

MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN

Estrategia Universidad 2015

**La gobernanza de la universidad y sus entidades de
investigación e innovación.**

DOCUMENTO BORRADOR PENDIENTE DE REVISIÓN

**Fundación C Y
D**



CRUE

Índice

<u>Tendencias principales en el sistema universitario europeo</u>	4
<u>Elementos para un debate</u>	18
<u>La propuesta de debate, a la luz de la legislación vigente</u>	39

Prólogo

Patricia Botín
Presidenta Fundación CyD

Federico Gutiérrez Solana
Presidente CRUE

Tendencias principales en el sistema universitario europeo

Introducción

En la actualidad, el contexto económico y social en España y en los países avanzados está caracterizado por una creciente competencia en un entorno altamente globalizado y por la necesidad de investigar, innovar y actualizar conocimientos y destrezas en un marco de rápido cambio tecnológico, en el que las tecnologías de la información y comunicación han ocupado un sitio fundamental. En este marco, el papel de las universidades se convierte en esencial para dar respuestas a las demandas cada vez más exigentes de las economías y sociedades en las que se hallan inmersas.

En la actual sociedad del conocimiento, a las universidades no sólo se les pide que se ocupen de investigar e impartir docencia y formar a los alumnos, sino que también se les exige cada vez más que contribuyan al desarrollo económico y social de su entorno, que compitan en un marco internacional con otras instituciones y que persigan la excelencia. A las universidades se les pide realizar I+D+i y que ésta revierta en la sociedad a través de una efectiva transferencia de tecnología al sistema productivo, que colaboren con empresas o creen ellas mismas spin offs, que licencien patentes, que permitan e incentiven la movilidad de sus investigadores, etc... Asimismo, el papel de la universidad deviene central en el desarrollo del capital humano, para formar en conocimientos y habilidades a los jóvenes estudiantes, y facilitar su inserción en el mercado laboral en condiciones óptimas, así como para dar respuesta a las necesidades de las empresas en cuanto a los requerimientos de trabajadores altamente cualificados; y de la misma manera, también el papel que puede desempeñar la universidad resulta clave en la formación a lo largo de la vida, permitiendo que la población activa en el mercado de trabajo pueda actualizar y renovar conocimientos y adquirir nuevas aptitudes, o en el incentivo y fomento de las actitudes emprendedoras. Todo ello sin olvidar el papel que la universidad debiera jugar asimismo en el desarrollo social y cultural y en la expansión de una serie de valores cívicos y humanos.

En el contexto de la Unión Europea, en el año 2000, en la llamada Estrategia de Lisboa, la Unión Europea se propuso como reto convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, y conseguir un crecimiento económico sostenido con más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social. Para ello se sostenía explícitamente que la participación decidida de la Universidad había de convertirse en crucial para la consecución exitosa de este reto. Por otro lado, a partir de la Declaración de Bolonia de 1999, se ha estado diseñando y configurando el Espacio Europeo de Educación Superior para hacer del territorio europeo un espacio integrado en este área, que permita y facilite en gran medida la movilidad geográfica de estudiantes, profesores y trabajadores, en general, mediante el reconocimiento de sus títulos y de la formación adquirida, además de fomentar la validación del aprendizaje mediante la educación de tipo no formal e informal, en un marco más flexible que el actual, en el que se pondrá más énfasis en la formación a lo largo de la vida, en las competencias y aptitudes, y en el concepto de aprendizaje por parte del alumnado en un esquema de créditos ECTS (European Credit Transfer System).

Para afrontar todos estos retos es esencial una modernización de las universidades españolas, dotarlas de una elevada flexibilidad, para poder dar respuesta a las exigencias que la sociedad del conocimiento y el contexto internacionalizado actual les plantea. Y una de las facetas de este cambio y modernización tiene que ver con el modelo de gobernanza. En este sentido, el objetivo del primer apartado del presente documento es recoger la experiencia acumulada, tanto nacional como internacional, sobre los modelos de gobernabilidad de las universidades, las reformas que se han emprendido en los últimos años y las tendencias que se pueden identificar en la actualidad en las universidades públicas, para dar respuesta a esta necesidad de modernización y flexibilidad.

Bibliografía de referencia seleccionada

Para ello se han tenido en consideración los informes y trabajos que se consideran más significativos sobre este tema en particular, haciendo especial hincapié en las aportaciones de tres rectores europeos: Maria Helena Nazaré, de la Universidad

de Aveiro en Portugal; Lauritz Holm-Nielsen de la Universidad de Aarhus en Dinamarca y Francesco Profumo del Politécnico de Torino en Italia. Estos expertos europeos, bajo la coordinación de Daniel Samoilovich, Director Ejecutivo del Programa Columbus, realizaron una study visit de una semana en nuestro país en julio de 2008, entrevistando a más de 50 personas en Barcelona, Madrid y Santander. A partir de esta visita analizaron y evaluaron la situación de la gobernanza de las universidades en España en comparación con los sistemas de sus propios países de origen y presentaron sus observaciones y reflexiones en el marco del seminario “Alternativas y propuestas para la gobernabilidad de las universidades”, organizado por la Fundación Conocimiento y Desarrollo (Fundación CYD) y la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) y celebrado en Santander los días 4 y 5 de septiembre de 2008 bajo la dirección de los profesores Federico Gutiérrez-Solana y Martí Parellada –véase Nazaré (2008), Holm-Nielsen (2008), Profumo (2008) y Samoilovich (2008). Asimismo, estos tres rectores europeos elaboraron sendos artículos para la monografía sobre la gobernanza de las universidades que se incluye en el Informe CYD 2008, sobre la experiencia de sus países y, más en concreto, de las instituciones universitarias que representan –véase Nazaré (2009), Holm-Nielsen (2009) y Profumo (2009).

Por otro lado, en este mismo contexto de la gobernanza de las universidades, cabe destacar la elaboración de una monografía de Daniel Samoilovich titulada “Escenarios de gobierno en las universidades europeas”, que formó parte de la colección de documentos de la Fundación CYD en 2007, y que se presentó en el marco de una jornada titulada “Tendencias y cambios en el gobierno de las universidades europeas”, organizada por la Fundación CYD y la Fundación Círculo de Economía y celebrada el 19 de febrero de 2008 en Barcelona. En este trabajo, el autor revisa los cambios más significativos en el ámbito de la gobernanza de universidades que se han producido en siete países europeos: Reino Unido, Holanda, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Austria e Italia (Samoilovich, 2007).

Asimismo, también se ha incluido como parte de la bibliografía seleccionada de referencia el resto de las aportaciones que, junto a los artículos anteriormente mencionados de los rectores de Aveiro, Aarhus y Torino, componen la monografía sobre gobernanza incluida en el Informe CYD 2008 -sobre la contribución de las

universidades españolas al desarrollo- elaborado por la Fundación Conocimiento y Desarrollo. En concreto, Goddard (2009), acerca de las características actuales de la gobernanza en las universidades británicas; Fargas (2009), Tubella (2009) y Montoro (2009) sobre la experiencia en gobernanza en tres universidades españolas de carácter no público, más en concreto, de las universidades de Vic, Oberta de Catalunya y de Navarra, respectivamente, de las cuales son rectores en la actualidad; y García-Sicilia (2009), donde la Directora Ejecutiva de la IAUGB (Internacional Association of University Governing Bodies) expone su punto de vista sobre las tendencias que se pueden observar en la gobernanza de las instituciones de educación superior en los últimos años.

Aparte de estos documentos y trabajos asociados, de alguna u otra manera a la Fundación CYD, también se incluyen otros documentos de referencia. Así, en el contexto español, Fundación Círculo de Economía (1999), recoge la opinión de esta institución sobre las funciones y el gobierno de las universidades públicas y propone una serie de reformas en dichos aspectos para dotar a las universidades públicas españolas del suficiente dinamismo y flexibilidad para adaptarse y, en la medida de lo posible, adelantarse, a los cambios que ya se detectaban que empezaban a producirse en la sociedad española al hilo de las nuevas tecnologías y la economía del conocimiento y las exigencias crecientes que estos cambios suponían para las instituciones de educación superior.

