</sup>, se entienda que estas fichas equivalen al proyecto docente.

- b) Modificar la fecha de publicación de los proyectos docentes retrasándola a las primeras semanas de comienzo del curso. En este caso no tendría mucho sentido mantener la dualidad de proyectos y guías, y podría optarse por la publicación electrónica de uno de estos documentos.

En todo caso, fijar la fecha del 25 de septiembre sería razonable si todos los profesores asociados han podido firmar sus contratos antes de comenzar las clases. Lo que pasa es que esto no ocurre siempre, por eso deberá ampliarse el plazo de entrega en estos casos o se reproducirán los mismos problemas ya detectados. Y también debe respetarse la libertad de cátedra de los profesores que son contratados en el segundo cuatrimestre.

- c) Modificar la fecha de contratación de los profesores asociados anuales nuevos, fijándola en el 1 de mayo, y hacer lo mismo el 1 de diciembre para los contratados para el segundo cuatrimestre. Esta modificación sería muy acertada por varias razones. Evitaría, en primer lugar, los inconvenientes de cerrar la Administración universitaria durante parte del mes de agosto (en algún curso se ha llegado en la UVa a declarar inhábil a efectos de contratación todo el mes) en el momento en que hay mayor actividad (¿Se imaginan que en agosto vacacionaran los bomberos forestales?). Y, sobre todo, permitiría a los profesores contratados tener tiempo para participar en la conformación del Proyecto Docente, para elaborar su guía docente, y para diseñar y preparar las clases antes de comenzar éstas, mejorando tanto el nivel y calidad de la docencia como el respeto a su libertad de cátedra. No sería un mal negocio para la Universidad.

---

23 Disponible en <https://www.uva.es/export/sites/uva/2.estudios/2.03.grados/2.02.01.oferta/estudio/e1713e28-72fd-11ec-ae63-00505682371a/>.



# LOS DEPARTAMENTOS UNIVERSITARIOS

Juan Ocón García

*Universidad de La Rioja*

SUMARIO: I. LOS DEPARTAMENTOS COMO ÓRGANOS FUNCIONALES DE NECESARIA EXISTENCIA (HASTA EL MOMENTO): I.1. La creación de Departamentos como manifestación de la –limitada– autonomía organizativa. – I.2. Las normas estatutarias sobre creación de Departamentos. – I.3. ¿Hacia una mayor autonomía organizativa? La regulación de los Departamentos en el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario. – II. LAS FUNCIONES DE LOS DEPARTAMENTOS EN EL EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: II.1. En teoría. – II.2. En la práctica. – III. CONCLUSIONES. – IV. BIBLIOGRAFÍA

## I. LOS DEPARTAMENTOS COMO ÓRGANOS FUNCIONALES DE NECESARIA EXISTENCIA (HASTA EL MOMENTO)

### I.1. La creación de Departamentos como manifestación de la –limitada– autonomía organizativa

El artículo 27.10 de la Constitución Española reconoce la autonomía universitaria «en los términos que la ley establezca». Al legislador corresponde, por tanto, precisar el conjunto de facultades que doten de contenido positivo a la autonomía universitaria con el único límite, consecuencia de su entendimiento como derecho fundamental, del respeto a su contenido esencial<sup>1</sup>. Contenido esencial que viene determinado por su fundamento y justificación «en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación»<sup>2</sup>.

De esa tarea se ocupa, en la actualidad, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU, en adelante). En especial el artículo 2.2, por cuanto enumera aquellas potestades en que la autonomía universitaria consiste, en términos prácticamente idénticos a como lo hiciera anteriormente el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU).

En lo que aquí interesa, el artículo 2.2.c) LOU –y antes el art. 3.2.g) LRU– atribuye a las universidades «la creación de estructuras *específicas* que actúen como soporte de la investigación y de la docencia». Sin embargo, la autonomía organizativa que parece derivarse de la norma transcrita no es, ni mucho menos, ilimitada, pues el propio legislador, en atención a las exigencias del servicio público universitario, establece un diseño estructural básico que debe ser respetado por las universidades públicas: «la citada

---

1 Respecto a los problemas derivados de la incierta naturaleza de la autonomía universitaria, bien de derecho fundamental, bien de garantía institucional, que no es posible abordar en este trabajo, puede verse, entre otros: López-Jurado Escribano, Francisco de Borja: *La autonomía de las Universidades como derecho fundamental: La construcción del Tribunal Constitucional*. Civitas. Madrid, 1991; Torres Muro, Ignacio: *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2005; y Expósito Gómez, Enriqueta: “Naturaleza, contenido y alcance constitucionales de la autonomía universitaria (enfoque jurisprudencial y doctrinal de las principales cuestiones planteadas en el artículo 27.10 de la Constitución)”. En *Revista catalana de dret públic* 44 (2012), pp. 285-314.

2 Por todas, STC 26/1987, de 27 de febrero (FJ. 4).

potestad organizativa de las Universidades comprende únicamente las estructuras que la propia LRU no considera básicas, quedando, por lo tanto, fuera de su ámbito [...] la creación de estructuras organizativas básicas»<sup>3</sup>.

Entre esas estructuras básicas deben entenderse comprendidos los Departamentos, al disponer el artículo 7 LOU que «Las Universidades públicas estarán integradas por Escuelas, Facultades, *Departamentos*, Institutos Universitarios de Investigación, Escuelas de Doctorado y por aquellos otros centros o estructuras necesarios para el desempeño de sus funciones». La necesaria existencia de Departamentos se reitera al regular, también en términos imperativos, la relación de órganos colegiados (Consejos de Departamento, art. 13.a) LOU) y unipersonales (Directores de Departamento, art. 13.b) LOU) que deben establecer las universidades en sus respectivos estatutos.

Por su parte, el artículo 9.1 LOU se ocupa de definir los Departamentos como «las unidades de docencia e investigación encargadas de coordinar las enseñanzas de uno o varios ámbitos del conocimiento en uno o varios centros, de acuerdo con la programación docente de la universidad, de apoyar las actividades e iniciativas docentes e investigadoras del profesorado, y de ejercer aquellas otras funciones que sean determinadas por los estatutos».

Esta consideración de los Departamentos como pieza clave en la organización universitaria, en tanto que unidades funcionales básicas de docencia e investigación, se encuentra ya presente en la legislación universitaria preconstitucional, desde su creación por la Ley 83/1965, de 17 de julio, sobre estructura de las Facultades Universitarias y su Profesorado, que buscaba de superar la organización universitaria en Facultades propia de la Ley de 29 de julio de 1943 sobre ordenación de la Universidad española. Reconocida la autonomía universitaria en el texto constitucional, la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, se marcó como objetivo, según reconoce en su preámbulo, «potenciar la estructura Departamental de las Universidades españolas», dando continuidad al diseño

---

3 STC 106/1990, de 6 de junio (FJ. 8). En similar sentido, SSTC 47/2005, de 3 de marzo (FJ. 6), y 87/2014, de 29 de mayo (FJ. 7).

establecido por la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa<sup>4</sup>.

La autonomía organizativa actual de las universidades es, a nivel departamental, mucho más amplia que en el resto de las estructuras básicas establecidas por la ley, al menos en lo relativo a su creación. A diferencia de lo que sucede con los centros, la ley únicamente dispone su necesaria existencia, dejando completa libertad a las universidades para el establecimiento en sus estatutos de las normas sobre la creación, modificación y supresión de departamentos (art. 9.2 LOU).

Es esta sin embargo una novedad introducida por la reforma operada en la Ley Orgánica de Universidades en el año 2007. El artículo 8.4 de la Ley de Reforma Universitaria de 1983, tras establecer que «la creación, modificación y supresión de Departamentos corresponderá a la Universidad respectiva conforme a su Estatutos» añadía que tal potestad debía ejercerse «de acuerdo con las normas básicas aprobadas por el Gobierno a propuesta del Consejo de Universidades». El Tribunal Constitucional avaló la conformidad con la Constitución de la posibilidad de dictar esas normas básicas «tendientes a garantizar en este punto la homologación del sistema y la coordinación general de la investigación (arts. 27.8 y 149.1.15<sup>a</sup> de la CE)», siempre que, por exceso de concreción o por amplitud en su contenido, no redujesen injustificadamente el régimen de autonomía organizativa de cada Universidad para configurar sus respectivos Departamentos<sup>5</sup>.

El Gobierno, en uso de la referida habilitación, aprobó el Real Decreto 2360/1984, de 12 de diciembre, sobre Departamentos Universitarios, fijando, en lo que aquí importa, el número mínimo de profesores necesarios

---

4 Vid. Sánchez Blanco, Ángel: “Introducción al constituyente universitario español. De la Ley General de Educación de 1970 a la Ley de Reforma Universitaria de 1983”. En *Revista de administración pública* 117 (1988), pp. 261-320 y Pemán Gavín, Juan María: “El régimen jurídico de los Departamentos Universitarios. Acotaciones de la Jurisprudencia”. En *Revista de administración pública* 142 (1997), pp. 247-304.

5 «[...] es admisible reconocer al Gobierno de la Nación la posibilidad de establecer otras normas básicas con la misma finalidad, pero tales normas deben contener un elevado margen de flexibilidad, de modo tal que pueda cada Universidad, conocedora de sus límites, sus necesidades, sus posibilidades reales y sus preferencias, y ponderando todas estas circunstancias, decidir cómo configurar sus “órganos básicos” de investigación y enseñanza»; STC 26/1987, de 27 de febrero (FJ. 7).

para su creación<sup>6</sup>. La STC 156/1994, de 25 de abril (FJ. 3), no encontró tacha de inconstitucionalidad a la regulación de mínimos establecida, pues «siendo el Departamento una “estructura básica”, no cabe eliminar la posibilidad de que se establezcan ciertos límites por quien tiene la responsabilidad última del servicio público universitario, entendido como sistema nacional». Las previsiones reglamentarias debían, por tanto, ser observadas por las Universidades en la elaboración de sus Estatutos, pudiendo operar aquellas como parámetro de legalidad de los mismos en la función de control que se atribuye al Consejo de Gobierno autonómico («Las Universidades elaborarán sus Estatutos y, si se ajustan a lo establecido en la presente Ley, serán aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente»; art. 12.1 LRU), al tratarse de una de esas normas dictadas por el Estado en el ejercicio de sus competencias por la que se rigen las Universidades (art. 6 LRU)<sup>7</sup>.

La redacción del art. 8.4 LRU se mantuvo prácticamente inalterada en el art. 9.2 de la Ley Orgánica de Universidades de 2001 —«La creación, modificación y supresión de Departamentos corresponde a la Universidad conforme a sus Estatutos, y de acuerdo con las normas básicas que apruebe el Gobierno previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria»<sup>8</sup>—, por lo que el RD 2360/1984, que no fue expresamente derogado, debía seguir considerándose de aplicación.

---

6 El artículo 4 establecía un mínimo de doce Catedráticos o Profesores titulares con dedicación a tiempo completo, estableciendo una equivalencia 2:1 en caso de profesores con dedicación a tiempo parcial y sin que, en este caso, los profesores a tiempo completo pudiesen ser menos de cinco. También preveía la posibilidad de crear Departamentos con profesores de distintas áreas de conocimiento, disolviendo lo que parecía una insoslayable vinculación departamento-área en la definición del art. 8.1 LRU: «Los Departamentos son los órganos básicos encargados de organizar y desarrollar la investigación y las enseñanzas propias de su respectiva área de conocimiento».

7 STC 26/1987, de 27 de febrero (FJ. 8) y STS, Sala de lo Contencioso, de 5 de mayo de 1999 (recurso núm. 7730/1991; FJ. 2). *Vid.* Capodiferro Cubero, Daniel: “La autonomía de las universidades y el control de legalidad de sus estatutos en la jurisprudencia de los tribunales ordinarios”. En Gavara de Cara, Juan Carlos (ed.): *La autonomía universitaria. Un reconocimiento constitucional entre la aplicación práctica y la configuración legislativa*. Bosch. Barcelona, 2018, pp. 89-112.

8 La atribución al Gobierno de la facultad de aprobar esas normas básicas fue objeto de un nuevo recurso de inconstitucional examinado en la STC 131/2013, de 5 de junio. Sin embargo, la modificación introducida por la LO 4/2007 motivó la declaración de la pérdida de objeto del recurso en este punto.

La Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, eliminó, según avanzamos, el inciso final del art. 9.2 LOU, disponiendo la norma actualmente vigente que «La creación, modificación y supresión de departamentos corresponde a la universidad, conforme a sus estatutos»<sup>9</sup>. No contiene, sin embargo, pronunciamiento derogatorio alguno sobre el RD 2360/1984 que continúa, por tanto, formalmente vigente<sup>10</sup>. No obstante, habiendo perdido la norma reglamentaria su habilitación legal expresa y existiendo un evidente conflicto normativo con una norma posterior y jerárquicamente superior, que deja en manos de las Universidades la competencia plena para regular la creación de sus departamentos, consideramos que deben entenderse materialmente derogados los requisitos para la creación de Departamentos que impone<sup>11</sup>.

De forma que queda a la consideración autónoma de las universidades la decisión sobre quién ostenta la competencia para crear, modificar o suprimir Departamentos y para definir los procedimientos y requisitos a cumplir, determinando así cuántos y cuáles sean los Departamentos en los que los ámbitos de conocimiento se organizan.

---

9 El Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, introdujo un nuevo párrafo en el art. 7 LOU que atribuía al Gobierno, previo informe de la Conferencia General de Política Universitaria y del Consejo de Universidades, la posibilidad de determinar los requisitos básicos para la creación y mantenimiento de los centros y estructuras de necesaria existencia (escuelas, facultades, departamentos e Institutos Universitarios de Investigación). Este párrafo, sin embargo, fue anulado por la STC 26/2016, de 18 de febrero, al entender incumplido el requisito de la conexión de sentido entre la medida y la situación de urgencia que exige el art. 86.1 CE para recurrir al decreto-ley.

10 La modificación del art. 9 no estaba en los objetivos iniciales del proyecto, sino que se incorpora en fase de Comisión en el Congreso al admitirse las enmiendas núm. 162 y 245 coincidentes en su justificación: dotar de más autonomía a las universidades. BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 101-9, de 28 de noviembre de 2006.

11 Alguna universidad, sin embargo, lo sigue considerando de aplicación, si bien reinterpreta en vinculación permanente la condición funcionarial que se exige al número mínimo de profesores. Así, el Acuerdo de Claustro Universitario de la Universidad de Córdoba, de 18 de septiembre de 2019, por el que se establece el número mínimo de profesorado con que debe contar un departamento universitario.

## **I.2. Las normas estatutarias sobre creación de Departamentos**

Los Estatutos de las cuatro universidades analizadas reproducen, con ligeros cambios en algunos casos, la definición de los Departamentos del art. 9.1 LOU: artículo 39.1 de los Estatutos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia [EUNED]<sup>12</sup>; artículo 20 de los Estatutos de la Universidad de Valladolid [EUVA]<sup>13</sup>; artículo 14.1 de los Estatutos de la Universidad Rey Juan Carlos [EURJC]<sup>14</sup>; y artículo 133.1 de los Estatutos de la Universidad del País Vasco [EUPV]<sup>15</sup>.

Todos ellos atribuyen la competencia para la creación, modificación o supresión de Departamentos al Consejo de Gobierno (arts. 52.2 y 83.3 EUNED; arts. 24.1 y 83.c) EUVA; arts. 18.1 y 56.d) EURJC; y arts. 137.1 y 177.i) EUPV); exigiéndose en el caso de la UVA mayorías cualificadas: 3/5 para la creación, mayoría absoluta para la modificación o supresión (art. 24.6 EUVA). En todos los casos se prevé, aun con diferencias, la emisión de determinados informes preceptivos previos: Consejos de Departamentos, Juntas de Facultades, Escuelas e Institutos Universitarios de Investigación que resulten directamente afectados (art. 52.2 EUNED); Centros y Departamentos afectados y Gerencia (art. 24.4 EUVA); Departamentos afectados y «demás informes pertinentes» (art. 137.1 EUPV). La URJC solo

---

12 Real Decreto 1239/2011, de 8 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia [BOE núm. 228, de 22 de septiembre de 2011] (Modificado por Real Decreto 968/2021, de 8 de noviembre, por el que se modifican los Estatutos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, aprobados por el Real Decreto 1239/2011, de 8 de septiembre [BOE núm. 288, de 2 de diciembre de 2021]).

13 Acuerdo 111/2020, de 30 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Valladolid [BOCYL núm. 269, de 31 de diciembre de 2020].

14 Decreto 22/2003, de 27 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid [BOCM núm. 54, de 5 de marzo de 2003] (Modificados por Decreto 28/2010, de 20 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la modificación de los Estatutos de la Universidad Rey Juan Carlos [BOCM núm. 137, de 10 de junio de 2010]).

15 Decreto 17/2011, de 15 de febrero, por el que se aprueban los estatutos de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea [BOPV, núm. 38, de 24 de febrero de 2011] (Modificados por Decreto 78/2022, de 21 de junio, de modificación del Decreto 17/2011, de 15 de febrero, por el que se aprueban los estatutos de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea [BOPV, núm. 133, de 11 de julio de 2022]).

contempla este requisito en caso de que la propuesta de creación de Departamentos proceda de miembros del Personal Docente e Investigador, exigiéndose informe del Consejo de Departamento al que estén adscritos los solicitantes y, en su caso, de la Junta de Facultad (art. 18.3 EURJC).

Los Estatutos de la UNED (art. 52.1) y de la URJC (art. 18.2) identifican los sujetos a quienes corresponde presentar las propuestas de creación, modificación o supresión de Departamentos: profesorado, Departamentos, Facultades o Escuelas y Consejo de Gobierno, así como, en el caso de la UNED, a Institutos Universitarios de Investigación. El contenido de la memoria justificativa que necesariamente debe acompañar a las propuestas de creación o modificación se especifica también en las normas estatutarias, a excepción de la UNED (art. 24.2 EUVA, 18.3 EURJC y 137.2 EUPV)<sup>16</sup>.

El número mínimo de profesores necesarios para constituir un Departamento únicamente se prevé en los Estatutos de la UVA (art. 21.2: 15 profesores funcionarios o con vinculación contractual permanente a la Universidad, con dedicación a tiempo completo) y de la UPV (art. 133.3: 18 personas del personal docente e investigador con vinculación permanente a tiempo completo o equivalente de los cuales, al menos, 12 deberán ser doctoras o doctores). Por su parte, los Estatutos de la UNED se remiten al posterior acuerdo del Consejo de Gobierno (art. 53.2<sup>17</sup>), mientras que los Estatutos de la URJC guardan silencio en este aspecto.

Existen otros aspectos de habitual regulación en las normas estatutarias objeto de examen. Así sucede respecto a la composición de los Departamentos (arts. 49 EUNED, 23 EUVA y 15 EURJC); la posibilidad de adscripción temporal de otros profesores (arts. 50 EUNED, 25 EUVA, 17 EURJC, y 135 EUPV); la previsión de reglas de vinculación entre departamentos y ámbitos de conocimiento o afinidad de áreas (arts. 48.2 EUNED,

---

16 Los defectos en la memoria justificativa y los informes preceptivos motivaron la anulación del Acuerdo del Consejo de Gobierno URJC de creación de un nuevo Departamento de Humanidades. STSJ Madrid, Sala de lo Contencioso, de 19 de enero de 2022 (recurso núm. 764/2020).

17 Solo hemos conseguido localizar unos criterios aprobados por la Junta de Gobierno de la UNED, de 7 de julio de 1989, en el que se establecen determinados requisitos numéricos en función del número de áreas que componen el Departamento (8 profesores si el Departamento incluye una sola área de conocimientos, 10 en el caso de dos áreas o 12 si incluye tres o más áreas de conocimiento).

21 EUVA y 133.3 EUPV); o la posibilidad de constituir Secciones Departamentales (arts. 54 EUNED, 22 EUVA y 139 EUPV) y Departamentos Interuniversitarios (arts. 24.5 EUVA, 19 EURJC y 138 EUPV).

Pese a la amplia autonomía que el legislador reconoce a las universidades para regular la creación, modificación o supresión de sus Departamentos, se aprecian notables similitudes en el modo en que los Estatutos de las universidades estudiadas lo resuelven.

Mayores diferencias existen, como muestra la tabla, en los resultados de la aplicación de tales normas, que evidencia un desigual diseño de la estructura departamental de estas universidades.

	Departamentos	PDI	PDI/Dpto. <sup>18</sup>	Centros	Dptos./ Centro	Alumnos Grado
UNED	75	1418	18,9	11	6,81	115.496
UVA	58	2450	42,25	25	2,32	18.756
URJC	22	2615	118,86	6	3,66	38.394
UPV	86	5723	66,54	19	4,52	36.015

### **I.3. ¿Hacia una mayor autonomía organizativa? La regulación de los Departamentos en el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario**

Queda por aludir brevemente a las novedades que, respecto a la estructura interna de las universidades, pretende implantar el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario (PLOSU).

18 Las ratios de número de profesores por Departamentos son únicamente una aproximación resultado de dividir el número total de profesorado de cada universidad –según los datos ofrecidos en sus portales de transparencia– entre el número de Departamentos en que la universidad se estructura. La escasa y desactualizada información que, por regla general y en este concreto ámbito, ofrecen las páginas webs de las universidades examinadas hace muy difícil conocer la composición real de sus departamentos, tanto en lo relativo al número de profesores como a las áreas de conocimiento que integra cada uno de ellos. En los casos en que la información se ofrece se constata que el volumen de los Departamentos es muy desigual; por ejemplo, el Departamento de ciencias de la comunicación y sociología de la URJC compuesto por 37 profesores de tres áreas de conocimiento frente a los 365 profesores y 35 áreas del Departamento de ciencias de la educación, lenguaje, cultura y artes, ciencias histórico-jurídicas y humanísticas y lenguas modernas.

Hallándonos ante un derecho de estricta configuración legal, la mayor o menor extensión de la autonomía de sus titulares dependerá, en un juego de suma cero, del alcance con que el legislador cumpla el mandato que la Constitución le encomienda. De forma que, solo «una vez delimitado legalmente el ámbito de su autonomía, la Universidad posee, en principio, plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la ley»<sup>19</sup>.

En este sentido, el texto prelegislativo amplía considerablemente la autonomía de las universidades en lo relativo a su capacidad de autoorganización, una facultad tradicionalmente limitada por el legislador con especial intensidad<sup>20</sup>. En su exposición de motivos afirma que «en lo referente a las estructuras internas y la gobernanza de la Universidad, la Ley refuerza la autonomía universitaria en el marco de las bases comunes del sistema universitario» y «fomenta la multi e interdisciplinariedad mediante una estructura interna que permita la cooperación entre sus diferentes elementos».

Entre las facultades que, como sus antecesores, el texto reconoce comprendidas en la autonomía universitaria, se encuentra «La determinación de su organización y estructuras, incluida la creación de organismos y entidades que actúen como apoyo para sus actividades» (art. 3.2.c) PLOSU). Desaparece el adjetivo «*específicas*» que ha acompañado siempre a la facultad de las universidades de creación de estructuras, y que hacía que en la práctica su decisión se limitara, según dejamos dicho, a aquellas que la ley no configurase como básicas. En desarrollo de esta previsión, el proyecto abandona, también respecto de los Departamentos, el tenor imperativo con que hasta ahora se determina su existencia, dejando en manos de cada universidad la decisión sobre el modo de organizar sus estructuras funcionales<sup>21</sup>. Tam-

---

19 STC 55/1989, de 23 de febrero (FJ. 2).

20 Capodiferro Cubero, Daniel: “La configuración legal de la autonomía universitaria en el ordenamiento español”. En Gavara de Cara, Juan Carlos (ed.): *La autonomía universitaria. Un reconocimiento constitucional entre la aplicación práctica y la configuración legislativa*. Bosch. Barcelona, 2018, p. 37.

21 Dispone el art. 40.1 PLOSU que «Las universidades *podrán* estructurarse, según lo determinen sus Estatutos, en campus, facultades, escuelas, departamentos, institutos universitarios de investigación, escuelas de doctorado o en otros centros o estructuras necesarios para el desarrollo de las funciones que le son propias».

bién potestativamente se regulan, en consecuencia, sus órganos de representación: Consejo y Dirección de Departamento (art. 44).

No obstante, el proyecto parece reducir el ámbito de autonomía que, desde la reforma de 2007, se reconoce a las Universidades para la creación, modificación y supresión de Departamentos, al prever que deban ejercer esta potestad «conforme a los estipulado en esta Ley y *en su normativa de desarrollo*» (art. 41.2), lo que sugiere un intento de reintroducir la referencia a aquellas «normas básicas» a las que aludía la legislación universitaria anterior<sup>22</sup>.

## II. LAS FUNCIONES DE LOS DEPARTAMENTOS EN EL EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

### II.1. En teoría

Resta por averiguar el papel que juegan los Departamentos en el ejercicio de la autonomía universitaria o, dicho de otro modo, el nivel de desconcentración que, respecto a las potestades que la autonomía universitaria comprende, corresponde ejercer a los Departamentos. Se trata de preguntarse, como sugiere Matia Portilla, si la propia existencia de una diversidad de órganos –los Departamentos, en este caso– puede presentarse como una suerte de límite funcional del poder del rectorado<sup>23</sup>.

Debemos descartar la posibilidad de resolver la cuestión como un problema de límites en sentido estricto de derechos fundamentales. Podemos partir para ello de la siguiente afirmación de la STC 26/1987, de 27 de febrero (FJ. 4): «La protección de estas libertades [*de enseñanza, estudio e investigación*] frente a injerencias *externas* constituye la razón de ser de la autonomía universitaria, la cual requiere, cualquiera que sea el modelo organizativo que se adopte, que la libertad de ciencia sea garantizada tanto en su vertiente individual cuanto en la colectiva de la institución, entendida ésta como *la correspondiente a cada Universidad en particular* y no al conjunto de las mismas».

---

22 Consideramos positivo que el texto haya abandonado el carácter excesivamente reglamentista con que el Anteproyecto abordaba la creación de Departamentos, determinando, amén de otras cuestiones, el número mínimo y categoría de profesores necesarios para su creación (art. 17.3.b).

23 Matia Portilla, Francisco Javier: “Los límites de la autonomía de las Universidades Públicas”. En *Revista General de Derecho Constitucional* 37 (2022), p. 33.

En primer lugar, el Tribunal conecta la autonomía únicamente con la exclusión de injerencias externas, no pudiendo valorar como tales las posibles limitaciones recíprocas que se producen como consecuencia del reparto de funciones entre sus órganos internos<sup>24</sup>. Pero, sobre todo, porque, considerando la autonomía universitaria como derecho fundamental, su titularidad se atribuye a cada universidad en particular<sup>25</sup>. De este modo, 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<sup>26</sup>.

El camino a seguir, por tanto, pasa por determinar si las universidades son libres en la asignación de funciones entre sus diferentes órganos o, por el contrario, vienen de algún modo condicionadas.

El reparto de competencias se lleva a cabo en los Estatutos de cada universidad, cuya elaboración corresponde al Claustro por imperativo legal (art. 16.1 LOU). La universidad ejerce así, a través su autonomía normativa, su autonomía organizativa. No obstante, la configuración legal de la autonomía universitaria supone que la tarea del legislador va a determinar la extensión de la capacidad normativa a disposición finalmente de sus

---

24 Esta configuración jurisprudencial de la autonomía ha sido criticada por la doctrina porque descarta los posibles conflictos internos que pueden surgir, y de hecho surgen, entre la autonomía de las universidades y las libertades individuales a las que sirve. Expósito Gómez, Enriqueta: “Naturaleza, contenido y alcance...”. *Op. cit.*

25 «La configuración constitucional de la autonomía universitaria es la propia de un derecho fundamental (art. 27.10), cuya titularidad ostentan las Universidades», STC 235/1991, de 12 de diciembre (FJ. 1.A). Parece ya superado el debate doctrinal surgido por la aparente imputación de la titularidad de este derecho a la «comunidad universitaria» en la STC 26/1987, de 27 de febrero (FJ.9). Sobre esta cuestión, *vid.* Torres Muro, Ignacio: *La autonomía universitaria...* *Op. cit.*, pp. 50 y ss., y los Votos Particulares a la referida sentencia de los magistrados Díez-Picazo y Ponce de León y Rubio Llorente.

26 En relación a las atribuciones del Consejo Social, pero trasladable al problema que nos ocupa, afirma el magistrado Francisco Rubio Llorente, en el Voto particular a la STC 26/1987 y al que se adhiere el magistrado Eugenio Díaz Eimil, que «resulta ontológicamente imposible que la autonomía de una persona jurídica de Derecho público resulte vulnerada por las atribuciones conferidas a uno de sus órganos cuyos actos son, por definición, actos de la persona misma».

titulares. Como afirma Cámara Villar, «la cuestión decisiva es comprobar si la regulación de los demás aspectos de la autonomía deja o no suficientes márgenes sustantivos a la expresión de su propia capacidad normativa»<sup>27</sup>.

Ya hemos visto que la legislación universitaria limita la dimensión organizativa al implantar una estructura básica homogénea para todas las universidades públicas. Respecto a los Departamentos, el legislador, pese a imponer su necesaria existencia, deja un amplio margen de libertad a las universidades para establecer sus funciones. Las funciones que la LOU asigna a los Departamentos se reducen a aquellas que se derivan de su definición legal (art. 9.1) –coordinar las enseñanzas de los ámbitos de conocimiento que los integren y apoyar las actividades e iniciativas docentes e investigadoras del profesorado–, al desarrollo de la investigación (art. 40.2) y a la posibilidad de celebrar contratos para la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico y para el desarrollo de enseñanzas de especialización o actividades específicas de formación (art. 83.1). Por su parte, el art. 2 del Real Decreto 2360/1984, de 12 de diciembre, sobre Departamentos universitarios, les atribuye un listado mínimo de funciones que no pueden entenderse como innovaciones importantes respecto de aquellas legalmente previstas<sup>28</sup>.

Consideramos sin embargo que las universidades no vienen únicamente condicionadas por la delimitación funcional básica del legislador, sino que un ejercicio responsable de su autonomía les exige operar sin perder de vista su finalidad y fundamento de servir a la libertad académica (art. 2.3 LOU). El carácter instrumental de la autonomía universitaria respecto de las libertades de enseñanza, estudio e investigación determina la necesaria

---

27 Cámara Villar, Gregorio: “La autonomía universitaria en España hoy, entre el mito y la realidad”. En *Revista catalana de dret públic* 44 (2012), p. 84.

28 «a) Organizar y programar la docencia de cada curso académico desarrollando las enseñanzas propias de su área de conocimiento respectiva [...]. b) Organizar y desarrollar la investigación relativa a su área de conocimiento respectiva. c) Organizar y desarrollar los cursos de Doctorado en su área respectiva, así como coordinar la elaboración y dirección de tesis doctorales [...]. d) Promover y realizar trabajos de carácter científico, técnico o artístico, así como desarrollar cursos de especialización [...]. e) Impulsar la renovación pedagógica, científica y, en su caso, técnica o artística de sus miembros. f) Cualesquiera otras funciones que específicamente le atribuyan los Estatutos de la Universidad, así como aquellas otras orientadas al adecuado cumplimiento de lo señalado en el artículo 1º del presente Real Decreto».

incorporación de su interpretación finalista a su ejercicio, de modo que, como ha señalado Torres Muro, «no vale, por ello, la actitud de mirarse el ombligo, o pretender tener derecho a una serie de prerrogativas, si se pierde vista que las mismas están orientadas a un fin que las trasciende»<sup>29</sup>.

En tal medida, la distribución de funciones entre los órganos universitarios debiera realizarse en función de cuál pueda hacer valer mejor esa libertad académica. Y, en este sentido, tanto la jurisprudencia como la doctrina científica han afirmado la importancia de los Departamentos en la consecución de esa finalidad. Así sucede cuando la STC 26/1987, de 27 de febrero (FJ. 7), afirma que «los Departamentos son el centro de la “articulación y coordinación de las enseñanzas y de las actividades investigadoras de las Universidades” (art. 8.3 LRU) y la libertad para esas actividades es precisamente la justificación última de la autonomía universitaria». Entre la doctrina, Cámara Villar considera que «en los departamentos, junto con los institutos de investigación, se encuentra una de las más intensas manifestaciones de la autonomía, en tanto que unidades periféricas susceptibles de adaptarse de manera desconcentrada a las exigencias y necesidades de cada contexto en el cumplimiento de las más importantes funciones de la universidad (docencia e investigación)»<sup>30</sup>.

Las universidades no deben limitarse a asignar a los Departamentos las funciones mínimas preestablecidas por el legislador, sino que deberán incorporar en sus Estatutos aquellas en las que el Departamento sea el órgano en mejor disposición de asegurar la libertad académica. La ordenación de Departamentos por ámbitos de conocimiento sugiere dejar en sus manos, o al menos asegurar su participación, las decisiones que requieran una mayor proximidad a la propia disciplina.

Somos conscientes, sin embargo, de que estamos ante consideraciones de deber ser cuya exigencia de cumplimiento por las Universidades resulta difícilmente controlable. Los Estatutos, una vez elaborados por las Universidades, son aprobados por el Consejo de Gobierno de la respectiva Comunidad Autónoma «previo control de legalidad» (art. 6.2 LOU). Pero es este un control de estricta legalidad en el que no caben controles de opor-

---

29 Torres Muro, Ignacio: *La autonomía universitaria...* *Op. cit.*, p. 55.

30 Cámara Villar, Gregorio: “La autonomía universitaria”. *Op. cit.*, p. 90.

tunidad o conveniencia, por lo que solo podrá tacharse de ilegal alguno de los preceptos del Estatuto si contradice frontalmente las normas legales que configuran la autonomía universitaria<sup>31</sup>.

## II.2. En la práctica

Veamos ahora qué funciones se atribuyen a los Departamentos en las normas estatutarias de las universidades a las que se circunscribe este trabajo. Con el objetivo de simplificar, trataremos de forma indiferenciada las funciones que se asignan tanto a los Departamentos, en tanto que estructura funcional, como a su órgano de representación, el Consejo de Departamento; y sistematizaremos las diversas funciones en las diferentes dimensiones que la autonomía universitaria comprende.

Antes es necesario señalar que la participación de los Departamentos en el ejercicio de la autonomía universitaria no se lleva únicamente a cabo a través de aquellas funciones que los Estatutos les atribuyen directamente, sino que también participan en las decisiones de otros órganos en los que aquéllos cuentan con representación. Así sucede en el Consejo de Gobierno de las cuatro universidades (en cumplimiento de la previsión del arts. 15.2 LOU: 82.e) EUNED, 81.d) EUVA, 55.1f) EURJC y 175.1.d) EUPV), pero también en otros órganos: Juntas de Campus (196.2 EUPV); Juntas de Facultad o Escuela (85.2 EUNED y 61.d) EURJC); Comisiones de Investigación y Doctorado (29 EUNED y 56.k) y r) EURJC) o en los órganos de dirección de Biblioteca (200.3 EUNED).

En cuanto a sus funciones propias, son ciertamente reducidas las relativas a aquellas dimensiones de la autonomía universitaria menos conectadas con las tareas docentes e investigadoras inherentes a los Departamentos. La *autonomía normativa* de los Departamentos se reduce a la elaboración de su reglamento interno (arts. 41.2.a) y 89.a) EUNED, 27 y 60.a) EUVA, 68.a) EURJC y 121 EUPV), tarea que se encuentra condicionada en la mayoría de las ocasiones al cumplimiento de las disposiciones de un reglamento marco y, en todos los casos, a su posterior aprobación por el Consejo de Gobierno. Igualmente, la dimensión de *autogobierno* se limita a la elección y, en su caso, destitución por los Consejos de Departamento de su Director (arts. 89.b) EUNED, 60.b) EUVA, 68.b) EURJC y 211.2.a) EUPV).

---

31 STC 55/1989, de 23 de febrero (FFJJ 2 a 4).

En cuando a la *autonomía financiera*, algunos estatutos prevén disposiciones específicas para los Departamentos, garantizando la gestión semiautónoma de su dotación presupuestaria (arts. 60.e) EUVA, 22 EURJC y 122 y 134.f) EUPV).

También se reconocen atribuciones a los Departamentos en las facultades que integran la dimensión de *autoorganización* de la autonomía universitaria, previendo por lo general su mera participación, sin poderes decisorios, en el diseño estructural de la universidad. Únicamente los EUPV atribuyen a sus Departamentos una competencia plena, relativa a la creación de Secciones Departamentales. Destaca la escasa participación que los EURJC otorgan a los Departamentos en la definición de la organización de su universidad.

Autonomía organizativa de los Departamentos	EUNED	EUVA	EURJC	EUPV
<i>Informar</i> la creación, modificación o supresión de Centros	41.2.f)	15.3 y 60.n)	-	130.2
<i>Proponer</i> la creación, modificación o supresión de Departamentos	52.1	-	-	-
<i>Informar</i> sobre la creación, modificación o supresión de Departamentos	52.2	24.4	18.3 <sup>32</sup>	137.1
<i>Ser oídos</i> en el proceso de adscripción de áreas a un Departamento cuando se suprima el propio	-	21.3	-	-
<i>Informar</i> sobre la adscripción de sus miembros a otros Departamentos o a Institutos Universitarios de Investigación	-	-	68.k)	-
<i>Crear</i> Secciones Departamentales	-	-	-	139.1
<i>Proponer</i> la creación, modificación o supresión de Secciones Departamentales	54.1	60.m)	-	-
<i>Proponer</i> la creación, modificación o supresión de Institutos Universitarios de Investigación	58.2	-	-	-
<i>Presentar alegaciones</i> en los procesos de creación, modificación o supresión de Institutos Universitarios de Investigación	58.3	-	-	145.1

32 Únicamente en caso de que la propuesta de creación proceda de miembros del Personal Docente e Investigador. No se prevé para los casos en que la propuesta de creación de Departamentos provenga de alguno de los demás órganos legitimados (Facultades, Escuelas y Consejo de Gobierno, art. 18.2 EURJC).

<i>Ser oídos</i> en el proceso de creación de otras estructuras universitarias	-	-	-	149.1
<i>Proponer</i> la creación, modificación y supresión de unidades de servicio	198	248.1	-	-

Mayor protagonismo se confiere a los Departamentos en relación con su propio personal, asignándoles funciones principalmente en relación con la provisión de plazas de profesorado o con solicitudes de su personal que puedan suponer reducciones, aun temporales, de su plantilla. Se trata también en este caso de funciones de trámite (proponer, informar, ser oídos) cuya decisión definitiva se deja en manos de otros órganos, por lo general el Consejo de Gobierno. Todas ellas parecen dirigirse a la finalidad común de garantizar a los Departamentos la posibilidad, no siempre cumplida, de contar con el personal suficiente para afrontar con la calidad necesaria la docencia e investigación que les es propia.

