COLECCIÓN OBRAS COLECTIVAS 25

LOS LÍMITES ORGÁNICOS INTERNOS A LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

LUIS E. DELGADO DEL RINCÓN (Dir.)

FELIPE RAMA CERBÁN (Coord.)

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 trasparencia 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[1]. 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[2] 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 cabios 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, 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 claustrales, 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 cuórums 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 trasformaciones 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[3] o en ciertas Universidades privadas[4].

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*, nº 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[5].

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[6]. El art. 20 de esta última norma fue el que, primero, obligó[7] y, tras su reforma en 2007, permitió la elección directa de rectores[8].

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[9].

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[10] ni el rector se limita a desarrollar las líneas de actuación aprobadas por los órganos colegiados correspondientes[11].

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 naturalezas 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)[12]. 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[13] 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[14]. Salvo esta excepción, los claustrales 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[15]. Es cierto que, en las sesiones del claustro, hay siempre un punto dedicado a ruegos y preguntas[16]. 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 *impeachement* 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[17].

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[18]. 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[19] 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[20], 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[21].

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[22], el segundo encomienda directamente a la gerencia, "la gestión de los servicios administrativos y económicos de la Universidad"[23], 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[24]. Así lo reconoce, al menos, la exposición de motivos del Reglamento del Servicio de Control interno de la Universidad de Valladolid[25], 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.