Bricall (2000) es otra referencia sobre la situación de la gobernanza de las universidades públicas españolas y las propuestas de mejora y reforma que se habrían de abordar para poder hacer frente a los retos implícitos en el contexto de la incipiente, en aquel momento, sociedad del conocimiento y las nuevas misiones que tenían que empezar a asumir las universidades públicas españolas en un contexto cada vez más mundializado: transferencia de tecnología, formación continua para actualizar conocimientos, etc... Este documento forma parte del Informe Universidad 2000, donde no solamente se proponían reformas en el ámbito del gobierno y la administración universitaria sino que también éstas se extendían a otras esferas, algunas íntimamente ligadas a la gobernanza, como la de la financiación universitaria, la relativa al personal de la universidad, el ámbito de la difusión del conocimiento y la necesidad de formar

para aprender, o el tema de la calidad y la acreditación. El capítulo dedicado a la gobernanza es el más extenso de este Informe Universidad 2000 y, paralelamente, las medidas de reforma propuestas en él han sido, probablemente, las que en menor grado se han podido implementar en la realidad universitaria española.

En el contexto internacional y, concretamente, europeo, Eurydice (2000) constituye una revisión de las reformas emprendidas en el ámbito de la educación superior en Europa en el periodo que abarca de 1980 a 1998. Según dicha publicación, los catalizadores de esos cambios fueron el incremento de la demanda universitaria, las restricciones de gasto público en un contexto de crisis internacional primero y de necesidad de cumplir los criterios de Maastricht para poder formar parte de la Unión Económica y Monetaria europea, más tarde, la globalización de las economías, el progreso tecnológico y la descentralización. Entre las áreas de reforma que trata el documento se encuentra la de la gestión, la financiación y el control, donde se incorporan las reformas sobre la gobernanza de las universidades. Pero además, el documento revisa otras áreas, tales como la estructura general de la educación superior, el acceso y las tasas de abandono, la ayuda financiera a los estudiantes, la internacionalización, o cuestiones relacionadas con la oferta de enseñanzas y la docencia. El trabajo se divide en dos partes: en una primera se realiza un análisis comparativo entre países de las reformas en educación superior emprendidas entre 1980 y 1998; y en una segunda se atiende a las descripciones país a país de las reformas introducidas en el contexto de las universidades públicas en el periodo mencionado.

Más reciente en el tiempo son las referencias bibliográficas de Comisión Europea (2007) y Eurydice (2008). La primera hace mención a la extensión e impacto de las reformas en el gobierno de las instituciones de educación superior de Europa acaecidas desde finales de la década de 1990, las cuales se apoyaron especialmente en la necesidad de hacer frente al Espacio Europeo de Educación Superior y al reto lanzado por la estrategia de Lisboa de convertir a la Unión Europea en la economía del conocimiento más avanzada del mundo, dado el papel protagonista concedido a las universidades en este contexto y la necesidad por parte de éstas de dar respuesta a las nuevas exigencias. En la confección de este estudio se utilizaron 32 informes nacionales, de los diferentes países analizados, sobre los cambios recientes que se

habían producido en la gobernanza de sus universidades públicas; se realizaron cinco estudios de caso en profundidad (Austria, Noruega, Holanda, Cataluña y República Checa) a partir de una study visit por parte de un equipo de autores del informe, y se llevó a cabo una encuesta a diversas instituciones de cada uno de los 32 países participantes, además de realizar una revisión en profundidad de la literatura y consultar con expertos en la materia.

El trabajo referido de la Comisión Europea se divide en cuatro volúmenes. En el primer volumen se realiza un análisis comparativo y se introduce un resumen ejecutivo. En el segundo se lleva a cabo una síntesis de los resultados, en cada uno de los 32 países participantes, de las encuestas realizadas sobre la reforma de la gobernanza. En el tercero se analizan los cinco casos de estudios en profundidad mencionados anteriormente. Y en el cuarto se presentan los resultados conjuntos de la encuesta sobre las reformas de la gobernanza universitaria. En este trabajo de la Comisión Europea, más en concreto, se analiza, en primer lugar, cómo han cambiado los marcos nacionales sobre gobernanza y, en segundo lugar, cómo ha cambiado la autonomía de las instituciones de educación superior y su liderazgo profesional. En el primer caso se pone el énfasis en el hecho de que las instituciones de educación superior ahora actúan en un entorno de gobernanza con múltiples actores; que la competencia ha pasado a constituir un elemento clave en estos contextos; que se están llevando a cabo nuevos acuerdos sobre financiación; o que se ha pasado a dar mucho énfasis a la acreditación de la calidad. En cuanto al cambio y las reformas que tienen que ver con la autonomía de las universidades, varios son los puntos clave que trata, como la definición de la misión y estrategia de las instituciones de educación superior, las estructuras del gobierno y la gestión internas, el desarrollo de nuevos programas de estudios, la acreditación de la calidad a nivel institucional, la distribución de los recursos financieros dentro de las universidades, la gestión de los recursos humanos, el acceso y la selección de los estudiantes y las relaciones que se establecen entre las instituciones de educación superior y las empresas privadas.

Eurydice (2008), finalmente, ofrece el marco actual de funcionamiento de la gobernanza en las instituciones de educación superior en Europa, atendiendo tanto a las políticas estratégicas, como a las estructuras de gobierno y a dos ámbitos muy

relacionados con la gobernanza de las universidades como serían la financiación (tanto teniendo en cuenta los recursos públicos abocados a las universidades, como los recursos financieros que las universidades pueden obtener del sector privado) y la gestión de los recursos humanos (personal académico).

Tendencias en la gobernanza de las universidades

A partir de toda esta documentación se pueden extraer una serie de conclusiones y sintetizar las tendencias más características que se están produciendo en buena parte de los países más avanzados, en el terreno de la gobernanza de las universidades. En concreto, cabría destacar las siguientes:

- Tendencia general a la disminución de la regulación, al aumento de la autonomía universitaria dentro de un marco legal de referencia y paralelamente, incremento del proceso de control, evaluación y rendición de cuentas a la sociedad y ante la autoridad competente.
- Tendencia a contar con una Junta de Gobierno con creciente presencia de miembros externos a la Universidad (en Dinamarca o Reino Unido éstos son mayoría y en otros países, como Holanda, la junta de gobierno está compuesta únicamente por estos miembros externos). Estos miembros externos son escogidos individualmente (no representarían a la institución/empresa de donde provengan) en función de su relevancia social, sus conocimientos y aptitudes, y pueden ser, en un principio, elegidos/propuestos o designados por los órganos colegiados universitarios (Senado o Claustro Académico) o por el Ministerio regional/nacional correspondiente y posteriormente, pueden ser cooptados dentro de la misma junta. Las Juntas de Gobierno no suelen incluir a un número desorbitado de miembros, y, en todo caso, éste es inferior al existente en estos momentos en España (por ejemplo, en el Reino Unido no son más de 25 miembros, en Portugal de 15 a 35 miembros, y en Dinamarca apenas superan la decena).
- Entre las funciones más relevantes de esta Junta de Gobierno estaría la de designar (y destituir) al rector, directamente o de entre los nominados por los órganos

colegiados de la universidad. En algunos países, el rector designado puede no ser miembro de la universidad en cuestión (e incluso puede no ser académico -por ejemplo, en Suecia) y/o proceder de fuera del país. También la Junta de Gobierno se ocuparía de determinar la misión y visión estratégica de la universidad (lo que implica la posibilidad para la universidad de diferenciarse respecto de otras, especializándose en aquello que crea más conveniente para sus objetivos: local vs internacional, más enfocada a la investigación y transferencia de tecnología, o a la formación continua, etc.), aprobar los presupuestos, ejercer el control sobre el ejecutivo, asegurarse de que se cumplen los objetivos acordados...Es decir, hay una tendencia a que la Junta de Gobierno tenga mayores atribuciones que las que solían tener históricamente estos órganos.