<b>Autonomía de los Departamentos en relación con su personal</b>	<b>EUNED</b>	<b>EUVA</b>	<b>EURJC</b>	<b>EUPV</b>
<i>Proponer</i> o <i>solicitar</i> la modificación de la RPT del PDI	149.2	138.5	112	211.2.i)
<i>Proponer</i> la convocatoria de plazas de PDI funcionario	166	146 y 147	125	<i>Ser oído</i> 28.1
<i>Proponer</i> las comisiones de selección de plazas de PDI funcionario	167	<i>Ser oído</i> 148.1	126.3	29.1
<i>Proponer</i> la convocatoria de plazas PDI contratado	51.g)	157.2	16.f)	<i>Ser oído</i> 34.1
<i>Proponer</i> las comisiones de selección de plazas de PDI contratado	169.2	<i>Ser oído</i> 157	124.1	-
<i>Participar e informar</i> en el procedimiento de selección del personal docente e investigador	-	-	16.g)	-
<i>Informar</i> los criterios de valoración de los méritos en los concursos para la provisión de plazas de funcionarios interinos, ayudantes y asociados	-	60.o)	-	-
<i>Autorizar</i> la prórroga de los contratos de Ayudantes	-	-	114.2	-
<i>Informar</i> la contratación de profesores asociados	163	-	-	-
<i>Informar</i> la prórroga de los contratos de profesores asociados	-	-	118	-
<i>Proponer</i> la contratación de profesores visitantes	164	-	120.1	-

Autonomía de los Departamentos en relación con su personal	EUNED	EUVA	EURJC	EUPV
<i>Informar</i> la contratación de profesores eméritos	165	166.1	119.1	-
<i>Proponer</i> el nombramiento de colaboradores académicos	-	-	-	38.1
<i>Proponer</i> la contratación del personal para la realización de trabajos específicos y concretos	-	60.l)	-	-
<i>Ser oídos</i> en la decisión de adscripción de plazas docentes a un Departamento	-	172.1	-	-
<i>Ser oídos</i> en las solicitudes de cambios de área de profesorado contratado e interino	-	172.4	-	-
<i>Informar</i> la solicitud de comisiones de servicio del profesorado	154.1	144.1	-	-
<i>Informar</i> la solicitud de excedencia voluntaria del profesorado	-	60.j)	-	-
<i>Informar</i> la solicitud de licencias de estudio del profesorado	154.2	164	-	-
<i>Informar</i> la solicitud de años sabáticos	89.i)	-	<i>Proponer</i> 130.2	46.1
<i>Informar</i> la solicitud de permisos no retribuidos	-	-	131.1	-
<i>Participar</i> en los procesos de evaluación de la actividad docente e investigadora del profesorado	-	26.l) – 60.i)	68.h)	-
<i>Proponer</i> el otorgamiento de incentivos a la investigación	-	-	133.2	-

Finalmente, es en las facultades que integran la autonomía académica donde los Departamentos ostentan más y, sobre todo, más determinantes funciones. Se dota así de sentido a su configuración como unidades de docencia e investigación encargadas de coordinar las enseñanzas (art. 9.1 LOU), ámbitos en que los Estatutos les confieren la toma de decisiones autónomas que, no obstante, puede colisionar con las libertades académicas de su profesorado.

Autonomía académica	EUNED	EUVA	EURJC	EUPV
<i>Proponer</i> la implantación de títulos y <i>participar</i> en la elaboración de planes de estudio	14.3 y 5	104.2	16.d) y e)	134.j)

Autonomía académica	EUNED	EUVA	EURJC	EUPV
<i>Promover enseñanzas de especialización y de actividades específicas de formación conducentes a la obtención de diplomas y títulos propios</i>	17.1	26.i)	-	86.2
<i>Tramitar los expedientes de reconocimiento de créditos de los planes de estudios a su cargo</i>	24.2	-	-	-
<i>Coordinar, organizar y desarrollar las enseñanzas sus asignaturas</i>	51.a)	26.a)	16.a)	134.a)
<i>Aprobar los programas básicos de las asignaturas</i>	89.e) y 156	142.2	68.m)	211.2.e)
<i>Supervisar o aprobar los criterios de evaluación</i>	<i>Supervisar</i> 89.f)	-	-	<i>Aprobar</i> 211.2.c)
<i>Designar los profesores responsables de las asignaturas</i>	89.g)	-	-	-
<i>Asignar las tareas docentes</i>	157	<i>Proponer</i> 60.d)	16.b)	211.2.d)
<i>Apoyar las iniciativas docentes e investigadoras del profesorado</i>	39.1	26.d)	14.1	133.1
<i>Proponer programas de doctorado</i>	51.c)	109.1	68.o)	85.2
<i>Colaborar en la realización de actividades de extensión universitaria</i>	-	26.n)	-	-
<i>Promover, desarrollar y coordinar la investigación</i>	28 y 51.b)	26.b)	16.c)	134.b) y 211.2.h)
<i>Proponer la creación de Grupos de Investigación</i>	-	-	16.c)	-
<i>Proponer la designación de los tribunales de lectura de tesis doctoral</i>	-	-	58.p)	211.2.g)
<i>Impulsar el desarrollo y difusión de sus fondos bibliográficos y documentales</i>	-	26.k)	-	-
<i>Proponer el nombramiento de Doctores Honoris Causa</i>	51.l)	-	68.l)	-
<i>Velar por el cumplimiento de los derechos y deberes de los estudiantes</i>	89.n)	-	-	-
<i>Resolver las reclamaciones de los estudiantes en el ámbito de sus competencias</i>	89.n)	-	-	-
<i>Favorecer el proceso de aprendizaje y formación de los estudiantes apoyando o desarrollando iniciativas de cualquier miembro de la comunidad universitaria</i>	-	26.m)	-	-
<i>Realizar adaptaciones curriculares para alumnos con discapacidad</i>	-	-	-	68.3

### III. CONCLUSIONES

La legislación universitaria, tras considerar a los Departamentos como una unidad básica de necesaria existencia, deja un amplio margen a las universidades para su diseño autónomo, tanto en lo que se refiere a su creación como a la asignación de sus funciones.

En las universidades analizadas, las normas estatutarias sobre creación de Departamentos, sin embargo, replican los modelos con muy escasas diferencias. No ocurre lo mismo, en el resultado de su aplicación, arrojando un mayor grado de diversidad tanto en el número de Departamentos en que cada universidad se estructura como en el volumen de profesorado que integran.

Respecto a las funciones que los Estatutos universitarios les atribuyen, son contadas aquellas en que los Departamentos ostentan capacidades de decisión autónoma y se circunscriben a las que son inherentes a su definición como unidades básicas de docencia e investigación. Es en este ámbito donde, además, algunas de las atribuciones de los Departamentos –la programación de las asignaturas, la aprobación de criterios de evaluación o la asignación de tareas docentes– pueden colisionar con las libertades personales de enseñanza e investigación de su profesorado.

En la mayoría de los casos, los Departamentos participan con actos de mero trámite (proponer, informar, ser oídos) en procesos decisorios cuya resolución corresponde por lo general a los Consejos de Gobierno. Así, la dimensión organizativa de la autonomía universitaria no parece imponer limitaciones efectivas al poder de dirección de la universidad, sino que se presenta como una especie de autonomía capilar con una limitada participación de los órganos universitarios en procesos jerárquicamente ordenados, lo que arroja como resultado una muy reducida desconcentración efectiva.

La libertad organizativa que pretende establecer el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario, eliminando la implantación necesaria de las estructuras básicas, puede ser vista como una ampliación de la autonomía universitaria, al menos, en lo que a la decisión sobre su organización interna se refiere. Pero puede también encerrar una amenaza en los casos en que la reducción de la estructura de las universidades, con la desaparición de determinados órganos que en la actualidad participan en los procesos

decisorios, suponga una mayor concentración de funciones en el Rectorado en detrimento de aquellos que, como los Departamentos, pueden cumplir con más eficacia el fundamento de la autonomía por estar más próximos a los ámbitos de conocimiento.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- Cámara Villar, Gregorio: “La autonomía universitaria en España hoy, entre el mito y la realidad”. En *Revista catalana de dret públic* 44 (2012), pp. 67-109.
- Capodiferro Cubero, Daniel: “La autonomía de las universidades y el control de legalidad de sus estatutos en la jurisprudencia de los tribunales ordinarios”. En Gavara de Cara, Juan Carlos (ed.): *La autonomía universitaria. Un reconocimiento constitucional entre la aplicación práctica y la configuración legislativa*. Bosch. Barcelona, 2018, pp. 89-112.
- Capodiferro Cubero, Daniel: “La configuración legal de la autonomía universitaria en el ordenamiento español”. En Gavara de Cara, Juan Carlos (ed.): *La autonomía universitaria. Un reconocimiento constitucional entre la aplicación práctica y la configuración legislativa*. Bosch. Barcelona, 2018, pp. 25-52.
- Expósito Gómez, Enriqueta: “Naturaleza, contenido y alcance constitucionales de la autonomía universitaria (enfoque jurisprudencial y doctrinal de las principales cuestiones planteadas en el artículo 27.10 de la Constitución)”. En *Revista catalana de dret públic* 44 (2012), pp. 285-314.
- López-Jurado Escribano, Francisco de Borja: *La autonomía de las Universidades como derecho fundamental: La construcción del Tribunal Constitucional*. Cívitas. Madrid, 1991.
- Matia Portilla, Francisco Javier: “Los límites de la autonomía de las Universidades Públicas”. En *Revista General de Derecho Constitucional* 37 (2022), pp. 1-42.
- Pemán Gavín, Juan María: “El régimen jurídico de los Departamentos Universitarios. Acotaciones de la Jurisprudencia”. En *Revista de administración pública* 142 (1997), pp. 247-304.

- Sánchez Blanco, Ángel: “Introducción al constituyente universitario español. De la Ley General de Educación de 1970 a la Ley de Reforma Universitaria de 1983”. En *Revista de administración pública* 117 (1988), pp. 261-320.
- Torres Muro, Ignacio: *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2005.

## **CAPÍTULO IV**

### LOS SERVICIOS UNIVERSITARIOS



# **EL PAPEL DE LA GERENCIA**

Mercedes Díaz García

*Universidad Autónoma de Madrid*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. – II. LA GOBERNANZA EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: EL PAPEL DE LA GERENCIA. – III. LA FIGURA OMNIPRESENTE DEL GERENTE. – IV. CONCLUSIONES. – V. BIBLIOGRAFÍA

## I. INTRODUCCIÓN

Este artículo pretende hacer, desde la perspectiva de la gobernanza, una aproximación tanto de la gerencia como de la figura del Gerente. Es importante diferenciar una de otra para poder identificar cómo la gerencia se constituye en un pilar fundamental para la gobernanza de nuestras universidades. Por ello, nuestro *iter* argumental comenzará hablando de gobernanza. Definiremos qué entendemos por gobernanza pública para desde ese prisma poder analizar mejor cómo se gobiernan las universidades.

El papel de la gerencia y por ende el de la figura del Gerente ha sufrido transformaciones a lo largo del tiempo a través de las consabidas reformas legislativas. Partiremos de la Ley General de Educación del 70 para finalizar en el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario que, nos dará la perspectiva, a través de cuatros décadas, de los aciertos y desaciertos en la regulación de esta figura.

La gerencia, tal y como veremos, es un órgano complejo del que forman parte distintas unidades (Vicegerencias, Direcciones, jefaturas de servicio, jefaturas de sección...) que son las que vertebran el ámbito organizativo y se ocupan de la gestión administrativa y económica de la universidad. Al frente de ese órgano está la figura omnipresente de él o la Gerente que como parte de la estructura de gobierno (órgano unipersonal) y como miembro del equipo tendrá o podrá tener un papel clave, si no tanto en las decisiones políticas si en la gestión y, por tanto, tendrá su reflejo en la forma en la que se gobiernan las universidades.

Este artículo tiene una parte comparativa, que nos permitirá pasar de un entorno teórico al práctico, así partiendo de la diferenciación Gerencia-Gerente vamos a comparar cómo se organizan las universidades objeto de nuestro estudio: la Universidad de Valladolid, la UNED, la Universidad Rey Juan Carlos y la Universidad del País Vasco y cómo se provee, en estas mismas universidades, el puesto de Gerente. El estudio comparativo será meramente descriptivo tomando como referencia los datos que se publican en sus respectivas webs, más concretamente en sus portales de transparencia, y en los boletines, tanto del Estado como de sus respectivas comunidades autónomas y los internos de sus universidades.

En el último apartado llegaremos a conclusiones y haremos propuestas en base a las opiniones tanto doctrinales como a los informes elaborados por las distintas comisiones de expertos que han abordado propuestas de cambio y mejoras de las universidades públicas.

## II. LA GOBERNANZA EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: EL PAPEL DE LA GERENCIA

El concepto de Gobernanza, que emerge con especial fuerza en los años 90 tras el declive de las capacidades del Estado para hacer frente a las crisis económicas, se centraba en la forma en que el Estado tomaba decisiones. Hemos pasado del paradigma de la Administración Pública Tradicional (años 50 con un modelo burocrático y jerarquizado), a la Nueva Gestión Pública (NGP de finales de los 80 a mediados de los 90) que es un movimiento “multidimensional”<sup>1</sup> que engloba un conjunto de reformas para mejorar el gobierno, y que enfatiza los contenidos económicos (eficiencia y eficacia) en detrimento de los procedimientos, normas y recomendaciones<sup>2</sup>. El énfasis pasa de administrar a gestionar y como señalaban Fernández Santos, Fernández Fernández y Rodríguez<sup>3</sup> “*de alcanzar una estructura institucional flexible que favorezca la transparencia y la rendición de cuentas, que se centre en la mejora de resultados (...) en vez de en procesos y normas rígidas*”.

Dado que la pretensión es una administración pública más eficiente y eficaz se favorecen los presupuestos de gestión empresarial que tienen su correlación con los teóricos del gerencialismo. Este nuevo enfoque busca la eficiencia económica y la eficacia incorporando fórmulas del mundo privado a la gestión pública<sup>4</sup>. La crisis de 2007 rompe los esquemas anterior-

---

1 Culebro Moreno, Jorge. “Modernización administrativa y post-nueva gestión pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 2 (1) 2014. pp. 53-74.

2 García Sánchez, Isabel María. La nueva gestión pública: evolución y tendencia. *Presupuesto y Gasto Público*.47/2007, pp. 37-64.

3 Fernández Santos, Yolanda; Fernández Fernández, Jose M. y Rodríguez Pérez, Alicia. Modernización de la gestión pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas. *Pecunia*, 6, 75-105.

4 En Díaz García, Mercedes. *Implicaciones jurídicas y politológicas de las redes sociales digitales en las Administraciones Públicas: un análisis de las universidades públicas españolas*. 2017 [tesis doctoral no publicada] Universidad Autónoma de Madrid, pp. 187 a 195. Véase Hood y Peters 2004; Pollitt

res dando lugar a una segunda generación de reformas, lo que se conoce como Post Nueva Gestión Pública<sup>5</sup> que supone un modelo de transición para gestiones basadas en modelos de innovación situados en entornos más complejos y en los que podemos situar a la Gobernanza Pública, que la podemos definir siguiendo a Zapico<sup>6</sup> como: “*un modelo de decisión orientado a satisfacer las preferencias sociales definidas entre el gobierno y la sociedad y realizadas con acciones, recursos, herramientas y formas de organización consensuadas*”. Esta definición de gobernanza cambia los referentes teóricos pasando de una visión más economicista a otra basada en la necesidad de construir redes de colaboración para resolver los problemas<sup>7</sup>.

La Gobernanza no es ajena a las universidades, en 2016, el Tribunal de Cuentas de España hace especial referencia a esta cuestión cuando señala que: “*existe una preocupación creciente por lo que cabe denominar la gobernanza universitaria, es decir, el entramado corporativo, procedimientos y sistemas a través de los cuales la institución es dirigida y controlada, enfrentando por un lado los mecanismos de adopción de decisiones y por otro la asunción de responsabilidades mediante el control de la sociedad a través de la necesaria transparencia y rendición de cuentas*”<sup>8</sup>.

La primera cuestión es determinar cómo se gobiernan las universidades y si adoptan fórmulas de lo que hemos definido como gobernanza pública. Son muchos los modelos de gobierno que nos encontramos en el mundo universitario y que definen las relaciones de poder. Los modelos que sus-

---

2002; Aucoin 1995; Barzelay 2001; Christensen y Lagreid 2007; Hughes 2012 y Fernández 2000.

5 Pont Vidal, Josep. “Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época*, 16, 2016; Christen, T y Laegreid, “The Whole-of-government approach to public sector reform”. *Public Administration Review*, 2007, 67 (6), pp. 1059-1066.

6 Zapico Goñi, Eduardo. “Más allá de reformas constitucionales, programas de estabilidad y planes de austeridad: capacidad de innovación en la gestión del gasto público”. *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía* núm. 80 (2012), p. 238.

7 Esta es la tesis sostenida en la Tesis Doctoral de Mercedes Díaz (*Op. cit.*)

8 Tribunal de Cuentas de España. Informe de Fiscalización N° 1.195 de la Universidad de Castilla-La Mancha, ejercicios 2013 y 2014. En García Muñoz, Julio. *Gobernanza, gestión de riesgos y cumplimiento normativo en la Universidad Pública. Amarante*. Salamanca, 2018.

citan mayor consenso son los que recoge García Benau<sup>9</sup> que distingue: “*el modelo de gobierno por profesores, el modelo de gobierno corporativo, el modelo de gobierno basado en la confianza, el modelo de gobierno centrado en partes interesadas y, por último, el gobierno mixto, que es por el que apuestan la mayoría de las universidades españolas*”.

El sistema de gobierno de las universidades se ha ido desarrollando en las últimas cuatro décadas, desde la Ley General de Educación del 70 en la que el modelo era académico (gobierno por profesores) y con control gubernativo (el Rector era nombrado por el Ministerio y el Gerente no formaba parte de los órganos de gobierno)<sup>10</sup>, hasta el actual Proyecto de Ley Orgánica del sistema universitario. En tan largo camino dos hitos esenciales: la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (en adelante LRU), que sentó las bases de un sistema universitario propio de un Estado social y democrático de Derecho, garantizando la autonomía universitaria, dejando atrás cualquier tutela gubernamental e incluyendo al Gerente como un órgano de gobierno más de la universidad. Aun así, como señala Luciano Parejo<sup>11</sup>, el gobierno de la universidad “*está aún al servicio de una autoadministración de corporación de funcionarios docentes*”. El otro gran hito, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en adelante LOU), ahondó en la autonomía universitario, reforzó las competencias del Rectorado (dirección, gobierno y gestión), amplió la participación de otros sectores, disminuyó la primacía de la dimensión académica e incorporó a la sociedad (a través de los Consejos sociales) en el gobierno universitario, pero el modelo, según Luciano Parejo<sup>12</sup>, seguía estando al servicio de la autoadministración corporativa. En el 2007 se lleva a cabo una reforma de la LOU (Ley Orgánica 4/2007) que, perseguía entre sus objetivos la profesionalización de la gestión, pero el resultado no paso de ser una reforma parcial de la Ley Orgánica de 2001, manteniéndose pues “*un gobierno académico, templado por el principio gerencial y centralizado, sin perjuicio*

---

9 García Benau, Maria. *A vueltas con la gobernanza de las universidades*. Blog Universidad 16/01/2018. Citado por García Muñoz, Julio. *Gobernanza, gestión de riesgos y cumplimiento normativo en la Universidad Pública*. Amarante. Salamanca, 2018.

10 Véase Luciano Parejo “El sistema de gobierno universitario”. En González García, Julio (dir.): *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*. Aranzadi. Navarra, 2009, pp. 205-246.

11 Véase Luciano Parejo (Op. cit.) p. 210.

12 Véase Luciano Parejo (Op. cit.) p. 215

de la desconcentración”<sup>13</sup>. Podríamos decir, como señala Alberto Benítez Amado<sup>14</sup> en su tesis, que a través de todas estas reformas “se ha consolidado sistema de gobierno universitario altamente complejo en su nivel horizontal y vertical que aparece configurado en torno a una estructura ejecutiva –el Rector y su equipo de dirección–, un órgano colegiado que actúa como principal órgano decisorial –Consejo de Gobierno–, un órgano colegiado académico que actúa como máximo órgano representativo de la comunidad universitaria –Claustro Universitario– y un órgano colegiado que actúa como órgano de supervisión y control”.

El esquema actual (configurado por la LOU) diferencia entre órganos de gobierno unipersonales y colegiados. Así entre los colegiados: el Claustro, el Consejo Social, el Consejo de Gobierno, las Juntas de Centro y el Consejo de Departamento y, entre los unipersonales: el Rector o Rectora las Vicerrectoras o Vicerrectores, el o la Secretaria General, el o la Gerente (es el responsable de la gestión de los servicios administrativos y económicos de la universidad y forma parte, como miembro nato, del Consejo de Gobierno, Consejo Social y Claustro), los Decanos y las Decanas y, por último, los y las Directoras y de los Departamentos. Además, diferencia, por una parte, las funciones del Consejo de Gobierno para lo académico y, las del Consejo Social, para lo económico con una autonomía por parte de las universidades solo relativa<sup>15</sup>, ya que no podemos olvidar que tanto cuestiones académicas como financieras están supeditadas a regulaciones estatales y autonómicas<sup>16</sup>.

Esta estructura, para los distintos autores resulta ineficiente<sup>17</sup>, es más, García Muñoz llega a decir que las universidades tienen como problema la “in-

---

13 Luciano Parejo (Op. cit.) p. 221

14 Benítez Amado, Alberto. *El Gobierno de las universidades en España. Análisis comparativo, transformaciones recientes y adaptación al entorno*. 2019 [tesis doctoral], CSIC-UAM (p. 157).

15 Véase Zambonino Pulito, María “Naturaleza, régimen jurídico y gobernanza de las universidades. Algunos condicionantes para una posible reforma”. En Zambonino Pulito, María (directora): *Buen gobierno y buena administración en las universidades públicas*. Iustel. Madrid, 2020, pp. 23-44.

16 Véanse las SSTC 156/1994, 55/1989, 106/1990, 187/1991 y 26/1987, en Zambonino Pulito, María (Op. cit.) p. 53.

17 En el mismo sentido Tarrach, R y Mora Ruiz, Manuela en García Muñoz (sic).

governabilidad por exceso”<sup>18</sup>, es decir, la sobre carga y la multiplicidad de órganos de gobierno complica la gestión. Este problema ya se identificó en el informe de, 21 de septiembre 2011, de la comisión de expertos internacionales de la Estrategia 2015<sup>19</sup>, que recomendaba un único órgano de gobierno y un rectorado sólido. En ese mismo sentido, el informe elaborado por la Comisión de expertos sobre propuestas para la Reforma y Mejora de la Calidad y la Eficiencia del sistema universitario español<sup>20</sup>, que proponía sustituir el Consejo Social y el Consejo de Gobierno por el “consejo de la Universidad” reducir los órganos de gobierno a los imprescindibles, reducir el número de miembros y, garantizar la calidad y competencia de los cargos<sup>21</sup>.

Si bien los expertos ofrecen propuestas y soluciones a las ineficiencias detectadas estas no fueron escuchadas en la elaboración ni modificación de la LOU ni tampoco ahora en el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario. La novedad más destacable dentro de la “Gobernanza” (Título VII, Capítulo II)<sup>22</sup> es la regulación “somera” que en el artículo 50 se hace del equipo de Gobierno, al que se define como una unidad de apoyo al Rector o Rectora, pero al que no se dota de competencias propias<sup>23</sup>.

---

18 Es interesante remitir al trabajo de Sosa Wagner que argumenta que tras mayo del 68 se introdujo en la universidad el no siempre beneficioso ni justificado “principio democrático” que ha llevado a confiar buena parte del funcionamiento del sistema a la presión de grupos corporativos internos. Véase Sosa Wagner, Francisco. El mito de la autonomía universitaria. Thomson Civitas, primera edición Madrid 2004. Pp. 72-73. Citado por García Muñoz, Julio (sic).

19 <https://ccsu.es/wp-content/uploads/2020/11/informe-finaleu2015.pdf>

20 [https://ccsu.es/wp-content/uploads/2020/11/propuestas-reforma\\_2013.pdf](https://ccsu.es/wp-content/uploads/2020/11/propuestas-reforma_2013.pdf)

21 El análisis sobre este informe se basa en Adolfo de Azcárraga, José “La reforma universitaria: una defensa del informe (12-II-2013) de la comisión de Expertos con reflexiones personales, datos y notas históricas para el futuro”. En Caro Muñoz, Ana I y Gómez Otero, Carlos (dirs.): *La reforma del régimen jurídico universitario*. Aranzadi. Navarra, 2015, pp. 41-95.

22 <https://www.universidades.gob.es/portal/site/universidades/menuitem.21ef60083f29662c10026041a0/?vgnnextoid=660607559eaab710VgnVCM1000001d04140aRCRD>

23 Véase un primer análisis de este articulado en González González, Juan Eduardo “Novedades en materia de gobernanza” en Caro, Ana; Ruíz Alejos, Amaya Rosa; Gómez, Carlos; Molina, David y del Castillo, Pedro: *Valoración jurídico-práctica de las últimas reformas legislativas y su impacto en el sistema universitario*. Amarante. Salamanca, 2022, pp. 247-260.

En el caso del o la Gerente, que forma parte del equipo de gobierno, únicamente se regula cómo será elegido, qué criterios habrán de tenerse en cuenta (competencia profesional y experiencia en la gestión), cuál será su función (gestión de los servicios administrativos y económicos de la universidad y de recursos humanos) y la imposibilidad de poder ejercer funciones docentes ni investigadoras. Es decir, excepto que ahora especifica que la experiencia ha de ser en gestión (sin concretar nada más) no modifica lo que ya se establecía en la LOU.

El gobierno de las universidades, como hemos señalado, es altamente complejo. Dentro de esa complejidad será esencial diferenciar a la gerencia de la figura del Gerente. La definición más acertada sobre la gerencia la encontramos en el trabajo de Antonio Arias<sup>24</sup> que la define como “*un órgano complejo, integrado por las unidades que se responsabilizan de los servicios administrativos y económicos de la Universidad previstos en el artículo 23 de la LOU. Al frente de ella se sitúa un órgano unipersonal el Gerente, propuesto por el Rector y nombrado por éste de acuerdo con el Consejo Social*”<sup>25</sup>.

Si la multiplicidad de órganos dificulta la toma de decisiones tampoco ayuda la sobre-regulación y el solapamiento de competencias<sup>26</sup> encontrándose las gerencias en “tierra de nadie” o decidiendo sobre “todo”. Todas ellas conocen de: infraestructuras, personal, contratación, gestión económica (...). No es de extrañar que, por ello, García Muñoz (2018:54) llegara a la conclusión de que las gerencias son “un cajón de-sastre” en el que todo cabe. El hecho de que las competencias no estén claramente delimitadas hace que sus decisiones (las de la gerencia) afecten al resto del equipo de gobierno (los vicerrectorados).

Del planteamiento anterior ¿podríamos decir que las decisiones las adopta la gerencia de una manera autónoma? La respuesta ha de ser matizada ya que, siendo cierto que las políticas de la universidad las marca el Rector o la Rectora con su equipo de gobierno (del que forma parte el Gerente), será

---

24 Arias Rodríguez, Antonio. *El Régimen económico y financiero de las universidades públicas*. Amarante. Salamanca, 2015.

25 Arias Rodríguez, Antonio (Op. cit.). p. 209.

26 Lo que Chaves García denomina “la colmena organizada”. Chaves García, José Ramón. *La universidad en píldoras*. Everest. 2012.

el Gerente y, por tanto, la gerencia quienes se encarguen materialmente de llevarlas a cabo y, será en la implementación de estas políticas donde la gerencia tendrá un ámbito de decisión propio en el que tendrá capacidad y autonomía para determinar que instrumentos emplea para llevarlas a cabo.

A pesar de que la toma de decisiones políticas le corresponde al equipo de gobierno (Rector/a-Vicerrectoras/es) y que la gerencia va a tener autonomía para poder ejecutarlas, la actuación de unos y de otros ha de estar previamente acordada y coordinada dentro del equipo de gobierno. Es difícil, por no decir imposible, imaginar a una gerencia independiente del equipo adoptando decisiones fuera de las líneas políticas marcadas, la consecuencia, la ingobernabilidad de la universidad. De hecho, los equipos de gobierno se reúnen periódicamente para, de manera coordinada y conjunta, elaborar las líneas que todos (incluida la gerencia) habrán de seguir. Es en este ámbito “estrictamente interno” donde el Gerente podrá exponer su visión y sus reticencias sobre las medidas propuestas y, en esa misma clave interna, encontrar posturas comunes que cristalicen en acuerdos, porque solo actuando de manera coordinada (Gerencia-Vicerrectores) el equipo de gobierno podrá conseguir que sus políticas lleguen a buen puerto.

La gerencia, tal y como la hemos definido, es una “estructura” que se organiza de diversas maneras. Solo tenemos que observar a las distintas universidades objeto de nuestro estudio para poder apreciar que, mientras que la gerencia de la Universidad de Valladolid, se estructura en dos Vicegerencias (la de asuntos económicos y la de asuntos generales) y una Dirección de Área de Análisis Organizativo y Buenas Prácticas<sup>27</sup>, en la Universidad Rey Juan Carlos se amplía el número de Vicegerencias hasta cuatro y las Direc-

---

27 Siendo ese su organigrama solo tenemos que revisar su RPT, publicada en su portal de Transparencia, para comprobar que un gran número de servicios de la Universidad dependen de la gerencia: Servicio de RRII; Servicio de alumnos y gestión académica; Servicio de información prácticas estudiantes; Servicio de Posgrado y títulos; Servicio de Gestión económica; Servicio de apoyo a la investigación; Servicio de contabilidad y presupuestos; Servicio de control interno; Servicio Gestión de profesorado; Servicio gestión personal de administración y servicios y Servicio de retribuciones y seguridad social.

[https://pas.uva.es/export/sites/pas/\\_documentos/INF-RPT-PAS-FUN-JUN22.pdf](https://pas.uva.es/export/sites/pas/_documentos/INF-RPT-PAS-FUN-JUN22.pdf)

<https://transparencia.uva.es/wp-content/uploads/2022/07/OrganigramaUVAjulio2022.pdf>

ciones hasta seis<sup>28</sup>, la UNED mantiene el mismo número de Vicegerencias que la Universidad Rey Juan Carlos<sup>29</sup> incorporando una Secretaría técnica y dependientes de la gerencia el Departamento de CCAA, el de recursos y medios técnicos, la Asesoría Jurídica, las Facultades y escuelas y el Instituto Universitario Gutiérrez Mellado<sup>30</sup>. Mientras que en la Universidad del País Vasco se crean vicegerencias diferenciadas para los campus de Álava; Gipuzkoa; y de Bizkaia; junto a las vicegerencias de Personal; de Presupuestos y Contabilidad; de Patrimonio y Contratación; de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones y de Planificación e Infraestructuras. Además de director de seguridad, asesor de área normativa y de procesos y jefe de servicio de infraestructuras y obras<sup>31</sup>. Todas estas estructuras escenifican a las gerencias como el “órgano complejo” que gestiona la universidad y que marcará, con sus decisiones, la forma de gobernanza de la institución.

Los avances en los modelos de gestión pública apuestan abiertamente por la profesionalización de los gestores y de las organizaciones. Hemos pasado de lo que Mintzberg denominaba, una burocracia maquina, a una burocracia profesional, primándose la autonomía y la formación. En la universidad, como señala Antonio Arias Rodríguez, tendríamos una burocracia profesional (el profesorado) que tiene un alto grado de autonomía y profesionalización sin embargo como a este esquema se le añade otro rasgo el “estamental”, al ser los propios docentes los que eligen a sus directivos entre ellos, el resultado es un modelo de gestión muy alejado del profesio-

---

28 Dirección área académica, Dirección de Biblioteca, Vicegerencia de coordinación, Dirección económica financiera, Vicegerencia de infraestructuras, Dirección área de investigación e innovación, Vicegerencia de Recursos Humanos, Vicegerencia de extensión universitaria y centros propios, Dirección área tecnología de la información, Dirección área administración electrónica y el Servicio de contratación

<https://transparencia.urjc.es/organizacion/doc/Organigrama-URJC-2020.pdf>

29 Cuatro Vicegerencias: de recursos Humanos, de gestión académica, de economía y de servicios generales

30 <https://www2.uned.es/bici/Curso2019-2020/200120/14-anexoIIrpt.pdf>

31 <https://www.ehu.eus/documents/10707338/27241669/organigramas.PAS.2013.cas.pdf/a4760f8e-34cb-5be7-e094-95e1f447c5d6?t=1613045428114>

nal<sup>32</sup>. Es decir, la primera premisa (burocracia profesional) decae cuando las gerencias se organizan con criterios de burocracia maquina que López Martínez Diego<sup>33</sup> describe: “*El cargo es asignado a funcionarios individuales que están sometidos a relación jerárquica; La organización jerárquica limita la participación; Especialización de funciones y delimitación de competencias, que limitan el trabajo en equipo; Dificultad de medir los rendimientos individuales; Delimitación rigurosa de competencias en normas concretas que determinan la existencia de conductas predecibles; Selección más rígida para garantizar el mérito y la capacidad; Dedicación plena y sometimiento a un régimen de incompatibilidades para garantizar su independencia y Seguridad en el empleo, por lo menos hasta fechas recientes en las que diversa legislación ha abierto la puerta a la eliminación o disminución de dicha «seguridad», y promoción casi directa o indirectamente vinculada a la antigüedad*”.

Por tanto, para caminar hacia una gobernanza universitaria tendremos que ser capaces de: establecer claramente qué mecanismos se adoptan para la toma de decisiones, quién es el responsable, ser lo suficientemente transparentes para que la sociedad tenga control sobre esa toma de decisiones y fomentar las redes de colaboración para resolver los problemas. Para conseguirlo el equipo de gobierno deberá tenerlo entre sus prioridades para que las gerencias, en última instancia apliquen estos criterios.

### III. LA FIGURA OMNIPRESENTE DEL O LA GERENTE

La otra vertiente de la gerencia es la figura del o la Gerente. Esta figura arranca de la Ley General de Educación de 4 de agosto de 1970, que la configuraba de una manera singular, fuera tanto de los órganos colegiados y unipersonales que allí se establecían. Únicamente señalaba que la universidad contaría (obligatoriamente) con un Gerente nombrado por el Ministro de Educación y Ciencia de entre titulados universitarios, de conformidad con el Rector y oído el Patronato y encargado de la gestión económico-ad-

---

32 Véanse Mintzberg, Henry. *La estructura de las organizaciones*. Ariel, 1988; Mestre Delgado, Juan Francisco “El personal directivo de las universidades”, en *La reforma de los estatutos universitarios*. AEDUN y Consello Social de la Universidad de Vigo, 2008. Pp. 29 y ss; Castro, Diego e Ion, Giorgeta “Dilemas en el gobierno de las universidades españolas: autonomía, estructura, participación y desconcentración” en *Revista de Educación*, núm. 355/2011, p. 165. En Arias Rodríguez, Antonio. *El Régimen económico y financiero de las universidades públicas*. Amarante. Salamanca, 2015 p 212.

33 López Martínez, Diego “La calidad en los servicios y gestión de las universidades” en *Revista Vasca de Administración pública*, número especial 99-100. Mayo-Diciembre 2014, pp: 1937-1947.

ministrativa de la Universidad, que ostentaría la jefatura de todo el personal no docente de la misma, la ejecución de los acuerdos del Patronato en materia administrativa o económica y cuantas otras le sean atribuidas en los respectivos Estatutos. Eso sí todo ello bajo la dependencia del Rector (art. 79 LGE).

La siguiente regulación, la Ley de Reforma Universitaria, de 25 de agosto de 1983, supone un profundo cambio del sistema universitario. Por lo que respecta al papel del o la Gerente este pasa de tener una configuración singular a estar incluido como un órgano unipersonal más de la universidad (art. 13). La primera gran diferencia con la regulación anterior es el nombramiento. Si con la Ley del 70 era el ministro quien nombraba con la LRU esta potestad la va a tener el Rector oído el Consejo Social (art. 20) que, como muy bien señalaba Luciano Cordero<sup>34</sup>, suponía una casi “total libertad” del Rector para su elección. La conclusión a la que llega este autor, que comparto, es que el cambio legislativo no favoreció la búsqueda de profesionales en la gestión, sino que, al contrario, se interpretó como la máxima expresión de la autonomía universitaria al ser un “puesto político de confianza del Rector”, a lo que se añadía que su puesto quedaba casi “huérfano” de contenido con la aparición de los vicerrectorados. Esta falta de una definición clara de competencias acabó llegando a los Tribunales. No deja de ser curiosa, y por ello la recogemos, la Sentencia del TSJ de Galicia de 26 de enero de 1998 revisada por el Supremo en Sentencia de 1 de diciembre de 2003, donde los tribunales llegan a decir que la propia denominación del cargo refleja la diferencias entre uno y otro de manera que, a los Vicerrectores les compete lo académico, mientras que la gestión administrativa queda reservada al Gerente<sup>35</sup>.

---

34 Cordero, Luciano “El gerente: el hombre que fue jueves”. En: Arias, Antonio; Caro, Ana; Chaves, José R. y Fernández, Juanjo (Coords). *Usos y abusos del Derecho Universitario. Homenaje a Juan Manuel del Valle*. Aranzadi. Navarra, 2016 pp. 65-70.

35 Véase en Cordero, Luciano “El gerente: el hombre que fue jueves”. la Sentencia del TSJ de Galicia de 26 de enero de 1998 revisada por el Supremo en Sentencia de 1 de diciembre de 2003 “*en el que se rechazaba el reconocimiento a un Vicerrector de competencias económicas y administrativas que legalmente venían atribuidas al Gerente. El Tribunal llega incluso a decir que «la propia denominación de los cargos (Vicerrectores y Gerente) refleja la proyección académica de los primeros y la administrativa del segundo que, además, tiene expresamente prohibida la función docente»*” p. 67.

La Ley Orgánica de Universidades de 21 de diciembre de 2001 trajo muy pocas novedades sobre esta figura, la más reseñable es que, ahora al Gerente le nombrará el Rector, pero con “acuerdo” del Consejo Social, sin embargo, esto siguió sin suponer ninguna limitación del Rector para poder elegir libremente a su Gerente, sin que primara la búsqueda de profesionales en la materia ya que ninguna referencia hacía la LOU a ello.

El perfil profesional del Gerente fue un tema discutido en la modificación de la LOU<sup>36</sup> que concluyó con la inclusión, en el artículo 23, de que la elección tendría que atender a criterios de competencia profesional y experiencia. Pero ¿cuáles son esos criterios? La ley no los determina quedando nuevamente a la discrecionalidad del Rector<sup>37</sup>. Esto nos lleva a un tema crucial, qué relación jurídica tienen los gerentes con las universidades. La casuística es variada: contrato de alta dirección, alto cargo<sup>38</sup>, personal funcionario, personal eventual, personal laboral<sup>39</sup>. La respuesta no es unánime, es decir, dependerá de cada universidad.

Así, en la Universidad de Valladolid, el puesto de Gerente se provee mediante una libre designación a la que pueden concurrir, según la convocatoria (de 23 de agosto de 2018; publicada en el BOCYL, núm. 169, de 31 de agosto de 2018), “funcionarios de carrera pertenecientes al Subgrupo A1 que reúnan los requisitos establecidos para su desempeño”. Junto con

---

36 Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

37 No deja de ser curiosa la Sentencia, citada por Luciano Cordero (p. 68), del TSJ de Extremadura, de 16 de abril de 2012, a propósito de un recurso planteado por una organización sindical que pretendía excluir al Gerente de un tribunal de pruebas selectivas, en las que tras analizar las previsiones legales concluía que *“está presidida por su carácter técnico, por lo que su designación escapa a la designación política en sentido estricto”*.

38 En la Universidad de León el cargo de Gerente tiene la consideración de Alto Cargo y, han desarrollado una normativa que lo regula. Véase Normativa reguladora del Cargo de Gerente de la Universidad de León (Aprobado por Consejo de Gobierno 6/02/2018). [https://www.unileon.es/modelos/archivo/norregint/20182713113952\\_n\\_normativa\\_reguladora\\_cargo\\_gerente.pdf](https://www.unileon.es/modelos/archivo/norregint/20182713113952_n_normativa_reguladora_cargo_gerente.pdf)

39 Véase en Luciano Cordero (p. 67) la referencia a la Sentencia del TSJ de Extremadura de 26 de julio de 2000, declarando la nulidad de la relación de puestos de trabajo de la universidad al disponer, respecto al puesto de Gerente, la posibilidad de desempeño indistinto por personal laboral o funcionario.

lo anterior se especifica que es un puesto singularizado nivel 30 y que la Adscripción es la del art. 73 de la LOU <sup>40</sup>.

El mismo sistema de provisión (libre designación) se utiliza en la UNED pudiendo concurrir, según su convocatoria (de 9 de mayo de 2019, publicada en el BOE Núm. 116 miércoles 15 de mayo de 2019)<sup>41</sup>, “*funcionarios de carrera pertenecientes a Cuerpos o Escalas de subgrupo A1 y que reúnan los requisitos establecidos para el desempeño del mismo*”. Pero, en ningún apartado de la convocatoria se explicitaba en qué consistían dichos requisitos.

Sin embargo, en la Universidad Rey Juan Carlos, no hay convocatorias para cubrir el puesto. Es un puesto singular que se provee o bien con personal eventual o con personal funcionario, con un complemento de destino de nivel 30. Así se recoge en su Relación de Puestos de Trabajo (publicada en el B.O.C.M. Núm. 144 lunes 19 de junio de 2017)<sup>42</sup>. En la misma línea, la Universidad del País Vasco que, según su organigrama, publicado en su portal de transparencia de 2014, el puesto de gerente se ocupa por personal eventual.

En los casos que hemos visto, en los que el puesto se provee mediante libre designación, lo son porque se trata de puestos incluidos en sus respectivas Relaciones de Puestos de Trabajo, con máximo nivel de complemento de destino (nivel 30) con dos consecuencias: reserva del puesto para sólo quien sea funcionario de carrera y no consideración como alto cargo, sino como puesto directivo máximo pero sometido a las reglas ordinarias de la función pública. Esta configuración difiere radicalmente de aquellas universidades que lo consideran alto cargo o no prevén un puesto específico en la RPT, pudiendo nombrar (alto cargo) o contratar (contrato de alta dirección) a quien no reúna la condición de funcionario, si quiera, de empleado público.

---

40 Funcionarios de las escalas de la propia universidad, personal laboral contratado por la universidad o personal funcionario perteneciente a los cuerpos y escalas de otras Administraciones públicas (art. 73 LOU)

[https://pas.uva.es/export/sites/pas/\\_documentos/INF-RPT-PAS-FUN:JUN22.pdf](https://pas.uva.es/export/sites/pas/_documentos/INF-RPT-PAS-FUN:JUN22.pdf)

41 <https://www.boe.es/boe/dias/2019/05/15/pdfs/BOE-A-2019-7258.pdf>

42 <https://transparencia.urjc.es/cifras/docs/RPT-PAS-Funcionarios-2017.pdf>

Ni en la LOU, ni en el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario se resuelve el problema de la vinculación jurídica del Gerente, ni se marcan qué características y a qué criterios debería atender su elección. Todo ello hace, como hemos visto, que cada universidad tenga criterios propios, llevando nuevamente a que sea una elección del Rector o Rectora. Ante tanta diversidad sería interesante plantearse (como hacía Antonio Arias) considerar al gerente como un directivo público al que habría de dotársele de unas funciones y características que asegurasen la profesionalización en la gestión que tanto se busca. Sin embargo, esta opción también tiene sus lagunas, legislativas, porque el art.13 del Estatuto Básico del Empleado Público define la figura de manera genérica: “*Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración*” remitiendo su desarrollo (que está pendiente) al Gobierno o la Comunidades Autónomas. Quedando todavía trecho por recorrer si las universidades deciden apostar por esta opción.

#### IV. CONCLUSIONES

Las diferentes legislaciones sobre las universidades no han sido capaces de dar luz sobre el papel que ha de jugar el gerente en estas instituciones. Si bien la LRU supone el primer paso, dejando a tras tutelas gubernamentales, la LOU (incluida su modificación) no consigue dibujar ni regular de manera uniforme qué características concretas ha de tener el gerente (más allá de las genéricas de competencia profesional y experiencia) ni la relación jurídica con la universidad.

La inconcreción de estos aspectos, que a mi entender son básicos, genera una multiplicidad de relaciones jurídicas que van desde un contrato de alta dirección, al nombramiento de personal eventual, o a que en las Relaciones de Puestos de Trabajo se prevea que el puesto pueda ser desempeñado tanto por personal funcionario como laboral. Esta situación hace que prime, en su elección, la confianza que el Rector o Rectora tengan en la persona llamada a ejercer el cargo. Si tuviéramos que definir, qué entendemos por Gerente, me quedaría con el acertado título que Luciano Cordero le otorga, sin duda, es “el hombre que fue jueves”. Es aquel que, para bien o para mal, ha de hacer frente a la gestión de la universidad. Su papel va más allá de el de un mero gestor, será fundamental que tenga un papel directivo (¿directivo público?) y, a su perfil además de la profesionalidad y

de la experiencia deberá de acompañarle capacidad de liderazgo para gestionar (involucrando en esa gestión a toda la estructura administrativa que depende de él) y capacidad para adaptarse a los cambios. Este perfil que proponemos ha de poder dar un paso más, ha de ser capaz de optar por medidas que potencien la estrategia del cambio, siendo fundamental que los instrumentos que tenga en su mano se orienten hacia el gerencialismo y las NGP<sup>43</sup>.

Como ponía de relieve, el Tribunal de Cuentas, la gobernanza de las universidades importa y, cada vez más. La gestión que de los recursos hagan las universidades va a ser valorada, desde fuera de la propia institución universitaria, en entornos donde a las administraciones se les exige una buena gobernanza. Cómo y qué mecanismos se adoptan para tomar decisiones y cuáles son los procedimientos será decisivo para poder valorar a las universidades. Sin olvidar que esa apertura hacia la sociedad (transparencia y rendición de cuentas) conlleva la asunción de las responsabilidades en la gestión.

Por ello, para mejorar la gobernanza, la tendencia no puede ser otra que: mejorar la capacidad ejecutiva de sus órganos de gobierno, a través de políticas públicas innovadoras y estratégicas; caminar hacia una mayor profesionalización de los gestores, dado los niveles de complejidad que se dan en la universidad<sup>44</sup> e, implicar tanto a las gerencias como a los gerentes en la adopción de programas e instrumentos que fomenten la lógica institucional hacia el gerencialismo y la filosofía de la Post-NGP, que nos lleva a modelos basados en la innovación, frente a una lógica más burocrática.

---

43 Véase estas reflexiones en las conclusiones de la tesis de Benítez Amado, Alberto (op. cit.) pp. 347-353. considera a las universidades como organizaciones con una autonomía estratégica limitada, pero a la vez les otorga potencial para el cambio. Para poder pasar a ser actores estratégicos es importante tanto la influencia del gerencialismo como la filosofía de la NGP. Habrá que analizar los diferentes programas e instrumentos de políticas de la universidad que puedan contribuir a dar pasos hacia la transformación y la innovación.

44 Véase en este sentido: Arias Rodríguez, Antonio. *El régimen económico y financiero de las universidades públicas*. Tercera edición. Almirante. 2016; Del Valle Pascual, Juan Manuel. *Razón y mando en la universidad*. Actualidad administrativa núm. 3, 2015.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- Adolfo de Azcárraga, José “La reforma universitaria: una defensa del informe (12-II-2013) de la comisión de Expertos con reflexiones personales, datos y notas históricas para el futuro”. En Caro Muñoz, Ana I y Gómez Otero, Carlos (dirs.): *La reforma del régimen jurídico universitario*. Aranzadi. Navarra, 2015, pp. 41-95.
- Arias Rodríguez, Antonio. *El Régimen económico y financiero de las universidades públicas*. Amarante. Salamanca, 2015.
- Benítez Amado, Alberto. *El Gobierno de las universidades en España. Análisis comparativo, transformaciones recientes y adaptación al entorno*. 2019 [tesis doctoral], CSIC-UAM.
- Chaves García, José Ramón. *La universidad en píldoras*. Everest. 2012.
- Cordero, Luciano “El gerente: el hombre que fue jueves”. En: Arias, Antonio; Caro, Ana; Chaves, José R. y Fernández, Juanjo (Coords). *Usos y abusos del Derecho Universitario. Homenaje a Juan Manuel del Valle*. Aranzadi. Navarra, 2016 pp. 65-70.
- Culebro Moreno, Jorge. “Modernización administrativa y post-nueva gestión pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 2 (1) 2014, pp. 53-74.
- Díaz García, Mercedes. *Implicaciones jurídicas y politológicas de las redes sociales digitales en las Administraciones Públicas: un análisis de las universidades públicas españolas*. 2017. [Tesis doctoral no publicada] Universidad Autónoma de Madrid.
- Fernández Santos, Yolanda; Fernández Fernández, Jose M. y Rodríguez Pérez, Alicia. Modernización de la gestión pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas. *Pecunia*, 6, 75-105.
- García Muñoz, Julio. *Gobernanza, gestión de riesgos y cumplimiento normativo en la Universidad Pública*. Amarante. Salamanca, 2018.

- García Sánchez, Isabel María. La nueva gestión pública: evolución y tendencia. *Presupuesto y Gasto Público*.47/2007, pp. 37-64.
- González González, Juan Eduardo “Novedades en materia de gobernanza” en Caro, Ana; Ruíz Alejos, Amaya Rosa; Gómez, Carlos; Molina, David y del Castillo, Pedro: *Valoración jurídico-práctica de las últimas reformas legislativas y su impacto en el sistema universitario*. Amarante. Salamanca, 2022 pp. 247-260.
- López Martínez, Diego “La calidad en los servicios y gestión de las universidades” en *Revista Vasca de Administración pública*, número especial 99-100. Mayo-Diciembre 2014, pp: 1937-1947.
- Parejo Alfonso, Luciano. “El sistema de gobierno universitario”. En González García, Julio (Dir.): *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*. Aranzadi. Navarra, 2009, pp. 205-246.
- Zambonino Pulito, María “Naturaleza, régimen jurídico y gobernanza de las universidades. Algunos condicionantes para una posible reforma”. En Zambonino Pulito, María (directora): *Buen gobierno y buena administración en las universidades públicas*. Iustel. Madrid, 2020, pp. 23-44.
- Zapico Goñi, Eduardo. “Más allá de reformas constitucionales, programas de estabilidad y planes de austeridad: capacidad de innovación en la gestión del gasto público”. *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía* núm 80 (2012), pp. 226-257.

# **LA FUNCIÓN DE LAS ASESORÍAS O SERVICIOS JURÍDICOS UNIVERSITARIOS**

José Ignacio Rico Gómez  
*Universidad Autónoma de Madrid*

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES PREVIAS. – II. LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA JURÍDICA EN LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID, UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA, UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS Y UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO. – III. CONSIDERACIONES FINALES. – IV. BIBLIOGRAFÍA

## I. CONSIDERACIONES PREVIAS

Tradicionalmente el Servicio Jurídico del Estado, a través de los Abogados del Estado integrados en el mismo, vino prestando los servicios de asistencia jurídica a las Universidades públicas, tanto consultivos de asesoramiento como contenciosos de representación y defensa en juicio ante cualquier tipo de jurisdicción y orden jurisdiccional, en cuanto entidades que gestionaban una función estatal, la educación superior.

Si bien es cierto que el artículo 64.1 de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación dotó a las Universidades de un principio de autonomía, tal y como se reconoció por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en sentencia de 15 de febrero de 1982, ésta se quedó en un enunciado de propósito, con un alcance y límite reducido por la relación de dependencia constante de la Universidad con el Ministerio de Educación.

Ya en democracia, y en desarrollo del artículo 27.10 de la Constitución española de 1978, que como es sabido reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca, se dictó la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU).

Teniendo en cuenta este nuevo escenario de autonomía *efectiva* para las Universidades y la configuración de la educación superior como servicio público que corresponde a la Universidad, y no al Estado y/o a las Comunidades Autónomas, se hizo necesario revisar las funciones tradicionales del Servicio Jurídico del Estado en relación con aquéllas.

Es por ello por lo que, de conformidad con lo dictaminado por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado en informe de 17 de junio de 1988, comunicado a la Secretaría General del Consejo de Universidades y por ésta a los Rectores de las Universidades públicas, “para su conocimiento y a los efectos oportunos”, desde el 1 de enero de 1989, la Abogacía del Estado dejaba de prestar los servicios de asistencia jurídica a las Universidades.

A partir de ese momento, las Universidades públicas interesadas en que la Abogacía del Estado siguiera haciéndose cargo de estos servicios de asistencia jurídica debían acudir, entonces como también ahora, a la vía de

los convenios suscritos con tal objeto entre la Administración General del Estado y la Universidad correspondiente.

La regulación general de estos convenios se encuentra en el Capítulo VI del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), artículos 47 y ss.

En particular los convenios con la Abogacía del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado se contemplan específicamente para el resto de entidades y organismos de Derecho público que constituyen el sector público estatal, como las Universidades públicas, en el artículo 1.3 y 4 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas y en los artículos 1.3.f) y 14 a 18 del Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado.

En virtud de estos convenios, cuestionados por algún autor<sup>1</sup>, la asistencia jurídica prestada por la Abogacía del Estado comprende tanto el asesoramiento jurídico como la representación y defensa ante cualesquiera jurisdicciones y órdenes jurisdiccionales en los mismos términos previstos para la asistencia jurídica a la Administración General del Estado.

En definitiva, por lo que se refiere a la asistencia jurídica de las Universidades públicas en la actualidad, es cada Universidad, en virtud de la autonomía que le está reconocida constitucional y legalmente, la que determina, bajo su exclusiva responsabilidad, como organizarla.

A tales efectos no puede olvidarse que las Universidades públicas:

1. Han de sujetarse en todos los ámbitos de su actuación tanto al principio de legalidad, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, como al de eficacia, ex artículo 103.1 de la CE.
2. Que entre los cometidos encomendados al personal de administración y servicios de las Universidades en el artículo 73.2 de la Ley Orgánica

---

1 Blázquez Lidoy, Alejandro: “Servicios jurídicos. ¿Pueden formalizarse como convenios y no como contratos en la LCSP?”. En *Observatorio de Contratación Pública*, 10 de diciembre de 2018: <https://www.obcp.es/opiniones/servicios-juridicos-pueden-formalizarse-como-convenios-y-no-como-contratos-en-la-lcsp>

6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), que derogó y sustituyó a la LRU, se encuentra el de asesoramiento y asistencia en el desarrollo de las funciones de la Universidad.

En relación con esto último, el artículo 75.2 del anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU), sometido a audiencia pública en el año 2022<sup>2</sup>, incluía entre los ámbitos de la actividad universitaria en que el personal de administración y servicios de las Universidades públicas debe estar especializado el de los servicios de asesoría jurídica.

Su equivalente en el proyecto de Ley aprobado por el Gobierno y remitido al Congreso de los Diputados<sup>3</sup>, el artículo 89.2, dispone, con mejor lógica jurídica relacionada con la autonomía universitaria, que sean las Universidades las que determinen las funciones y perfiles de las actividades universitarias en que dicho personal estará especializado, así como la cualificación necesaria para asegurar un desempeño plenamente eficaz y eficiente.

Así las cosas, los Estatutos y demás normas reglamentarias de régimen interno de las Universidades públicas establecen en algunos casos Asesorías o Servicios Jurídicos propios. En otros, no contienen previsiones específicas al respecto, pero sí regulan el procedimiento para establecer nuevos servicios universitarios, entre los que puede encontrarse el de Asesoría Jurídica.

De este modo, puede afirmarse que los servicios de asistencia jurídica a las Universidades públicas se vienen prestando por:

1. El personal de administración y servicios de éstas destinado en sus correspondientes Asesorías o Servicios Jurídicos: con carácter general en calidad de funcionarios de las escalas propias de las Universidades, técnicas superiores de administración general, especialidad de letrados o no, o específicas de letrados, y de los cuerpos y escalas de otras Administraciones Públicas que prestan servicios en las mismas por la vía de la movilidad interadministrativa, y de contratados laborales, residualmente.

---

2 [https://www.universidades.gob.es/stfls/universidades/Servicios/articulos/transparencia\\_gobierno/participacion\\_publica/audiencia/ficheros/APLOSU\\_20210903\\_Texto\\_audiencia.pdf](https://www.universidades.gob.es/stfls/universidades/Servicios/articulos/transparencia_gobierno/participacion_publica/audiencia/ficheros/APLOSU_20210903_Texto_audiencia.pdf)

3 [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-111-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-111-1.PDF)

A estos efectos no puede olvidarse que:

- a) El ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas, como sería la de los servicios de asistencia jurídica, corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos (artículo 9.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público; TREBEP).
- b) Se exceptúa de la regla general de desempeño por funcionarios públicos de los puestos de trabajo de las Administraciones Públicas, el de los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan cuerpos o escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño, que podrán desempeñarse por personal laboral [artículo 15.c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública; LMRFP].

2. Los abogados colegiados en ejercicio externos contratados a tal fin<sup>4</sup> o por la Abogacía del Estado en virtud del correspondiente convenio.

En cualquier caso, y en lo que respecta a la asistencia jurídica contenciosa de representación y defensa jurisdiccional, debe tenerse en cuenta que las Universidades públicas, como todas las personas jurídicas públicas, deben ser representadas en juicio por quienes legalmente las representen (artículo 7.4 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil; LEC), siendo así que la representación de cada Universidad corresponde originariamente a su Rector o Rectora (artículo 20.1 de la LOU), o por delegación o apoderamiento general o especial a la persona a quien éste o ésta se la encomiende.

---

4 Sobre tal posibilidad véase Del Saz Cordero, Silvia: “Sobre la contratación de los servicios jurídicos por las entidades del sector público”. En *El Consultor de los Ayuntamientos* 1, 1 de enero de 2019, y Rubio Beltrán, Jesús: “La contratación de los servicios jurídicos en la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”. En *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica* 11, 2019, pp. 184-203: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10570>.

Por su parte, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ) dispone que la representación y defensa de las Comunidades Autónomas y las de los Entes locales corresponderán a los letrados que sirvan en los servicios jurídicos de dichas Administraciones Públicas, salvo que designen abogado colegiado o convenien con la Abogacía General del Estado, sin que en dicho caso la colegiación sea obligatoria para actuar ante los Juzgados y Tribunales (artículos 551.3 y 554.3).

En relación con esto último, la disposición adicional tercera de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, sobre ejercicio profesional de los funcionarios públicos, tras establecer que la actuación del personal al servicio de las Administraciones Públicas ante juzgados y tribunales en el desempeño de las funciones propias del cargo se regirá por lo dispuesto en el artículo 551 de la LOPJ y demás legislación aplicable, sin que en ningún caso le sea exigible la obtención del título regulado en dicha Ley, precisa que los funcionarios públicos que hayan accedido a un cuerpo o escala del grupo A en su condición de licenciados en Derecho y desempeñen funciones de asistencia letrada o asesoramiento jurídico estarán exceptuados de obtener el título profesional para el ejercicio de la profesión de la abogacía.

## II. LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA JURÍDICA EN LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID, UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA, UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS Y UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO

Toda vez que este trabajo se realiza en el marco del Proyecto de Investigación PID 2020-113929GB-100, sobre los límites de la autonomía de las Universidades públicas, para examinar si la organización administrativa interna de cada Universidad limita la actuación del Rector o Rectora y de su Equipo de Gobierno, configurado en el artículo 50.1 de la LOSU como unidad de apoyo al Rector o Rectora y constituido, de acuerdo con el modelo tradicional, bajo su presidencia y con presencia en el mismo de los Vicerrectores o las Vicerrectoras, el o la Gerente, y el Secretario o la Secretaria General, así como por cualquier otro miembro que establezcan los Estatutos de cada Universidad, vamos a analizar esta organización en lo referente a los servicios de asistencia jurídica de las cuatro Universidades públicas objeto del Proyecto de Investigación y los siguientes extremos:

1. Existencia o no de Asesoría o Servicios Jurídicos.
2. Forma de integración en la organización administrativa de la Universidad y dependencia orgánica y funcional.
3. Funciones.
4. Suscripción o no de convenio con la Abogacía del Estado.
5. Personal.
6. Otros datos de posible interés.

## **II.1. La Universidad de Valladolid (UVA)**

La UVA cuenta con un Servicio de Asesoría Jurídica, como servicio universitario propio creado a finales de la década de los ochenta del siglo pasado, dependiente orgánica y funcionalmente de la Secretaría General de la Universidad<sup>5</sup>.

Inicialmente la labor de asesoramiento jurídico se encargó a un técnico especialista dependiente de la Gerencia, pero el volumen de asuntos y de tareas, así como la complejidad de la materia, obligaron a que la UVA se dotara de un órgano de asesoramiento interno y contara con despachos profesionales externos para la defensa de los intereses de la Universidad ante cualquier tipo de jurisdicción y orden jurisdiccional.

En el año 2003 las tareas de asesoramiento jurídico se agruparon en un órgano administrativo y el Rector dictó unas Instrucciones sobre su organización y funcionamiento.

Actualmente, los Estatutos de la UVA, aprobados por el acuerdo 111/2020, de 30 de diciembre, de la Junta de Castilla y León<sup>6</sup>, prevén que:

1. Los Letrados de la Universidad se integrarán en los Servicios Jurídicos, bajo la coordinación del Secretario o Secretaria General, y atenderán

---

5 <https://secretariageneral.uva.es/competencias/servicios-juridicos/>.

6 <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2020/12/31/pdf/BOCYL-D-31122020-9.pdf> (Boletín Oficial de Castilla y León, BOCYL).

<https://www.boe.es/boe/dias/2021/01/22/pdfs/BOE-A-2021-909.pdf> (Boletín Oficial del Estado, BOE).

los asuntos que se les encomienden, así como los que les correspondan en aplicación de la legalidad vigente (artículo 231.2).

2. Cada servicio universitario propio de la Universidad deberá tener un reglamento de organización y funcionamiento, cuya aprobación corresponde al Consejo de Gobierno (artículo 248.2).

En ejecución de dichas previsiones estatutarias, el Servicio de Asesoría Jurídica cuenta con un reglamento regulador de su organización y funcionamiento, aprobado por la Comisión Permanente del Consejo de Gobierno de la Universidad de 27 de mayo de 2009, y modificado por la propia Comisión Permanente del Consejo en sesiones de 5 de junio de 2012, 21 de enero y 27 de noviembre de 2014<sup>7</sup>.

En el reglamento se distingue entre la función consultiva de asesoramiento, a través de la emisión de informes jurídicos, orales o escritos, preceptivos o facultativos, vinculantes o no, y la función contenciosa o de representación y defensa en juicio de la Universidad.

Por lo que se refiere a los primeros, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 80.1 de la LRJSP –y el artículo 7.3 del reglamento regulador del Servicio de Asesoría Jurídica de la UVA–, salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes. No obstante, no debe olvidarse que los artículos 35.1.c) y 88.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), imponen la motivación para los actos y resoluciones administrativas que se aparten de los informes emitidos en el procedimiento.

Entre los preceptivos, destacan los siguientes relacionados con la actuación, directa o indirecta, del Rector o Rectora y de su Equipo de Gobierno (artículo 5.2 del reglamento regulador del Servicio de Asesoría Jurídica):

1. Los anteproyectos o proyectos de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general, salvo cuando su texto se ajuste al contenido previamente tipificado con este mismo alcance general, mediante acuerdo del Consejo de Gobierno, también sujeto a informe preceptivo.

---

7 <https://secretariageneral.uva.es/competencias/servicios-juridicos/reglamento-del-servicio-de-asesoria-juridica/>

Si bien es cierto que el artículo 83.c) de los Estatutos de la UVA atribuye al Consejo de Gobierno, la competencia para “ejercer la potestad reglamentaria de la Universidad”, no lo es menos que, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3.1 de la guía para la elaboración de normativa en la UVA<sup>8</sup>, con carácter general la iniciativa para la presentación al Consejo de Gobierno de propuestas de normas universitarias para su aprobación, corresponderá al Rector o Rectora, Vicerrector o Vicerrectora competente por razón de la materia y al o la Gerente.

En este sentido, el apartado 3.3 de la guía prevé que la propuesta normativa en versión definitiva, a la vista de las observaciones, alegaciones y sugerencias recibidas en el trámite de información pública, deberá ser aprobada por la Comisión del Consejo de Gobierno competente por razón de la materia, y sometida a informe del Servicio de Asesoría Jurídica.

Emitido el informe e “incorporadas las observaciones formuladas” (sic; sigue diciendo el mismo apartado 3.3 de la guía), lo que puede entenderse como la atribución de un carácter vinculante para el mismo, la propuesta normativa se someterá a la aprobación por el Consejo de Gobierno.

A tales efectos, el Servicio de Asesoría Jurídica de la UVA en la emisión de este informe debe limitarse a exponer su criterio con la suficiente motivación sobre si la propuesta normativa: se adecúa a la Constitución, las leyes o los preceptos de otros reglamentos de rango superior, universitarios o no; se limita a su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley; y se sujeta a los principios de buena regulación normativa (como resulta obligado ex artículos 128 y 129 de la LPACAP).

Al actuar de este modo, eludiendo en la elaboración del informe cualquier valoración de oportunidad no fundada en criterios jurídicos (artículo 4.1 del Reglamento regulador del Servicio), se reducen las posibilidades de discrepancia *fundada* del Rector o Rectora y de su Equipo de Gobierno con el parecer expresado por el Servicio de Asesoría Jurídica.

2. Las propuestas de resolución de los recursos administrativos, de las reclamaciones por la Comisión de Reclamaciones de la UVA, así como

---

8 [https://secretariageneral.uva.es/wp-content/uploads/2021/05/Guia-normativa\\_UVa\\_2021.pdf](https://secretariageneral.uva.es/wp-content/uploads/2021/05/Guia-normativa_UVa_2021.pdf)

las formuladas en las materias de responsabilidad patrimonial, revisión de oficio, terminación convencional y ejecución de resoluciones judiciales.

Se trata de propuestas de resoluciones inherentes a la tramitación de los expedientes administrativos correspondientes, sobre las que los informes se limitarán a comprobar si se adecúan al principio de legalidad.

3. Las propuestas de resoluciones relativas al ejercicio de acciones judiciales o al desistimiento, allanamiento o transacción judicial.

Son propuestas de resoluciones que corresponde adoptar al Rector o Rectora de la UVA ex artículo 231.1 de sus Estatutos, en las que tiene toda su lógica que el Servicio de Asesoría Jurídica exponga su parecer razonado.

4. Los estatutos de entidades, empresas públicas, consorcios y fundaciones en que participe la Universidad, con carácter previo a su aprobación.

Como en los supuestos anteriores, los informes se limitarán a comprobar si se adecúan al principio de legalidad.

5. Los actos de disposición del patrimonio universitario.

Se trata de facultades patrimoniales, de afectación y desafectación de los bienes de dominio público y de adquisición y enajenación de los bienes patrimoniales de carácter inmueble y mueble cuando exceda del límite que señale la normativa básica del Estado para la enajenación directa, que corresponden al Consejo de Gobierno de la UVA, previa autorización, en su caso, del Consejo Social, y sin perjuicio de la competencia del Rector o Rectora para la ejecución de los correspondientes acuerdos.

Son informes que ha emitir el Servicio de Asesoría Jurídica en el marco de las previsiones básicas contenidas en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

6. Los borradores o proyectos de convenios a suscribir por la UVA con instituciones y entidades públicas y privadas, nacionales o extranjeras, salvo cuando su texto se ajuste al contenido previamente tipificado con

este mismo alcance general e informado por el Servicio de Asesoría Jurídica.

En línea con lo previsto en el artículo 50.2 de la LRJSP para los convenios que suscriba la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes.

Tales informes sólo podrán ser requeridos por los órganos de gobierno, representación y administración colegiados y unipersonales de la Universidad establecidos en los Estatutos de la UVA, así como por la Comisión de Reclamaciones también prevista estatutariamente.

La solicitud de informe se dirigirá al Secretario o Secretaria General, quien ponderará la necesidad de su emisión.

En el caso de órganos colegiados se solicitarán por su presidente, a través de la Secretaría General, excepto cuando se trate de órganos presididos por el Rector.

En el caso de órganos unipersonales, a través también de la Secretaría General, excepto el Rector o Rectora, quien lo podrá hacer de manera directa.

Entiendo que con ello se pretende canalizar la solicitud de informes de modo razonable, de forma tal que el Secretario o la Secretaria General tenga conocimiento de que se ha pedido asesoramiento, evitando la multiplicidad y dispersión de solicitudes directas al Servicio de Asesoría Jurídica, y que las consultas tengan entidad suficiente, de forma tal que no se solicite informe sobre cuestiones técnico-jurídicas menores que surjan en la tramitación y gestión ordinaria administrativa.

No es algo muy distinto de lo que sucede para la Abogacía del Estado, de la que podrán solicitar informe, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21.1 del Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, los órganos directivos centrales de la Administración General del Estado cuyos titulares tengan categoría igual o superior a director general o asimilado. No obstante, cuando se trate de informes preceptivos, podrán ser solicitados por el órgano al que corresponda la tramitación del expediente administrativo.

En relación con la función contenciosa de representación y defensa en juicio, el Reglamento es coherente con lo establecido en el artículo 231 de los Estatutos de la UVA, sobre acciones judiciales, según el cual la defensa y representación en juicio de la Universidad corresponde a los Letrados que formen parte de sus Servicios Jurídicos, o a los abogados a los que se encomienda la defensa en casos singulares. Su representación podrá otorgarse a Procuradores de los Tribunales.

Al margen de esos criterios estatutarios de excepcionalidad y singularidad, en la UVA la defensa de todos los casos está encomendada a abogados externos, lo que resulta de todo punto injustificable.

Adicionalmente, la UVA tiene suscrito un Convenio de Asistencia Jurídica con la Abogacía del Estado de 2 de marzo de 2021, prorrogado mediante adenda de 20 de diciembre de 2021.

De acuerdo con la relación de puestos de trabajo de personal de administración y servicios funcionario (RPT de PAS-F) de la UVA, los Servicios Jurídicos disponen de: un puesto de Jefe de Servicio de Letrado/a Jefe, con nivel 27 de complemento de destino (CD) y nivel de complemento específico (CE) inferior al correspondiente a las Vicegerencias con nivel 28 de CD, que dirige, coordina y representa al Servicio, distribuye las tareas y unifica los criterios para la elaboración de los informes; un Asesor/a Técnico/a, con nivel 27 de CD; y dos Letrados/as, con nivel 26 de CD; todos ellos grupo A, subgrupo A1 y con el concurso específico de méritos (CE) como forma de provisión.

En atención tanto al alto contenido técnico de los puestos de Letrado del Servicio de Asesoría Jurídica cuanto a que son objeto de una titulación específica, mediante acuerdos de 30 de marzo y 8 de mayo de 2016 del Consejo de Gobierno y del Consejo Social de la Universidad, respectivamente, se creó, entre otras, una nueva escala propia de funcionarios de administración y servicios de la UVA, diferenciada y más especializada de la generalista de Técnicos de Gestión especialidad de Letrados, de Letrados del grupo A, subgrupo A1, y para cuyo ingreso se requiere el título universitario de Licenciado en Derecho o el título de Grado en Derecho.

Resulta reseñable muy favorablemente, en el ámbito de la publicidad activa relacionada con la transparencia de la actividad pública, que en el apartado sobre información jurídica del portal de transparencia de la UVA

se publica el listado actualizado de pronunciamientos judiciales firmes del año en curso recaídos en procesos jurisdiccionales donde la Universidad ha sido parte demandante o demandada, así como el enlace web con el buscador del Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (CENDOJ), con instrucciones para la búsqueda de los pronunciamientos judiciales de años anteriores<sup>9</sup>.

Y digo que resulta reseñable, porque si bien es cierto que el artículo 5 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece dentro de los principios generales de la publicidad activa, el de que las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas, publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública, no lo es menos que los pronunciamientos judiciales no se encuentran entre la información de relevancia jurídica que ha de publicarse obligatoriamente (artículo 7 de la propia Ley 19/2013).

## **II.2. La Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)**

La Asesoría Jurídica de la UNED, depende orgánicamente de la Gerencia y funcionalmente de la Secretaría General de la Universidad.

En los Estatutos de la Universidad aprobados por el Real Decreto 1239/2011, de 8 de septiembre<sup>10</sup>, no existe previsión expresa directa sobre la Asesoría Jurídica, y sí tan solo dos indirectas:

1. En el artículo 145.2, sobre la participación de ésta en el asesoramiento jurídico para la elaboración del reglamento regulador del sistema de elección de los órganos de representación de los estudiantes, así como la organización y funcionamiento de los Consejos de Estudiantes.

---

9 <https://transparencia.uva.es/informacion/institucional-organizativa-y-de-planificacion/resoluciones-firmes/>.

10 <https://www.boe.es/boe/dias/2011/09/22/pdfs/BOE-A-2011-14987.pdf>

2. En el artículo 199, sobre la asistencia jurídica a las autoridades y los empleados públicos de la Universidad que, en el ejercicio legítimo de sus funciones, puedan verse afectados por un proceso judicial.

La Asesoría Jurídica de la UNED no dispone de un reglamento regulador de su actividad y funcionamiento. Se trata de una circunstancia objetiva que debilita su posición en la Universidad, dada la imprecisión de las funciones estatutarias de la misma.

No obstante, en el Boletín Interno de Coordinación Informativa de la UNED núm. 34, de 18 de junio de 2007, se publica, a instancias de la Secretaría General de la Universidad, el procedimiento a seguir en relación con las consultas y peticiones de asesoramiento jurídico por parte de los distintos órganos de la Universidad<sup>11</sup>.

De este modo, la UNED articula sus necesidades de asistencia jurídica a través de dos vías, además de sus propios servicios internos: la Asesoría Jurídica de la UNED y la Abogacía del Estado. Con esta última la Universidad tiene un convenio suscrito de 14 de abril de 2021, prorrogado mediante adenda de 20 de diciembre de 2021, con la particularidad lógica de que la asistencia jurídica se extiende también a los centros asociados de la UNED en él relacionados.

Con el fin de optimizar y ordenar la utilización de estos recursos, la coordinación de la asistencia jurídica, y la asignación concreta de cada consulta o supuesto planteado, la comunicación de cada consulta o supuesto de asesoramiento jurídico planteado por los distintos órganos de gobierno, administración y representación de la Universidad, y asignación concreta en su caso, se lleva a cabo a través y desde la Secretaría General, con la excepción de las que afecten a Gerencia de la Universidad, que se tramitarán directamente a la Asesoría Jurídica<sup>12</sup>.

De acuerdo con las RPT de PAS-F y personal de administración y servicios laboral (PAS-L) de la UNED la Asesoría Jurídica cuenta con: dos puestos

---

11 <https://www2.uned.es/bici/curso2006-2007/070618/34-0sumario.html>

12 <https://www.uned.es/universidad/inicio/institucional/secretaria-general/consultas-jur%C3%ADdicas.html>

funcionariales de Jefatura de Unidad de Apoyo, con niveles 24/22 de CD y un puesto de Jefatura de Sección, con nivel 22 de CD, todos ellos de los subgrupos A2/C1 y con el concurso ordinario de méritos (CO) como forma de provisión; y tres puestos laborales del grupo I, nivel B.

### **II.3. La Universidad Rey Juan Carlos (URJC)**

El Servicio de Asesoría Jurídica de la URJC depende orgánica y funcionalmente de la Secretaría General de la Universidad. Más aún, de acuerdo con lo previsto en el artículo 83.1 de sus Estatutos, aprobados por el Decreto 22/2003, de 27 febrero, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid<sup>13</sup>, la Secretaría General es el responsable de la dirección del Servicio, lo entiendo muy inadecuado jurídicamente.

Al margen de ésta no existe otra previsión estatutaria sobre el Servicio de Asesoría Jurídica, siendo así que la misma, como la UNED, tampoco cuenta con un reglamento regulador de su actividad y funcionamiento.

Según la única información obrante en la página web de la Universidad, el Servicio presta asesoramiento jurídico a los órganos de gobierno y gestión de la Universidad y representa y defiende a la Universidad en los procesos judiciales<sup>14</sup>.

La URJC tiene suscrito convenio de asistencia jurídica con la Abogacía del Estado de 28 de octubre de 2021.

Según la RPT de PAS-F de la URJC, el Servicio de Asesoría Jurídica dispone de: un director/a, con nivel 29 de CD, equivalente a los Vicegerentes de la Universidad; 1 director/a adjunto, con nivel 28 de CD; y 3 asesores jurídicos, con nivel 26 de CD; todos ellos grupo A y subgrupo A1 y con la libre designación (LD) como forma de provisión.

### **II.4. La Universidad del País Vasco (UPV-EHU)**

La existencia del Servicio Jurídico de la UPV-EHU como servicio universitario propio, con funciones de asesoramiento jurídico a la Universidad y,

---

13 [https://www.bocm.es/boletin/CM\\_Boletin\\_BOCM/2003/03/05/05400.PDF](https://www.bocm.es/boletin/CM_Boletin_BOCM/2003/03/05/05400.PDF)

14 <https://www.urjc.es/universidad/unidades-y-servicios-centrales#asesoria-juridica>.

en su caso, de representación y defensa en juicio, se encuentra reconocida en el artículo 187.2 de los Estatutos de la Universidad, aprobados por el Decreto 17/2011, de 15 de febrero, del Consejo de Gobierno Vasco<sup>15</sup>.