- Fortalecimiento del poder de los órganos ejecutivos: rector y su equipo de gestión, generalmente nombrado por él mismo. Mayor autonomía, autoridad y margen de maniobra para cumplir con los objetivos marcados por la Junta de Gobierno y en contraposición, mayor responsabilidad, ya que ha de rendir cuentas de los resultados de su gestión a la Junta que le eligió. Por tanto hay una cierta tendencia a que el rector más que un primus inter pares elegido por la comunidad universitaria sea un CEO (chief executive officer) designado por una Junta de Gobierno con participación de miembros externos a la universidad, ante la que ha de responder.
- Gestión interna: Normalmente el equipo rectoral designa a los decanos de facultad y éstos a los directores de departamento y centros de investigación, directamente o a través de los órganos colegiados correspondientes, de facultad, departamento, etc., mimetizando la designación realizada a nivel superior (o alternativamente podrían ser nombrados por la Junta de Gobierno). Igual que el rector, estos decanos y directores gozarían de más autonomía y poder en el desempeño de sus funciones, al mismo tiempo que habrían de rendir cuentas a su superior sobre los resultados obtenidos en su gestión, que habrían de estar en línea con los objetivos previamente establecidos, en cohesión con las pautas generales de la institución universitaria.
- Tendencia creciente a la profesionalización de las tareas de gestión universitarias, esto es, de que formen parte del equipo ejecutivo profesionales de la organización y

la gestión de empresas/instituciones, aunque no sean académicos, que sirvan de apoyo a los rectores, decanos, etc., y lleven, en la práctica, la gestión del día a día de la institución. Incluso en la designación de rector, decanos y demás figuras de autoridad, deviene significativo el que posean conocimientos y capacidades de gestión profesionalizada, sean académicos o no. La presencia de staff profesionalizado y con conocimientos y aptitudes específicas en las tareas de gestión de organizaciones sería especialmente importante en las unidades de las universidades que se encargan de tareas como la investigación y la innovación y la relación con el sistema productivo y el entorno territorial de la universidad pública.

- Tendencia a la disminución del poder de los órganos colegiados representativos de la comunidad académica, esto es, del Senado o Claustro Académico (incluso en algunos países como, por ejemplo Dinamarca han desaparecido a nivel de Universidad). Además, generalmente, estos órganos han quedado compuestos por un número de miembros limitado, en todo caso inferior al que hay en estos momentos en España (por ejemplo, son 25 miembros en Portugal). La tendencia a la disminución de su poder se ha dado en los procesos de gestión y gobierno de las universidades, aunque, paralelamente, han pasado a desempeñar un papel importante como órganos de consulta y opinión e incluso pueden influir, en la práctica, de manera determinante -dada la creciente autonomía de las instituciones de educación superior- en la toma de decisiones en estas universidades.
- Muy relacionado con la gobernanza de las universidades estaría el tema de la financiación. En este campo de la financiación, se observa una clara tendencia a que las autoridades públicas relacionen cada vez más un porcentaje creciente de los fondos públicos básicos que destinan a las universidades públicas a los resultados que éstas obtienen, ligándolo a indicadores de desempeño (por ejemplo, la tasa de graduación de los estudiantes), mediante fórmulas de distribución. Así como también suele ser habitual la negociación de contratos a largo plazo (entre 3 y 5 años, habitualmente) entre las autoridades y las universidades públicas en los que se detallan los objetivos, logros y resultados que éstas han de conseguir tanto en materia de enseñanza como investigación. Las universidades pueden usar esos recursos autónomamente como consideren más adecuado, de manera flexible, y las

autoridades públicas se encargan de evaluar y controlar el cumplimiento de lo pactado, lo que es tenido en cuenta para el posterior contrato que se realice. Asimismo, este tipo de planteamiento suele replicarse en el interior de la universidad y se negocian objetivos, actividades, plazos, recursos y resultados esperados entre la Junta de Gobierno y el equipo rectoral, entre el rector y los decanos, entre éstos y los directores de departamento, etc. Entre las medidas de control se encontrarían las auditorías financieras, el vigilar el estricto cumplimiento de los indicadores de desempeño acordados, la realización de informes anuales, el mantenimiento de una base de datos extensa, rigurosa y completa, o la elaboración de informes internos (en los diferentes niveles) y externos de evaluación y acreditación de la calidad.

También se suele incentivar cada vez más a las universidades a que incrementen sus recursos mediante la apelación al sector privado, por ejemplo, en forma de donaciones y mecenazgo, acuerdos de cooperación con empresas, creación de empresas (spin offs) o incluso incrementando las tasas a pagar por los usuarios de la universidad pública en caso de que ésta decida ofrecer servicios diferenciales o nuevas y mejores instalaciones. En algunos casos, los fondos públicos pueden incrementarse, incluso, para aquellas universidades más activas y dinámicas en este campo de la adquisición de fondos adicionales, o la distribución interna de estos fondos puede depender de tales cuestiones. También hay cada vez más volumen de fondos públicos, especialmente para proyectos concretos de investigación, que son distribuidos en función de mecanismos de competencia, nacional o de carácter internacional. En algunos casos, también pueden introducirse incentivos para la fusión y simplificación de estructuras internas o para la colaboración entre universidades.

- Respecto a la política de recursos humanos, la tendencia también es hacia un aumento de la autonomía de las universidades respecto al reclutamiento de su profesorado, la posibilidad de establecer contratos más libremente (incluso colaborando con empresas/autoridades para la financiación de puestos de trabajo), la introducción de planes de jubilación anticipada, dada la avanzada edad media del profesorado en buena parte de los países (por ejemplo en Italia), el establecimiento

de esquemas más flexibles de retribución, con la posibilidad de incrementar el salario para atraer a profesores de renombre internacional, mayor libertad para distribuir autónomamente el tiempo de trabajo entre docencia, investigación o gestión, e incluso permitir la especialización y creciente profesionalización en una sola de estas parcelas; o el incentivo y facilitación de la movilidad del personal docente entre universidad y sistema productivo, y entre universidades del mismo o de distinto país. Hay, asimismo, una utilización creciente de mecanismos de evaluación interna y externa del desempeño de los profesores para la promoción de éstos en su carrera académica y para la asignación de los fondos dentro de la propia institución universitaria. En este desempeño se puede incluir como factor relevante la transferencia de resultados de investigación al sistema productivo. También en la gestión de los recursos humanos se suele establecer planes estratégicos a largo plazo, en línea con lo que ocurre con los contratos de financiación.

- Otros ámbitos donde la autonomía y libertad universitaria está también incrementándose son los relativos a la oferta de enseñanzas o el acceso y elección de los estudiantes, así como al precio de las matrículas y tasas aplicadas a los usuarios de las universidades públicas, dentro de un marco legal establecido y conforme a los acuerdos a los que puedan llegar las universidades y las autoridades públicas competentes.

- Los expertos consultados en el caso de España, pusieron énfasis en la posibilidad de permitir diferentes formas de gobierno de las universidades, dentro de un mismo marco legal, según las diferentes misiones, objetivos y estrategias que éstas quieran perseguir. Es decir, permitir la autonomía para la diferenciación de las universidades. Otras recomendaciones irían en la línea de establecer una serie de experiencias piloto en diversas instituciones como laboratorio de pruebas ante el cambio de modelo de gobierno, ya que no es necesario que cambien sus estructuras todas las universidades a la vez. Y en cualquier caso, cualquier cambio en la gobernanza de las universidades públicas ha de contar con el consenso de las partes implicadas: diferentes colectivos de la universidad, autoridades y sociedad, en general.