De acuerdo con esa misma previsión estatutaria, como en la URJC, el Servicio Jurídico de la Universidad lo dirige el Secretario o la Secretaria General, lo que reitero resulta muy inadecuado jurídicamente.

El Servicio Jurídico cuenta con un reglamento regulador de su organización y funcionamiento, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Universidad de 26 de mayo de 2005<sup>16</sup>.

En el apartado 1 del artículo segundo reglamento se distingue entre la función consultiva de apoyo y asesoramiento, a través de la emisión de informes jurídicos de legalidad, la elaboración de propuestas de resolución y la redacción de documentos jurídicos, “cuando así lo prevea la normativa general o universitaria de aplicación” (sic), y la función contenciosa de representación y defensa en juicio de la Universidad.

Por lo que se refiere a los informes, entre los preceptivos relacionados con la actuación del Consejo de Dirección o Equipo de Gobierno de la Universidad destacan los que tienen que ver con los proyectos de normativa que corresponda aprobar al Consejo de Gobierno, pero no todos los casos, sino solo en “los supuestos que así se le encomiende”<sup>17</sup>.

En relación con la elaboración de propuestas de reglamentos, acuerdos, resoluciones y convenios y otros escritos, y la preparación de reclamaciones, recursos y otros escritos, le corresponden igualmente, pero solo cuando no haya letrados o letradas adscritos en los distintos servicios y unidades administrativas y así lo soliciten éstos<sup>18</sup>.

---

15 <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2011/02/1100965a.pdf>

16 <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2005/10/0505066a.pdf>

17 <https://www.ehu.es/es/web/idazkaritza-nagusia/lege-zerbitzua> <https://www.ehu.es/es/web/idazkaritza-nagusia/ohiko-galderak-lege-zerbitzua>.

18 De acuerdo con lo previsto en el artículo 4 del reglamento regulador de la organización y funcionamiento del Servicio Jurídico de la UPV-EHU, la actuación del personal que desempeñe plazas de técnico-letrado o reservadas a licenciados en Derecho en los diferentes

De igual modo atenderá también, en su caso, a las gestiones que, a la vista de su contenido jurídico, le encomienden los o las miembros del Consejo de Dirección de la Universidad.

Por lo demás, las consultas en materia electoral que se le dirijan sólo podrán plantearse a petición de la Comisión Electoral General de la Universidad, del Rectorado o de la Secretaría General.

La solicitud de informes o propuestas, a iniciativa propia o de los restantes órganos o responsables administrativos, corresponde al Rector o Rectora y demás integrantes del Consejo de Dirección, Decanas o Decanos y Directores o Directoras de Centro y Directoras o Directores de Departamento o Institutos, y se dirigirán a la Secretaría General de la Universidad. El Rector o Rectora y demás integrantes del Consejo de Dirección podrán solicitar el asesoramiento verbal del Servicio Jurídico sin sometimiento a formalidad alguna.

En relación con la función contenciosa de representación y defensa en juicio, el reglamento es acorde con lo previsto en el artículo 187.2 de los Estatutos de la UPV-EHU, según el cual la defensa y representación de la Universidad corresponde a los y las letradas del Servicio jurídico, sin perjuicio de que en su caso se encomiende la defensa a letrados externos. La representación podrá otorgarse a Procuradores de los Tribunales.

La UPV-EHU no tiene suscrito convenio de asistencia jurídica con la Abogacía del Estado.

Según la RPT PAS-F de la UPV-EHU la Secretaría General cuenta con: un responsable de coordinación de la secretaría general, personal eventual, y que en esa consideración de personal de confianza no debería intervenir en las funciones de asesoramiento jurídico; tres letrados/as asesores, con nivel 28 de CD; un jefe/a de técnicos/as letrados/as, con nivel 26 de CD; tres técnicos/as letrados/as, con nivel 24 de CD; todos ellos grupo A y subgrupo A1 y con el CO como forma de provisión. Adicionalmente, adscrito orgánica y funcionalmente a la Vicegerencia de Patrimonio y Contratación,

---

servicios de la Universidad, siempre que cuente con el visto bueno del o la responsable del Servicio Jurídico, equivaldrá a la participación de éste en el asunto de que se trate.

Servicio de Contratación y Compras, existe un técnico/a letrado/a, con nivel 24 de CD, grupo A y subgrupo A1 y con CO como forma de provisión.

### III. CONSIDERACIONES FINALES

Si es indiscutible que la dirección y gobierno de cada Universidad corresponde en régimen de autonomía a sus diferentes órganos de gobierno y representación, no lo es menos que las funciones de asesoramiento prestadas por las Asesorías o Servicios Jurídicos propios pueden prestar una ayuda considerable a los Rectores o Rectoras y a sus Equipos de Gobierno, en los que puede no haber personas con conocimientos jurídicos, en orden a que:

1. Sus decisiones resulten ajustadas a Derecho, tanto desde un punto de vista sustantivo como procedimental.
2. Se salvaguarden tanto el interés público en general, cuanto los derechos e intereses de la Universidad, de los miembros de la comunidad universitaria y de otras posibles terceras personas en particular.
3. Tales decisiones puedan ser defendidas con éxito, en su caso, ante los Juzgados y Tribunales.

Desde esta perspectiva, que las Asesorías o Servicios Jurídicos universitarios sean relevantes, no marginales, y presten un buen asesoramiento, leal, ético, bien fundado jurídicamente e independiente de criterio, derivará en buena medida de que cuenten en la Universidad correspondiente con:

1. Una posición orgánica e institucional adecuada; creada expresamente a tal fin y, en la medida de lo posible, reconocida formalmente en los Estatutos universitarios y desarrollada a través de una reglamentación propia.

En ella, al margen de la dependencia orgánica y funcional, preferiblemente de la Secretaría General<sup>19</sup>, aquéllos deben estar provistos de niveles suficientes de autonomía respecto del Rector o Rectora y de su Equipo

---

19 Véase al respecto Martín de la Leona Espinosa, José María y otros: “Estatuto jurídico de los Secretarios Generales”. En *III Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria*. Lex Nova, Valladolid, 1998, pp. 305-356.

de Gobierno, de los que no deberían recibir instrucciones, directrices o indicaciones de ningún tipo sobre cualesquiera criterios de oportunidad, apreciación y conveniencia ajenos al trabajo jurídico objetivo e imparcial.

Y es que, como se ha dicho por Tribunal Supremo en el fundamento de derecho séptimo de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo núm. 202/2022, de 17 de febrero, recurso de casación núm. 5631/2019, por mucha que sea la capacitación técnica o científica de la concreta persona, no todos los expertos al servicio de la Administración se encuentran en una misma situación de dependencia jerárquica con respecto al órgano administrativo llamado a decidir<sup>20</sup>.

Y eso sin considerar otros posibles criterios graduadores de la imparcialidad u objetividad, relacionadas con las condiciones subjetivas en que se emite el juicio técnico, que han sido puestas de manifiesto por algunos autores al comentar esta sentencia<sup>21</sup>. A juicio de éstos, probablemente, desde un punto de vista racional, cabría sostener que existe un mayor indicio de objetividad en el funcionario público de carrera con garantía de inamovilidad que en el interino o laboral.

Y mucho más aún apunto yo, en línea con lo defendido por el Catedrático de Derecho Administrativo y Rector de la Universidad de Salamanca, Ricardo Rivera Ortega, en el primer Seminario sobre el Proyecto de Investigación Los límites de la autonomía de las Universidades públicas en que este trabajo se enmarca<sup>22</sup>, si el puesto de trabajo se ha provisionado y se desempeña por aquél mediante concurso de méritos y no por libre designación.

2. Una dotación suficiente de personal en la RPT de PAS-F que les permita disponer de funcionarios de carrera con vinculación permanente

---

20 <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/574467727fe4f95a/20220225>.

21 Font i Llovet, Tomás y otros: “Notas de jurisprudencia contencioso-administrativa”. En *Revista de Administración Pública*, 218, 2022, pp. 264-267: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2022-08/39865rap21809notas-jurisprudencia-c-a.pdf>.

22 Universidad de Salamanca, Salamanca, 13 de mayo de 2022. Intervenientes Francisco Sosa Wagner y Ricardo Rivera Ortega, moderador Francisco Javier Matia Portilla: <http://laup.uva.es/videos/>.

a la Universidad y retribuciones adecuadas y acordes con las funciones desempeñadas y la responsabilidad asumida en su ejercicio.

Con carácter prioritario de puestos de trabajo reservados con carácter exclusivo para escalas especiales de letrados propias de Universidad distintas de las generales de técnicos de administración general, o de cuerpos así mismo especiales de otras Administraciones Públicas (entre otros más, los de abogados del estado, letrados de la Administración de la Seguridad Social y letrados de Comunidades Autónomas o Entidades Locales).

### 3. Un prestigio consolidado en la organización.

Fundamentado en un buen hacer profesional previo y una aplicación racional y coherente de los principios de unidad de dirección, coordinación y distribución de los supuestos de asesoramiento jurídico encomendados, profesional que no política, por el director o letrado-jefe de la Asesoría o Servicio Jurídico correspondiente, y de unidad de doctrina, a los efectos de seguir un mismo criterio, actuando de forma eficaz y cohesionada y no ofreciendo respuestas contrapuestas para una misma cuestión jurídica en función de la persona que en cada caso tenga atribuido el asesoramiento.

A partir de ahí, no resulta difícil comprender que, como ha dicho alguien muy buen conocedor de la gestión y el gobierno universitarios<sup>23</sup>, los Rectores o Rectoras y sus Equipos de Gobierno siempre preferirán a una Asesoría o Servicio Jurídico colocado del lado de la raya más cercana a la interpretación “avanzada” de la norma jurídica aplicable, como “amiga” en papel “arriesgado y atrevido”, frente a otra anclada en la rigidez de la norma y convertida en esa consideración en auténtico obstáculo interno para cualquier intento de cambio<sup>24</sup>.

---

23 Montserrat, Jordi: “Sobre gestores y asesores jurídicos”. En Antonio Arias, Ana Caro, José Ramón Chaves y Juan José Fernández (coords.), *Usos y abusos del Derecho Universitario. Homenaje a Juan Manuel del Valle*. Aranzadi Thomson Reuters. Cizur Menor, Pamplona, 2016, p. 72. Sobre la posición y el papel de Juan Manuel del Valle en el mundo de las Asesorías y Servicios Jurídicos universitarios, véase Chaves García, José Ramón: “La Universidad Politécnica de Madrid y Juan Manuel del Valle: un asombroso divorcio”. En *Delajusticia.com*, 30 de enero de 2014: <https://delajusticia.com/2014/01/30/la-universidad-politecnica-de-madrid-y-juan-manuel-del-valle-un-asombroso-divorcio/>.

24 “Cuando esos asesores se limitaban a decir ‘eso no se puede hacer’ ante alguna iniciativa osada del gestor (que en el fondo lo que le pedía era ‘cómo encontrar la forma de hacerlo’, es

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Blázquez Lidoy, Alejandro: “Servicios jurídicos. ¿Pueden formalizarse como convenios y no como contratos en la LCSP?”. En *Observatorio de Contratación Pública*, 10 de diciembre de 2018, <https://www.obcp.es/opiniones/servicios-juridicos-pueden-formalizarse-como-convenios-y-no-como-contratos-en-la-lcsp>.
- Chaves García, José Ramón: “La Universidad Politécnica de Madrid y Juan Manuel del Valle: un asombroso divorcio”. En *Delajusticia.com*, 30 de enero de 2014, <https://delajusticia.com/2014/01/30/la-universidad-politecnica-de-madrid-y-juan-manuel-del-valle-un-asombroso-divorcio/>.
- Del Saz Cordero, Silvia: “Sobre la contratación de los servicios jurídicos por las entidades del sector público”. En *El Consultor de los Ayuntamientos* 1, 1 de enero de 2019.
- Font i Llovet, Tomás y otros: “Notas de jurisprudencia contencioso-administrativa”. En *Revista de Administración Pública*, 218, 2022, pp. 264-267: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2022-08/39865rap-21809notas-jurisprudencia-c-a.pdf>.
- Martín de la Leona Espinosa, José María y otros: “Estatuto jurídico de los Secretarios Generales”. En *III Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria*. Lex Nova, Valladolid, 1998, pp. 305-356.
- Montserrat, Jordi: “Sobre gestores y asesores jurídicos”. En Antonio Arias, Ana Caro, José Ramón Chaves y Juan José Fernández (coords.), *Usos y abusos del Derecho Universitario. Homenaje a Juan Manuel del Valle*. Aranzadi Thomson Reuters. Cizur Menor, Pamplona, 2016, pp. 71-74.
- Padrós Reig, Carles: *El asesoramiento y defensa legal de las Administraciones Públicas*. Atelier, Barcelona, 2021.

---

decir, partía de la posición de intentarlo), esas iniciativas quedaban de inicio abortadas en el mismo despacho desde el que se pretendía lanzarlas. La sensación de tener el ‘enemigo’ en casa abrumaba sin remedio a ese gestor”. *Op. cit.*, p. 73.

- Ribera Garito, Elena: “El papel de las asesorías jurídicas de las universidades en el proceso de calidad y técnica normativa”. En *Bases jurídicas para la gestión universitaria. Universidad Miguel Hernández de Elche. Del 23 al 25 de abril de 2008. Tomo I*. Club Universitario. San Vicente, Alicante, 2008, pp. 61-68.
- Rubio Beltrán, Jesús: “La contratación de los servicios jurídicos en la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”. En *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica* 11, 2019, pp. 184-203, <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10570>.

# **COMUNICACIÓN UNIVERSITARIA: ¿PUBLICIDAD O RENDICIÓN DE CUENTAS?**

María Díez-Garrido

*Profesora ayudante doctora, área de Periodismo,  
Universidad de Valladolid*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. – II. LA COMUNICACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS A TRAVÉS DE INTERNET. – III. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA ACTIVIDAD UNIVERSITARIA. – IV. ANÁLISIS DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: IV.1. Gabinetes de Comunicación. – IV.2. Blogs y redes sociales. – IV.3. Portales de transparencia. – IV.4. Herramientas de rendición de cuentas. – V. CONCLUSIONES. – VI. BIBLIOGRAFÍA

## I. INTRODUCCIÓN

La comunicación de las universidades es un asunto que no ha sido ampliamente abordado desde el punto de vista académico, pese a la enorme importancia que esta tiene. Esta comunicación no solo se debe abordar desde un punto de vista económico, con el objetivo de lograr más matriculaciones en las titulaciones universitarias, sino que son también instituciones con una enorme labor para el progreso social y que deben ser estudiadas desde un enfoque de servicio público. Estas son precisamente las posturas que Simancas-García y González-López (2022) destacaron de los propios los profesionales de los gabinetes de prensa universitarios en un artículo en el que entrevistaron a 38 responsables de comunicación de las universidades públicas españolas.

Cabe destacar que la comunicación de las universidades públicas tiene públicos muy diferentes, de manera que sus mensajes deben dirigirse a sus estudiantes, su personal docente e investigador y su personal de administración y servicios. No obstante, también puede tener como audiencia posibles estudiantes en un futuro (personas que estudian Bachillerato o personas que se plantean estudiar una titulación en general), futuros doctorandos, investigadores que desean realizar estancias y, en general, trabajadores que desean hacer carrera en la universidad.

A esto hay que añadir que, como instituciones públicas, se deben a la ciudadanía y tienen que rendir cuentas acerca de su actividad, no solo a la comunidad universitaria, sino a toda la población. No se debe olvidar que su financiación es pública, por lo que la ciudadanía tiene derecho a saber en qué se gasta el dinero invertido en estas universidades.

Existe, por tanto, una necesidad de estudiar si la comunicación universitaria tiene un enfoque puramente publicitario y promocional o bien se trata de impulsar la rendición de cuentas. Por ello, es importante preguntarse si las universidades públicas tienen herramientas para rendir cuentas a la ciudadanía y si sus estrategias de comunicación están encaminadas a ser transparentes.

En este capítulo, se abordará un marco teórico centrado en la comunicación de las universidades, fundamentalmente a través de Internet, y en las obligaciones de transparencia que tienen estas instituciones. A conti-

nuación, se analizarán las herramientas de cuatro universidades públicas, que han sido las seleccionadas para analizar en profundidad en el presente proyecto de investigación: la Universidad de Valladolid, la Universidad Nacional de Educación a Distancia, la Universidad Rey Juan Carlos y la Universidad del País Vasco.

Se pretende responder a dos preguntas de investigación de carácter exploratorio y descriptivo. En primer lugar, ¿qué funciones cumplen los instrumentos de comunicación utilizados por las universidades públicas seleccionadas? En segundo lugar, ¿existen herramientas que a través de las cuales las universidades rinden cuentas a la ciudadanía?

## II. LA COMUNICACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS A TRAVÉS DE INTERNET

La investigación académica sobre la comunicación de las universidades públicas se ha centrado principalmente en las formas de gestionarla, en la visibilización de la marca universitaria, así como en los canales utilizados por las instituciones académicas de enseñanza superior, con un especial énfasis en las herramientas digitales (Simancas-González y García-López, 2022). Concretamente el uso de las redes sociales por parte de las universidades ha captado especial atención en los estudios académicos sobre esta materia en los últimos años. La gestión de las redes sociales es una tarea que normalmente asumen los gabinetes de prensa de las universidades públicas (Simancas-González y García-López, 2017), por lo que deben hacer frente a múltiples tareas comunicativas.

¿Por qué deciden las universidades utilizar las redes sociales? Entre las razones que recalcan Belluci et al (2019), inciden en «la mejora de su capacidad de comunicación con los estudiantes actuales, los estudiantes potenciales, los investigadores, los profesores, los asistentes administrativos y otras instituciones (como las administraciones públicas y las empresas); el desarrollo de conexiones más fuertes con la comunidad local y los posibles financiadores; la contratación de empleados y la mejora de la imagen de la institución» (Belluci et al, 2019: 1146-11747). Las redes sociales suponen, por tanto, un instrumento en el que las universidades pueden favorecer el diálogo y el compromiso con el público. Habitualmente, los estudios sobre las redes sociales de las universidades públicas se han centrado en Twitter y Facebook como las principales plataformas para comunicarse.

Las estrategias de comunicación digitales, fundamentalmente las que tienen que ver con las redes sociales, se basan en la idea de que en ellas la ciudadanía puede interactuar y dialogar de una forma más directa (Ariel y Avidar, 2015). De hecho, como destacan Aldeanueva Fernández y Arrabal Sánchez (2018), las redes sociales son un excelente instrumento para ejercer la responsabilidad corporativa universitaria. Aun así, estos autores subrayaron en su investigación la escasa sensibilidad de las universidades españolas en esta línea. Afirmaron que este compromiso con distintas causas sociales no solo tiene que realizarse, sino también comunicarse. Para ello, pueden utilizar las redes sociales, entre las que destaca Twitter.

Simancas-González y García-López analizaron precisamente las estrategias de comunicación de las universidades españolas, donde resumieron sus fines principales, a saber:

«Se observa una clara unanimidad en los objetivos y el enfoque comunicacional que las universidades españolas dan a sus redes sociales: transmitir la marca universitaria, priorizando como público al alumnado, además de un enfoque tradicional de la comunicación, sin un esfuerzo por adaptarse a las especificidades y potencialidades de la comunicación online. Los problemas de carácter organizativo que se destacan son la ausencia de planificación estratégica y los pocos fondos que se destinan a la comunicación digital, aunque, paradójicamente, los medios propios del entorno online se están convirtiendo en uno de los principales canales de comunicación de las universidades españolas, aunque éstas son incapaces de atraer a su público potencial, con el que, se concluye, debería interactuar más» (Simancas-González y García-López, 2022: 218).

Los resultados de estos autores revelaron que la falta de recursos económicos en las universidades públicas se ha trasladado también a los servicios de comunicación, que deben hacer frente a numerosas tareas. Ello ha derivado en una simplificación del discurso comunicativo y en una publicación compulsiva de contenidos en redes sociales en la línea de lo que apuntaba Han en 2014 (cit. Simancas-González y García-López, 2022). Según ese estudio, los profesionales que trabajan en los gabinetes de comunicación de las instituciones académicas apenas reflexionan sobre las utilidades de las redes sociales o la capacidad de interactuar con la ciudadanía, sino que atienden a una serie de tareas que deben cumplir bajo presión y con un ritmo muy acelerado.

Pero las redes sociales y la comunicación digital no solo son útiles para comunicar la actividad universitaria al alumnado y profesorado, sino que pueden ser también un espacio en el que divulgar la ciencia. Sin lugar a duda, la comunidad científica encuentra en Internet una herramienta indispensable para intercambiar resultados y trasladar sus hallazgos a la sociedad. Esto es así porque la Red permite comunicar el mensaje al público interesado sin restricciones de tiempo y espacio, incrementa la capacidad de llegar al público de interés y posibilita la interacción entre el emisor y los usuarios (Weilwood y Treise cit. López-López y Olvera-Lobo, 2016).

En España, la actividad científica se realiza en centros públicos de investigación, así como en las universidades públicas, como destacan López-López y Olvera-Lobo (2016). Por ello, la comunicación de las universidades debe contemplar también entre sus objetivos trasladar los principales resultados científicos a la sociedad y servir de canal para la contribución al conocimiento público en esta línea.

### III. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA ACTIVIDAD UNIVERSITARIA

La comunicación de las universidades públicas españolas ha vivido también un importante hito, como muchas otras administraciones, con la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Esta normativa regula el ejercicio de la transparencia en España, ha sido ampliado en las distintas Comunidades Autónomas con su normativa específica.

La Ley de transparencia regula, entre otras cuestiones, la publicidad activa y el derecho de acceso a la información, también conocidas en el ámbito académico como transparencia activa y pasiva (Guichot Reina, 2014). La publicidad activa se refiere a la información publicada de manera “voluntaria” por las organizaciones en sus páginas web con la finalidad de dar a conocer su actividad, estructura y funcionamiento. La publicidad pasiva, por su parte, es la información que se ofrece tras una petición ciudadana. Por tanto, debe darse la posibilidad de realizar solicitudes de información, con unos plazos y unos límites previamente fijados.

De esta manera, el capítulo II de la Ley de transparencia obliga a una serie de sujetos, entre los que se encuentran las universidades públicas, a

publicar una serie de informaciones de manera periódica y actualizada con el objetivo de garantizar la transparencia sobre su actividad. Estas informaciones deben publicarse en las respectivas páginas web de los sujetos obligados. Los datos deben ser accesibles, gratuitos y deben publicarse en formatos adecuados para personas con discapacidad. Además, la información debe estar estructurada y, en la medida de lo posible, estar disponible en formatos reutilizables. Según los artículos 6, 7 y 8, las universidades públicas –y el resto de los sujetos obligados– deben publicar datos relacionados con las siguientes temáticas:

- Información institucional, organizativa y de planificación.
- Información de relevancia jurídica.
- Información económica, presupuestaria y estadística.

Respecto a la publicidad pasiva, el capítulo III de la normativa regula el derecho de acceso a la información pública y establece el régimen general. Este apartado permite a la ciudadanía realizar peticiones de información con ciertos límites, como la seguridad nacional, la defensa y la seguridad pública, entre otros. Este procedimiento exige que la persona interesada se dirija al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información y que incluya los siguientes elementos: identidad del solicitante, información que se solicita, dirección de contacto para comunicarse (preferentemente electrónica) y la modalidad que prefiera para acceder a la información solicitada. Cabe destacar que no es obligatorio motivar la solicitud.

Para controlar la transparencia de las organizaciones que están sujetas a la Ley de transparencia, esta normativa también estableció la creación del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, que vela por el cumplimiento de la misma.

Asimismo, estas entidades académicas de carácter público deben cumplir con lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Además de la fiscalización que realiza el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de las obligaciones de las diferentes Administraciones Públicas

respecto a la Ley de transparencia, existen diversos organismos que examinan la transparencia de las universidades públicas. Habitualmente estas organizaciones realizan rankings e índices de transparencia que estudian si las organizaciones publican una serie de informaciones en sus páginas web. Es el ejemplo de Dyntra y la Fundación Haz.

Uno de los objetivos de la transparencia, además de mantener informada a la ciudadanía para que tome decisiones informadas, es promover la rendición de cuentas (Manfredi, 2017). Sin embargo, Park y Gil-García (2021) apuntan que la creación de valor público a través de la publicación de información solo es posible si esta es de calidad y útil. Por ello, se deben cumplir una serie de principios, como que sean datos comprensibles, reutilizables y que la página web incluya visualizaciones que faciliten la lectura a la ciudadanía.

En este contexto de creciente cultura de la transparencia, en España surgió la iniciativa UNIVERSIDATA. Se trata de un proyecto colaborativo cuyo fin es impulsar la publicación de datos abiertos por parte de las universidades públicas españolas. En este portal centralizado, las instituciones académicas de educación superior pueden mantener actualizados sus datos en un único sitio web. Este proyecto fue impulsado por la Universidad Rey Juan Carlos, la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad Autónoma de Madrid. A esta plataforma pertenecen dos de las universidades analizadas en este proyecto: la Universidad Rey Juan Carlos (que también fue una de las universidades lo impulsó) y la Universidad de Valladolid.

#### IV. ANÁLISIS DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Con el objetivo de conocer las herramientas de comunicación utilizadas por las universidades públicas españolas, se ha realizado un análisis descriptivo de las mismas. Se ha tratado de hacer énfasis en aquellos instrumentos que representan una buena práctica de cara a lograr una rendición de cuentas adecuada. Las universidades analizadas han sido la Universidad de Valladolid, la Universidad Nacional de Educación a Distancia, la Universidad del País Vasco y la Universidad Rey Juan Carlos. A continuación, se destacan las principales herramientas.

## IV.1. Gabinetes de Comunicación

Se han observado diferencias en el modelo de las webs de los gabinetes de comunicación de cada universidad. Todas las universidades analizadas contaron en su página web con un apartado para la prensa en el que publicaban las últimas noticias y algunos datos sobre el propio equipo, entre otros elementos.

En la Universidad de Valladolid resultó interesante comprobar que publican también programas de *podcast* y cuentan con una galería de imágenes. Asimismo, existe una sección con los artículos científicos publicados en la UVa, algo que puede servir para promover la marca de esta universidad y para promover la divulgación de la ciencia. También publican la agenda de actividades. Además, tiene una sección dedicada al equipo de Comunicación de la UVa, donde aparecen los correos electrónicos de las periodistas que trabajan en él y algunos teléfonos, así como una Memoria de Actividades del Gabinete de Comunicación del Curso 2019/2020. Esto llamó especialmente la atención, pues es una manera de rendir cuentas a la comunidad universitaria sobre el trabajo que hace el equipo de prensa de la institución.

En la UNED, por su parte, hay herramientas de gran utilidad para periodistas, como un apartado de identidad corporativa, la Revista de Prensa (cuya actividad principal era el *clipping*<sup>1</sup>), una sección con el equipo y contacto de prensa, una galería de fotos e información sobre la UNED en un apartado titulado *Todo sobre la UNED*. Todos estos elementos pueden facilitar y agilizar la labor de periodistas que trabajen en medios de comunicación, que pueden encontrar más rápido algunos elementos.

En cuanto a la URJC, en su sección web de comunicación también publican un manual de identidad corporativa, así como otro manual destinado a visualizar el 25 aniversario de la institución académica. Cuentan, asimismo, con una galería de imágenes y con un canal de vídeo titulado *TV URJC*, en el que retransmiten en directo y publican diversas actividades, como seminarios, ponencias y otros actos. En el caso de la URJC destaca especialmente un apartado en el que se indica un contacto de correo electrónico en el que los periodistas pueden realizar solicitudes de información.

---

1 Recopilación de apariciones de la universidad en la prensa.

No se especifica que sean bajo el amparo de la Ley de transparencia, ni tampoco se señalan los posibles tiempos de espera. No obstante, se detecta como un interesante avance que otras universidades podrían incorporar en secciones de prensa, si bien se deben aclarar estas cuestiones.

Por último, la Universidad del País Vasco incorpora en su gabinete de comunicación la *Revista Campusa*, que, como dicen en la página web, tiene como público objetivo toda la comunidad universitaria (PAS, PDI y alumnado), así como los medios de comunicación. En ella divulgan la actividad de la universidad con el objetivo de promover el conocimiento e impulsar la comunicación interna. Asimismo, la UPV/EHU tiene en su sección de comunicación vídeos, imágenes, una Guía de redes sociales, información de contacto, un apartado sobre la imagen corporativa y otra sobre la tipografía.

Cabe destacar una interesante innovación de la UPV/EHU, que fue la *Guía ADITUAK*, que tiene el objetivo de poder localizar a especialistas en una materia. Esto supone un importante avance para los periodistas, que en muchas ocasiones realizan reportajes sobre temas especializados y precisan del conocimiento de personas expertas en una materia concreta. Otro interesante aporte de esta universidad fue la incorporación de una agenda.

En general, se ha detectado que las secciones de comunicación en las páginas web de las universidades públicas se enfocan en hacer promoción de actividades científicas y culturales. Asimismo, se informa sobre momentos relevantes del curso, como la celebración de las pruebas de acceso a la universidad, la inauguración del curso, la bienvenida o despedida a estudiantes de intercambio, etc. También se comunican cuestiones sociales, como actividades relacionadas con la igualdad, manifiestos sobre diversidad, entre otros. Se enfocan fundamentalmente en la divulgación de contenidos que sirvan para crear una marca universitaria y que informan sobre algunas cuestiones importantes, como cambios en la normativa relacionada con la pandemia e indicaciones sobre el curso.

Respecto a las buenas prácticas, resulta de especial importancia la publicación de un calendario de actividades o agenda, algo que incorporan tanto la Universidad de Valladolid como la del País Vasco. Aunque esta pueda resultar una tarea habitual para cualquier institución pública, no todas la tienen. No solo es necesaria para que los periodistas puedan organizar su

trabajo, sino que es también una forma de rendir cuentas a la comunidad universitaria sobre las actividades a las que se dedican los cargos públicos y los diferentes actos de docencia y divulgación que se promueven en esa universidad.

También es interesante que la URJC incluya en su sección de comunicación un apartado con indicaciones para que los periodistas realicen solicitudes de información. Sería interesante que se incluyeran detalles sobre tiempos de espera y los requisitos que sean necesarios para solicitarlo. Por ejemplo, los periodistas deben saber si tienen que identificarse y otros detalles. Una de las críticas de los periodistas de la Ley de transparencia es que esta no es realista para los plazos con los que trabajan en los medios de comunicación. Por ello, podría ser interesante contar con una vía paralela para que los profesionales de la información puedan trabajar de acuerdo con sus rutinas habituales.

## **IV.2. Blogs y redes sociales**

Las universidades públicas no solo cuentan con secciones en sus páginas web dedicadas a la comunicación, sino que, además, algunas disponen de páginas especiales o blogs en los que difunden diferentes temas, desde actividades realizadas en la institución hasta de divulgación de la ciencia.

En este sentido, la Universidad de Valladolid cuenta en su sección de comunicación con un enlace a dos webs: *The Conversation* y *DICYT*. La primera de ellas es una web a la que están asociadas numerosas universidades en las que se difunden noticias y distintos contenidos de carácter académico cuyo objetivo es trasladar el conocimiento científico a la sociedad. Los autores de las piezas son expertos de la entidad académica, que en este caso es la Universidad de Valladolid. Como aporte interesante, esta web tiene licencia *creative commons*, lo que implica la libre y gratuita redifusión de los contenidos. Además, son profesores de la Universidad de Valladolid quienes redactan los contenidos. Por su parte, la *Agencia Iberoamericana para la Difusión de la Ciencia y la Tecnología (DICYT)* es una red de noticias sobre avances científicos y tecnológicos que tiene una delegación en Castilla y León. Se desconoce el nivel de implicación con la Universidad de Valladolid –algo que sería interesante conocer, puesto que aparece enlazado en la web institucional–, aunque, sin duda, es una interesante agencia profesional que divulga contenidos científicos.

En cambio, no se halló nada similar en Universidad Nacional de Educación a Distancia. Solamente se encontró un portal para crear blogs dentro de la UNED, algo que muchas otras universidades también tienen. De manera similar, la Universidad del País Vasco sí contaba con un hipervínculo en su sección de prensa a la denominada *Ehusfera*, donde se albergan distintos blogs de la universidad.

Además, en la Universidad del País Vasco también disponen de una web en inglés llamada *Mapping ignorance*, en la que tratan de «traducir» a un lenguaje comprensible las informaciones científicas de vanguardia. Este portal depende de la Cátedra de Cultura Científica de la Universidad del País Vasco y también es una herramienta de divulgación de la ciencia, no solo de los avances que se produce en dicha universidad. Los autores también son académicos expertos en la materia, con un modelo similar al de *The Conversation*.

En la Universidad Rey Juan Carlos se localizó una web interesante, aunque esta no se enlazó en la sección de comunicación, sino que se tuvo que hacer una búsqueda más avanzada. De esta manera, URJCx es un portal de «conocimiento abierto» que contiene cursos de formación sobre distintos temas (emprendimiento, neurociencia, transporte, energías renovables, etc). Por tanto, es una plataforma que permite formarse a personas que no necesariamente pertenezcan a la URJC en temas muy diversos

En cuanto a las redes sociales, todas las universidades tienen cuentas en distintas plataformas digitales, especialmente en Twitter, Facebook, Instagram y YouTube. En todo caso, cabe destacar los casos de la Universidad de Valladolid, de la Universidad Rey Juan Carlos y la Universidad del País Vasco. Las dos primeras tienen una sección con todos los enlaces a las redes sociales de la universidad: las cuentas institucionales de la universidad, del rector, de las distintas facultades y servicios. En el caso de la URJC incluso incluyen las redes de las asociaciones estudiantiles y los equipos deportivos. Esta iniciativa es de gran interés para este trabajo, pues supone una guía interesante para encontrar la red social que se requiere en cada caso y en ellas se puede estar actualizado de informaciones de intereses particulares distintos.

En cuanto a la Universidad del País Vasco, también cuenta con una sección sobre las redes sociales institucionales, aunque en este caso no se especifi-

can las cuentas oficiales, ni por facultades y servicios. No obstante, en esta sección existe información importante sobre la estrategia de redes sociales de la UPV/EHU, con una guía que explica cómo funciona cada red social y cómo debe ser utilizada. Asimismo, hay un apartado de descargas con imágenes y folletos, entre otros.

### **IV.3. Portales de transparencia**

Como se ha mencionado anteriormente, las universidades públicas españolas forman parte de los sujetos obligados a cumplir con la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Además, al ser evaluadas por algunos rankings, como el de Dyntra o la Fundación Haz, están especialmente interesadas en encontrarse bien posicionadas en estas.

Estos portales cuentan con un apartado dedicado al derecho de acceso a la información, es decir, para que los ciudadanos realicen las oportunas solicitudes de información. Por otro lado, las universidades ordenan en distintas secciones su publicidad activa. Aunque cada universidad cuenta con un orden diferente, se observan algunas similitudes en su estructura y el tipo de información que difunden, a saber:

- Información institucional.
- Información organizativa y planificación.
- Información económica y presupuestaria.
- Información jurídica.
- Resultados (académicos, de investigación, de empleabilidad).
- Posicionamiento en los rankings.

### **IV.4. Herramientas de rendición de cuentas**

Por último, se han buscado instrumentos puestos a disposición por las universidades públicas seleccionadas para rendir cuentas a la comunidad universitaria y, en general, a la ciudadanía. Solo se ha hallado un caso, que es el de la Universidad de Valladolid. En este caso, se deben diferenciar dos partes importantes: por un lado, la publicación de los informes del Rector al Claustro en un apartado del Portal de Transparencia; y, por otro lado, el informe de rendición de cuentas del Rector en su campaña para su reelección.

En primer lugar, el Portal de Transparencia de la Universidad de Valladolid cuenta con un apartado de rendición de cuentas en el que publican los informes del Rector al Claustro Universitario, que se pueden ver en la imagen que se muestra tras este párrafo. En este apartado, están publicados los dos informes anuales desde 2018, cuando comenzó su mandato, con la excepción del de mayo de 2020, que no se celebró debido al confinamiento por la pandemia del coronavirus.



## Informes del Rector

- Informe de rendición de cuentas 2018-2022 (visor de rendición de cuentas)
- Diciembre 2021 – Informe del Rector al Claustro
- Mayo 2021 – Informe del Rector al Claustro
- Noviembre 2020 – Informe del Rector al Claustro
- Noviembre 2020 – Informe del Rector al Claustro
- Mayo 2020 – No se celebró Claustro
- Noviembre 2019 – Informe del Rector al Claustro
- Julio 2018 – Rendición de cuentas y cumplimiento de los compromisos electorales

En segundo lugar, se debe destacar el ejercicio de rendición de cuentas de la candidatura a la reelección del rector de la Universidad de Valladolid, Antonio Largo. En su campaña para volver a ser elegido rector, este académico publicó en su página web ([www.antoniolargo.com](http://www.antoniolargo.com)) la rendición de cuentas de su programa electoral anterior. Este informe también se publicó, como se observa en la anterior imagen, en el Portal de Transparencia de la Universidad (después de haber conocido el resultado de las elecciones y que el candidato fuera reelegido). En este informe, se concluye que, de los 206 compromisos adquiridos en la anterior elección, se habían cumplido 156 y 192 se habían iniciado, como se puede ver en la siguiente imagen:

### PROGRAMA ELECTORAL 2018-2022

#### CUMPLIMIENTO GLOBAL

**156 de 206 compromisos cumplidos (76 %)**

**192 compromisos activados (93,2 %)**



#### Balance de cumplimiento

**COMPROMISOS CUMPLIDOS.** En el programa electoral 2018-2022, se asumieron 206 compromisos, de los cuales ya se han cumplido 156 (75,7%).

**COMPROMISOS ACTIVADOS.** Si se suman los compromisos cumplidos a aquellos en los que se está trabajando en la actualidad (36), que representan un 17,5 %, se encuentran activados casi la totalidad de los compromisos, situándose ya en el 93,2 % del total.

**ACTUACIONES REALIZADAS EN EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.** A todo ello hay que añadir 572 actuaciones más que se han ejecutado a lo largo del mandato, en cumplimiento de los objetivos del programa electoral, como resultado de las necesarias concreciones y actualizaciones de los compromisos adquiridos y en respuesta a las consecuencias de la pandemia COVID-19.

Estos compromisos estaban divididos entre aquellos adquiridos con el Personal Docente e Investigador (PDI), el Personal de Administración y Servicios (PAS), los estudiantes, y con distintos servicios: Docencia y Ordenación

Académica; la Investigación, Innovación y Transferencia; Internacionalización, Economía e Infraestructuras; Comunicación y Extensión Universitaria; Gestión, Buen Gobierno y Calidad; Campus y otras áreas.