En síntesis, la tendencia que apuntan las instituciones de educación superior, en particular las situadas en el continente europeo, en el terreno de la gobernanza es la de incorporar algunos de los elementos que configuran el modelo universitario anglosajón, optando por una vertiente de gobierno, dirección, organización y gestión con un mayor protagonismo de los órganos individuales de gobierno que de los colectivos y, en estos últimos, de los representantes externos a la universidad. Este tipo de estructura facilitaría la toma de decisiones rápida, ágil y flexible, en contraposición al modelo colegiado en el que se había de llegar a un consenso por parte de los miembros académicos, representados en el Senado/Claustro universitario; al mismo tiempo que favorece la rendición de cuentas ya que la responsabilidad es imposible de diluir entre los numerosos miembros del colectivo. El hecho de que en la Junta de Gobierno se incorporen miembros ajenos a la universidad conlleva también que se evite más fácilmente caer en la endogamia, y que se tenga explícitamente en cuenta las relaciones de la universidad con la sociedad en la que se halla vinculada. Las reformas emprendidas en Europa, en este sentido, han solido ser exitosas, aunque todavía hay margen para la mejora en aquellos países que las han realizado, según los propios implicados.

Bibliografía por orden cronológico

- 1) Fundación Círculo de Economía (1999): *Las funciones y el gobierno de las universidades públicas*
- 2) Bricall, J.M. (2000). “Sección VIII. Gobierno y administración”. *Informe Universidad 2000*
- 3) Eurydice (2000): *Two decades of reform in higher education in Europe: 1980 onwards*
- 4) Samoilovich, D. (2007): “Escenarios de gobierno en las universidades europeas”. *Colección Documentos CYD 8/2007*
- 5) Comisión Europea (2007): *The extent and impact of higher education governance reform across Europe*. Cuatro volúmenes:
 - Primer Volumen: Part One: Comparative Analysis and Executive Summary
 - Segundo Volumen: Part Two: Summaries of the Quick Scan Surveys on governance reform in 32 European countries
 - Tercer Volumen: Part Three: Five case studies on governance reform
 - Cuarto Volumen: Part Four: Governance reform survey results
- 6) Eurydice (2008): *Higher education governance in Europe. Policies, structures, funding and academic staff*
- 7) Samoilovich, D. (2008): “Alternativas y propuestas para la gobernabilidad de las universidades españolas”. Ponencia presentada en el seminario *Alternativas y propuestas para la gobernabilidad de las universidades* organizado por Fundación CYD y la CRUE en Santander los días 4 y 5 de septiembre de 2008
- 8) Nazaré, M.H. (2008): “Governance: Challenges and opportunities for Universities”. Ponencia presentada en el seminario *Alternativas y propuestas para la gobernabilidad de las universidades* organizado por Fundación CYD y la CRUE en Santander los días 4 y 5 de septiembre de 2008
- 9) Holm-Nielsen, L.B. (2008): “Universities in the bull eye...responses to the challenge”. Ponencia presentada en el seminario *Alternativas y propuestas para la gobernabilidad de las universidades* organizado por Fundación CYD y la CRUE en Santander los días 4 y 5 de septiembre de 2008

- 10) Profumo, F. (2008): “Human resource management and funding policies. Levers for university governance”. Ponencia presentada en el seminario *Alternativas y propuestas para la gobernalidad de las universidades* organizado por Fundación CYD y la CRUE en Santander los días 4 y 5 de septiembre de 2008
- 11) García-Sicilia, F. (2009): “Gobernanza en las instituciones de educación superior. Tendencias”, en Fundación CYD (2009): *Informe CYD 2008. La contribución de las universidades españolas al desarrollo*. Monografía sobre gobernanza
- 12) Tubella, I. (2009): “Volver del revés la Universidad. Gobernar una universidad de servicio público y gestión privada”, en Fundación CYD (2009): *Informe CYD 2008. La contribución de las universidades españolas al desarrollo*. Monografía sobre gobernanza
- 13) Gómez Montoro, A.J. (2009): “Sobre el gobierno de las universidades privadas: hacia un adecuado equilibrio entre académicos y profesionales de la dirección”, en Fundación CYD (2009): *Informe CYD 2008. La contribución de las universidades españolas al desarrollo*. Monografía sobre gobernanza
- 14) Fargas, A. (2009): “La Universitat de Vic, un modelo singular de universidad”, en Fundación CYD (2009): *Informe CYD 2008. La contribución de las universidades españolas al desarrollo*. Monografía sobre gobernanza
- 15) Goddard, J. (2009): “Governance and management of United Kingdom universities”, en Fundación CYD (2009): *Informe CYD 2008. La contribución de las universidades españolas al desarrollo*. Monografía sobre gobernanza
- 16) Nazaré, M. H. (2009): “Governance: Challenges and opportunities for universities. The University of Aveiro experience”, en Fundación CYD (2009): *Informe CYD 2008. La contribución de las universidades españolas al desarrollo*. Monografía sobre gobernanza
- 17) Profumo, F. (2009): “The evolution of Politecnico di Torino within the italian university framework”, en Fundación CYD (2009): *Informe CYD 2008. La contribución de las universidades españolas al desarrollo*. Monografía sobre gobernanza
- 18) Holm-Nielsen, L.B. (2009): “Increased role of universities in Denmark –Reform of institution structure, funding and governance”, en Fundación CYD (2009): *Informe CYD 2008. La contribución de las universidades españolas al desarrollo*. Monografía sobre gobernanza

Elementos para un debate

Misión

Dada la situación actual, en la que los rápidos y bruscos cambios acaecidos en los últimos años exigen de cualquier institución una capacidad de reacción elevada, la Universidad española se ve abocada a acometer un proceso de reforma que le permita afrontar con garantías este nuevo escenario. La globalización, la irrupción de las nuevas tecnologías o la inminente implementación de un nuevo sistema de aprendizaje son, todos ellos, factores que, de forma directa o indirecta, propician la inaplazabilidad de esa reforma que, en última instancia, tiene que permitir desarrollar una nueva estructura de gestión de las instituciones de educación superior en España. Por otro lado, la aparición de múltiples actores en el desarrollo y vertebración de estas nuevas líneas de reforma¹, la suscripción de contratos de financiación plurianuales y la aparición del concepto de “calidad” como referencia, precipitan esta necesidad urgente de cambio. No se pueden atender necesidades y exigencias del siglo XXI desde estructuras administrativas que hunden sus raíces, en el mejor de los casos, en el siglo XIX. La reforma, en el ámbito universitario, de la gobernanza, entendida ésta como una nueva forma de entender el ejercicio del control colectivo en relación con el cumplimiento de objetivos comunes, se hace inminente. Los fines últimos a que tiene que atender la referida reforma son, a grandes rasgos:

- Garantizar el papel de la Universidad Española como **elemento clave en la consecución y desarrollo de valores económicos y sociales relevantes**, tal y como expresamente se determina en el artículo 41.1 de la LOU: *“La universidad desarrollará una investigación de calidad y una gestión eficaz de la transferencia del conocimiento y la tecnología, con los objetivos de contribuir al avance del conocimiento y del desarrollo tecnológico, la innovación y la competitividad de las*

¹ No se puede obviar que, desde hace ya algún tiempo, el poder del Estado en relación con la Educación Superior en Europa se ha venido “disipando” en diferentes direcciones (supranacional –Unión Europea, Banco Mundial, etc.-; infranacional –regiones y municipios- o, incluso, externalización en favor de agencias u otras entidades públicas o privadas), configurando un escenario de “multinivel” que requiere de reformas estructurales importantes.

empresas, la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía, el progreso económico y social y un desarrollo responsable equitativo y sostenible, así como garantizar el fomento y la consecución de la igualdad.”