Se trata de una herramienta muy novedosa, no solo para el campo universitario, sino para la función pública en general. Iniciativas como esta permiten saber hasta qué punto las promesas que se realizan son realistas y ayudan a la ciudadanía a conocer las actividades que sus representantes están realizando.

En el caso de la universidad, supondría un enorme avance que todas lo hicieran –no solo candidaturas concretas–, pues ello implicaría que se hicieran responsables de las promesas y compromisos realizados con la comunidad universitaria. Esta rendición de cuentas se podría llevar a cabo una vez al año, al finalizar cada curso académico, con el objetivo de informar de la ejecución de los programas anuales o planes estratégicos.

## V. CONCLUSIONES

Las universidades públicas tienen una importante labor con la comunicación, ya que deben promocionar su producto, como cualquier otra organización. Pero se trata de organizaciones muy peculiares. Para comenzar, son instituciones públicas, de forma que deben ser transparentes y rendir cuentas a la ciudadanía, no solo a la comunidad universitaria. Además, son entidades académicas, que se dedican fundamentalmente a la docencia y la investigación. Aparece en esta línea una responsabilidad en cuanto a la difusión de la ciencia y el conocimiento. Para todo ello, Internet es una pieza indispensable para las universidades en la gestión de la comunicación, que pueden utilizar para comunicar de una forma más rápida, sencilla y eficaz.

En este capítulo de libro se han descrito las herramientas de comunicación, transparencia y rendición de cuentas utilizadas por la Universidad de Valladolid, la Universidad Nacional de Educación a Distancia, la Universidad Rey Juan Carlos y la Universidad del País Vasco. Estas universidades cuentan con estrategias de comunicación muy similares.

Para comenzar, todas las webs tienen una sección de comunicación, donde aparece la información de los gabinetes de prensa, con noticias e informa-

ción de contacto, entre otros. En este sentido, destacan algunos elementos, como la publicación de la agenda (UVa y UPV/EHU), la realización de una guía de contactos de personas especialistas en distintas materias (UPV/EHU) y la publicación de un contacto para que periodistas realicen sus peticiones de información (URJC). Esta última cuestión, no obstante, debe ser desarrollada y aclarada en un futuro, ya que sería interesante que fuera acompañada de información sobre plazos de respuesta y normas al respecto.

Las universidades analizadas también disponen de blogs y webs especializadas en divulgación de la ciencia y formación, así como de redes sociales institucionales, donde difunden información sobre las actividades de cada universidad. Aunque los gabinetes de prensa realicen un trabajo muy promocional e incluso publicitario en algunos casos, esto se complementa con las informaciones que tratan de transferir el conocimiento a la sociedad. Se deduce que su estrategia de comunicación consiste en la creación de una marca universitaria y en la difusión de la actividad docente, investigadora y social de estas instituciones académicas.

Asimismo, al ser instituciones públicas, las universidades están sujetas a la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Por ello, todas cuentan con un portal de transparencia en el que permiten el derecho de acceso a la información y publican información institucional, organizacional, estadística, económica, entre otros.

A través de estos portales de transparencia, las universidades tratan de rendir cuentas a la sociedad. Aun así, no se han encontrado apenas ejemplos de acciones concretas de rendición de cuentas, además de los portales de transparencia, salvo el caso de la Universidad de Valladolid. En concreto, se destaca que la UVa cuenta con un apartado en su Portal de Transparencia de rendición de cuentas, donde publican los informes del Rector presentados al Claustro Universitario. Asimismo, el que fue rector entre 2018 y 2022 se presentó a la reelección con una propuesta de rendición de cuentas, informando sobre las medidas de su anterior programa electoral que habían cumplido o iniciado. Este informe está publicado en el apartado de rendición de cuentas del Portal de Transparencia. Es una estrategia que deberían llevar a cabo de manera regulada todas las universidades, no solo una candidatura concreta para una campaña, sino de forma periódica (al menos una vez al año). Por ello, desde este capítulo se insta a las

universidades públicas a que elaboren medidas de rendición de cuentas e informen sobre el cumplimiento de sus planes estratégicos y programas y lo comuniquen para que la ciudadanía pueda conocerlo.

La comunicación es un arma fundamental para fortalecer el sentimiento de pertenencia a la universidad, para divulgar actividades científicas y también para favorecer la rendición de cuentas a la sociedad. Internet ofrece herramientas de gran utilidad en este sentido, que pueden beneficiar tanto a las propias universidades como a la comunidad universitaria.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Aldeanueva Fernández, Ignacio y Arrabal Sánchez, Gabriel: “La comunicación y medición de la Responsabilidad Social Universitaria: Redes sociales y propuesta de indicadores”. *Revista Digital de Investigación En Docencia Universitaria* 12 (2018), pp. 121-136. <https://doi.org/10.19083/ridu.12.626>
- Ariel, Yaron y Avidar, Ruth: “Information, interactivity, and social media”. *Atlantic Journal of Communication* v. 23, n. 1 (2015), pp. 19-30.
- Bellucci, Marco, Biagi, Sara y Manetti, Giacomo: “Dialogic accounting and stakeholder engagement through social media: The case of top-ranked universities”. *Review of Higher Education* v. 42, n. 3 (2019), pp. 1145–1184. <https://doi.org/10.1353/rhe.2019.0032>
- Guichot Reina, Emilio: “La nueva ley de transparencia, un reto para la gestión de las organizaciones públicas”. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas* 6 (2014), pp. 94-107.
- Han, Byung-Chul: *Psicopolítica. Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Herder. Barcelona, 2014.
- López-Pérez, Lourdes y Olvera-Lobo, María-Dolores: “Comunicación pública de la ciencia a través de la web 2.0. El caso de los centros de investigación y universidades públicas de España”. *El Profesional de la Información* v. 25, n. 3 (2016). <https://doi.org/10.3145/epi.2016.may.14>

- Simancas-González, Esther y García-López, Marcial: “Gestión de la comunicación en las universidades públicas españolas”. *Profesional de la Información* v. 26, n. 4 (2017), pp. 735-744.
- Simancas-González, Esther y García-López, Marcial: “La comunicación de las universidades públicas españolas: situación actual y nuevos desafíos.” *Estudios sobre el Mensaje Periodístico* v. 28, n. 1 (2022), pp. 217–226.



## **CAPÍTULO V**

### LOS ÓRGANOS UNIVERSITARIOS EN DEFENSA DE DERECHOS



# **EL DEFENSOR DE LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA**

Felipe Rama Cerbán

*Doctorando en Derecho Constitucional,  
Universidad de Valladolid*

SUMARIO: I. DEL OMBUDSMAN AL DEFENSOR DE LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA. – II. ESTUDIO COMPARADO: UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED), UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO (UPV), UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS (URJC) Y UNIVERSIDAD DE VALADOLID (UVA): II.1. Elección. – II.2. Duración. – II.3. Dedicación. – II.4. Régimen de funcionamiento. – III. CONCLUSIÓN. – IV. BIBLIOGRAFÍA

## I. DEL OMBUDSMAN AL DEFENSOR DE LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA

La figura del Defensor de la Comunidad Universitaria no se crea por generación espontánea, sino que su génesis trae causa del movimiento expansionista de la institución del Ombudsman<sup>1</sup>. A grandes rasgos podríamos decir que se trata de dicha institución, pero adaptada con base a criterios de cercanía y especialización. Es decir, un *ombudsman* constreñido al ámbito de la actividad administrativa de la Universidad.

Pero ¿qué es eso del ombudsman? y ¿por qué decimos que el Defensor de la Comunidad Universitaria tiene su origen institucional en él? El Ombudsman aparece formalizado como institución en la Constitución Sueca de 1908. En esta Carta Magna se recoge por primera vez esta figura, cuyo fin no era otro que equilibrar los poderes entre el Rey y su Consejo y el Parlamento, habilitando a este último para nombrar al *Justitie Ombudsman* el cual tendría encomendados dos actividades: (i) supervisar el funcionamiento de la administración y, (ii) defender los derechos públicos subjetivos de los ciudadanos frente a la actividad administrativa.

Se trata por tanto de una institución creada con un fin: ser un instrumento de control de la actividad administrativa del Estado.

Esta institución, a pesar de ser reconocida formalmente con la Constitución Sueca en la primera decena del siglo XIX, no es hasta los albores del siglo XX cuando comienza el proceso de expansión de esta figura a otros ordenamientos jurídicos. Esta expansión comienza por los países escandinavos (tiene su lógica por términos de proximidad geográfica) y continúa al resto de países del continente europeo después de la II Guerra Mundial<sup>2</sup>, hasta llegar a territorios del continente americano.

---

1 A este movimiento el profesor Argimiro Rojo Salgado lo denomina, con gracia y acierto, como “*ombudsmania*”. Véase: Rojo Salgado Argimiro: “Una aproximación a la institución del defensor universitario: el caso español”. En Carmona Tinoco, Jorge Ulises (Coord.): “*La Vinculación entre los derechos humanos y los derechos universitarios. Homenaje al dr. Jorge Carpizo Mac Gregor*”. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, (2016), pp. 51-78.

2 Comparto aquí la hipótesis de la profesora Gabriella Dalla Corte que considera que la II Guerra Mundial supuso el principio de la expansión (con la salvedad de la inclusión en Constitución de Finlandia de 1919) de esta figura debido a la utilidad de esta institución por parte de los organismos internacionales (creados con el fin de que otra catástrofe bélica de esta magnitud

Es decir, que esta figura tardará un siglo, pero se acaba expandiendo a lo largo del siglo pasado, y numerosos países la van introduciendo a sus ordenamientos jurídicos. Así, esta institución llega a nuestro país con la democracia recibiendo el nombre de Defensor del Pueblo que se articula en el precepto número 54 de nuestra Carta Magna, si bien su desarrollo se remite a una ley orgánica, ley promulgada en el año 81<sup>3</sup>. Es preciso aclarar, que nuestra figura *es una rara avis* en el derecho comparado por la legitimación activa que esta institución ostenta en el recurso de amparo<sup>4</sup> y el recurso de inconstitucionalidad<sup>5</sup>, frente a otras figuras homólogas que carecen de toda potestad ni actividad en el ámbito jurisdiccional.

Esta institución en el momento actual ha extendido su radio de acción a otros ámbitos distintos del estatal, al ir implantándose poco a poco otras instituciones análogas y homónimas que van a desarrollar sus funciones en otros escenarios territoriales o sectoriales, bien sea de ámbito subestatal y más próximo al ciudadano (por ejemplo, con la consagración del nuevo modelo territorial de Estado, van a aparecer instituciones análogas en el ámbito de algunas comunidades autónomas: Ararteko en el País Vasco, Síndico de Agravios en Valencia, Justicia de Aragón en Aragón, Valedor do Pobo Galego en Galicia, etc), bien sea de ámbito supraestatal como en el caso europeo (por ejemplo: Defensor del Pueblo Europeo, creado mediante el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1991)<sup>6</sup>.

En conclusión, se puede decir que la figura del Defensor Universitario surge en el seno de esa expansión sectorial del *ombudsman* antes aludida con base a criterios de cercanía y especialización, en este caso al ámbito universitario.

---

se pudiere producir) para conocer y controlar a otros países sin necesidad de enfrentarse con la mediación que suponen los poderes ejecutivos y legislativos nacionales. En Dalla Corte, Gabriela: "La vuelta al globo: condiciones de la expansión de la figura del ombudsman en el mundo a partir de la II Guerra Mundial" *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, N° 69 (21) (2000), <http://hdl.handle.net/2445/63228>.

3 Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

4 Art. 162.1 b) CE.

5 Art. 162.1 a) CE.

6 De ahí, por el lugar de la firma, que este sea conocido coloquialmente como el Tratado de Maastricht.

En España surge fruto, y se apoya, en la autonomía universitaria reconocida en la Constitución del 1978 (en su artículo 27.10) ya que, aunque no se incluía ninguna referencia a esta institución en la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU), bajo su vigencia surgieron de forma voluntaria en el ejercicio de esa autonomía las primeras oficinas del Defensor Universitario tomando como parámetro de configuración, la propia Institución del Defensor del Pueblo<sup>7</sup>. Si bien es cierto que estas defensorías universitarias limitaban su radio de acción a la defensa de los derechos de los estudiantes y carecían (y aún carecen) de cualquier potestad o legitimación en el ámbito jurisdiccional (a diferencia de lo que acontece con el Defensor del Pueblo).

Años más tarde, y aprovechando la circunstancia de la elaboración de una nueva ley universitaria [la que finalmente se convertiría en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU)], los Defensores Universitarios ya existentes, llevaron a cabo un movimiento con el objetivo de conseguir la inclusión de la figura en la futura ley. Así, fruto de dicha movilización lograron su inclusión en el texto legal, inclusión que se realiza en virtud de la Disposición Adicional Decimocuarta<sup>8</sup> de la norma finalmente promulgada.

En esta Disposición Adicional se deja claro el fin de esta nueva institución: la mejora de la calidad universitaria en todos sus ámbitos y velar por el res-

---

7 A este respecto, nos parecen muy rescatables las palabras del Defensor de la Comunidad Universitaria de la Universidad de León en el año 2020, D. Paulino César Pardo Prieto, quien dijo que: “Sobre esos mimbres, cada una de las universidades españolas ha construido su propio modelo de Defensoría aunque, como veremos, en todas ellas imperan como un tronco común de buscada referencia, los caracteres habituales de las defensorías de los poderes públicos y, en particular, del Defensor del Pueblo estatal”. En Pardo Prieto, Paulino César: “La defensoría de la comunidad universitaria en el contexto de las defensorías parlamentarias”. En *Revista Rued@*, núm. 5, 2020, p. 14.

8 Creemos bueno, para la comprensión del texto consignar la literalidad de esta Disposición Adicional Cuarta en estas páginas:

*“Para velar por el respeto a los derechos y las libertades de los profesores, estudiantes y personal de administración y servicios, ante las actuaciones de los diferentes órganos y servicios universitarios, las Universidades establecerán en su estructura organizativa la figura del Defensor Universitario. Sus actuaciones, siempre dirigidas hacia la mejora de la calidad universitaria en todos sus ámbitos, no estarán sometidas a mandato imperativo de ninguna instancia universitaria y vendrán regidas por los principios de independencia y autonomía.*

*Corresponderá a los Estatutos establecer el procedimiento para su elección o designación, duración de su mandato y dedicación, así como su régimen de funcionamiento.”*

peto a los derechos y las libertades de los profesores, estudiantes y personal de administración y servicios. Y se consigna, de igual forma, una máxima de autonomía e independencia en su funcionamiento, no estando en consecuencia su actividad sometida a mandato imperativo alguno. Se deja así, a un lado, la idea de circunscribir únicamente esta institución al fin de la salvaguarda de los derechos de los estudiantes, y una hipotética posibilidad de configurarla como un órgano dependiente.

Tras la aprobación de la LOU, la institución del Defensor Universitario se convierte en obligatoria para todas las universidades españolas, incluyendo las privadas. Respecto al Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU), hoy en tramitación parlamentaria, cabe decir que viene a consolidar la obligatoriedad de establecer esta figura dentro del diseño orgánico de las universidades<sup>9</sup>.

## II. ESTUDIO COMPARADO: UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED), UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO (UPV), UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS (URJC) Y UNIVERSIDAD DE VALLADOLID (UVA)

La LOU remite a la normativa universitaria la regulación del procedimiento para la elección, duración del mandato, dedicación y régimen de funcionamiento del Defensor de la Comunidad Universitaria.

Examinaremos así, su regulación en cada una de las Universidades objeto del Proyecto de Investigación que nos ocupa, ya que es en virtud de este examen, donde efectivamente se puede comprobar si se dan (o no) las notas de independencia y autonomía que pregonan la Ley. Conviene recordar que, aunque

---

9 En concreto el artículo 43 del Proyecto de la LOSU en su apartado 1 (BOCG. Congreso de los Diputados núm. A-111-4 de 21/12/2022 p. 1) dispone que (lo subrayado es nuestro): “*Las universidades contarán con unidades de igualdad y de diversidad, que se podrán constituir de forma conjunta o separada, de defensoría universitaria y de inspección de servicios, así como servicios de salud y acompañamiento psicológico y pedagógico y servicios de orientación profesional, dotados con recursos humanos y económicos suficientes*”. Y en su apartado 4 se refiere así a esta institución: *La defensoría universitaria se encargará de velar por el respeto de los derechos y las libertades del profesorado, estudiantado y personal técnico, de gestión y de administración y servicios, ante las actuaciones de los diferentes órganos y servicios universitarios, pudiendo asumir tareas de mediación, conciliación y buenos oficios. Sus actuaciones vendrán regidas por los principios de independencia, autonomía y confidencialidad. Corresponde a los Estatutos de la universidad establecer el régimen de funcionamiento y estructura de la defensoría universitaria, cuyo máximo cargo podrá ser un órgano unipersonal o colegiado, así como el procedimiento para su elección por el Claustro Universitario.*

el examen se realice de estas cuatro universidades en concreto, justo por las características de las cuatro Universidades examinadas, se puede extraer una imagen general de esta institución en la Universidad Pública española<sup>10</sup>.

Ya, por último, queremos precisar que lo que a continuación, en este epígrafe y en sus correspondientes subepígrafes, se va a realizar es un análisis analítico descriptivo dejando para el siguiente apartado las conclusiones a las que finalmente llegaremos.

Sin más demora, y como ya se ha anunciado, esta comparativa la realizaremos en torno a los cuatro supuestos en los que la LOU nos remite: (i) elección, (ii) duración, (iii) dedicación y, (iv) régimen de funcionamiento.

## **II.1. Elección**

Lo primero que examinaremos es la elección del defensor, y para ello lo haremos respondiendo a cuatro preguntas: ¿quién puede ser defensor universitario?; ¿quién propone a los candidatos?; ¿quién lo elige?; y ¿cómo se elige?

La primera de las cuestiones sería: ¿quién puede ser defensor universitario?

Pues, tanto la UVa (art. 2 RDCUUVa<sup>11</sup>) como la URJC (art. 16.2 EURLJC<sup>12</sup> y art. 2 RDCUURJC<sup>13</sup>) exigen como requisito ser miembro de la

---

10 Se recuerda al respecto que, por razones de eficacia, el objeto de esta investigación se limita a la Universidad de Valladolid (modelo clásico, y centro del equipo de investigación), UNED (por sus peculiaridades organizativas y territoriales), Universidad del País Vasco (por la vía laboral paralela a la funcionarial existente en ella) y la Universidad Rey Juan Carlos por haberse sometido recientemente a un proceso de transparencia muy interesante en el marco de la presente investigación.

11 Reglamento de la Institución del Defensor de la Comunidad Universitaria de la Universidad de Valladolid aprobado por el Claustro en sesión de 25 de mayo de 2005 (BOCyL nº 110 de 8 de junio de 2005).

12 Estatutos de la Universidad Rey Juan Carlos (Decreto 22/2003, de 27 de febrero), modificados por el Decreto de aprobación de la modificación de los Estatutos de la Universidad Rey Juan Carlos (Decreto 28/2010, de 20 de mayo).

13 Reglamento del Defensor de la Comunidad Universitaria de la Universidad Rey Juan Carlos aprobado por el Claustro en sesión de 16 de junio de 2004.

comunidad universitaria sin otra precisión, si bien la UNED añade que ese candidato además de ser miembro de la Comunidad Universitaria lo debe ser “*en activo*” (art. 2 RDCUUNED)<sup>14</sup>.

La UPV, sin embargo, prescinde de esa exigencia de ser miembro de la comunidad universitaria y señala que podrá serlo “*cualquier persona, con al menos, diez años de servicios prestados*” (art. 74.2 EUPV<sup>15</sup>), prima en este caso la experiencia frente a la pertenencia, en tanto que no basta ser miembro (incluso no es necesario serlo en activo) sino que se debe de tener un vínculo temporal con la institución.

Estamos en conclusión ante tres modelos diferentes: el primero, que exige ser miembro de la comunidad universitaria; el segundo, que exige ser miembro de la comunidad universitaria, pero en activo; y el tercero, que no obliga a que el Defensor de la Comunidad Universitaria sea miembro de la comunidad universitaria en el momento de la elección, pero sí tener o haber tenido un vínculo temporal cualificado con esta.

La segunda pregunta que responder sería: ¿quién propone a los candidatos?

Aquí observamos hasta tres modelos diferentes.

El primero, engloba a la UVa (art. 2.2 RDCUUVa) y a la UNED (art. 4.2 RDCUUNED): en estas dos Universidades la iniciativa la tiene el propio candidato, si bien es el Claustro quien abre un período de presentación de candidatos no inferior a 15 días, estas candidaturas, deberán de ser avaladas en el caso de la UVa por al menos un 10% de los claustales y en el caso de la UNED por el 25% de los mismos.

El segundo, es el de la URJC (art. 2.1 RDCURJC) que da dos opciones: la primera, la proposición por el propio Rector, y la segunda la proposición por Claustro de los candidatos que considere, debiendo tener cada candidato al menos al menos un 25 % de avales. En esta segunda opción (la propuesta por el Claustro) que se asemeja al de la UVa se diferencia lige-

---

14 Reglamento de Organización y funcionamiento del Defensor Universitario de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (BICI núm. 39/Anexo I de 10 de septiembre de 2007).

15 Estatutos de la Universidad del País Vasco (Decreto 17/2011, de 15 de febrero).

ramente de ella en tanto que la propuesta a candidato no viene del propio candidato sino del Claustro mismo al suprimir el plazo de presentación de candidaturas. La iniciativa formalmente es distinta con independencia de que en lo material esto pueda o no tener algún efecto. A nuestro parecer, la propuesta de la UVa tiene una mayor apariencia de “*democracia*”, en tanto que favorece la presentación de un mayor número de candidaturas.

El tercero, es el modelo de la UPV (art. 74.3 EUPV) que otorga esta potestad al Consejo de Gobierno, el cual sólo podrá presentar a un candidato si cuenta con el respaldo de la mayoría absoluta.

La tercera pregunta para responder sería: ¿quién lo elige?

En este caso la respuesta es unánime: en todos los casos el Claustro es el encargado de elegir al Defensor de la Comunidad Universitaria.

Si bien pareciera lógico que esto fuera así ya que el Claustro es tal y como la ley dispone el “*máximo órgano de representación de la comunidad universitaria*”, ha de recordarse que la LOU no impone la obligación de que sea el Claustro quien elija al defensor de la comunidad universitaria, pudiendo corresponder a otros órganos tales como el Consejo de Gobierno o el Consejo Social.

Sin embargo, en el Proyecto de la LOSU esto parece ya solucionarse y es por imperativo legal, que sea el Claustro quien en todos los casos deba elegir al Defensor de la Comunidad Universitaria tal y como hemos podido ver en la reproducción del artículo 43.4 antes realizada.

La cuarta pregunta por responder sería: ¿cómo se elige?

Tanto la UVa (art. 2.4 RDCUUVa), como la UNED (art.4.2 c) RDCUUNED), como la URJC (art.2 RDCUURJC) exigen mayoría absoluta para la elección del defensor entre los candidatos propuestos. En estas tres Universidades se contempla una segunda vuelta entre los dos candidatos que hayan tenido más votos si no resulta elegido alguno en primera ronda. Si bien, mientras en la UVA y en la UNED en esta segunda ronda también ha de decidirse por mayoría absoluta (de lo contrario se abriría un nuevo proceso de elección), sin embargo, en la URJC en esta segunda vuelta se relajan las exigencias de este quorum, bastando una mayoría simple.

Por otra parte, en la UPV (art. 74.3 EUPV) la mayoría que se exige es mayor, de  $\frac{2}{3}$  y en este caso no se prevé una segunda vuelta.

## **II.2. Duración**

La duración del mandato, al igual que la inamovilidad en el ejercicio de su cargo son un claro indicativo de un funcionamiento independiente.

De las universidades objeto de examen, tanto en la UVa (art.2.1 RDCUUVa), como en la UNED (art. 4.1 RDCUUNED), como en la URJC (art. 2 RDCUURJC) el periodo que se fija de mandato es de 4 años siendo posible solamente una vez su reelección. En la UPV (art. 74.3 EUPV), sin embargo, el periodo se ve ligeramente aumentado fijándose en 5 años y la posibilidad de reelección no aparece cercenada, no tiene dispuesto límites.

## **II.3. Dedicación**

En todos los casos, las causas de cese aparecen debidamente tasadas, no dejando esta decisión al arbitrio ni del Claustro ni del Rectorado (art. 6 RDCUUNED; art. 77.3 UPV; art. 3 RDCUUVa; art. 2 RDCUURJC), lo que sin lugar a duda es un signo claro de la independencia funcional de este órgano frente a ellos.

En los cuatros casos examinados se prevé como causa de incompatibilidad con el puesto el pertenecer a órganos de gobierno de la universidad, administración u otra representación en el ámbito universitario (art. 11 RDCUUNED; art. 6EUPV ; art.3 RDCUURJC; art. 5 RDCUUVa) .

Por otra parte, ha de decirse que el régimen de dedicación y el tratamiento que reciben estas defensorías universitarias varía en las distintas universidades examinadas.

En la UNED a efectos retributivos y protocolarios su condición será equivalente a la del Vicerrector (art.13 RDCUUNED) y el de sus adjuntos al de Vicedecano (art. 194 EUNED<sup>16</sup>) pudiendo gozar de la dispensa total o

---

16 Real Decreto 1239/2011, de 8 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia modificado por el Real Decreto 968/2021,

parcial de la realización de actividades propias de su condición del personal docente e investigador o de personal de administración y servicios (art.11 RDCUUNED).

En la URJC a efectos retributivos y protocolarios su condición será equivalente a la del Vicerrector para el personal docente e investigador mientras que para el personal de administración y servicios ha de estar a lo dispuesto en la Relación de Puestos de Trabajo de la Universidad (art. 1 RDCUURJC). En cuanto a la dispensa, en este caso la decisión está en manos del Rector quien podrá otorgar sólo al personal docente, bien de forma parcial o total (art. 7 RDCUURJC).

En la UVA, es el Consejo de Gobierno quien establece las obligaciones docentes, laborales o académicas de la persona titular de la Defensoría y así como la de sus Adjuntos en el ejercicio del cargo, así como los efectos económicos y protocolarios (art. 206 EUVa). En este caso la dispensa de sus labores en quien ostente el cargo de Defensor de la Comunidad Universitaria no se constituye como obligada sino como potestativa (art. 5.2 RDCUUVa), si bien en este caso a diferencia de en la URJC esta dispensa se extiende también al personal de administración y servicios.

En el caso de la UPV, sin embargo, la condición de defensor universitario provoca ya de por sí el cese temporal en las actividades que estuviese realizando, ya que se configura como una causa de incompatibilidad el “*desempeño de cargo público o privado o actividad de carácter retribuido*” (art. 6 RDCUUPV). La dedicación exclusiva del cargo se configura como obligada.

#### **II.4. Régimen de funcionamiento**

Es importante destacar que en relación a los medios e infraestructura necesaria para el desempeño de sus labores a las defensorías universitarias de las cuatro Universidades se les asigna una dotación económica cada año en los presupuestos de la propia universidad y gozan de cierta autonomía en el uso de dicha partida presupuestaria, además los Estatutos o bien los Reglamentos de estas instituciones, fijan la obligación de los rectorados de suministrarles unas oficinas y el material necesario para el ejercicio de su

---

de 8 de noviembre, por el que se modifican los Estatutos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

fin (art. 85 RRICUNED<sup>17</sup>; art. 8.2 RDCUPV<sup>18</sup>; art.163.4 EURJC art. 206 EUVa<sup>19</sup>y art. 29 RDCUUVa).

El Defensor De la Comunidad Universitaria puede iniciar y proseguir, actuando bien de oficio o bien de parte, cualquier investigación para el esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Universidad. Si bien, en atención a esto podemos observar que tenemos dos modelos en atención a quien se puede considerar parte para instar la actuación del Defensor de la Comunidad Universitaria. Pues si bien la UVA (art. 11 RDCUUVa) y la UPV (art. 11 RDCUUPV) admiten que ajenos a la Comunidad Universitaria cuando estén afectados u ostenten un interés legítimo puedan participar en el procedimiento solicitando el auxilio del Defensor de la Comunidad Universitaria, la UNED (art. 15 RDCUUNED) y la URJC (art. 8 RDCUURJC) niegan esta posibilidad al circunscribir su actuación a peticiones de miembros de la Comunidad Universitaria.

Por otra parte, destacar que los sujetos pasivos de la actuación de la defensoría universitaria en las cuatro Universidades son siempre los órganos y servicios universitario. Se ciñe el ámbito funcional y de actuación del Defensor de la Comunidad Universitaria a la estructura interna de la Universidad, si bien de forma indirecta se puede supervisar actividades de otros órganos externos cuando existiese una obligación o deber de supervisión de estas por parte de los órganos internos.

Los procedimientos o vías de actuación son similares en las cuatro Universidades y se pueden agrupar en:

- Consultas, quejas y reclamaciones (arts. 15 a 20 RDCUUNED; arts 12 a 17 RDCUUPV; arts. 8 a 14 RDCUURJC; y arts. 13 a 19 RDCUUVa).

---

17 Reglamento de Régimen Interno del Claustro de la Universidad Nacional de Educación a Distancia aprobado por el Claustro en sesión de 17 de diciembre de 2012.

18 Resolución de 18 de marzo de 2013, del Secretario General de la Universidad del País Vasco por el que se ordena la publicación en el Boletín Oficial del País Vasco el Reglamento de Funcionamiento del Aldezele (Defensor Comunidad Universitaria).

19 Estatutos de la Universidad de Valladolid aprobados por Acuerdo 111/2020, de 30 de diciembre, de la Junta de Castilla y León (BOCYL núm. 269, de 31 de diciembre y BOE núm. 19, de 22 de enero).

- Procedimientos de mediación y conciliación<sup>20</sup> (arts. 21 a 22 RDCUUNED; art.18 RDCUUPV; arts. 15 a 17 RDCUURJC; y arts. 20 a 22 RDCUUVa).
- Presentación de una memoria anual frente al órgano que lo elige (art.25RDCUUNED; art.22 RDCUUPV; art. 21 RDCUURJC y arts. 26 y 27 RDCUUVa).

### III. CONCLUSIÓN

El motivo para la creación de esta institución en la organización administrativa de las Universidades Españolas debemos buscarlo en la voluntad del poder legislativo de dotar al sistema universitario de una figura que pudiera ejercer un control adicional a los que ya existían dentro del propio sistema universitario.

Al tratarse de un órgano interno de estas instituciones de enseñanza superior, es lógico que los derechos a proteger sean aquellos que estén relacionados con la vida universitaria. El Defensor de la Comunidad Universitaria se constituye, pues, como un sistema peculiar de control de la actividad administrativa de la Universidad, permitiendo así una mayor tutela de los derechos de los miembros de la comunidad universitaria sin necesidad de recurrir a los tradicionales controles administrativos o jurisdiccionales.

A la luz del examen realizado de las cuatro Universidades objeto de estudio podemos afirmar que este órgano de defensa de los derechos de la comunidad universitaria goza de completa autonomía e independencia funcional y de criterio, sin sujetarse a mandato imperativo alguno tal y como exige la Ley. Por ello, y como norma general, el desempeño de su función será incompatible con la pertenencia a cualquier órgano de gobierno universitario como se ha podido comprobar del examen realizado de nuestras cuatro universidades.

---

20 Resulta interesante a este respecto consultar Gamero Casado, Eduardo: “La mediación en las defensorías universitarias”. En *Revista Rued@*, núm. 2, 2017, pp. 41 a 56. En él el autor realiza un análisis del marco jurídico de la mediación en el ámbito universitario e incide en la necesidad de una mayor regulación de esta figura de este mecanismo alternativo de resolución de conflictos en la Universidad así como de fijar la imposibilidad de que estos procedimientos deriven en uno de queja, ya que esto como afirma el autor “*desnaturaliza la mediación como técnica alternativa de resolución de conflictos, y la convierte en otra cosa*”.

El Defensor de la Comunidad Universitaria es, además, titular de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad, lo que significa que no se le podrá dirigir instrucciones de ninguna autoridad académica, ni tampoco podrá ser expedientado ni sancionado por las opiniones que formule o por los actos que realice en el ejercicio de las competencias propias de su cargo durante su mandato (esto lo hemos podido contrastar al examinar que en los cuatro casos su cese y las causas que motivan al mismo están debidamente tasadas no dejando lugar al arbitrio).

Por otra parte, existe un deber de colaborar con esta institución por parte de todos los órganos de gobierno y los miembros de la comunidad universitaria sin que se le puede tampoco negar a este órgano en el ejercicio de sus funciones el acceso a ningún expediente o documentación relacionados con el objeto de la investigación.

Ha de tenerse en cuenta que se trata de una institución de auctoritas y no de potestas, por ello en consecuencia, debe realizar su labor con *“más autoridad que poder, más justicia que derecho estricto y con más humanismo que burocracia”*<sup>21</sup>. Por ello, es que la ausencia de todo poder de ejecución en sus resoluciones, hace que sea imprescindible para el cumplimiento de sus fines que su régimen jurídico responda a los principios de autonomía e independencia, de lo contrario su naturaleza aparecería desdibujada.

Por otra parte, es cierto que la exigencia de mayorías cualificadas para su elección puede hacer inoperativo su nombramiento, si bien no creemos que la solución sea el relajar esa medida sino más bien el buscar soluciones para que dicha inoperatividad no se produzca. El problema no se soluciona huyendo de él, sino enfrentándolo. De lo contrario, dicha auctoritas podría ponerse en cuestión, y entonces, en este caso, ya no estaríamos ante una inoperatividad en su elección sino ante una figura inútil, en tanto que su operatividad gira en torno a su prestigio y fiabilidad.

Ya, por último, decir que como hemos podido comprobar, la elección por parte del Claustro es acertada (y con la LOSU será obligada) en términos de una mayor democratización de los órganos internos de la universidad,

---

21 González Ayala, M<sup>a</sup> Dolores: “La institución del defensor universitario en España”, *CEDU* (2008), [https://cedu.es/descargas/6633/otros-documentos/12767/gonzalez\\_2008\\_07\\_01.pdf](https://cedu.es/descargas/6633/otros-documentos/12767/gonzalez_2008_07_01.pdf), p. 11.

así como para el reforzamiento de su poder frente a los órganos de gobierno de la Universidad. Si bien, no se debe de olvidar que sería recomendable que la proposición del candidato, a los mismos efectos, provenga también de este órgano y no de otros (por ejemplo, lo que acontece en la UPV que la proposición recae en el Consejo de Gobierno).

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- Dalla Corte, Gabriela: “La vuelta al globo: condiciones de la expansión de la figura del ombudsman en el mundo a partir de la II Guerra Mundial”. *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, N° 69 (21) (2000), <http://hdl.handle.net/2445/63228>.
- Gamero Casado, Eduardo: “La mediación en las defensorías universitarias”. En *Revista Rueda@*, núm. 2, 2017, pp. 41 a 56.
- Gonzalez Ayala, M<sup>a</sup> Dolores: “La institución del defensor universitario en España”, *CEDU (2008)*, [https://cedu.es/descargas/6633/otros-documentos/12767/gonzalez\\_2008\\_07\\_01.pdf](https://cedu.es/descargas/6633/otros-documentos/12767/gonzalez_2008_07_01.pdf).
- Pardo Prieto, Paulino César: “La defensoría de la comunidad universitaria en el contexto de las defensorías parlamentarias”. En *Revista Rueda@*, núm. 5, 2020, pp. 9 a 19.
- Rojo Salgado Argimiro: “Una aproximación a la institución del defensor universitario: el caso español”. En Carmona Tinoco, Jorge Ulises (Coord.): “*La Vinculación entre los derechos humanos y los derechos universitarios. Homenaje al dr. Jorge Carpizo Mac Gregor*”. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, (2016), pp. 51-78.

# **EL DELEGADO DE PROTECCIÓN DE DATOS**

Enrique Orduña Prada

*Universidad Complutense de Madrid*

SUMARIO: I. PRELIMINAR. – II. DELEGADO DE PROTECCIÓN DE DATOS Y GOBERNANZA DE LA UNIVERSIDAD: II.1. Aproximación a la figura del DPD. – II.2. Capacitación, recursos e independencia. – III. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y CONFIGURACIÓN FUNCIONAL Y ORGANIZATIVA DEL DPD: III.1. Autonomía universitaria: contenido y límites. – III.2 Configuración funcional y límites. – III.3. Configuración organizativa y límites: III.3.1 ¿DPD interno o externo? – III.3.2. ¿DPD unipersonal o con estructura organizativa? – III.3.3. Publicidad del DPD. – IV. BIBLIOGRAFÍA

## I. PRELIMINAR

El modelo de gobierno decantado en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades –desde ahora, LOU–, tras la reforma operada en 2007, se trata, como ha advertido Parejo, de un gobierno académico, templado por el principio gerencial y centralizado, sin perjuicio de la desconcentración en Facultades y Escuelas de tareas aplicativas y operativas ligadas a la investigación y la docencia<sup>1</sup>. Todo ello asentado sobre una organización interna basada en el reparto de las tareas de gobierno entre el Consejo de Gobierno, para lo académico (en el que se ven representados el Claustro, el Consejo social, los Vicerrectores, Facultades y Escuelas) y el Consejo Social para lo económico<sup>2</sup>. A este modelo organizativo se ha añadido en fecha reciente un nuevo órgano, el delegado de protección de datos –en adelante, DPD–, relacionado con la tutela y garantía del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal de los miembros de la comunidad universitaria y de cualesquiera terceros que se relacionen con la institución universitaria.

Esta figura se inserta en el contexto de la notable alteración que ha experimentado en los últimos años el ordenamiento jurídico en materia de protección de datos, tanto desde la perspectiva del sistema de fuentes, como desde la perspectiva sustantiva. Con relación a la primera, baste señalar ahora que aquél ha dejado de pivotar sobre el esquema de la existencia de una directiva europea precisada de su transposición por los Estados miembros en normas de Derecho interno que regulen la materia en todo su detalle<sup>3</sup>, para pasar a regularse por un Reglamento europeo directamente aplicable, de alcance general y obligatorio en todos sus elementos –artículo 288 TFUE–, el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas

---

1 Cfr. Parejo Alfonso, Luciano, “El sistema de gobierno universitario”, en González García, Julio V. (dir.), *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*, Civitas/Thomson Reuters, Madrid, 2009, p. 221.

2 *Vid.* Zambonino Pulito, María, “Naturaleza, régimen jurídico y gobernanza de las Universidades. Algunos condicionantes para una posible reforma”, en Zambonino Pulito, María (dir.), *Buen gobierno y buena administración en las Universidades Públicas*, Iustel, Madrid, 2020, p. 52.