- **Permitir a la Universidad Española competir con garantías en el contexto internacional**, respondiendo con solvencia a una creciente concurrencia, derivada de la cada vez más evidente globalización del escenario de la educación superior. Ni en el ámbito de la docencia ni en el de la investigación se puede hablar ya de “clientelas cautivas” que justifiquen, por si solas, la existencia de determinadas instituciones por razón de demandas basadas únicamente en razones de proximidad geográfica. El avance de las tecnologías de la información y del conocimiento y la creciente movilidad permite, tanto a estudiantes como a empresas e instituciones, elegir cada vez más en base a meros criterios de calidad. En el ámbito internacional se hace cada vez más palpable una corriente de reforma tendente a implementar lo que se ha dado en llamar *New Public Management*, de cara a modernizar desde un punto de vista organizacional los servicios públicos. En esa línea, la Universidad europea no ha sido ajena a la creciente importación de técnicas de gestión societarias y corporativas que, con el objetivo último de incrementar la eficiencia, aumentan la autonomía de la institución al mismo tiempo que agravan y perfeccionan los procesos de rendición de cuentas. Permanecer ajeno a tales tendencias conlleva un serio riesgo en forma de pérdida de oportunidad.

- **Propiciar que**, en el actual contexto de crisis económica, **la Universidad Española pueda servir de elemento dinamizador de la economía nacional**, sirviendo como institución clave en la canalización y desarrollo de proyectos de Investigación, Desarrollo e Innovación², culminando estos con la oportuna transferencia de conocimiento al tejido productivo³.

² Artículo 39 de la LOU: “1. *La investigación científica es fundamento esencial de la docencia y una herramienta primordial para el desarrollo social a través de la transferencia de sus resultados a la sociedad. Como tal, constituye una función esencial de la universidad, que deriva de su papel clave en la generación de conocimiento y de su capacidad de estimular y generar pensamiento crítico, clave de todo proceso científico.* 2. *Se reconoce y garantiza la libertad de investigación en el ámbito universitario.* 3. *La universidad tiene, como uno de sus objetivos esenciales, el desarrollo de la investigación científica, técnica y artística y la transferencia del conocimiento a la sociedad, así como la formación de investigadores e investigadoras, y atenderá tanto a la investigación básica como a la aplicada.”*

- **Garantizar la impartición de una enseñanza de calidad⁴**, adaptada en todo momento a las necesidades sociales y, más en concreto, a las diversas y cambiantes exigencias del mercado de trabajo. El éxito en la formación de nuevos profesionales y operadores económicos o la facilitación del “reciclaje” de aquellos que ya desempeñaban su actividad en el mercado es una cuestión clave para determinar si la Universidad ha cumplido o no con la función que de ella espera la sociedad.

Objetivos

De cara a cumplir con la misión referida, la reforma a acometer tiene que plantearse, entre otros, los siguientes objetivos a corto plazo:

- **Incrementar la agilidad en la toma de decisiones**, especialmente en aquellas de tipo estratégico que tengan como objetivo responder a la aleatoriedad de las condiciones del mercado, los cambios en las demandas sociales o las nuevas exigencias derivadas de reformas metodológicas o tecnológicas. La lentitud en la respuesta a este tipo de variables puede situar a la institución fuera del mercado en una coyuntura como la actual, donde la competencia es cada vez más intensa y agresiva.

- **Incrementar y fortalecer la relación sociedad-universidad**. Tal incremento ha de afrontarse desde un doble punto de vista. Por un lado la sociedad ha de percibir a la Universidad como una institución cercana y sensible a sus demandas y expectativas, por lo que la confianza ha de ser un elemento clave a la hora de fortalecer esa relación. Por otro, la Universidad ha de percibir a la sociedad como un aliado a la hora de consolidar y mejorar su posición estratégica, de forma que la función de aquélla, a través de sus

³ Nótese que, de acuerdo con la propia Ley, la transferencia de conocimiento adquiere rango de servicio social: “*La transferencia del conocimiento es una función de las universidades. Estas determinarán y establecerán los medios e instrumentos necesarios para facilitar la prestación de este servicio social por parte del personal docente e investigador*” (artículo 41.3 de la LOU)

⁴ La calidad es un concepto clave en el futuro de la Universidad, excediendo, por su transversalidad, al mero desarrollo de la docencia. Tal objetivo es recogido expresamente por la LOU, que dedica un artículo entero no sólo a consagrar como fin esencial la promoción y garantía de calidad en las Universidades sino, incluso, a especificar los mecanismos para su “medición” (ver artículo 31 de la LOU).

representantes en eventuales órganos de gobierno, no se límite al tradicional control o fiscalización sino que se involucre activamente en el desarrollo y ejecución tanto de nuevas políticas en docencia e investigación como de la propia captación de recursos, bien directa, bien indirectamente.

- **Posibilitar el diseño y la ejecución de una planificación estratégica integral, estable y coherente**, en la que la determinación de los resultados a alcanzar y de los medios a través de los cuales conseguirlos no se vea condicionada por mandatos políticos exigüos, enfrentamientos sectoriales interesados o estrategias dependientes de la mera oportunidad del momento. El éxito de la planificación estratégica depende, sin duda alguna, de la posibilidad de diseñar actuaciones a medio y largo plazo, por encima de condicionamientos políticos circunstanciales, y al margen de equilibrios internos entre grupos de interés que no hacen sino perjudicar la ejecución integral de los planes globales, que han de ser homogéneos y coherentes con la voluntad decisora, si bien ésta ha de encontrarse suficientemente legitimada, tanto por la comunidad universitaria como por la sociedad a la que ha de servir.

- **Incrementar la transparencia y la responsabilidad en la rendición de cuentas**. Los procesos de rendición de cuentas han de ser dobles. Por un lado, los máximos gestores de la institución académica han de ser evaluados en base a la cuantificación y ponderación de los resultados obtenidos, de acuerdo con un plan de actuación previamente comunicado y publicado. Por otro, los propios evaluadores han de someterse a un régimen de responsabilidad que les sitúe, asimismo, en un primer plano a efectos de una eventual imputación o reproche. De la misma forma que el órgano competente ha de exigir al gestor académico, la propia sociedad ha de demandar el cumplimiento de un elevado nivel de diligencia a sus representantes en los órganos de control y de gobierno de la universidad, de forma que los mismos se corresponsabilicen con el gestor ante un circunstancial fracaso, tanto en los medios utilizados como en los resultados obtenidos.

Se puede deducir fácilmente, a la luz de lo expuesto, que estos objetivos coinciden a grandes rasgos con las tendencias que se vienen observando desde hace algún tiempo en el ámbito de la Educación Superior Europea: incremento de poder de las autoridades

“ejecutivas”, reducción de la influencia desarrollada por los órganos colegiados y representativos de la institución y creciente y decisiva participación de *stakeholders* externos a la propia universidad.

Principios inspiradores de una eventual reforma

Ante una reforma tan trascendente y compleja como la que se ha de plantear en los próximos tiempos, creemos fundamental adoptar las siguientes premisas de cara al planteamiento y desarrollo de la misma.

- **Adaptación al entorno.** La reforma ha de entenderse y plantearse, en todo momento, desde la singularidad que plantea tanto la idiosincrasia universitaria europea como la propia sociedad española. Sería un absoluto error plantear, sin más, la importación de modelos extranjeros que, por mucho que resulten exitosos en un determinado contexto, aquí pueden resultar completos fracasos. Las diferencias culturales entre la sociedad estadounidense, por ejemplo, y la española, así como el distinto perfil, histórico, social y económico, que presentan las instituciones académicas de uno y otro ámbito, hacen imprescindible un análisis separado de las dos realidades. Sólo una adaptación muy ponderada convertirá en asimilables tanto por la propia sociedad como por las universidades afectadas soluciones que, en abstracto y a primera vista, podrían parecer ideales.

- **Progresividad.** La reforma, de la naturaleza que sea, ha de acometerse de forma progresiva y paulatina. Cualquier intento de cambio brusco puede chocar con la incompreensión y resistencia de instituciones que, por razones puramente históricas, tienden al recelo frente a cualquier novedad o modificación sustancial (véase Bolonia, no sólo desde la perspectiva estudiantil sino desde la reticencia latente en determinados sectores del personal docente e investigador).

- **Debate y consenso.** De forma coherente con lo recién apuntado, el diseño de la reforma ha de contar con la participación activa no sólo de todos los estamentos de la comunidad universitaria, sino también de la propia sociedad, a través de sus representantes institucionales, sociales y económicos más representativos. Resultará

fundamental que el proceso de cambio sea asimilado y entendido por los sectores académicos como propio y no impuesto. Que se sientan partícipes del mismo, aportando ideas y manifestando discrepancias. El debate ha de ser público y, de ser posible, ha de culminar en un consenso, siquiera de mínimos, entre todos los sectores afectados.

- **Comunicación.** La comunicación durante las fases anteriores y posteriores al proceso de reforma, así como en el momento en que aquél se diseña, es absolutamente fundamental de cara al éxito de la misma. Tanto el hecho de hacer patente, a través de informes y estudios objetivos, la necesidad e inaplazabilidad de la reforma, como la explicación en detalle de la misma una vez ultimada, pasando por la explicitación pública de los diferentes mecanismos decisorios que han llevado a adoptar el esquema final de gestión, resultan cuestiones clave de cara a legitimar el cambio frente a la comunidad. La transparencia resulta fundamental y las políticas de comunicación que hagan posible la misma han de ir en un doble sentido, tanto internamente, propiciando que la comunidad universitaria conozca las claves y consecuencias de la reforma, como externamente, de forma que la sociedad perciba la misma como un instrumento que permitirá compartir aspiraciones y objetivos con la institución académica. La estrategia de comunicación ha de ser, además, diseñada desde un principio, sin margen a la improvisación. El ejemplo de Bolonia y su deficiente “comunicación” a la sociedad está demasiado reciente como para olvidarlo.

- **Flexibilidad.** La reforma ha de ser flexible en su aplicación inicial. Sin perjuicio de que la misma suponga una apuesta firme por la modernización y mejora de las formas de gestión universitaria a medio y largo plazo, entendemos que el excesivo rigor en los primeros momentos de su implementación generaría incumplimientos y resistencias difíciles, por otro lado, de corregir. Es preferible que sean las propias evidencias las que animen a los reticentes a sumarse al cambio, antes que plazos perentorios que pueden ser malinterpretados y contestados. En este sentido, la puesta en marcha de planes piloto o la asunción voluntaria de códigos de buen gobierno previos al momento de exigencia legal del cambio, pueden resultar muy positivos de cara a evidenciar las mejores posiciones competitivas que mantienen aquellas instituciones que se hubieran adelantado al mandato legal. Asimismo, resulta fundamental que la reforma permita a cada institución un amplio margen de maniobra dependiendo de sus peculiares

circunstancias: la ubicación geográfica, la dimensión, el perfil de cada universidad, sus diferentes *ratios* profesor-alumno o incluso sus distintos porcentajes en la obtención de recursos constituyen parámetros que no pueden ser obviados de cara a la configuración de los órganos de gobierno de cada institución. La generalización u homogeneización a ultranza del esquema final a adoptar conllevará deficiencias operativas evidentes, mientras que una oportuna flexibilidad permitirá optimizar la estructura de gobierno en función de los distintos puntos fuertes que cada universidad pueda explotar.

No hay que olvidar además que, en el seno de la Unión Europea y de cara a implementar reformas concretas en materia de gobernanza, se aprecian similitudes desde el punto de vista “teórico” que luego, en la práctica, se materializan de forma muy diferente. Así, en la actualidad, reina la diversidad, lo cual es coherente con el principio de subsidiariedad que rige en la Unión Europea⁵, lo que, unido a la consideración de la Educación Superior como una asunto nacional, permite que cada estado miembro decida con entera libertad cuáles van a ser sus mecanismos de cara a afrontar la inminente reforma.

Actuaciones y debates

De acuerdo con lo expuesto, y en función de los fines y objetivos a alcanzar, la Universidad Española ha de abrir debates y, en su caso, realizar propuestas concretas de actuación en los siguientes ámbitos:

- **Reforma legislativa⁶**. Resulta evidente que una reforma en profundidad en la gobernanza de las universidades pasa necesariamente por una imperiosa reforma legislativa. El actual marco normativo adolece de diferentes fallos que lo hacen inadecuado al cambio que se pretende. La excesiva burocratización en la toma de decisiones, el gran número de órganos colegiados, los complejos y dilatados

⁵ Principio según el cual la Unión, salvo en sus ámbitos de competencia exclusiva, sólo interviene en la medida en que su acción sea más eficaz que una intervención a nivel nacional, regional o local. Está estrechamente vinculado a los principios de proporcionalidad y de necesidad, en virtud de los cuales la acción de la Unión no debe exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado.

⁶ Ver epígrafe *La propuesta de debate, a la luz de la legislación vigente*.

procedimientos de elección o las limitadas competencias de los órganos externos de control son sólo ejemplos muy concretos de la insuficiencia que la regulación actual presenta ante una reforma de la magnitud que se plantea. Al margen de la norma que hace referencia al gobierno y control de la Universidad, también sería necesario abordar la reforma de aquellos preceptos que hacen referencia a las relaciones de carácter estatutario o laboral dentro de la institución o incluso a aquéllas que delimitan las relaciones contractuales entre la Universidad y otras instituciones, pues resultarán fundamentales de cara a articular un nuevo escenario en la ordenación y captación de los recursos humanos o en el diseño e implementación de nuevos mecanismos de financiación internos o externos. En cualquier caso, creemos que la reforma legislativa, de acuerdo con los principios generales anteriormente expuestos, ha de optar por una **desregulación progresiva y flexible**, apostando por un mínimo marco legal que garantice no sólo la calidad del servicio público prestado sino el control de los recursos públicos empleados pero que, al mismo tiempo, permita a cada institución, de acuerdo con sus circunstancias, suficiente margen de maniobra para elegir el sistema de gobierno que, respetando unos mínimos comunes, más le pueda convenir. No olvidemos que la Universidad estadounidense, que se suele tomar como referencia a estos efectos, cuenta con un marco normativo fragmentario y disperso, que depende de cada Estado y de cada universidad, sin que eso sea óbice para alcanzar un alto nivel de efectividad en la gobernanza de sus instituciones de educación superior.

Por otro lado, y aunque en un principio mayor autonomía suele identificarse con desregulación o, al menos, con una regulación de mínimos o regulación “marco”, no hay que olvidar que tal incremento de la autonomía va de la mano de una rendición de cuentas perfeccionada y efectiva, lo que supone, en cierta medida, una reregulación. Así, si bien en principio se produce una cierta descentralización respecto de los poderes estatales, al mismo tiempo, y en el ámbito de la rendición de cuentas, parece volverse a un control central y unificado, en especial en cuanto a la medición de la “calidad” en determinados ámbitos.

- **Rector, ¿elección o designación?** Lo primero que hay que poner de manifiesto es que el debate, hoy en día, no se centra tanto en el proceso de elección del rector⁷ como en el hecho de si éste ha de ser elegido o, directamente, designado.

⁷ Resulta obvio que cada uno de los dos sistemas que permite la LOU, y cuya determinación ulterior descansa en cada universidad a través de sus normas estatutarias, tienen sus ventajas e inconvenientes.

La amplia participación que propicia el sufragio universal libre, directo y secreto contrasta con el **escaso nivel de participación** de colectivos, como el de los estudiantes, que parecen no terminar de involucrarse en un proceso clave para la institución en la que desarrollan su actividad discente.