3 Como sucedía con la Directiva 95/46/CE, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre de Protección de Datos de Carácter Personal y su reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre.

físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE –desde ahora, RGPD– complementado, en nuestro caso, por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales –en adelante, LOPDGDD–, cuyos márgenes de innovación son ciertamente escasos pues opera, sencillamente, como “complemento o desarrollo” del RGPD<sup>4</sup>. El nuevo sistema de fuentes, en suma, implica un cambio sustancial al haber transitado desde un modelo en el que la regulación de la materia de referencia se encontraba en normas nacionales hacia otro en el que la norma cabecera directamente aplicable es el RGPD complementado por la LOPDGDD<sup>5</sup>. De manera que tras la entrada en vigor del RGPD nos encontramos con que el derecho a la protección de datos de carácter personal se convierte en el primer derecho fundamental cuyo régimen jurídico general se contempla en un acto legislativo de la Unión Europea, con todo lo que ello implica, tanto desde la perspectiva legislativa, como en lo que atañe a su interpretación y aplicación<sup>6</sup>.

En lo que atañe a la segunda de las perspectivas aludidas, la sustantiva, recuérdese que el RGPD ha instaurado un modelo de protección de datos caracterizado por el tránsito desde un planteamiento reactivo a otro proac-

---

4 Según proclama el preámbulo de la LOPDGDD (III) al advertir que su aprobación se explica por razones de salvaguardia del principio de seguridad jurídica tanto para la derogación del ordenamiento nacional –Ley Orgánica 15/1999 y Real Decreto-ley 5/2018, de 27 de julio, de medidas urgentes para la adaptación al Derecho español de la normativa de la Unión Europea en materia de protección de datos– como para el desarrollo o complemento del reglamento europeo.

5 Particularidad que fue advertida tempranamente tanto por el Consejo de Estado en el Dictamen núm. 757/2017, de 26 de octubre, elaborado en relación con el anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal, al sostener que el RGPD “pasa así a ser la norma principal para la regulación de datos en la Unión Europea, directamente aplicable en todos los Estados miembros sin necesidad de normas internas de transposición”, como por la Agencia Española de Protección de Datos –en adelante, AEPD– en su informe número 0194/2017 evacuado sobre dicho anteproyecto al afirmar que el mismo opta por no reiterar el contenido del RGPD, sino que “intenta clarificar sus disposiciones”. Ambos textos pueden consultarse, respectivamente, en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2017-757> y en <https://www.aepd.es/es/informes-y-resoluciones/informes-juridicos>

6 Así, Rodríguez Álvarez, José Luis, “Artículo 18.4”, en Pérez Tremps, Pablo y Saiz Arnaiz, Alejandro (Dirs.), *Comentario a la Constitución Española. 40 aniversario 1978-2018. Libro homenaje a Luis López Guerra*, I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 453.

tivo, centrado en el “enfoque de riesgos” y la *accountability*. Con este nuevo modelo el legislador europeo pretende devolver a la ciudadanía el control de sus datos personales, mediante la garantía en el seno de la Unión Europea de unos elevados estándares de protección de los derechos de la privacidad<sup>7</sup>. El enfoque de riesgos implica que, ante cualquier tratamiento de datos de carácter personal, el responsable del tratamiento debe anticiparse a los posibles riesgos que puedan afectar a los derechos y libertades de las personas –“responsabilidad proactiva”–, evitando que lleguen a materializarse, según se desprende del considerando 75 y del artículo 5.2 RGPD<sup>8</sup>. De este modo, como se ha advertido, se traslada a la protección de datos de carácter personal, aunque con ciertas limitaciones, el esquema propio de la política de *compliance*, en el que la dimensión preventiva es una de las claves de bóveda del modelo que se pretende construir. De ahí que, ante la incertidumbre del desarrollo tecnológico, el binomio RGPD/LOPDGDD traslada la idea de que el responsable del tratamiento ha de estar siempre alerta con el fin de evitar intromisiones y afectaciones sobre el derecho de protección de datos de carácter personal y el resto de derechos fundamentales que pueden verse, por conexión, involucrados<sup>9</sup>.

Este enfoque preventivo o proactivo obliga a un numeroso elenco de entidades y organismos de distinta clase y naturaleza a adoptar medidas tanto en el plano organizativo-institucional, desde el momento en que han de replantearse su estructura para responder a las actuales exigencias normativas<sup>10</sup>, como en el de la gestión de la protección de datos. Entre estas obli-

---

7 Vid. Terrón Santos, Daniel y Domínguez Álvarez, José Luis, *i-Administración pública, sistemas algorítmicos y protección de datos*, Iustel, Madrid, 2022, p. 82.

8 Como afirma el preámbulo de la LOPDGDD (V), “[e]s preciso tener en cuenta que la mayor novedad que presenta el Reglamento (UE) 2016/679 es la evolución de un modelo basado, fundamentalmente, en el control del cumplimiento a otro que descansa en el principio de responsabilidad activa, lo que exige una previa valoración por el responsable o por el encargado del tratamiento del riesgo que pudiera generar el tratamiento de los datos personales para, a partir de dicha valoración, adoptar las medidas que procedan”.

9 Vid. Jiménez Asensio, Rafael: “El nuevo marco normativo de la protección de datos personales: su aplicación a las entidades locales”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2018*, 10 (2019), p. 323.

10 Fernández Rodríguez, José Julio, “Capítulo III. Delegado de Protección de Datos”, en VV.AA., *Comentarios a la nueva Ley de Protección de Datos. Ley Orgánica 5/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales*, Dilex, Madrid, 2020, pp. 127-128.

gaciones figura la de designar un DPD, una de las piezas clave del sistema institucional de la protección de datos diseñado por el RGPD dado que su mediación se hace indispensable para la implementación de un gran número de las medidas preventivas o proactivas contempladas en el marco normativo diseñado por aquél<sup>11</sup>. Las Universidades públicas (y privadas), en consecuencia, no han escapado del cumplimiento de estas obligaciones, pues en su gestión diaria de cientos de datos personales no están exentas del cumplimiento del binomio normativo RGPD/LOPDGDD<sup>12</sup>.

En atención a estas premisas, a continuación vamos a centrar nuestra atención, aún de manera telegráfica, en escrutar si la autonomía universitaria puede verse condicionada como consecuencia de la implantación de la figura del DPD. Esta perspectiva, lo adelantamos ya, revela que nuestro propósito es sumamente modesto al quedar fuera de nuestro alcance el análisis de la generosa casuística de los diferentes problemas que suscita la tutela del derecho fundamental a la protección de datos en el ámbito universitario. La perspectiva que ahora interesa se ciñe a despejar el interrogante acerca de si la existencia de este tipo de figuras mejoran o empeoran el sistema de control de las instituciones y sirven, en consecuencia, como frenos o límites al poder de los órganos internos universitarios, significativamente de los rectorados. Esta perspectiva nos ha hecho extender el ámbito subjetivo de atención a otras Universidades públicas, no centrándonos exclusivamente al análisis de las que forman parte del objeto del proyecto de investigación en que se enmarca este trabajo –Universidad Nacional de Educación a Distancia y Universidades de Valladolid, Rey Juan Carlos y del País Vasco–. A estos efectos, la sistemática de la exposición se estructura en dos partes: en primer lugar, como pórtico del objeto de análisis, resulta conveniente

---

11 En este sentido se manifiestan las “Directrices sobre los delegados de protección de datos (DPD)”, *Grupo de Trabajo sobre protección de datos del artículo 29*, disponible en el sitio: [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index_en.htm), p. 4 –desde ahora GT29–, grupo de trabajo que tras la entrada en vigor del RGPD se integró en el Comité Europeo de Protección de Datos. Asimismo, Piñar Mañas, José Luis, “Introducción. Hacia un nuevo modelo europeo de protección de datos”, en Piñar, José Luis (dir.), *Reglamento General de Protección de Datos. Hacia un nuevo modelo europeo de privacidad*, Reus, Madrid, 2016, p. 20.

12 Bajo el régimen jurídico vigente con la hoy derogada LOPD se pudo afirmar, con razón, que las Universidades eran un inmenso fichero para la gestión de los cientos de miles de datos personales que trataban diariamente, así Villaverde Menéndez, Ignacio, “Universidad y protección de datos personales”, en González García, Julio V. (dir.), *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*, Civitas/Thomson Reuters, Madrid, 2009, p. 1003.

partir de la formulación de dos interrogantes previos: qué se entiende por DPD y cuáles son las premisas esenciales de su configuración organizativa (2); y, en segundo lugar, partiendo del contenido esencial de la autonomía universitaria, centraremos nuestra atención tanto en la configuración funcional como en la organizativa del DPD y su posible condicionamiento de la actividad de los órganos internos universitarios (3).

## II. DELEGADO DE PROTECCIÓN DE DATOS Y GOBERNANZA DE LA UNIVERSIDAD

La figura del DPD se inserta en la estructura organizativa universitaria por aplicación de las previsiones del RGPD, incorporándose a un modelo de gobernanza universitaria cuyo contenido normativo corresponde determinar al legislador en desarrollo de la autonomía de la que gozan las Universidades. De acuerdo con ello, para tener una imagen lo más precisa de cómo puede condicionar a dicha autonomía la inserción del DPD en la organización interna universitaria resulta conveniente conocer qué se entiende por DPD, confirmar su carácter obligatorio y, a continuación, desgranar los requisitos esenciales de su configuración organizativa.

### II.1. Aproximación a la figura de DPD

A pesar de que la figura del DPD no es nueva en la normativa previa al RGPD y a la LOPDGDD<sup>13</sup>, con ambas normas adquiere un valor primordial en el enfoque proactivo diseñado por el legislador europeo<sup>14</sup>. Sin perjuicio de ello, lo cierto es que ninguna de las dos normas mencionadas contiene precepto alguno en el que se defina qué ha de entenderse por tal figura. No obstante, a partir del considerando 97 del RGPD es posible hilvanar algunas características que conforman el estatuto jurídico de

---

13 “Directrices sobre los delegados de protección de datos (DPD)”, *op. cit.*, p. 4. Su origen se encuentra en Alemania, en la ley federal de protección de datos personales (BDSG 1977), de donde pasará a la Directiva 95/46/CE, sobre ello, por todos, Recio Gallo, Miguel, “El Delegado de Protección de Datos”, en Piñar Mañas, José Luis (dir.), *Reglamento General de Protección de Datos: hacia un nuevo modelo europeo de privacidad*, Reus, Barcelona, 2016, pp. 369-374.

14 Durán Cardo, Belén, “La posición del delegado de protección de datos en la organización: un aspecto clave para el cumplimiento de sus funciones (comentario al artículo 38 RGPD y a los artículos 36 y 37 LOPDGDD)”, en Troncoso Reigada, A (dir.), *Comentario al Reglamento General de protección de Datos y a la Ley Orgánica de protección de datos y garantía de los derechos digitales*, I, Civitas/Thomson Reuters/Aranzadi, Madrid, 2021, p. 2303.

la figura que nos ocupa que pueden servir de patrón para confeccionar su definición. En concreto, el mencionado considerando toma como referencia un doble punto de partida: orgánico y funcional. En cuanto al primero, el DPD: (i) puede ser empleado o no del responsable del tratamiento; mientras que desde el punto de vista funcional, el DPD: (ii) asesora al responsable o encargado del tratamiento, (iii) es una persona con conocimientos especializados en Derecho y la práctica en materia de protección de datos, y, finalmente, (iv) debe desempeñar sus funciones y cometidos de manera independiente. De acuerdo con ello, desde un planteamiento orgánico-funcional, Gamero Casado concibe al DPD como “una persona con conocimientos técnicos especializados del Derecho y de la práctica de protección de datos, que asesora al responsable y, en su caso, al encargado de tratamiento y supervisa el cumplimiento del RGPD en su organización, careciendo de poderes ejecutivos y ostentando una posición independiente mediante la que asesora acerca de la legislación de protección de datos y revisa las medidas adoptadas por la organización, a fin de verificar su adecuada ejecución y cumplimiento”<sup>15</sup>.

A mayor abundamiento, de estas características de su estatuto jurídico, Jiménez Asensio ha llamado la atención sobre la naturaleza proactiva y reactiva de las funciones encomendadas al DPD por el RGPD, poniendo especial énfasis en la primera de ellas, al calificarla de “primordial”, dado que “en su marco le corresponde examinar la organización (los tratamientos de datos que en ellas se llevan a cabo) para verificar que las medidas de protección de datos implantadas son adecuadas en función de la naturaleza, el alcance, el contexto y los fines del tratamiento”; mientras que la tarea reactiva, resultaría accesoria y complementaria de la anterior, pues “le lleva a participar en los procesos de reclamación que eventualmente se materialicen en relación con el tratamiento de datos de la organización”<sup>16</sup>.

Como puede apreciarse, existe una imbricación directa entre la figura del DPD y la organización en la que desarrolle las tareas que le encomienda el RGPD. Por ello, como precisa Martínez, es posible identificar una

---

15 Cfr. Gamero Casado, Eduardo, “El Delegado de Protección de Datos en las Administraciones Públicas: ombudsperson de los datos”, en Jiménez de Cisneros, Francisco Javier (dir.), *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*, Vol. I, Aranzadi, 2018, p. 270.

16 Cfr. Jiménez Asensio, Rafael, *La aplicación del Reglamento (UE) de Protección de Datos en la Administración Pública: especial referencia a los entes locales*, IVAP, Oñati, 2018, p. 99.

serie de principios básicos que el DPD ha de trasladar a la organización en el desarrollo de sus tareas proactiva y reactiva: (i) debe transmitir verticalmente, desde el equipo directivo al último de los trabajadores, una idea de compromiso; (ii) debe diseñar una arquitectura de cumplimiento normativo que funcione sin fisuras, lo que obliga a comprometerse con un análisis riguroso y transparente del modelo de gestión y su incidencia en el tratamiento de información personal; (iii) debe formar y comprometer a todo el personal; y, finalmente (iv) debe incorporar a sus procesos los aspectos básicos de la protección de datos desde el diseño y por defecto. En consecuencia, el DPD desempeña un papel central como dinamizador de los procesos indispensables para asegurar la adecuada implementación de las exigencias del RGPD no actuando contra su organización<sup>17</sup>, sino, por el contrario, como una ventana de oportunidad, como coadyuvante del proceso de transformación organizativa que requiere el modelo proactivo de gestión de datos personales consagrado en el RGPD<sup>18</sup>.

Llegados a este punto debemos hacer constar que la existencia del DPD resulta obligatoria en las Universidades, tanto públicas como privadas, desde el momento en que tales instituciones tienen la consideración de “responsables del tratamiento” de datos personales a los efectos del artículo 4.7 RGPD, al realizar numerosísimos tratamientos de datos en los términos del artículo 4.2 RGPD<sup>19</sup>. Obligación que se deduce implícitamente de las

---

17 Cfr. Martínez, Ricard, “Capítulo XII. El delegado de protección de datos”, en Rallo Lombarte, Artemi (dir.), *Tratado de Protección de Datos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, p. 2.

18 Jiménez Asensio, Rafael, *Introducción al nuevo marco normativo de la protección de datos en el sector público*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2019, p. 173.

19 Así, Sanz Larruga, Francisco Javier, “El delegado de protección de datos: algunas claves para su implantación en las Universidades españolas”, en López Ramón, Fernando; Rivero Ortega, Ricardo; Fernando Pablo, Marcos Matías (coords.), *Organización de la Universidad y la Ciencia*, Instituto nacional de Administración Pública, Madrid, 2018, pp. 678-679. El artículo 4.2 RGPD define el “tratamiento” como “cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre los datos personales o conjuntos de datos, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción”, mientras que el artículo 4.7 RGPD considera “responsable del tratamiento” a “la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determine los fines y los medios del tratamiento”. Que las Universidades llevan a cabo un sinnúmero de tratamientos de datos personales resulta una obviedad, a mero título de ejemplo puede aludirse al extenso elenco de actividades incluidas en el Registro de Actividades de Tratamiento de

---

la Universidad de Zaragoza en el que figuran 217 actividades de tratamiento inscritas desde 2018 hasta 2021, o el de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), que distingue, hasta la fecha, 90 clasificadas en generales y específicas. Entre las primeras se incluyen: el acceso a la Universidad; acción social; Alumni –en relación con los antiguos alumnos y profesores–; archivo universitario; asesoría jurídica; atención de emergencias; aula informática; ayudas a la investigación y movilidad Investigadora; becas y ayudas al estudio; campus virtual; centros y departamentos; Complumedia –que tiene por fin el desarrollo de actividades académicas, cursos y eventos de formación en línea por medio de tecnologías de la información–; contratación; convenios relaciones institucionales; cooperación al desarrollo; correo y servicios electrónicos; cultura, deporte y extensión universitaria; Defensor Universitario; devolución enseñanzas regladas; directorio Web; docencia y evaluación en línea; donaciones COVID-19; empleo joven; emprendedores; estudiantes visitantes y refugiados; estudios de doctorado; estudios de grado; estudios de formación permanente; estudios oficiales de posgrado, evaluación de la calidad; formación del personal de administración y servicios, gestión económico-financiera; grupos de investigación; igualdad de género; inclusión y diversidad; inspección de servicios; inteligencia institucional; jornadas y eventos; movilidad internacional; Ope –en relación con la orientación profesional y realización de encuestas para empleabilidad–; órganos de gobierno y representación; participación de expertos en medios de comunicación; patrocinio y mecenazgo; personal de administración y servicios; personal de apoyo a la investigación; personal docente e investigador; personal investigador; prevención de riesgos laborales; profesor y colaborador honorífico; protocolo COVID19. Gestión de presencias con fines de prevención sanitaria; procesos electorales; registro electrónico, sede electrónica, portafirmas y gestor de expedientes; residencia colegios mayores; selección de personal y provisión de puestos; servicio de publicaciones; servicios casa del estudiante, sistema de cita previa; sugerencias y quejas; suscripción a noticias y listas de distribución; tarjeta universitaria; teletrabajo; títulos universitarios oficiales; transparencia y acceso a la información; tribuna complutense; Universidad para mayores; usuarios de actividades deportivas; usuarios del archivo general; videovigilancia y control de accesos; y, finalmente, voluntariado. Mientras que en el caso de las actividades específicas se incluyen las relacionadas con análisis clínicos; accesos especiales; actividad asistencial; Hospital clínico veterinario; Biblioteca –BUC–; BIOIMAC –en relación con la evaluación de solicitudes de personal investigador para la prestación de servicios, consistentes en la realización de experimentos en las instalaciones de BioImaC–; consultas de logopedia; consultas de optometría; consultas de podología; consulta psicológica; control de seguimiento docente en Facultad de Derecho; diagnóstico y tratamiento de patologías oftálmológicas; donación voluntaria de cuerpo; estancia de formación HCV; Imedia; jornadas y conferencias Facultad de Informática; jornadas y seminarios del Centro de Formación Permanente; medicina del deporte; microscopía electrónica –ELECMI–; odontológico general; y, por último, portal de producción científica de la UCM. La clasificación de las actividades de tratamiento, como es natural, no es homogénea, de modo que, a mero título de ejemplo, mientras que la Universidad del País Vasco distingue entre actividades de gestión y de investigación, la de Castilla-La Mancha sistematiza 10 tipos de actividades: comunicación institucional; cultura, deporte y extensión universitaria; docencia y gestión académica; gestión administrativa y recursos humanos; gestión económica; investigación; promoción institucional; servicios generales; tecnologías y comunicaciones; y, finalmente, transferencia e innovación. Con relación a los tratamientos en la Universidad, es imprescindible, el Informe del Gabinete Jurídico de la AEPD 010601/2019, disponible en

<https://www.aepd.es/es/informes-y-resoluciones/informes-juridicos>

letras a) y b) del artículo 37.1 RGPD para las Universidades públicas y privadas, respectivamente, y explícitamente del artículo 34.1.b) LOPDGDD que contempla el deber de que tales instituciones designen un DPD. En definitiva, como afirma la AEPD, de este último precepto se “extrae la obligatoriedad de la designación de un DPD en relación con la *multiplicidad de tratamientos* de datos a los que se refiere, respondiendo así a las exigencias derivadas de la naturaleza y características de dichos tratamientos, que imponen la necesidad del nombramiento del delegado en orden a la mejor garantía del cumplimiento *proactivo* de la normativa de protección de datos”<sup>20</sup>.

## II.2. Capacitación, recursos e independencia

El DPD desempeña un papel de singular importancia pues sobre él va a recaer la responsabilidad de configurar un sistema organizativo que permita al responsable del tratamiento ejercer su actividad en el marco y respeto de la legislación en materia de protección de datos. La designación de un DPD por la Universidad se trata de una cuestión eminentemente organizativa que precisa la concurrencia de tres requisitos exigidos por la normativa europea relacionados con su capacitación, la existencia de recursos necesarios para el desempeño de sus funciones y la garantía de su independencia<sup>21</sup>. Requisitos que no sólo han de concurrir en el momento de proceder a designar al DPD, sino que han de mantenerse a lo largo de todo el periodo en que éste desarrolle sus funciones en la Universidad y cuya concurrencia se estima indispensable para garantizar el funcionamiento de este tipo de figura encaminadas a limitar el ejercicio del poder de los órganos de gobierno<sup>22</sup>.

---

20 Informe de la AEPD 0037/2020, evacuado por el Gabinete Jurídico de la Agencia en relación con determinadas cuestiones vinculadas con el nombramiento de DPD, p. 6, disponible en <https://www.aepd.es/es/informes-y-resoluciones/informes-juridicos>

21 En este sentido, véanse, entre otros, los Informes de la AEPD 036833/2019, pp. 3-8 y 0037/2020, pp. 6-13, disponibles en <https://www.aepd.es/es/informes-y-resoluciones/informes-juridicos>

22 En este sentido, Jiménez Asensio ha destacado que para que funcionen con éxito las denominadas Autoridades Independientes o, en el caso de nuestro ordenamiento, las Autoridades Administrativas Independientes a las que se encomienda la función revisora de la Administración respecto de la tutela de derechos constitucionales –AEPD, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, etc.–, resulta necesario garantizar tanto la salvaguarda de su independencia,

En primer lugar, para el cumplimiento de las funciones de asesoramiento, supervisión y cooperación que tiene encomendadas –artículos 39 RGPD y 36 a 37 LOPDGDD– el propio Reglamento exige unos requisitos de capacitación del DPD: debe tratarse de una persona con elevados conocimientos técnicos y una experiencia profesional contrastada en el ámbito del Derecho y las nuevas tecnologías –artículo 37.5 RGPD–. A pesar de que este último precepto no lo señale expresamente, quien ejerza como DPD debe tener formación en una gran variedad de conocimientos que abarque los tres ámbitos que se aluden en el mismo –jurídico, técnico y profesional–, que se traduce en que posea un amplio conocimiento de la normativa en materia de protección de datos, que tenga formación en tecnologías de la información y de la comunicación y, finalmente, que posea habilidades en lo relativo a la gestión y dirección de proyectos y recursos humanos así como conocimientos relativos a la organización y gestión de las tecnologías de la información<sup>23</sup>. Requisitos cuyo cumplimiento puede acreditarse por cualquier medio voluntario de certificación, según se desprende del artículo 35 LOPDGDD<sup>24</sup>.

La necesidad de dotar al DPD de los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones, en segundo lugar, se recoge como una obligación del responsable del tratamiento en el artículo 38.2 del RGPD<sup>25</sup>. Esta obli-

---

como que las personas que se designen dispongan de competencias profesionales acreditadas, en *Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones*, Marcial Pons, Madrid, 2016, p. 222. Con todas las cautelas posibles, estimo razonable trasladar este esquema al caso del DPD que, en la práctica, ha sido asumido por la AEPD al abordar en distintos informes los problemas relacionados con su designación como veremos a continuación.

23 Cfr. Santamaría Ramos, Francisco José, “La designación del delegado de protección de datos (comentario al artículo 37 RGPD y al artículo 34 LOPDGDD)”, en Troncoso Reigada, Antonio (dir.), *Comentario al Reglamento General de Protección de Datos y a la Ley Orgánica de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales*, I, Civitas/Thomson/Reuters, Madrid, 2021, p. 2258-2261.

24 La AEPD ha elaborado el *Esquema de certificación de Delegados de Protección de Datos de la Agencia Española de Protección de Datos (Esquema AEPD-DPD)*, de 23 de diciembre de 2019, versión 1.4, que tiene por objeto establecer las condiciones y requisitos que conforman y regulan el funcionamiento del Esquema de Certificación de Personas para la categoría “Delegado de Protección de Datos”, recogida en la sección 4 del Capítulo IV del RGPD y las interrelaciones entre los diferentes agentes implicados en dicha certificación bajo condiciones de acreditación.

25 Precepto a tenor del cual “[e]l responsable y el encargado del tratamiento respaldarán al delegado de protección de datos en el desempeño de las funciones mencionadas en el artícu-

gación se concreta por las Directrices del GT29 en los siguientes aspectos que merece la pena traer a colación en este momento: (i) apoyo activo a la labor del DPD por parte de la alta dirección, en nuestro caso, por el rectorado; (ii) tiempo suficiente para que el DPD cumpla con sus funciones, especialmente cuando se designa un DPD interno a tiempo parcial o un DPD externo que ejerce su función de manera complementaria a otras obligaciones; (iii) apoyo adecuado en cuanto a recursos financieros, infraestructura (locales, instalaciones, equipos) y personal, según se requiera; (iv) comunicación oficial de la designación del DPD a todo el personal para garantizar que su existencia y función se conozcan dentro de la organización; (v) acceso necesario a otros servicios, como recursos humanos, departamento jurídico, tecnologías de la información, seguridad, etc., de modo que el DPD pueda recibir apoyo esencial, aportaciones e información de dichos servicios; (vi) formación continua; y, por último, (vii) en función del tamaño y estructura de la organización, puede ser necesario establecer un equipo de DPD (un DPD y su personal). En esos casos, deben delimitarse con claridad la estructura interna del equipo y las tareas y responsabilidades de cada uno de sus miembros<sup>26</sup>.

Finalmente, en tercer lugar, no podemos pasar por alto que la finalidad del DPD es coadyuvar a la adecuada aplicación y generalización del modelo de responsabilidad proactiva diseñado en el RGPD, lo que en la praxis se traduce en el deber de velar por la protección de los derechos y libertades de las personas en el seno de la organización que lo ha designado<sup>27</sup>. Para alcanzar ese objetivo es indispensable, según proclama el considerando 97 del RGPD, que el DPD se encuentre en condiciones de desempeñar sus funciones y cometidos de manera independiente<sup>28</sup>. El RGPD no lleva a cabo una proclamación formal de la independencia del DPD, limitándose

---

lo 39, facilitando los recursos necesarios para el desempeño de dichas funciones y el acceso a los datos personales y a las operaciones de tratamiento, y para el mantenimiento de sus conocimientos especializados”.

26 “Directrices sobre los delegados de protección de datos (DPD)”, *op. cit.*, pp. 15-16.

27 Durán Cardo, Belén, “La posición del delegado de protección de datos en la organización: un aspecto clave para el cumplimiento de sus funciones (comentario al artículo 38 RGPD y a los artículos 36 y 37 LOPDGDD)”, *op. cit.*, 2305.

28 Esta perspectiva funcional es reiterada por la AEPD al advertir en distintos Informes que “[e]n las normas jurídicas que regulan la figura del delegado de protección de datos, se configuran

los apartados 2 y 3 del artículo 38 a respaldar sus funciones y a evitar que reciban instrucciones, siendo la LOPDGDD, en su artículo 36.2, la que realiza dicha proclamación, lo que supone avanzar un paso más allá de la norma europea<sup>29</sup>.

Los elementos que salvaguardan la independencia del DPD aparecen diseminados en el binomio RGPD/LOPDGDD, pudiendo enumerarse los siguientes: i) obligación del responsable y encargado del tratamiento de que no reciba ninguna instrucción en lo que atañe al desempeño de sus funciones; ii) no cabe la destitución ni la sanción por el responsable o encargado por el desempeño de sus funciones –artículo 38.3 RGPD–, salvo que incurriera en dolo o negligencia grave en su ejercicio –artículo 36.2 LOPDGDD–; iii) ha de rendir cuentas directamente al más alto nivel jerárquico del responsable o encargado del tratamiento –artículo 38.3 RGPD<sup>30</sup>; iv) deben evitarse los conflictos de intereses –artículo 36.2 LOPDGDD–, tal y como veremos a continuación (*infra* 3.1.1); y, por último, (v) cuando aprecie la existencia de una vulneración relevante en materia de protección de datos ha de documentarla y comunicarla inmediatamente a los órganos de administración y dirección del responsable o encargado del tratamiento –artículo 36.4 LOPDGDD–. En definitiva, la clave de bóveda del sistema está en considerar a la independencia como una garantía de la actuación del DPD, lejos de injerencias o conflictos de interés por el desempeño de otras funciones, sin que aquélla implique ausencia de responsabilidad alguna del propio DPD<sup>31</sup>.

---

el requisito de su independencia como consustancial al desempeño de sus funciones”, entre otros, *vid.* Informe AEPD 0037/2020, p. 18.

29 Fernández Rodríguez, José Julio, “Capítulo III. Delegado de Protección de Datos”, *op. cit.*, p. 135.

30 Este mandato se ha traducido en la práctica, siguiendo las Directrices del GT29 sobre DPD, en la elaboración de un Informe anual que se traslada al rector y se publica en la *web* institucional de la Universidad.. Su estructura y sistemática varía notablemente, con modelos que se limitan a enumerar sencillamente las actividades realizadas, a los casos más completos, con una técnica expositiva y sistemática encomiable, en que se recogen detalladamente las actividades desarrolladas en la anualidad correspondiente con un carácter omnicompreensivo.

31 Así, Recio Gayo, Miguel, “El delegado de protección de datos”, *op. cit.*, p. 385.

El nombramiento del DPD, en definitiva, es una decisión del responsable del tratamiento –la Universidad, en nuestro caso–, que se lleva a cabo en un marco normativo muy amplio que le deja márgenes considerables de decisión, apreciando la AEPD su pertinencia siempre que se cumpla con los requisitos de capacitación, suficiencia de medios, disponibilidad e independencia que establece el RGPD, y que se garantice que dicho DPD participa de forma adecuada y en tiempo oportuno en todas las cuestiones relativas a la protección de datos personales, atendiendo a los requisitos de suficiencia de medios. De este modo, lo esencial no es el número de DPD, ni siquiera que estos formen parte de la organización del responsable del tratamiento<sup>32</sup>, sino que lo relevante es que los mismos reúnan los requisitos de capacitación e independencia que les permitan desarrollar adecuadamente las funciones que el RGPD les asigna. Así, concluye la AEPD, las funciones que tiene encomendadas “podrán desarrollarse eficazmente si se cumple con los requisitos de capacitación al proceder a la designación del DPD y se le dota de los recursos necesarios, incluido, como señala el Grupo del Artículo 29 un equipo de DPD (un DPD y su personal), equipo que deberá ser proporcional al tamaño y estructura de la organización, así como a la sensibilidad, complejidad y cantidad de los datos que una organización trata, debiendo garantizarse la disponibilidad del DPD de modo que los interesados puedan contactar con él, así como comunicarse con las autoridades de protección de datos”<sup>33</sup>.

### III. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y CONFIGURACIÓN FUNCIONAL Y ORGÁNICA DEL DPD

#### III.1. Autonomía universitaria: contenido y límites

El DPD, en consecuencia, ha de designarse obligatoriamente para formar parte de un sistema de gobernanza de las Universidades públicas que, como es de sobra conocido, viene preordenado por el reconocimiento de la garantía constitucional de su autonomía, no obstante no encontrarse regulado con detalle su contenido específico en la propia Constitución, pues su artículo 27.10 remite a la ley la determinación de cuál ha de ser el

---

32 Informe AEPD 100/2019, de 11 de febrero de 2020.

33 Informe AEPD 0037/2020, disponible en <https://www.aepd.es/es/informes-y-resoluciones/informes-juridicos>

mismo. En concreto, la razón de ser de la autonomía universitaria es la protección de la libertad académica, en su manifestación de libertad de enseñanza, estudio e investigación, frente a todo tipo de injerencias externas, garantizando la libertad de ciencia, en todo caso, en sus vertientes individual e institucional –referida a cada Universidad– (desde la STC 26/1987, F.J. 4), correspondiendo por imperativo constitucional al legislador precisar y desarrollar esa autonomía, determinando y reconociendo a las Universidades las facultades precisas que aseguren la libertad académica –SSTC 130/1991, de 6 de junio y 187/1991, de 3 de octubre–.

Esta tarea se ha concretado, en el ámbito organizativo interno, en el artículo 2 de la LOU que identifica como contenido propio de la autonomía universitaria, entre otros, la elaboración de sus Estatutos y la posibilidad de crear por las Universidades públicas, en virtud de su capacidad de autoorganización, órganos adicionales de gobierno y administración a los expresamente previstos en la propia LOU<sup>34</sup>. Por lo que atañe, en primer lugar, a la autonomía estatutaria, baste recordar en este momento que el Estatuto universitario no es un mero desarrollo ejecutivo de la LOU, sino una disposición en la que se abordan las propias opciones organizativas y funcionales de cada universidad en el marco de lo dispuesto en la legislación. El carácter estatutario de las normas propias universitarias, dotadas de un espacio de autodisposición en el marco de la ley, se manifiesta de manera explícita y rotunda en las SSTC 55/1989, de 23 de febrero y 130/1991, de 6 de junio, caracterizándose, según el Tribunal Constitucional, por dos notas distintivas: i) tener un campo propio delimitado por la ley en sentido formal que actúa como límite externo infranqueable y delimitador de la competencia autónoma; y ii) porque expresa decisiones de ordenación y configuración propias, fruto de opciones adoptadas en el seno de la autonomía funcional universitaria<sup>35</sup>. De este modo, los estatutos son reglamentos

---

34 En el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario –en adelante, LOSU– el contenido de la autonomía universitaria figura en el artículo 3, contemplando su apartado 2.c) una novedad que guarda relación con la autonomía orgánica, al disponer que, en los términos de la propia ley, la autonomía de las universidades comprende y requiere “la determinación de su organización y estructuras, incluida la creación de organismos y entidades que actúen como apoyo para su actividades”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie A, núm. 111-1, de 1 de julio de 2022*.

35 Parejo Alfonso, Luciano, *Organización y poder de organización. Las potestades organizatoria y reglamentaria del complejo orgánico-funcional Gobierno y Administración*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 150-151 y 234.

autónomos, esto es, la ley produce una vinculación negativa a la potestad normativa universitaria, cuya legitimidad viene determinada por su no oposición a las leyes, dotándolos de un amplio ámbito de normación<sup>36</sup>. Mientras que, en cuanto respecta a la autonomía organizativa, en segundo lugar, la estructura de las Universidades públicas, que han de recoger los respectivos Estatutos, en relación con los órganos de gobierno, se aborda en el artículo 13 LOU que distingue entre los colegiados –el Consejo Social, el Consejo de Gobierno, el Claustro Universitario, la junta de Facultad o Escuela y el Consejo de Departamento– y los unipersonales –el Rector, Vicerrectores, Secretario, Gerente, Decanos de Facultad y Directores de Escuela, Directores de Departamentos y, finalmente, Directores de institutos Universitarios de Investigación–. Por último, la Disposición adicional decimocuarta LOU aborda la figura del Defensor universitario como garante del respeto a los derechos y libertades de los profesores, estudiantes y personal de administración y servicios ante la actuación de los diferentes órganos y servicios universitarios.

En los dos ámbitos a los que nos venimos refiriendo, el estatutario y de organización, la autonomía universitaria está sujeta a límites, justificados en algún bien jurídico-constitucional, procedentes de decisiones normativas y ejecutivas del Estado y de las Comunidades Autónomas, pues son a estas instancias a las que corresponde llevar a cabo su diseño institucional. En este sentido, por lo que atañe a la figura del DPD encontramos una primera limitación al poder de los rectorados en el momento de ejercer la potestad estatutaria. Como ya hemos tenido ocasión de apuntar, el diseño legal del DPD se lleva cabo por el legislador europeo, configurándose como una pieza clave del entramado institucional de un modelo proactivo de tutela del derecho fundamental de protección de datos de carácter personal que resulta de aplicación a todos los Estados miembros y a una pluralidad de organizaciones y entidades públicas y privadas. En consecuencia, los órganos de gobierno universitarios tienen un escaso margen para regular cuestiones relacionadas con aspectos de este derecho fundamental salvo, acaso, la adaptación de algunos procedimientos específicos a las peculiaridades

---

36 Entre otros, Torres Muro, Ignacio, *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 70; Cámara Villar, Gregorio, “La autonomía universitaria en España hoy, entre el mito y al realidad”, *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 44, 2012, pp. 82-83; y Vidal Prado, Carlos, *Crisis económica, estabilidad presupuestaria y autonomía financiera de la Universidades*, Tecnos, Madrid, 2018, pp. 80-81.

internas y estructura particular de la Universidad de que se trate, siempre en el marco del binomio RGPD/LOPDGDD<sup>37</sup>, dado que la primera razón por la que cabe limitar la autonomía universitaria es la existencia de un derecho fundamental –por todas, STC 26/2016, F.J.6–.

En este sentido, en los Estatutos de la Universidad Rey Juan Carlos no se efectúa mención alguna al derecho de protección de datos<sup>38</sup>, mientras que en los de la UPV/EHU, UNED y Valladolid las referencias se hacen por reenvío a la legislación general en materia de protección de datos. Así, en el caso de la UPV/EHU, el artículo 14 de sus Estatutos remite sin más a la legislación general en la materia las tareas relacionadas con la “recogida, tratamiento, derechos de acceso, rectificación y cesión de datos de carácter personal contenido en los archivos de la UPV/EHU”<sup>39</sup>. Por su parte, en el caso de la UNED, se configura como un derecho de los estudiantes el relativo a la protección de datos personales, “conforme a lo establecido en la legislación vigente”<sup>40</sup>. Mientras que, por último, en el supuesto de la Universidad de Valladolid los recientes estatutos de 2020, adaptados al binomio RGPD/LOPDGDD, por una parte, enumeran en su artículo 128 como un derecho de la comunidad universitaria –integrada por el personal docente e investigador, los estudiantes y el personal de administración y servicios, según define el artículo 127– el relativo a la protección de sus

---

37 A mero título de ejemplo, puede mencionarse el Reglamento de Protección de Datos de la Universidad de Huelva, aprobado en Consejo de Gobierno de 17 de marzo de 2021 –BOJA n.º 63, de 6 de abril–, que tiene por objeto, en el marco normativo diseñado por el binomio RGPD/LOPDGDD, “establecer los principios generales que deben regir los tratamientos de datos en la Universidad de Huelva en orden a velar por el cumplimiento de este nuevo régimen de protección de datos”.

38 Tanto en la redacción original, aprobada por Decreto 22/2003, de 27 de febrero (BOCM, n.º, 54, de 5 de marzo), como en su modificación operada por Decreto 28/2010, de 20 de mayo (BOCM, n.º 137, de 10 de junio).