Esa falta de compromiso genera un riesgo evidente, como es la aparición de estrategias electorales agresivas y, por momentos, **populistas**, que pretenden, ante la perspectiva de contiendas electorales ajustadas, atraerse un electorado indeciso y, por lo general, poco reflexivo. La consecuencia son propuestas irresponsables y poco meditadas que pueden resultar clave a la hora de inclinar la balanza electoral, degenerando en futuros programas de gobierno necesariamente atentos a cuestiones menores o, en su defecto, incoherentes con lo prometido, lo cual supondría, bien serios problemas en la gestión universitaria de ese periodo concreto, bien una profunda insatisfacción por parte del alumnado “seducido” por propuestas falaces, redundando, esto último, en un incremento de la desconfianza y el alejamiento que este cuerpo electoral suele sentir respecto de las instituciones de gobierno universitarias.

No hay que olvidar tampoco que lo apuntado suele venir acompañado de un **elevado coste**, propiciado por el intento de los candidatos existentes de llegar al último de los posibles electores en el menor tiempo y de la forma más “eficaz” posible. El problema se agrava en las universidades que cuentan con un elevado número de alumnos, profesores y personal de administración y servicios, así como en aquellas que presentan campus disgregados y alejados geográficamente. Así como el profesorado y el PAS suelen ser colectivos que aúnan un sensible interés en el proceso así como un “fácil acceso”, a través incluso de medios electrónicos, no sucede lo mismo con los estudiantes, lo que provoca, de nuevo, que pueda ser cuestionable el dispendio de una serie de recursos que difícilmente se van a ver “amortizados”.

Por último, la propia naturaleza ponderada del sufragio supone en sí misma, y a la luz de lo expuesto, un elemento más a tener en cuenta de cara a criticar el sistema electoral basado en el sufragio universal, pues el resultado que se consigue es, a la luz de los índices de participación del alumnado obtenidos en comicios recientes, muy similar, proporcionalmente, al que se conseguía con el sistema de claustro, resultando que los estudiantes verdaderamente involucrados son, en esencia, los mismos que lo estaban antes, lo cual sitúa, en ocasiones, la defensa del sistema desde ese punto de vista cercana a planteamientos **cuasidemagógicos**.

Desde luego, el sistema indirecto, de elección de rector por el claustro, también adolecía de defectos evidentes y, si bien resultaba menos costoso y probablemente más ágil, lo cierto es que la reducción del cuerpo electoral a un número relativamente corto de personas propiciaba la “**personalización**” de las **campañas electorales**, que se centraban en la “búsqueda del voto”, casi individualmente considerado, más que en el diseño de una estrategia de futuro gobierno coherente y responsable.

La modesta dimensión de algunas universidades convertía a estos órganos en **entes muy permeables a la presión**, lo que degeneraba en prácticas casi de cooptación por los equipos de gobierno salientes, los cuales prácticamente elegían sucesor de entre sus propios miembros.

Por otro lado, la distancia temporal que acaecía en muchas ocasiones entre la elección de los miembros del claustro y el desarrollo del proceso electoral, suponía, en la práctica, una cierta desvinculación de los primeros electores en relación con la elección del rector, lo que redundaba en una **falta de inmediatez** muy negativa de cara a la percepción por parte de la comunidad universitaria de su proceso electoral más relevante.

Si bien las últimas tendencias parecen apuntar a una estructura de gobierno inspirada en el modelo USA, en el que el rector es designado y removido por una Junta de Gobierno (*Board*) en la que tienen especial influencia miembros externos a la Universidad creemos que tal corriente ha de ser debidamente “actualizada” y “redimensionada” de acuerdo con la realidad española.

Así, la Universidad Española, como la mayoría de la europea, carece de la cultura empresarial y, sobre todo, de rentabilidad, propia de la sociedad estadounidense y, por extensión, de sus universidades. Tal singularidad bien pudiera relacionarse con el viejo concepto europeo del Estado Social, que legitima la intervención del Estado para corregir posibles excesos o desequilibrios derivados de la natural irracionalidad de la economía.

Asimismo, la estructura de gobierno propuesta en abstracto ni siquiera podría legitimarse por la vía de la comparación con el sistema de gobierno de las sociedades capitalistas, ya que, si bien la relación entre Junta y Rector podría asimilarse a la existente entre un Consejo de Administración y el Consejero Delegado, no hay que olvidar que el papel que juega el claustro en ese modelo en ningún caso se podría comparar con el desempeñado por el órgano asambleario en las sociedades, el cual no sólo designa a los miembros del Consejo (cosa que no sucede, o, al menos, no enteramente, en el esquema propuesto) sino que adopta los acuerdos que manifiestan la voluntad del ente, limitándose luego el órgano de administración a ejecutar los mismos. Resulta evidente que tal situación no se produce en el modelo que actualmente se

El problema, en definitiva, es que ninguno de los dos sistemas es bueno o, al menos, absolutamente bueno, por lo que habría que plantearse una reforma que **conciliara la amplitud en la participación del electorado con la racionalidad (en términos de coste y eficacia) en su forma de producirse**. Al mismo tiempo, habría de asegurarse un **proceso libre de clientelismos e influencias perversas, que garantizara la igualdad de oportunidades y la emisión de un voto reflexivo, informado y, sobre todo, enteramente libre**. La cuestión de fondo es que, muy probablemente, y dependiendo de la “fisonomía” de cada universidad, para alcanzar esos objetivos se deban de adoptar procesos distintos, que han de adaptarse tanto al tamaño, como a la historia o, incluso, a la naturaleza de la concreta institución.

Aún resultando paradójico en un entorno de “concreción” de propuestas, y en tanto en cuanto no se consiga, en términos generales, involucrar a los estudiantes, de forma adecuada, en los procesos electorales, se sugiere **incrementar la flexibilidad en cuanto a la determinación de los sistemas electorales** por parte de cada universidad, la cual, respetando los principios básicos generales, ha de poder elegir en cada momento cuál es el mecanismo que, en función de su singular idiosincrasia, le permita asegurar de la forma más eficiente posible los objetivos antes apuntados. **No hay por tanto un modelo único óptimo sino que cada universidad debe elegir “su” sistema óptimo.**

propone desde algunos sectores, en el que el claustro desempeña un papel de orden casi meramente consultivo.

Por último, las Juntas de Gobierno de las universidades USA en poco o nada se parecen a nuestros tradicionales órganos externos de control, exigiendo una mucha mayor implicación a sus miembros externos y, en paralelo, estableciendo un régimen de responsabilidad de los mismos que les hace extremar su dedicación y diligencia.

De forma coherente con las recomendaciones expuestas (consenso, flexibilidad, progresividad, adaptación al entorno), tampoco hay que olvidar la prolongada tradición histórica de la Universidad Española, que siempre ha reservado a autoridades académicas el gobierno de sus instituciones.

Por todo lo anterior, resulta a nuestro juicio esencial que el “modelo USA” propuesto (avalado por su indudable éxito en un contexto competitivo global) sea debidamente adaptado a la realidad nacional, pues, dadas las diferencias de origen apuntadas, su mera importación sin matiz alguno resultaría, especialmente en algunas universidades, una apuesta abocada directamente al fracaso.

Así, si bien es acertado el reproche que se realiza a la habitual falta de aptitud gestora del rector, también sería cierto que a un rector “externo”, designado por la Junta en base a meros criterios de gestión empresarial se le podría reprochar, por un lado, el absoluto desconocimiento de la realidad universitaria (ámbito de por sí especial y complejo) y, sobre todo, su falta de legitimación al no derivar su nombramiento de sistema de elección alguno, directo o indirecto, sino de una mera designación por un órgano que, eventualmente y dependiendo del sistema de elección de sus integrantes, puede contar con mayoría de representantes externos a la universidad. Esta circunstancia generaría posibles rechazos y reticencias, que no harían sino agravarse por las elevadas retribuciones del rector (coherentes con las percibidas en el sector privado por directivos que, además, pueden ser removidos en cualquier momento por el órgano que los designa) y por el mismo hecho, por lo demás obvio, de que su fichaje no garantiza en absoluto el buen fin de la gestión, dependiendo éste de múltiples coyunturas.