39 Decreto 17/2011, de 15 de febrero, por el que se aprueban los estatutos de la Universidad del País Vasco / Euskal herriko Unibertsitatea (BOPV, n.º 38, de 24 de febrero).

40 Real Decreto 1239/2011, de 8 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (BOE, n.º. 228, de 29 de septiembre). La previsión de la protección de datos como un derecho de los estudiantes, o de la comunidad universitaria, ha saltado desde las normas estatutarias al PLOSU, pues su artículo 33.m) reconoce como derecho de los estudiantes el de “la seguridad de los medios digitales y a la garantía de los derechos fundamentales en Internet”.

datos personales y la garantía de sus derechos digitales y, por otra parte, en su disposición transitoria quinta, se proclama el compromiso de la Universidad dirigido a reforzar “la transparencia de su actividad pública y a la protección de los datos personales, de acuerdo con la legislación europea y estatal”, previendo expresamente su último inciso que contará con un DPD “en los términos previstos en la legislación vigente”<sup>41</sup>.

Por otra parte, en lo que respecta a los límites relacionados con la organización interna, la LOU impone a los estatutos la creación y puesta en funcionamiento de los distintos órganos de gobierno en los términos, carácter, composición, funciones y competencias que el mismo texto legal predetermina, lo que implica que el espacio de autoorganización de cada Universidad se circunscribe a dos ámbitos específicos. De un lado, a completar la regulación de los distintos órganos necesarios, sin desnaturalizar las previsiones legales sobre el particular y, de otro lado, a crear y regular otros órganos complementarios de los anteriores sin afectar la posición y función de los mismos en el sistema diseñado por la LOU<sup>42</sup>.

Como ha tenido ocasión de precisar el Tribunal Constitucional desde su primera jurisprudencia sobre la materia, la autonomía universitaria en cuanto a su potestad estatutaria y organizativa tiene una serie de límites impuestos en relación con lo que los legisladores –estatal y autonómicos– consideren “estructuras básicas”. De modo que quedan fuera de la actuación de las Universidades la creación de estructuras organizativas básicas –STC 106/1990, de 6 de junio–, sin perjuicio de que la legislación universitaria debe disponer de un elevado margen de flexibilidad para que pueda «cada Universidad, conocedora de sus límites, sus necesidades, sus posibilidades reales y sus preferencias, y ponderando todas estas circunstancias, decidir cómo configurar sus “órganos básicos” de investigación y enseñanza

---

41 Estatutos de la Universidad de Valladolid, aprobados por Acuerdo 111/2020, de 30 de diciembre, de la Junta de Castilla y León (BOCYL, n.º 269, de 31 de diciembre). El preámbulo de los Estatutos insiste en este carácter vicarial de la regulación universitaria cuando argumenta que la modificación estatutaria obedece, además de a la reformas de la legislación específica educativa, al reforzamiento de la protección de los datos personales que se ha incorporado en la reciente legislación estatal “transponiendo en gran parte normas y principios de la Unión Europea”.

42 Cfr. Parejo Alfonso, Luciano, “El sistema de gobierno universitario”, *op. cit.* p. 222.

(STC 156/1994, de 23 de mayo)»<sup>43</sup>. No obstante lo anterior, lo cierto es que tanto el legislador estatal como los autonómicos en el ejercicio de competencias constitucionales y estatutarias pueden establecer órganos de existencia obligatoria en las Universidades dirigidas tanto a gestionar asuntos de índole estrictamente académica<sup>44</sup>, como relacionados con la promoción, defensa y garantía de derechos y libertades constitucionales ejercidos en el seno de las Universidades o, incluso, con la organización administrativa interna de las mismas<sup>45</sup>. Esta opción de política legislativa puede considerarse, razonablemente, que condiciona la acción política de los rectorados y equipos de gobierno, pues desde la legislación estatal se preordena la implantación de una estructura organizativa con carácter obligatorio, además de establecer el deber de sufragarse por las propias Universidades, comprometiendo la garantía constitucional de la autonomía, al ocupar el espacio estatutario que corresponde, en todo caso, completar a los órganos de gobierno de la Universidad. Este tipo de actuaciones, no obstante, no ha merecido reproche alguno de constitucionalidad cuando se han llevado a cabo en relación con otras entidades que gozan de garantía constitucional de su autonomía, como es el caso de los municipios, al considerar el Alto Tribunal que aquélla, en cuanto garantía de los elementos esenciales o núcleo primario del autogobierno, «no otorga a los municipios una potestad de autoorganización ilimitada, ni les dota de total libertad para decidir sobre cualesquiera órganos distintos a los que derivan directamente del art. 140 CE» –STC 103/2013, de 25 de abril–.

---

43 *Ibidem.*, pp. 29-30.

44 A modo de ejemplo, las Comisiones de Doctorado previstas en el Real Decreto 778/1998, de 30 de abril, por el que se regula el tercer ciclo de estudios universitarios, la obtención y expedición del título de Doctor y otros estudios de postgrado, cuya creación en todas las Universidades ha sido objetada por Sosa Wagner por su afectación a la autonomía universitaria, en Sosa Wagner, Francisco, *El mito de la autonomía universitaria*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2005, pp. 124-125.

45 Un ejemplo gráfico de lo dicho es el artículo 43 del LOSU que aborda la creación obligatoria de distintas unidades básicas relacionadas con derechos y libertades constitucionales –de igualdad, de diversidad, de servicios de salud y acompañamiento psicopedagógico y servicios de orientación profesional– o con aspectos de gestión interna –unidades de inspección de servicios–, que se unen a las preexistentes Defensorías Universitarias, para las que habrán de dotarse los recursos humanos y económicos suficientes.

Desde este planteamiento, en suma, se pretende llamar la atención sobre una primera limitación del poder de los rectorados en este ámbito, dado que la existencia de un bien jurídico-constitucional prevalente –el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal– y su regulación por una norma de Derecho europeo directamente aplicable, se impone como una obligación transversal a las Universidades, conminándolas a satisfacer una serie de requisitos –designación obligatoria del DPD y garantías de proveer medios y recursos suficientes y de independencia en el desarrollo de sus funciones– que condicionan su poder de dirección y decisión. No obstante, los términos genéricos y abiertos en los que está diseñada la figura del DPD dejan amplios márgenes de decisión al equipo rectoral en los aspectos funcional y organizativo como veremos a continuación.

### III.2. Configuración funcional y límites

Las funciones del DPD se abordan en el artículo 39.1 RGPD, sin perjuicio de que resulte necesario acudir a otros preceptos del mismo, así como a la LOPDGDD, para tener una visión completa de las tareas que ejercen y que pueden llegar a limitar o condicionar el poder de decisión de los rectorados. Siguiendo una sistemática similar a la empleada por el RGPD, las funciones del DPD pueden agruparse como sigue.

*i) Funciones consultivas*, consistentes en informar y asesorar al responsable o al encargado del tratamiento y a los empleados que se ocupen del tratamiento de las obligaciones que les incumben en virtud del RGPD y de otras disposiciones de protección de datos de la Unión o de los Estados miembros –artículo 39.1.a RGPD–. El objetivo de esta tarea consiste en asesorar al responsable y al encargado del tratamiento, así como a los distintos miembros de la comunidad universitaria, cuando la legislación de protección de datos suscite dudas aplicativas o interpretativas ante situaciones concretas –una amenaza, una reclamación, elaboración de normas o un incumplimiento<sup>46</sup>. A mayor abundamiento, esta perspectiva debe completarse, en

---

46 Situaciones que pueden obedecer a múltiples causas como, a modo de ejemplo, la pandemia de COVID-19, que ha tenido una incidencia directa e inmediata sobre la actividad universitaria y, en consecuencia, en el ámbito de la protección de datos, dado que ha generado la aparición de nuevas actividades *on line* que han traído consigo nuevos tratamientos de datos personales –docencia *on line*, exámenes *on line*, generalización de reuniones *on line* y videoconferencias, etc.–, sobre ello puede consultarse el *Informe Delegada de Protección de Datos Universidad de Sevilla 2020*, Universidad de Sevilla, p. 3. En este ámbito cabe destacar que la CRUE propuso a

primer lugar, con las previsiones contempladas en el artículo 39.1.c, respecto a su papel en la evaluación de impacto prevista en su artículo 35.1, que corresponde realizar al responsable del tratamiento cuando sea probable que un tipo de tratamiento, específicamente si utiliza nuevas tecnologías, por su naturaleza, alcance, contexto o fines, entrañe un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas<sup>47</sup>; y en segundo lugar, con las previsiones de otros preceptos del RGPD, como el artículo 30, del que se deriva su intervención en la creación y mantenimiento del Registro de Actividades de Tratamiento, asesorando sobre la estructura del mismo, las reglas de mantenimiento, su complitud y precisión<sup>48</sup>.

ii) *Funciones de supervisión de lo dispuesto en el RGPD* –artículo 39.1.b– y de las políticas del responsable o del encargado del tratamiento en materia de protección de datos personales, incluida la asignación de responsabilidades, la concienciación y formación del personal que participa en las operaciones de tratamiento y en las auditorias correspondientes. Se trata, no cabe duda alguna, de la función que puede suscitar mayores condicionamientos o limitaciones al poder de decisión y dirección de los rectorados, dado que la supervisión ejercida por el DPD implica la elaboración de documentos en los que valore las medidas implantadas por aquéllos pudiendo, en su caso, sugerir las mejoras que estime pertinentes, aunque carece de poderes ejecutivos. No obstante lo anterior, este papel superior o de control debe matizarse si nos atenemos al tenor literal de la previsión contemplada en

---

diferentes Delegados de Protección de Datos de distintas Universidades la formación de un grupo de trabajo para elaborar un documento de carácter general y conjunto para todas ellas relacionado con la situación provocada por la pandemia relacionado con la docencia y evaluación *on line*, el teletrabajo y la investigación, que fue publicado bajo el título *Guía sobre la Protección de datos en el ámbito universitario en tiempos de COVID 19*, disponible en <https://www.upf.edu/documents/213315042/213326001/Guia+CRUE+Grupo+DPD-+FAQS+-COVID19+-+v1.0.pdf>

47 Las “Directrices” del GT29 recomiendan que el responsable del tratamiento busque el asesoramiento del DPD, entre otras, en las siguientes cuestiones: (i) si debe llevarse a cabo o no una evaluación de impacto relativa a la protección de datos; (ii) qué metodología debe seguirse al llevar a cabo una evaluación de impacto; (iii) si debe realizarse la evaluación de impacto en la propia organización o subcontratarse; y, finalmente, (iv) qué salvaguardas (incluidas medidas técnicas y organizativas) deben aplicarse para mitigar cualquier riesgo para los derechos e intereses de los interesados.

48 *Vid.* Recio Gayo, Miguel, “El delegado de protección de datos”, *op. cit.*, p. 382; y Simón Castellano, Pere, *El desempeño de las funciones de Delegado de Protección de Datos*, *op. cit.*, p. 78.

el artículo 36.4 LOPDGDD que establece la obligación del DPD de documentar y comunicar “inmediatamente” a los órganos de administración y dirección del responsable o encargado del tratamiento la existencia de una vulneración relevante en materia de protección de datos. Como puede apreciarse, la vulneración no se comunica a la AEPD, autoridad de control con poderes sancionadores, sino a la propia dirección de la Universidad, lo que deja traslucir que lo que pretende el legislador europeo es incentivar el cumplimiento de la normativa desde una perspectiva preventiva para lo cual resulta determinante la figura del DPD.

En virtud del criterio mantenido por la AEPD<sup>49</sup>, puede incluirse en esta función una tarea que no aparece en el artículo 39 RGPD, como es su intervención en las reclamaciones ante las autoridades de protección de datos, estatal y autonómicas, que insten los afectados por el incumplimiento de las normas en materia de protección de datos –artículo 37 LOPDGDD–, configurándolo como una instancia previa obligatoria<sup>50</sup>. En efecto, en caso de que exista un DPD, el afectado puede, con carácter previo a la presentación de la reclamación ante la AEPD, o las autoridades autonómicas correspondientes, dirigirse a aquél que dispondrá de un plazo de dos meses para comunicar al interesado la decisión que hubiera adoptado. Sin perjuicio de lo anterior, el afectado puede presentar la reclamación directamente ante la autoridad de control, que podrá remitirla al DPD correspondiente a fin de que responda en el plazo de un mes. Como se ha observado, se trata de una opción de política legislativa destinada a articular mecanismos alternativos de resolución de conflictos que conceden protagonismo a la organización, dado que la intervención del DPD, en el primer caso, puede acabar con el problema denunciado, mientras que en el segundo su dictamen puede valorarse por la autoridad de control para decidir si sanciona o no<sup>51</sup>.

---

49 Vid Informe AEPD 0194/2017 y las consideraciones que formula Durán Cardo sobre la atribución de nuevas funciones al DPD en “La posición del delegado de protección de datos en la organización...”, *op. cit.*, pp. 2318-2320.

50 *Vid.* Martínez, Ricard, “Capítulo XII. El delegado de protección de datos”, *op. cit.* p. 11.

51 Gamero Casado, Eduardo, “El delegado de protección de datos...”, *op. cit.*, p. 274. La praxis pone de relieve que ambos mecanismos son empleados con normalidad. Así, en el caso de la Universidad de Alicante, se presentaron dos reclamaciones ante la Delegación de Protección de Datos en el curso 2021/20222, según consta en la memoria anual correspondiente, mientras que en el caso de la Universidad Complutense, en igual periodo académico, se

iii) *Función de cooperación con la autoridad de control y actuación como punto de contacto* –artículos 39.1.d y e–. El DPD resulta esencial para mediar entre el responsable y los encargados y subencargados de tratamiento o entre el responsable y la autoridad de control –AEPD– o, finalmente, entre el responsable y los interesados o afectados por una eventual afectación de su derecho a la protección de datos por un tratamiento realizado en el seno de la Universidad<sup>52</sup>, perfil de mediación que se ha visto acentuado con el artículo 65 LOPDGDD que le atribuye ese carácter en el procedimiento de admisión a trámite de las reclamaciones sobre posibles vulneraciones de la normativa de protección de datos ante la AEPD.

La posible afectación a la actividad del rectorado por el DPD debe atemperarse en atención, al menos, a dos motivos. Por un lado, porque las funciones enumeradas en el artículo 39.1 RGPD, en cualquier caso, deben desempeñarse “prestando la debida atención a los riesgos asociados a las operaciones de tratamiento, teniendo en cuenta la naturaleza, el alcance, el contexto y fines del tratamiento” –artículo 39.2–, de modo que la actuación del DPD debe servir para garantizar que el tratamiento de los datos no puede ocasionar una merma de los derechos y libertades de los interesados, correspondiendo, en suma, al responsable o encargado del tratamiento, considerando el criterio y asesoramiento profesional del DPD en cada caso, quien deba adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho fundamental a la protección de datos<sup>53</sup>. Y, por otro lado, porque el propio RGPD dispone expresamente que el principio de responsabilidad proactiva lo debe cumplir el responsable del tratamiento –artículos 5.2 y 24.1

---

presentaron tres reclamaciones ante la AEPD directamente, informando la Universidad y concluyendo la autoridad de control con el archivo de las denuncias a tenor de la memoria anual correspondiente.

52 La función relativa a la cooperación con la autoridad de control se desarrolla, entre otros extremos, respecto del ejercicio de los derechos reconocidos en los artículos 12 y siguientes del RGPD. Las cifras de este tipo de procedimientos tramitadas anualmente varían notablemente, oscilando entre los 226 de la Universidad de Zaragoza, según se desprende del *Informe Anual 2021 de la Unidad de Protección de Datos*, los 147 de la Universidad Complutense de Madrid, a tenor de la *Memoria del Curso 2021/2022 de la Oficina de la Delegada de Protección de Datos*, o, finalmente, los 11 tramitados en el mismo periodo de tiempo por la Universidad de Alicante, como consta en la *Memoria de Actividades realizadas por la Delegación de Protección de Datos durante el Curso Académico 2021-2022*.

53 Cfr. Recio Gayo, Miguel, “El delegado de protección de datos”, *op. cit.*, p. 383.

RGPD–, de forma que es a éste al que se le atribuye el deber de garantizar el cumplimiento de la normativa de protección de datos y demostrar este cumplimiento frente a posibles interesados<sup>54</sup>.

### III.3. Configuración organizativa y límites

#### III.3.1. ¿DPD interno o externo?

El artículo 37.6 RGPD prevé que el DPD podrá ser miembro de la plantilla del responsable o del encargado del tratamiento, en cuyo caso será un DPD interno, o bien “desempeñar sus funciones en el marco de un contrato de servicios”, lo que implica que la organización respectiva dispone de un DPD externo.

Los motivos que determinan decantarse por cualquiera de las dos opciones mencionadas obedecen a distintas razones y presentan consecuencias diferentes. La designación de un DPD externo se ha percibido como una fórmula que permite distanciarlo del seno de una concreta organización para conferirle una dimensión de controlador y asesor externo, potenciando su independencia, neutralidad y confidencialidad, previniendo eventuales conflictos de intereses<sup>55</sup>. Por otra parte, desde una perspectiva práctica, el nombramiento de un DPD interno se basa en la existencia de un número reducido de tratamiento de datos que no justificaría la contratación de un profesional experto en la materia<sup>56</sup>. Si bien esta afirmación, que resulta perfectamente válida en el caso de organizaciones de base privada de reducido tamaño y número de tratamientos, en el caso de las Universidades debe matizarse si acudimos, precisamente, a la práctica que dichas instituciones han seguido en la designación de DPD. La heterogeneidad de modelos seguidos es evidente dado que nos encontramos con una casuística generosa que abarca desde los supuestos de Universidades con gran número de alumnos y una estructura organizativa considerable –artículo 7 LOU–, que realizan numerosos tratamien-

54 Cfr. Durán Cardo, Belén, “La posición del delegado de protección de datos en la organización...”, *op. cit.*, pp. 2329-2330.

55 Gamero Casado, Eduardo, “El delegado de protección de datos...”, *op. cit.*, p. 280.

56 Puyol Montero, Javier, *La figura del Delegado de Protección de Datos (DPD)*, Aferre Editor, Barcelona 2020, p. 65.

tos y que cuentan con DPD internos<sup>57</sup>, hasta los casos de Universidades de tamaño más reducido en cuanto a Escuelas, Facultades y número de alumnos que disponen de un DPD externo<sup>58</sup>, y no faltan casos en que la Universidad contaba con un DPD externo y posteriormente ha designado a uno interno<sup>59</sup>.

En el caso del DPD interno se plantea la posibilidad de si puede desarrollar otras funciones en el seno de la organización en la medida en que podría llegar a cuestionarse su independencia. El artículo 38.6 RGDPD prevé, en términos generales, que “podrá desempeñar otras funciones y cometidos”, correspondiendo al responsable o encargado del tratamiento garantizar que las mismas no den lugar a un conflicto de intereses. De este modo, puede considerarse que nada impide que pueda desempeñar otras tareas y funciones en su jornada laboral siempre que no den lugar a conflicto de intereses. Por ello, quedarían excluidas las tareas propias de dirección de otros órganos, así como tampoco de órganos de gobierno, desvinculándose al máximo, siempre y cuando sea posible, de los órganos de gobierno unipersonales y de la gerencia, puesto que son éstos los que en su condición de responsables del tratamiento deciden sobre los fines y medios del tratamiento<sup>60</sup>. En este mismo sentido se ha manifestado el GT29 que establece en sus directrices sobre los DPD que la apreciación de conflicto de intereses debe considerarse caso a caso debido a la estructura organizativa específica de cada organización<sup>61</sup>. También en esta ocasión la praxis nos revela

---

57 Entre las que cabe mencionar los casos de las Universidades de Sevilla, Valencia y Complutense de Madrid.

58 A mero título de ejemplo, las Universidades de Burgos, León, Oviedo, Jaén y Córdoba.

59 Como es el caso de la Universidad de Vigo en la que en el período 2018 a 2019 el DPD era externo, una persona jurídica, y a partir de esa fecha se designó una DPD interna.

60 Cfr. Simón Castellano, Pere, *El desempeño de las funciones de Delegado de Protección de Datos. Gestión de procesos críticos y casos prácticos*, Wolters Kluwer-Bosch, Madrid, 2018, p. 76.

61 Y concluyen las Directrices afirmando que “[c]omo norma general, los cargos en conflicto dentro de una organización pueden incluir los puestos de alta dirección (tales como director general, director de operaciones, director financiero, director médico, jefe del departamento de mercadotecnia, jefe de recursos humanos o director del departamento de TI) pero también otros cargos inferiores en la estructura organizativa si tales cargos o puestos llevan a la determinación de los fines y medios del tratamiento. Asimismo, también puede surgir un conflicto de intereses, por ejemplo, si se pide a un DPD que represente al responsable o

supuestos en que el DPD interno de la Universidad desarrolla otras tareas a las propias de su cometido en materia de protección de datos en el seno de la misma organización como, a título de ejemplo, en los casos en que se compatibiliza con tareas docentes y de investigación o con el desempeño de funciones burocráticas de gestión en la estructura administrativa universitaria<sup>62</sup>. Esta opción organizativa resulta perfectamente viable siempre y cuando el desempeño de las nuevas actividades no dé lugar a un conflicto de intereses, situación que se producirá cuando el DPD ocupe un cargo en la organización que le lleve a determinar los fines y medios del tratamiento de datos personales<sup>63</sup>, afectando tanto a su configuración como a su adscripción o dependencia orgánica o funcional, esto es, “ni puede depender de alguien distinto de la alta dirección, ni puede ejercer funciones directivas que impliquen tomas de decisiones sobre fines o medios”<sup>64</sup>.

En el caso de que la Universidad se decante por un DPD externo, que puede tener vinculación universitaria si se emplea la vía del artículo 83 LOU, baste recordar ahora que resulta esencial definir las estipulaciones del contrato de servicios, cuanto menos, en lo que atañe a la duración del mandato; las garantías prestadas por la persona física que ejercerá el cargo en lo relativo a los requisitos y principios que reúne para ejercer el cargo; el detalle de las funciones, obligaciones y competencias a que se encuentra sometido el DPD; el detalle de las obligaciones a que se encuentra sometido

---

al encargado del tratamiento ante los tribunales en casos relacionados con la protección de datos”, en “Directrices sobre los delegados de protección de datos (DPD)”, *op. cit.*, p. 18.

62 A mero título de ejemplo, y salvo error por nuestra parte derivado de la información publicada en la página *web* de la Universidad de La Rioja, la DPD de esta Universidad además de haber sido designada para dicha tarea el 24 de mayo de 2018, consta que desempeña el puesto de Subdirectora de la Unidad de Administración Electrónica y Simplificación Administrativa, información disponible, respectivamente, en <https://www.unirioja.es/protecciondatos/DPD.shtml> y [https://www.unirioja.es/servicios/uaesa/quienes\\_somos.shtml](https://www.unirioja.es/servicios/uaesa/quienes_somos.shtml). Por su parte, en el caso del DPD de la Universidad de Málaga, éste desempeña también el cargo de Secretario General de la institución.

63 Como ponen de manifiesto las “Directrices sobre los delegados de protección de datos (DPD)”, *op. cit.*

64 En este sentido, cfr., Martínez, Ricard, “Capítulo XII. El Delegado de Protección de Datos”, *op. cit.*, p. 9.

da la Universidad que contrata al DPD; y la regulación de las situaciones en las que el DPD podrá ser destituido de su cargo<sup>65</sup>.

En este ámbito, finalmente, si nos atenemos a la estructura orgánica universitaria derivada de los artículos 7 y 13 LOU, puede suscitarse la cuestión relacionada con la designación de un único DPD o de varios, opción organizativa a la que se alude en el artículo 37.3 RGPD para las autoridades u organismos públicos con una enorme flexibilidad<sup>66</sup>. Así, a mero ejemplo ilustrativo, puede traerse a colación que en la Universidad de Valladolid hay un DPD para la universidad y otro para la Fundación General Universidad de Valladolid, entidad con personalidad jurídica. La AEPD, con carácter general, ha sentado la doctrina que en los casos de designación obligatoria que establece la LOPDGDD –artículo 34, entre los que figuran las Universidades–, debe realizarse un nombramiento para las entidades que se encuentren en tales supuestos. No obstante, concluye precisando que corresponde al responsable del tratamiento valorar la procedencia de designar uno o varios DPD, debiendo, en cualquier caso, y esto es lo importante, garantizar en todo momento su independencia y disponibilidad, que cumple con los requisitos de capacitación adecuados y cuenta con los medios personales y materiales necesarios para la realización de sus funciones y que participa de forma adecuada en todas las cuestiones relacionadas con la protección de datos<sup>67</sup>.

### *III.3.2. ¿DPD unipersonal o con estructura organizativa?*

La designación de un DPD interno de nueva creación presenta alguna contrapartida relacionada con la organización, dado que ésta ha de dotar de recursos humanos, económicos y materiales adecuados y suficientes a las nuevas funciones y atribuciones efectuadas, atendiendo a la propia organización del DPD de manera individual o como nueva estructura dentro de la organización<sup>68</sup>. De manera que, atendiendo al tamaño y estructura

---

65 Santamaría Ramos, F.J., “La designación del delegado de protección de datos (comentario al artículo 37 RGPD y al artículo 34 LOPDGDD)”, *op. cit.*, p. 2256.

66 Martínez. Ricard, “Capítulo XII. El Delegado de Protección de Datos”, *op. cit.*, p. 7.

67 Informe AEPD 036833/2019.

68 Puyol Montero, Javier, *La figura del Delegado de Protección de Datos (DPD)*, *op. cit.*, p. 66.

de la Universidad puede designarse un DPD unipersonal o ser necesario establecer un equipo de DPD –el DPD y su personal–. Para estos casos, considera la AEPD, debe delimitarse con claridad la estructura interna del equipo y las tareas y responsabilidades de cada uno de sus miembros<sup>69</sup>.

En consecuencia, la praxis pone de relieve la existencia de una pluralidad de posibilidades organizativas. En una aproximación meramente orientativa pueden advertirse supuestos tanto de DPD unipersonal, es el caso de la Universidad Pública de Navarra, como de DPD individuales adscritos a la Secretaría General de la Universidad –País Vasco, Salamanca, Valladolid, Huelva, Murcia o Extremadura<sup>70</sup>–, pasando por los casos en que la función de DPD se asigna directamente a un órgano unipersonal, como en el caso de la Universidad de Málaga en que la tarea de DPD se atribuye directamente al Secretario General.

Junto a los supuestos anteriores no faltan los casos en que se ha creado una Oficina de Protección de Datos con una estructura administrativa propia, configurándose como una unidad de la Secretaría General así, en las Universidades de Granada, Barcelona, Universidad Autónoma de Madrid<sup>71</sup>. En estos casos hay que tener en cuenta que el acceso a los datos personales, a los procesos de tratamiento, así como la capacidad inspectora en el ámbito de la organización a la que se refiere su actividad, corresponderá siempre al DPD y no al personal adscrito a su “soporte” según ha adver-

---

69 Y de manera similar, “cuando la función de DPD la ejerza un proveedor de servicios externo, un grupo de personas que trabaje para dicha entidad podrá realizar de manera eficaz las funciones de DPD como equipo, bajo la responsabilidad de un contacto principal designado para el cliente”, *vid.* el Informe de la AEPD 036833/2019, p. 8, disponible en <https://www.aepd.es/es/informes-y-resoluciones/informes-juridicos>.

70 En este último caso, con rigor digno de mención y buena técnica, mediante Resolución de 21 de marzo de 2019 del Rector de la Universidad de Extremadura se delega en el Secretario General la dependencia funcional del Delegado de Protección de Datos de la Universidad de Extremadura (DOE, nº 62, de 29 de marzo de 2019). Favorable a la adscripción a la Secretaría General se manifiesta Sanz Larruga, Francisco Javier, “El delegado de protección de datos...”, *op. cit.*, p. 682.

71 Con la denominación de “Servicio de Seguridad Jurídica de la Información y Protección de Datos” y dependencia orgánica de la Secretaría General.

tido la AEPD<sup>72</sup>. Sin que falten ejemplos en los que la función de DPD se asigna a un órgano colegiado, como en el caso de la Universidad de Almería en que las funciones de DPD son asumidas por la denominada Comisión de Seguridad Informática y Protección de Datos, integrada por la Secretaria General, que la preside, la Directora del Gabinete Jurídico, que actúa como vicepresidenta, un Jefe de Servicio de Información y Registro que actúa como secretario, y ocho vocales<sup>73</sup>.

### III.3.3. Publicidad del DPD

El artículo 37.7 RGPD dispone que las organizaciones deben poder proporcionar los datos de contacto genéricos del DPD, no hace falta comunicar su nombre y apellido, sino meramente un canal para poder dirigirse al mismo de forma efectiva. Para cumplir con este mandato resultaría suficiente publicar en la correspondiente web una dirección de correo electrónico o una dirección postal. En cualquier caso, la Universidad debe poder decidir el nivel de información que quiere proporcionar a sus empleados, estudiantes, proveedores, etc., para garantizar que la comunicación con las partes interesadas es fluida a la par que se respeta el anonimato de la persona física que actúa como DP<sup>74</sup>.

La práctica nos proporciona, en términos generales, dos modelos por los que se han decantado las Universidades públicas española en este concreto aspecto. Por una parte figuran las Universidades que no publican el nombre ni apellidos del DPD —entre otras, País Vasco, Salamanca, Valladolid, Extremadura, Rovira i Virgili, Girona, Castilla-La Mancha, Carlos III—.

---

72 En este sentido se manifiesta la conclusión Tercera del Informe de la AEPD 002995/2019, elaborado por su Gabinete Jurídico sobre determinadas cuestiones vinculadas al nombramiento del DPD. Su texto puede consultarse en <https://www.aepd.es/es/informes-y-resoluciones/informes-juridicos>

73 En concreto, se trata del Vicerrector de Transformación Digital; Director del STIC; Vicerrector de Innovación y Proyectos; Director de Secretariado de Innovación Docente, Enseñanza Virtual y Formación PDI; Jefe de Área de Sistemas y Atención a Usuarios; Jefe de Proyecto de Información Estratégica; Administrador de Servicios de Red y Seguridad TIC; Administrador de Espacios y Servicios Comunes; y, por último, la Administradora del Archivo General.

74 Esta perspectiva favorable al anonimato en Simón Castellano, Pere, *El desempeño de las funciones del Delegado de Protección de Datos*, op. cit., p. 72.

Mientras que, por otra parte, pueden mencionarse las que sí llevan a cabo tal tarea —entre ellas, las de Huelva, Granada, Valencia, Alicante, Universidad Autónoma de Barcelona, Pompeu Fabra, Universidad Pública de Navarra, Universidad Autónoma de Madrid, Rey Juan Carlos o Murcia—.

A pesar de que, como ya se ha indicado, el artículo 37.7 RGPD no requiere que los datos de contacto publicados incluyan el nombre del DPD, a tenor de las Directrices del GT29 hacerlo podría ser una práctica recomendable, aunque, en última instancia, corresponde al responsable o al encargado del tratamiento y al DPD decidir si es necesario o útil en cada circunstancia concreta. No obstante lo anterior, lo cierto es que existen argumentos para publicar el nombre y apellidos del DPD si acudimos al Derecho positivo. Por lo pronto, el nombre del DPD ha de facilitarse a la autoridad de control y a los interesados cuando se produce una violación de seguridad de los datos personales —33.3.b) RGPD—, también ha de comunicarse a la autoridad de control a fin de que actúe como punto de contacto entre la organización en la que desempeña sus funciones y aquella —39.1.e) RGPD— y, finalmente, entre las obligaciones de publicidad activa que contempla el artículo 6 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, figura la que corresponde a las Universidades de publicar su estructura organizativa, que incluirá “un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional”.

Al inicio de estas páginas nos preguntábamos si la existencia de figuras relacionadas con la tutela y garantía de derechos fundamentales, como el caso del DPD, mejoran o empeoran el sistema de control de las instituciones y sirven, por lo tanto, como frenos o límites del poder de sus órganos ejecutivos. A nuestro modo de ver, la respuesta es afirmativa en lo que atañe a la existencia del DPD en las Universidades. Es cierto que, en virtud del deferente diseño de esta figura por el RGPD/LOPDGDD, el equipo rectoral dispone de un amplio margen para implementar aspectos funcionales y organizativos del DPD que se adapten a sus preferencias político-organizativas, a la estructura y dimensión de la Universidad de que se trate, etc. Pero ello no obsta a sostener que, desde ese mismo binomio normativo, se imponen tanto límites al equipo rectoral —obligatoriedad de la designación de un DPD—, como se fijan garantías destinadas a preservar el desempeño de las funciones e independencia del DPD que coadyuvan a mejorar la calidad democrática de las instituciones en la medida en que se

trata de evitar la acumulación excesiva de poder por un órgano ejecutivo sin control alguno. Hace apenas cuatro años que existe la obligación legal de designar un DPD en las Universidades, período quizás algo reducido para formular un categórico juicio de valor sobre el resultado y efectividad práctica de esta figura, pero los casos examinados apuntan moderadamente hacia el optimismo.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- Cámara Villar, Gregorio, “La autonomía universitaria en España hoy, entre el mito y la realidad”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 44, 2012, pp. 67-109.
- *Directrices sobre los delegados de protección de datos (DPD)*, adoptadas el 13 de diciembre de 2016. Revisadas por última vez y adoptadas el 5 de abril de 2017, Grupo de Trabajo sobre la protección de Datos del Artículo 29. 16/ES WP 243, rev. 1.
- Durán Cardo, Belén, “La posición del delegado de protección de datos en la organización: un aspecto clave para el cumplimiento de sus funciones (comentario al artículo 38 RGPD y a los artículos 36 y 37 LOPDGDD)”, en Troncoso Reigada, A (dir.), *Comentario al Reglamento General de protección de Datos y a la Ley Orgánica de protección de datos y garantía de los derechos digitales*, I, Civitas/Thomson Reuters/Aranzadi, Madrid, 2021, pp. 2301-2334.
- Fernández Rodríguez, José Julio, “Capítulo III. Delegado de Protección de Datos”, en VV.AA., *Comentarios a la nueva Ley Orgánica de Protección de Datos. Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos y Garantía de los Derechos Digitales*, Dilex, Madrid, 2020, pp. 125-141.
- Gamero Casado, E, “El Delegado de Protección de Datos en las Administraciones Públicas: ombudsperson de los datos”, en F.J. Jiménez de Cisneros (dir.), *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*, Vol. I, Aranzadi, 2018, pp. 267-283.
- Jiménez Asensio, Rafael: *Introducción al nuevo marco normativo de la protección de datos personales en el sector público*, IVAP, Oñati, 2019, 228 pp.

- “El nuevo marco normativo de la protección de datos personales: su aplicación a las entidades locales”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 2018, 10, pp. 321-365.
- *Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones*, Marcial Pons, Madrid, 2016, 294 pp.
- Martínez, Ricard, “Capítulo XII. El delegado de protección de datos”, en Rallo Lombarte, Artemi (coord.), *Tratado de protección de datos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, 24 pp.
- Parejo Alfonso, Luciano, *Organización y poder de organización. Las potestades organizatoria y reglamentaria del complejo orgánico-funcional Gobierno y Administración*, Iustel, Madrid, 2009, 267 pp.
- “El sistema de gobierno universitario”, en González García, Juio V. (dir), *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*, Civitas/ Thomson Reuters, Madrid, 2009, pp. 205-250.
- Piñar Mañas, José Luis, “Introducción: hacia un nuevo modelo de protección de datos”, en J.L. Piñar (dir.), *Reglamento General de Protección de Datos. Hacia un nuevo modelo europeo de privacidad*, Reus, Madrid, 2016, pp. 15-22.
- Puyol Montero, Javier, *La figura del Delegado de Protección de Datos (DPD)*, Aferre Editor, Barcelona 2020, 355 pp.
- Recio Gallo, Miguel, “El Delegado de Protección de Datos”, en J.L. Piñar Mañas (dir.), *Reglamento General de Protección de Datos: hacia un nuevo modelo europeo de privacidad*, Reus, Barcelona, 2016, pp. 367-387.
- Rodríguez Álvarez, José Luis, “Artículo 18.4”, en Pérez Tremps, Pablo y Saiz Arnaiz, Alejandro (Dirs.), *Comentario a la Constitución Española. 40 aniversario 1978-2018. Libro homenaje a Luis López Guerra*, I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 441-454.
- Santamaría Ramos, Francisco José, “La designación del delegado de protección de datos (comentario al artículo 37 RGPD y al artículo 34 LOPDGGDD)”, en A. Troncoso Reigada (dir.), *Comentario al Reglamento*

*General de Protección de Datos y a la Ley Orgánica de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales*, I, Civitas/Thomson/Reuters, Madrid, 2021, pp. 2237-2265.

- Sanz Larruga, Francisco Javier, “El delegado de protección de datos: algunas claves para su implantación en las Universidades españolas”, en López Ramón, Fernando; Rivero Ortega, Ricardo; Fernando Pablo, Marcos Matías (coords.), *Organización de la Universidad y la Ciencia*, Instituto nacional de Administración Pública, Madrid, 2018, pp. 675-685.
- Simón Castellano, Pere, *El desempeño de las funciones de Delegado de Protección de Datos. Gestión de procesos críticos y casos prácticos*, Wolters Kluwer-Bosch, Madrid, 2018, 168 pp.
- Sosa Wagner, Francisco, *El mito de la autonomía universitaria*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2005, 173 pp.
- Terrón Santos, Daniel y Domínguez Álvarez, José Luis, *i-Administración pública, sistemas algorítmicos y protección de datos*, Iustel, Madrid, 2022, 258 pp.
- Torres Muro, Ignacio, *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, 171 pp.
- Villaverde Menéndez, Ignacio, “Universidad y protección de datos personales”, en González García, Julio V. (dir.), *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*, Civitas/Thomson Reuters, Madrid, 2009, pp. 1003-1041.
- Vidal Prado, Carlos, *Crisis económica, estabilidad presupuestaria y autonomía financiera de las Universidades*, Tecnos, Madrid, 2018, 157 pp.
- Zambonino Pulito, María, “Naturaleza, régimen jurídico y gobernanza de las Universidades. Algunos condicionantes para una posible reforma”, en Zambonino Pulito, María (dir.), *Buen gobierno y buena administración en las Universidades Públicas*, Iustel, Madrid, 2020, pp. 23-61.



# **EL PAPEL DE LOS SINDICATOS EN LA UNIVERSIDAD: JUNTA DE PERSONAL Y COMITÉ DE EMPRESA**

Graciela López de la Fuente

*Universidad de Valladolid*

**SUMARIO: I. LA ORGANIZACIÓN SINDICAL EN LA UNIVERSIDAD: I.1. La Representación Unitaria: Junta de personal y Comité de Empresa. – I.2. La Representación Sindical: secciones sindicales. – I.3. La Mesa de Negociación de la Universidad: la participación de los representantes de los trabajadores en la negociación colectiva y en el establecimiento de las condiciones de trabajo. – II. LAS FUNCIONES ATRIBUIDAS A LOS REPRESENTANTES DE LOS TRABAJADORES EN LA UNIVERSIDAD. – III. LA CONSTITUCIÓN DE LA MESA SECTORIAL DE UNIVERSIDADES Y LA PRIORITARIA ELABORACIÓN DEL ESTATUTO DEL PDI. – IV. CONCLUSIONES. – V. BIBLIOGRAFÍA**

## I. LA ORGANIZACIÓN SINDICAL EN LA UNIVERSIDAD

La Universidad además de ser una gran empresa desde el punto de vista cuantitativo por tener una plantilla considerable, desde el punto de vista cualitativo lo es más, por lo fundamental que resulta su contribución a la sociedad. Si la calidad de nuestras universidades depende en gran medida del personal docente e investigador, de acuerdo con el profesor Dávalos, “las relaciones laborales en las universidades son el andamiaje que da apoyo a la vida académica, esencia de la universidad”<sup>1</sup>. La manera en la que se desarrollan las relaciones laborales en el seno de la Universidad repercute directamente en la vida académica con libertad de cátedra y de investigación. Cuestión esencial que se ve asimismo reflejada en el sindicalismo universitario<sup>2</sup>. Por este motivo, resulta interesante conocer la articulación de la representación de las personas trabajadoras de la comunidad universitaria (académicos y administrativos) como una de las piezas clave de su funcionamiento interno.

El presente trabajo pretende mostrar qué papel juegan los sindicatos en la Universidad y si constituyen, dada la organización interna de las universidades, una limitación funcional del poder, que limite la actuación de los Rectorados. Para ello, dada la diversidad de regímenes jurídicos universitarios (uno por cada Universidad), tomaremos en consideración las Universidades de Valladolid (UVa), Rey Juan Carlos, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y Universidad del País Vasco (UPV).

Entre las formas de representación de los trabajadores en las universidades, hay que distinguir, como veremos a continuación, entre la representación unitaria o electiva de todos los trabajadores, que se conforma a través de unos determinados órganos que varían en función del tipo de personal, y la representación de origen sindical que agrupa a los trabajadores afiliados a cada sindicato, que se conforma a través de las secciones sindicales y los delegados sindicales.

---

1 Dávalos, José: “El sindicalismo universitario”. En Kurczyn Villalobos, Patricia y Puig Hernández, Carlos Alberto (coords.): Estudios jurídicos en homenaje al doctor Néstor de Buen Lozano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2003, p. 253.

2 Dávalos, José: *Ob. cit.*, pp. 253-268.

## **I.1. La Representación Unitaria en la Universidad: Junta de personal y Comité de Empresa**

En las universidades conviven dos tipos de personal –el personal laboral y el funcionario– atendiendo a la distinta naturaleza de las relaciones jurídicas que se establecen. En el caso del personal laboral<sup>3</sup>, la regulación de las relaciones con la Universidad se realiza a través de los convenios colectivos y de sus órganos de representación: los Comités de Empresa (al contar con un censo mínimo de 50 trabajadores). Para el personal funcionario de las universidades<sup>4</sup>, según establece el artículo 39 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, el órgano específico de representación es la Junta de Personal (al contar con un censo mínimo de 50 funcionarios).

Además de lo anterior, es necesario distinguir entre el Personal Docente e Investigador (PDI) y el Personal de Administración y Servicios (PAS). El primero, es el Personal que desarrolla las funciones de enseñanza e investigación en las universidades y está compuesto tanto de funcionarios de los cuerpos docentes universitarios como de personal contratado (art. 47 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en adelante LOU)<sup>5</sup>. El segundo, es el Personal que desarrolla la gestión técnica, económica y administrativa, así como el apoyo, asesoramiento y asistencia en el desarrollo de las funciones de la Universidad. Está compuesto por personal funcionario de las escalas de las propias universidades y personal laboral contratado por la propia Universidad, así como por personal funcionario

---

3 Es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos para la Universidad. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

4 Son funcionarios los que han superado un proceso selectivo de oposición y disponen de un nombramiento en el que se reconoce dicha condición. Mantienen una relación estatutaria con la Administración y su relación se rige por el derecho administrativo.

5 En el mismo sentido se les menciona en el artículo 64.1 del Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario. En Boletín Oficial de las Cortes Generales núm. 111-1, de 1 de julio de 2022. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-111-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-111-1.PDF) (consultado el 20 de septiembre de 2022).

perteneciente a los cuerpos y escalas de otras administraciones públicas (art. 73 de la LOU)<sup>6</sup>.

Así, tras las oportunas distinciones del personal universitario, nos encontramos en las universidades con los siguientes órganos de representación del personal: de un lado, el Comité de Empresa de PAS Laboral y el Comité de Empresa de PDI Laboral; de otro lado, la Junta de PAS Funcionario y la Junta de PDI<sup>7</sup>.

También pueden existir distintas comisiones de trabajo tanto de la Junta de PDI como del Comité de empresa para tratar sobre cuestiones específicas relativas a la Seguridad y Salud Laboral, Asuntos Sociales, Igualdad o el Profesorado Emérito entre otros, como es el caso de la UNED<sup>8</sup>.

Igualmente se puede añadir, como es el caso de la Universidad de Valladolid, un Comité Intercentros que reagrupa a representantes de los distintos campus universitarios. A modo de ejemplo, el artículo 63 del II Convenio Colectivo del PDI contratado en régimen laboral de las Universidades Públicas de Castilla y León dispone que: “en aquellas Universidades que tengan centros de trabajo en más de una provincia, se creará un Comité de Empresa Intercentros con representantes de los comités de empresa y delegados de personal de las diferentes provincias donde se hayan realizado las correspondientes elecciones sindicales. En la composición de este Comité Intercentros se mantendrá la proporcionalidad de los sindicatos según los resultados electorales considerados globalmente”. Precisar en cuanto a las funciones del Comité Intercentros que, “salvaguardando las facultades y

---

6 De manera similar se les describe en el artículo 89.1 del Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario.

7 En los términos previstos en la L.R.U., la autonomía de las Universidades comprende, entre otros aspectos, el establecimiento y modificación de sus plantillas y la selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades. El Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, así como la Ley 9/87, de 12 de junio, parcialmente modificada por la 7/90, de 19 de julio, delimitan los ámbitos de negociación y funciones atribuidas a los Comité de Empresa y Juntas de Personal.

8 Véase: [http://portal.uned.es/portal/page?\\_pageid=93,62029288,93\\_62029289&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://portal.uned.es/portal/page?_pageid=93,62029288,93_62029289&_dad=portal&_schema=PORTAL) (consultado el 8 de septiembre de 2022)

funciones que tienen atribuidas los Comités de Centro, tendrá las mismas funciones que éstos, cuando afecten a intereses y competencias de ámbito superior al de centro de trabajo. En ningún caso estará legitimado el Comité Intercentros para representar a la totalidad de trabajadores ante la universidad en aquellas cuestiones que se limiten a un determinado centro de trabajo sin relación con el resto, debiendo ser en esos supuestos el Comité de Centro quien asuma la representación ante la universidad”.

En cuanto a las elecciones a los mencionados órganos de representación del Personal Docente e Investigador y del Personal de Administración y Servicios de la Universidad, que se realizan cada cuatro años, las centrales sindicales llevan un tiempo mostrando su preocupación por una serie de cuestiones que afectan directamente a su legitimidad como representantes. En concreto, existen dificultades a la hora de conformar las listas de candidatos así como de lograr importantes índices de participación en las llamadas “elecciones sindicales”. Lo cual puede deberse a varios factores como son los frecuentes cambios de personal tanto de PDI como de PAS, la poca disponibilidad del PDI para encomendarse en tareas sindicales (abrumado por los procesos de acreditación y la carga excesiva de trabajo), la falta de visualización del sindicato en la universidad o el desinterés generalizado por el fenómeno sindical que se observa en la sociedad y por ende, en el entorno universitario. Es necesario encontrar vía para conectar con el profesorado, incentivar el voto y dar más visibilidad a las labores que realizan los órganos de representación en los centros universitarios.

## **I.2. La Representación Sindical en la Universidad: secciones sindicales**

Junto a la representación unitaria, de origen electivo, la representación de los trabajadores también puede ser de naturaleza sindical. Al respecto, tenemos que considerar la existencia de secciones sindicales en las universidades. Las Secciones Sindicales son los órganos de representación sindical del personal docente e investigador funcionario y contratado así como del personal del personal de administración y servicios funcionario y contratado laboral con implantación en una determinada universidad<sup>9</sup>.

---

9 A modo de ejemplo, en los artículos 49 y 66 de los Estatutos de la Universidad del País Vasco se definen a las secciones sindicales como los órganos de representación sindical del personal

Teniendo en consideración las universidades de referencia, vemos como los sindicatos más representativos a nivel estatal y a nivel de comunidad autónoma están efectivamente implantados en las mismas. En la Universidad de Valladolid, encontramos las siguientes secciones sindicales: Sección Sindical C.S.I –C.S.I.F; Sección Sindical Comisiones Obreras CC.OO; Sección Sindical STES; Sección Sindical Unión General de Trabajadores –FETE-UGT; Confederación General del Trabajo– CGT. En la Universidad del País Vasco, los sindicatos implantados son: CC.OO; CGT-LKN; ELA; LAB; LSB-USO; STEILAS y UGT. En la UNED, cuentan con secciones sindicales los sindicatos UGT, CC.OO, USO UNED, CSIF, CGT y CSIT Unión Profesional-UNED.

En cuanto a sus funciones reconocidas legalmente, las secciones sindicales podrán, en el ámbito del centro de trabajo, celebrar reuniones, recaudar cuotas y distribuir información sindical<sup>10</sup>. Además, las secciones sindicales pertenecientes a los sindicatos representativos podrán disponer de un local sindical provisto de material, mobiliario, medios técnicos ofimáticos y de comunicación para el desarrollo de su actividad<sup>11</sup>.

### **I.3. La Mesa de Negociación de la Universidad: la participación de los representantes de los trabajadores en la negociación colectiva y en el establecimiento de las condiciones de trabajo**

Debido a una tendencia creciente y generalizada de equiparación entre las relaciones funcionariales y laborales en el ámbito de las Universidades, se estimó conveniente la implantación de las denominadas “Mesas de Negociación de las Universidades”, órganos que permiten y propician la convergencia y coordinación de posiciones en materia de recursos humanos y

---

docente e investigador funcionario y contratado así como del personal de administración y servicios funcionario y contratado laboral con implantación en la UPV.

10 Tal y como reconoce el art. 8.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, con carácter general para todas las secciones sindicales (LOLS).

11 Tal y como se reconoce, por ejemplo, en art. 68 del II. Convenio Colectivo del PDI contratado en Régimen Laboral de las Universidades Públicas de Castilla y León, teniendo en cuenta lo previsto por el art. 8.2 de la LOLS.

sirven como foro conjunto para negociar las condiciones de trabajo de todo el personal que presta sus servicios en una determinada Universidad, todo ello sin perjuicio de las funciones atribuidas tanto a los órganos universitarios como a las Juntas de Personal y a los Comité de Empresa.

La Ley 9/87, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, parcialmente modificada por la Ley 7/90, de 19 de julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, da instrucciones concretas para la creación, en el ámbito del personal funcionario de la Mesa General de negociación de la Administración del Estado y la Mesa Sectorial de Universidades (arts. 31 y 32), por lo que constituye un marco de referencia adecuado para promover la colaboración de las organizaciones sindicales en la determinación de las condiciones de trabajo del personal al servicio de las distintas administraciones, permitiendo y promoviendo, en su artículo 40, la constitución de una mesa de negociación en el ámbito de cada Universidad, que respetando las disposiciones antes aludidas pueda negociar las condiciones de trabajo de todo el personal que presta sus servicios en la Universidad.

En cuanto a su composición, la Mesa de Negociación estará compuesta paritariamente, por representantes de la Universidad en cuestión y representantes de las organizaciones sindicales que hayan obtenido el 10% o más de los representantes en el conjunto de los órganos de participación de los trabajadores de esa Universidad. Los miembros de la representación sindical se distribuirán de manera proporcional a la audiencia obtenida por cada sindicato en el total de órganos de representación, garantizándose la participación de todos los sectores de la Universidad (docentes, PAS laboral y PAS funcionario). La composición de la Mesa se verá afectada en función del resultado de las correspondientes elecciones sindicales. Actuará de Presidente de la Mesa de Negociación el Rector de la Universidad o persona en quien delegue.

Ambas partes, la Universidad y la parte sindical, podrán incorporar asesores sin derecho a voto cuando lo consideren procedente. El número de asesores será de uno por cada sindicato y hasta un máximo de tres por la Universidad.

En el caso de la Universidad Rey Juan Carlos, es el artículo 138 de los Estatutos de la URJC el que considera a la Mesa de negociación como “el órgano paritario para la negociación colectiva y para el establecimiento de las condiciones de trabajo de todo el Personal Docente e Investigador, funcionario o contratado y de Administración y Servicios. Estará compuesta paritariamente por representantes de la Universidad Rey Juan Carlos y por representantes de la Junta de Personal Docente e Investigador, Comité de Empresa o Sindicatos. Su organización, funcionamiento y funciones se determinarán reglamentariamente”.

Por su parte, el artículo 177 de los Estatutos de la UNED define a la mesa de negociación como el órgano de participación del personal docente e investigador en la negociación colectiva y en el establecimiento de las condiciones de trabajo. En cuanto a su composición, estará formada por los representantes de la UNED, las organizaciones sindicales más representativas, la Junta de personal docente e investigador y el Comité de empresa. Las materias objeto de negociación serán las que se determinen por la mesa, además de las reguladas en la legislación vigente. Finalmente, la UNED aprobará, cada dos años, planes de acción social para el profesorado, previa negociación en la mesa sectorial de la UNED.

En el caso de la UVa, la Mesa de Negociación estará formada por 12 miembros representantes de forma paritaria de la Universidad de Valladolid y de las organizaciones sindicales que hayan obtenido el 10% o más de los representantes en el conjunto de los órganos de participación de los trabajadores de la Universidad de Valladolid. La representación de las organizaciones sindicales o sindicatos presentes en la Mesa de Negociación será proporcional a su representatividad electoral en el total de órganos de representación de los trabajadores de la Universidad. En el supuesto de que las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal y de Comunidad autónoma no hubieran obtenido representación en la Mesa de Universidad de acuerdo con las condiciones del apartado anterior, se sumarán a la misma un representante por cada organización excluida, y correlativamente a cada uno de éstos otro por la Universidad para el mantenimiento del carácter paritario de la misma. El Rector de la Universidad de Valladolid o persona en quien delegue actuará de Presidente de la Mesa de Negociación. Finalmente, tanto la Universidad como la parte sindical, podrán incorporar asesores sin derecho a voto cuando lo consideren pro-

cedente. El número de asesores será de uno por cada sindicato y hasta un máximo de tres por la Universidad<sup>12</sup>.

## II. LAS FUNCIONES ATRIBUIDAS A LOS REPRESENTANTES DE LOS TRABAJADORES EN LA UNIVERSIDAD

Las funciones de los sindicatos en la Universidad o, mejor dicho, de los órganos de representación de los trabajadores son extensas y tienen que ver principalmente con tres grandes cuestiones: la negociación colectiva de las condiciones de trabajo, las condiciones de acceso al empleo (Comisiones de Selección del PDI) y la defensa de los trabajadores en los conflictos laborales.

En este sentido, el artículo 131.2 de los Estatutos de la Universidad de Valladolid<sup>13</sup> menciona lo siguiente a propósito de las funciones de la representación sindical: “Entre las funciones de los órganos de representación sindical del personal de la Universidad estarán la defensa de los trabajadores en: los conflictos laborales, el acoso en el trabajo y los expedientes disciplinarios”.

Por su parte, los Estatutos de la UPV<sup>14</sup>, en sus artículos 49.3 y 66.3, se determina que entre las funciones de los órganos de representación del personal docente e investigador como de administración y servicios estarán: la negociación colectiva de las condiciones de trabajo, la defensa del personal en los conflictos laborales y en los expedientes disciplinarios a petición expresa de la persona incoada y la participación en la definición de la política de personal, en la elaboración de los criterios para la definición de la Relación de Puestos de Trabajo, así como para la evaluación del personal docente e investigador y en el desarrollo de programas de formación y perfeccionamiento del mismo.

---

12 Véase: [https://www.uva.es/export/sites/uva/1.uva/\\_documentos/Mesa-de-Negociacion.pdf](https://www.uva.es/export/sites/uva/1.uva/_documentos/Mesa-de-Negociacion.pdf) (consultado el 3 de octubre de 2022)

13 Estatutos de la Universidad de Valladolid. Aprobados por Acuerdo 111/2020, de 30 de diciembre, de la Junta de Castilla y León (BOCYL núm. 269, de 31 de diciembre y BOE núm. 19, de 22 de enero).

14 Estatutos de la Universidad de País Vasco. Decreto 17/2011, de 15 de febrero, por el que se aprueban los estatutos de la Universidad del País Vasco (BOPV núm. 38, de 24 de febrero de 2011).

El artículo 137.3 de los Estatutos de la Universidad Rey Juan Carlos establece que corresponde a los órganos de representación de Personal Docente e Investigador: “a) La negociación de sus condiciones de trabajo. b) La defensa del profesorado en los conflictos laborales y en los expedientes disciplinarios. c) La designación de un miembro de los órganos de representación del Personal Docente e Investigador para formar parte de las Comisiones de selección del Personal docente contratado. d) Cualesquiera otros cometidos que contribuyan a la defensa de sus derechos e intereses. e) Cualesquiera otras funciones previstas en la legislación vigente”.

Por último, en los Estatutos de la UNED no hay ningún artículo que detalle las funciones de los órganos de representación. No obstante, se especifican cuáles son dichos órganos en el artículo 176 para el personal docente e investigador funcionario y contratado en régimen laboral y en el artículo 191.2 para la representación del personal de administración y servicios.

Como se observa, no hay grandes diferencias entre las cuatro Universidades. Por ello, tomaremos como referencia la Universidad de Valladolid por ser la que mejor conocemos y el II Convenio Colectivo del PDI contratado en régimen laboral de las Universidades Públicas de Castilla y León que resulta de aplicación, para concretar las funciones que efectivamente desarrollan estos órganos en la Universidad<sup>15</sup>.

La primera función y seguramente una de las más decisivas a la hora de suponer una limitación de poderes en el interior de la Universidad es la negociación colectiva de las condiciones de trabajo, bajo la cobertura del derecho fundamental de libertad sindical (art. 28.1 CE). Desde luego, la negociación colectiva constituye un límite en sí, ya que determinadas materias de índole laboral, económico o sindical deberán regularse mediante acuerdo, excluyéndose, a priori, la vía de la imposición unilateral. Además, el propio contenido de esos acuerdos va a delimitar también la competencia de los órganos de gobierno.

---

15 Mencionar que en noviembre de 2017 se constituyó la Mesa de negociación del Convenio Colectivo del PDI laboral de las universidades públicas de Castilla y León, participada por las universidades de Burgos, León, Salamanca y Valladolid, y las organizaciones sindicales FeSP-UGT, FE-CCOO, STECyL-I y CSIF con el fin de negociar el III Convenio del PDI Laboral de las Universidades de Castilla y León.

La segunda función relevante es la práctica conocida como “nombramiento del tercer vocal” en las Comisiones de Selección. Se trata de la posibilidad de intervención en la composición de las Comisiones de Selección para plazas de PDI laboral como garantía de la imparcialidad de las mismas tal y como se explica a continuación:

- En la composición de las Comisiones de Selección para plazas de PDI laboral con contrato fijo (de conformidad con los artículos 14.3 del II Convenio Colectivo del PDI contratado en régimen laboral de las Universidades Públicas de Castilla y León), se garantizará que uno de los miembros de la comisión sea propuesto por el comité de empresa y su actuación será a título individual no actuando en representación ni por cuenta de nadie.
- En la composición de las Comisiones de Selección para plazas de PDI laboral con contrato temporal (de conformidad con los artículos 14.4 y 14.5 del II Convenio Colectivo del PDI contratado en régimen laboral de las Universidades Públicas de Castilla y León), se garantizará que al menos tres miembros sean del área de conocimiento o, en su defecto, de áreas afines de la misma rama de conocimiento del puesto a cubrir. No obstante, uno de los miembros de la comisión será propuesto por el Comité de Empresa. Así, cada universidad solicitará al Comité de Empresa del PDI laboral la propuesta de miembros de las comisiones. En el caso en que no se haya recibido propuesta del Comité de Empresa en el plazo de diez días naturales, los órganos competentes aprobarán la composición de la comisión tomando en consideración la propuesta que hubiera realizado el Departamento.

En tercer lugar, sobre la negociación en la determinación de baremos y perfiles de las plazas añadir que, en cuanto al proceso selectivo para la contratación de PDI laboral (de acuerdo con el artículo 15.4 del II Convenio Colectivo del PDI contratado en régimen laboral de las Universidades Públicas de Castilla y León), cada Universidad, previa negociación con el Comité de Empresa, establecerá un baremo puntuado de méritos<sup>16</sup>.

---

16 En dicho baremo se tendrán en cuenta los siguientes criterios: a) Con carácter prioritario, los méritos específicos en relación con el perfil de la plaza, si lo hubiere. b) La experiencia docente e investigadora acumulada por los candidatos en la Universidad que oferta la plaza. c) La posesión del grado de doctor en las figuras contractuales en las que este grado no sea un

Del mismo modo, la contratación de los profesores visitantes y el nombramiento de los eméritos se efectuarán conforme al sistema que se determine en los Estatutos de la Universidad, previa negociación con el Comité de Empresa (art. 15.8 del II Convenio Colectivo del PDI contratado en régimen laboral de las Universidades Públicas de Castilla y León).

En cuarto lugar, el artículo 17 del II Convenio Colectivo del PDI contratado en régimen laboral de las Universidades Públicas de Castilla y León establece que “todo contrato celebrado en el ámbito del presente convenio deberá formalizarse por escrito, y ser suscrito tanto por el trabajador como por el Rector de la Universidad correspondiente y adecuarse a lo previsto en la normativa sobre control de la contratación, así como a la legislación aplicable”. En ese sentido y con el propósito de comprobar la adecuación del contenido de los contratos de trabajo a la legalidad vigente, existe la obligación de entregar a la representación legal de los trabajadores una copia básica de todos los contratos que deban celebrarse por escrito<sup>17</sup>. Además, el artículo 24.6 del II Convenio Colectivo del PDI contratado en régimen laboral de las Universidades Públicas de Castilla y León fija la obligación a las universidades de facilitar trimestralmente a las organizaciones sindicales con representación en el ámbito del convenio razón de las altas, variaciones y bajas de los contratos de trabajo.

En el caso de que se produzcan contrataciones temporales por sustitución o por vacante sobrevenida de PDI laboral, para su cobertura se deberá acudir a las bolsas de trabajo que, en su caso, se constituirán en cada Universidad a partir de un anterior proceso selectivo y que estarán en vigor hasta el siguiente. Las bolsas se determinarán por perfil de la vacante o, si procede, por área de conocimiento. En casos excepcionales, debidamente justificados y previa notificación al Comité de Empresa, tal cobertura se podrá realizar sin acudir a este procedimiento (art. 21.2 del II Convenio Colectivo del PDI contratado en régimen laboral de las Universidades Públicas de Castilla y León). En todo caso, las vacantes cubiertas con carácter de urgencia deberán ser provistas mediante concurso en el plazo que mar-

---

requisito de acceso, a excepción de las plazas de ayudante. d) Para el caso de Profesor asociado, la experiencia profesional de los candidatos en relación con la actividad a desarrollar.

17 En los términos que señala el artículo 8.4 del Estatuto de los Trabajadores en relación con la entrega de la copia básica del contrato.

que cada Universidad, previa negociación con el Comité de Empresa (art. 21.3 del II Convenio Colectivo del PDI contratado en régimen laboral de las Universidades Públicas de Castilla y León).

En quinto lugar, sobre la negociación de la relación de puestos de trabajo (RPT), los requisitos mínimos de la estructura de la RPT serán establecidos por la comisión paritaria (art. 24.3 del II Convenio Colectivo del PDI contratado en régimen laboral de las Universidades Públicas de Castilla y León). A tales efectos y con el fin de asegurar el cumplimiento de la obligación legal de la previa negociación con los representantes del PDI laboral, cada Universidad efectuará, con carácter anual, la propuesta de elaboración y/o modificación de la RPT que afecta al PDI laboral, conforme a unos criterios y modelos de plantillas que serán negociados con el Comité de Empresa o con el Comité Intercentros de cada Universidad. Una vez negociada dicha RPT del PDI laboral, cada Universidad podrá aprobar una única RPT que agrupe a todo el PDI (art. 24.4 del II Convenio Colectivo del PDI contratado en régimen laboral de las Universidades Públicas de Castilla y León).

En cuanto a la función fundamental de los órganos de representación del personal como defensores de los trabajadores en los expedientes disciplinarios, añadir que en los casos de sanciones graves y muy graves se requerirá la tramitación previa de expediente disciplinario, cuya iniciación se comunicará a los representantes de los trabajadores y al interesado, dando audiencia a éste, y siendo oídos aquéllos en el mismo, con carácter previo al posible acuerdo de medidas cautelares que se pudieran adoptar por la autoridad competente para ordenar la instrucción del expediente (art. 52.1 del II Convenio Colectivo del PDI contratado en régimen laboral de las Universidades Públicas de Castilla y León).

En otro orden de cosas, también los representantes de los trabajadores juegan un papel relevante en materia de Seguridad y Salud en el trabajo. Así, se nombrarán a los Delegados de Prevención (Comité de Seguridad y Salud) que serán, en general, designados por y entre los representantes de los trabajadores. No obstante, podrá elegirse a personas distintas de dichos representantes, si bien la facultad de designación corresponde a dichos representantes (art. 53.2 b) del II Convenio Colectivo del PDI contratado en régimen laboral de las Universidades Públicas de Castilla y León). Dichos

Delegados de Prevención tendrán derecho de acceso a la información en materia relacionada con la seguridad y salud laboral<sup>18</sup>.

Por último, relevante es también la intervención de los representantes de los trabajadores en la negociación de los planes de igualdad. El artículo 72 del II Convenio Colectivo del PDI contratado en régimen laboral de las Universidades Públicas de Castilla y León establece que “Las Universidades firmantes del presente convenio se comprometen a la elaboración y aplicación de un plan de igualdad, negociado con los representantes de los trabajadores en la forma que se determine en la legislación laboral, con el alcance y contenido establecidos en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres”. En el ámbito de la Universidad de Valladolid, el Consejo de Gobierno aprobó la creación de la Comisión de Igualdad de Género el 12 de febrero de 2009. Hoy en día, la UVa cuenta con cuatro estructuras especializadas en género: la Comisión de Igualdad, la Cátedra de Estudios de Género, la Unidad de Igualdad y la Red de Igualdad. En el año 2012, se aprobó el I Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de la UVa (2012-2014). Actualmente, con el fin de gestionar con perspectiva de género las relaciones laborales y de incluirla también en la transmisión del conocimiento y la investigación, se ha puesto en marcha el II Plan de Igualdad de la UVa (2021-2025)<sup>19</sup>.

### III. LA CONSTITUCIÓN DE LA MESA SECTORIAL DE UNIVERSIDADES Y LA PRIORITARIA ELABORACIÓN DEL ESTATUTO DEL PDI

El secretario general de Universidades y representantes de los sindicatos mayoritarios CC.OO, UGT, CSIF y CIG constituyeron el 29 de junio de

---

18 Los Delegados de Prevención ostentan la cualidad de representantes de los trabajadores con funciones específicas en materia de prevención de riesgos en el trabajo (artículo 35.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales). El Comité de Seguridad y Salud es un órgano paritario y colegiado de participación destinado a la consulta regular y periódica de las actuaciones de la empresa en materia de prevención de riesgos (artículo 38.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales).

19 <https://rsu.uva.es/wp-content/uploads/2021/11/II-PLAN-DE-IGUALDAD.-UNIVERSIDAD-DE-VALLADOLID.-2021-2025def-1.pdf> (consultado el 4 de octubre de 2022)

2022, la Mesa Sectorial de Universidades<sup>20</sup>. El alcance de dicha Mesa comprende a todo el personal de las universidades públicas españolas. En la reunión de constitución se aprovechó para negociar con bastante consenso el reglamento interno de esta Mesa negociadora así como para iniciar las negociaciones para la elaboración del Estatuto del Personal Docente e Investigador, tras el infructuoso intento de elaboración que ya se llevó a cabo en el año 2011<sup>21</sup>. Nótese que la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, contenía el mandato al Gobierno para regular el Estatuto del PDI en el plazo de un año tras la entrada en vigor de la Ley. Con evidente retraso, la Mesa Sectorial de Universidades ha comenzado por negociar el primer apartado del mismo: “Derechos y Deberes del PDI”. Sobre este primer apartado, tal y como ha comunicado el sindicato CC.OO tras la sesión mantenida, hay muchos puntos de acuerdo aunque es necesario insistir sobre aspectos relacionados con la salud y seguridad en el trabajo, el respeto de los límites de la jornada de trabajo o también la consideración de nuevos derechos derivados del uso de las nuevas tecnologías como el relativo a la desconexión digital<sup>22</sup>.

Se espera que las negociaciones, que se extenderán a lo largo de varios meses, continúen con la negociación del siguiente apartado, a saber, el

---

20 Añadir en cuanto a la composición de la Mesa Sectorial que, actualmente, se exige para formar parte de dicho órgano, una representación sindical de al menos un 10% del PDI funcionario. El problema es, como ha trasladado el área de universidad de STEs-i al Ministro de Universidades, que no se tiene en cuenta al resto de categorías de trabajadores que existen en la universidad. Sería más adecuado que ese 10% de representación incluyera a todos los trabajadores de la universidad. Véase: <https://intersindical.es/el-area-de-universidad-se-reune-con-el-ministro-de-universidades-joan-subirats-y-el-equipo-ministerial/>

21 Véase la Propuesta “Borrador del Estatuto de Personal Docente e Investigador de las Universidades Públicas Españolas”, de 24 de mayo de 2011. <https://webs.um.es/aferr/miwiki/lib/exe/fetch.php?media=borradorestatuto-mayo-2011.pdf>

Así como el Manifiesto de los sindicatos presentes en la Mesa Sectorial de Universidades (CCOO, UGT, CSIF y CIG) contra dicho documento. <https://www.ugt.upv.es/files/2011/07/MANIFIESTO-ESTATUTO-PDI1.pdf>

22 CCOO Enseñanza: “CCOO participa en la sesión de la Mesa Sectorial de Universidad que aborda la negociación del Estatuto del PDI”, 27 de julio de 2022. [https://fe.ccoo.es/noticia:633572--CCOO\\_participa\\_en\\_la\\_sesion\\_de\\_la\\_Mesa\\_Sectorial\\_de\\_Universidad\\_que\\_aborda\\_la\\_negociacion\\_del\\_Estatuto\\_del\\_PDI&opc\\_id=73e96dce05f8b9a245a0183a9c-0ce1a2](https://fe.ccoo.es/noticia:633572--CCOO_participa_en_la_sesion_de_la_Mesa_Sectorial_de_Universidad_que_aborda_la_negociacion_del_Estatuto_del_PDI&opc_id=73e96dce05f8b9a245a0183a9c-0ce1a2)

“Régimen del PDI (funciones, dedicación, cómputo de la docencia e investigación...)”.

#### IV. CONCLUSIONES

La Universidad cuenta con varios órganos de representación y participación en los que se encuentran representados los distintos colectivos que trabajan en la misma. Se asegura la representación de todo el personal al servicio de la Universidad (PDI y PAS) mediante distintos órganos, bien definidos y con funciones similares. No obstante, para que esa representación sea verdaderamente representativa es necesario mejorar los índices de participación en las elecciones a representantes legales de los trabajadores así como lograr una mayor implicación en la formación de candidaturas a las mismas por parte del propio PDI y PAS. Existen unos problemas de base como el desinterés por estos procesos electorales por parte del electorado, cierta desinformación sobre la labor concreta que efectúan los Comités de empresa y la Juntas de Personal en cada campus universitario, así como dificultades a la hora de formar las listas de candidatos que son necesarios de superar. Es importante superar estas dificultades que contribuyen a lograr que dichos órganos estén legitimados para poder llevar a cabo negociaciones justas y eficaces.

Desde luego, los sindicatos en la Universidad disponen de unas facultades propias ejercidas a través de los órganos de representación, vinculadas con la autonomía universitaria y que deben ser respetadas también por los Rectorados. El mayor exponente es la Mesa de Negociación de la Universidad. Como hemos señalado, las funciones de los representantes de los trabajadores en la Universidad son diversas y con frecuencia están destinadas a velar por el cumplimiento de la legalidad vigente, mejorar la transparencia, favorecer la participación en las cuestiones que puedan afectar a la plantilla, mantener la paz social y negociar con la Universidad las condiciones de trabajo y de empleo.

Por su parte, la reciente constitución de la Mesa Sectorial de Universidades es una muestra evidente de la necesaria participación de los sindicatos en la determinación de las condiciones de trabajo. El Estatuto del PDI fundamental para mejorar las condiciones de trabajo del colectivo, debe contar, como no, con el consenso y participación de los sindicatos más representativos.

Finalmente, podemos concluir que el sindicato está firmemente implantado en la Universidad y su intervención resulta bastante decisiva en muchas cuestiones. Los órganos de representación disponen de facultades propias y actúan con autonomía. Su capacidad de negociación –que no únicamente de consulta– es relativamente extensa y su actuación debe ser respetada por los órganos de gobierno, limitando así sus poderes con una única finalidad: garantizar el cumplimiento y la mejora de los derechos laborales de los trabajadores de la comunidad universitaria.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- CCOO Enseñanza: “CCOO participa en la sesión de la Mesa Sectorial de Universidad que aborda la negociación del Estatuto del PDI”, 27 de julio de 2022. [https://fe.ccoo.es/noticia:633572--CCOO\\_participa\\_en\\_la\\_sesion\\_de\\_la\\_Mesa\\_Sectorial\\_de\\_Universidad\\_que\\_aborda\\_la\\_negociacion\\_del\\_Estatuto\\_del\\_PDI&opc\\_id=73e96dce05f8b9a245a0183a9c0ce1a2](https://fe.ccoo.es/noticia:633572--CCOO_participa_en_la_sesion_de_la_Mesa_Sectorial_de_Universidad_que_aborda_la_negociacion_del_Estatuto_del_PDI&opc_id=73e96dce05f8b9a245a0183a9c0ce1a2)
- CCOO, UGT, CSIF y CIG: “Manifiesto de los sindicatos presentes en la Mesa Sectorial de Universidades (CCOO, UGT, CSIF y CIG) contra el documento del Estatuto del PDI aprobado en el Consejo de Universidades” (2011). <https://www.ugt.upv.es/files/2011/07/MANIFIESTO-ESTATUTO-PDI1.pdf>
- Congreso de los Diputados: “Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario”. Boletín Oficial de las Cortes Generales núm. 111-1, de 1 de julio de 2022. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-111-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-111-1.PDF)
- Dávalos, José: “El sindicalismo universitario”. En Kurczyn Villalobos, Patricia y Puig Hernández, Carlos Alberto (coords.): Estudios jurídicos en homenaje al doctor Néstor de Buen Lozano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2003, pp. 253-268.
- Ministerio de Educación. Secretaría General de Universidades: Propuesta “Borrador del Estatuto de Personal Docente e Investigador de las Universidades Públicas Españolas”, 24 de mayo de 2011.

<https://webs.um.es/aferr/miwiki/lib/exe/fetch.php?media=borradorestatuto-mayo-2011.pdf>

- Universidad de Valladolid: “Estatutos de la Universidad de Valladolid”. Aprobados por Acuerdo 111/2020, de 30 de diciembre, de la Junta de Castilla y León. En: BOCYL núm. 269, de 31 de diciembre y BOE núm. 19, de 22 de enero.
  - “II Plan de Igualdad de la UVa (2021-2025)”. <https://rsu.uva.es/wp-content/uploads/2021/11/II-PLAN-DE-IGUALDAD.-UNIVERSIDAD-DE-VALLADOLID.-2021-2025def-1.pdf>
- Universidad del País Vasco: “Estatutos de la Universidad de País Vasco”. Decreto 17/2011, de 15 de febrero, por el que se aprueban los estatutos de la Universidad del País Vasco. En: BOPV núm. 38, de 24 de febrero de 2011.
- Universidad Nacional de Educación a Distancia: “Estatutos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia”. Real Decreto 1239/2011, de 8 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. En: BOE núm. 228, de 22 de septiembre de 2011. Y Real Decreto 968/2021, de 8 de noviembre, por el que se modifican los Estatutos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, aprobados por el Real Decreto 1239/2011, de 8 de septiembre. En: BOE núm. 288, de 2 diciembre de 2021.
- Universidad Rey Juan Carlos: “Estatutos de la Universidad Rey Juan Carlos”. Decreto 22/2003, de 27 febrero. En: B.O.C.M. núm. 54, de 5 marzo de 2003. Y Decreto 28/2010, de 20 de mayo de modificación. En: B.O.C.M. núm. 137, de 10 de junio de 2010.

En la STC 26/1987, de 27 de febrero, el Tribunal Constitucional concibió a la autonomía universitaria como un derecho fundamental. Ahora bien, como todo derecho fundamental, no tiene un alcance omnímodo, sino que está delimitado por su configuración constitucional y desarrollo legislativo. El poder de decisión de algunos órganos universitarios, como el Rector y su equipo directivo, está condicionado por las normas que regulan su proceso de conformación y por otros órganos con competencias propias, especialmente los órganos de control. Pero también por órganos externos a la universidad, ante los que deben rendir cuentas.

El presente libro tiene por objeto analizar algunos de los límites a la autonomía de las universidades públicas procedentes de su organización interna, teniendo en cuenta la legislación universitaria estatal y autonómica, los Estatutos de las universidades y el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario. Los trabajos que se incluyen en esta obra colectiva han sido elaborados por profesores de diferentes universidades y profesionales con experiencia en la gestión pública universitaria. Se agrupan en cinco apartados que versan sobre la forma de gobierno universitario y el procedimiento electoral; los órganos centrales de la Universidad; la estructura académica; los servicios universitarios y los órganos universitarios en defensa de derechos.

El libro está vinculado con el Proyecto estatal de Investigación PID2020-113929GB-I00, sobre “Los límites de la autonomía de las Universidades Públicas”. Es el segundo volumen de la serie Universidad, publicado por la Fundación Manuel Giménez Abad en su colección de Obras colectivas.