La posible solución del dilema apuntado pasaría por un planteamiento mixto o híbrido, una especie de *tertium genus* que, sin olvidar la necesaria exigencia de siquiera poseer un mínimo conocimiento de los mecanismos de gestión empresarial, conciliaría

ésta con la pertenencia a la comunidad universitaria y con el decisivo papel de ésta en su elección final, lo que solucionaría al tiempo los problemas de especialización y legitimación apuntados y, en definitiva, eliminaría o, al menos, reduciría sensiblemente la desconfianza que pudiera generar la designación directa de un tercero, en una comunidad en la que, además, resulta esencial la motivación global y continuada para el logro de los objetivos perseguidos (nótese el predominio de la condición funcional del PDI).

La cuestión que atañe a la supuesta ausencia de cualificación gestora por parte de los actuales rectores podría ser solventada mediante la exigencia de una aptitud mínima en tal sentido, que podría ser acreditada, bien mediante la posesión de determinados títulos de postgrado de especialización en gestión universitaria (cada vez es más completa la oferta en tal sentido), bien (a la espera de que transcurra el tiempo suficiente para que la comunidad universitaria asuma esa necesidad) por el mero hecho de haber desempeñado anteriormente cargos académicos de gestión. Si la propia LOU impone como requisito *sine qua non* la condición de catedrático para poder optar a rector, no vemos porqué una exigencia basada en razones prácticas evidentes, como la referida, no puede ser incluida como criterio previo a tener en cuenta de cara a ostentar legitimación pasiva en tal sentido (incluso se podría someter el nombramiento al compromiso del candidato a someterse a futuros cursos de formación en tal sentido, tal y como sucede en determinados ámbitos económicos que exigen, de origen, conocimientos técnicos muy específicos, como es el de la administración concursal). No obstante, conviene insistir en que los conocimientos a exigir no habrían de ser demasiado exigentes, pues, de funcionar correctamente el esquema que se propone, al rector como máximo responsable del plan estratégico a seguir por la Universidad, debidamente consensuado con la Junta de Gobierno, le podría asistir en la ejecución técnica del mismo un profesional experto en la gestión, papel que podría desempeñar al actual gerente si de verdad éste fuese una persona de la confianza del rector al que pudiese retribuir de acuerdo con criterios de mercado.

En cuanto al problema de la ausencia de legitimación, éste podría ser minimizado, al menos, permitiendo a la comunidad universitaria, a través de sus órganos colegiados de representación, la presentación de ternas de candidatos a la Junta de Gobierno, de forma que, a pesar de que la responsabilidad última de la designación recayese en este órgano, tanto la propia condición académica de los mismos como el hecho de su

proposición en base a un cierto consenso previo hiciesen que la comunidad académica los percibiese como propios y no impuestos.

Por otro lado, el hecho de la designación por parte de la Junta de Gobierno cuenta con dos ventajas evidentes que, en principio, han de permitir que la planificación estratégica que ha de diseñar y ejecutar el rector pueda discurrir por cauces mucho más ágiles y efectivos que los actuales. La desvinculación del cargo de un mandato temporal concreto sería, sin duda, una importantísima ventaja de cara a abordar una planificación a medio y largo plazo, de modo que la línea de actuación estratégica no tuviera que verse alterada cada cuatro o, en el mejor de los casos, ocho años. Pero más importante es aún el desempeño de las líneas maestras de la gestión universitaria al margen del juego de intereses que genera la convocatoria de unas elecciones. La validación de la estrategia rectoral dependería del juicio de la Junta de Gobierno, en función de la consecución o no de los resultados prometidos, sin perjuicio de los eventuales mecanismos de remoción que pudiera inspirar el órgano de consulta universitario (Claustro o similar), pero no de los equilibrios a que obligan los ejercicios electorales en comunidades pequeñas y cerradas, que redundan las más de las veces en perjuicios directos para el propio devenir de la institución.

Por último, y al tiempo en que se exige una mayor formación y dedicación por parte de la máxima autoridad universitaria, y, en paralelo, se articula un régimen de responsabilidad más estricto y agravado frente a posibles actuaciones dolosas o negligentes, habría de elevarse la remuneración percibida por el rector a niveles homologables desde el punto de vista mercantil, pues su actividad no se considerará ya un servicio temporal prestado a la comunidad universitaria, accesorio a la condición de docente e investigador del elegido, sino una prestación de servicios principal sujeta a criterios de exigente diligencia profesional.

- **Decanos y directores de centro. Cambio en el sistema de nombramiento.** Más importante si cabe que el sistema de elección del rector, que pudiera solucionarse en parte articulando procesos de formación obligatorios, ampliaciones en los mandatos mínimos o asegurando una oportuna asistencia ejecutiva, es el que atañe a la elección o designación de los responsables de los centros. Si la ausencia de formación gestora o la sujeción a mandatos limitados pueden suponer *handicaps* en el desarrollo estable y coherente de una política de planificación estratégica adecuada para los intereses de la

institución, mucho más dañino resulta tener que implementar esa estrategia contra la voluntad de decanos o directores que, bien por razones de mera rivalidad política, bien por intereses corporativos o de grupo, plantean constante oposición al desarrollo de la misión estratégica elegida. Resulta fundamental, por tanto, que de manera acorde con la nueva función del rector, se le permita designar directamente a los máximos responsables de los centros, pues sólo así podrá ejecutar de forma integral y coherente el plan estratégico consensuado con la Junta de Gobierno. Dada la configuración competencial actual, e independientemente de los farragosos sistemas de elección internos y de los burocráticos procesos de toma de decisión que protagonizan los órganos colegiados de los centros (Juntas de Facultad y Juntas de Escuela), razones más que suficientes para minimizar la importancia de semejantes instrumentos, lo cierto es que cuestiones tan relevantes como la reforma de un plan de estudios que pretenda actualizar el nivel formativo de los titulados y responder a las exigencias de la sociedad, que pueden constituir piezas clave en el programa estratégico del rector, serán fácilmente torpedeados por un Decano o Director que, plegándose a los intereses grupales de áreas y departamentos decida ralentizar o incluso abortar semejante proceso de reforma. Este eventual conflicto en el ámbito de la ordenación académica no es más que un expresivo ejemplo que avala el cambio en el sistema de elección: sólo siendo personas de su entera confianza, ejecutores y transmisores de sus ideas en los centros, podrán servir al interés global de la Universidad, que no coincide en muchos casos con el particular de facultades y escuelas. Se debe acabar con los “Reinos de Taifas”, pues sólo así se dará cabida a una adecuada planificación estratégica. En definitiva, se trataría de sustituir una legitimación “sectorial” por una “global”, más acorde con la defensa de los intereses generales de la institución.

- **Configuración y funciones de las Juntas de Gobierno (entendidas al estilo de los *Boards* estadounidenses).** La junta de Gobierno será formada en su mayoría por miembros externos a la Universidad, si bien los mismos serán designados principalmente por los órganos colegiados de la institución académica y en base a criterios de reconocida capacidad y mérito, evitándose en lo posible un exceso de presencia de origen político, que, en este contexto, y dado el necesario nivel de especialización exigido, podría ser interpretada en clave de mero control o intervención. Además de esta condición previa de carácter profesional, se exigirá además un

compromiso elevado en cuanto a dedicación, de forma tal que su implicación en la determinación de la misión y visión de la Universidad sea absoluta, resultando decisivos en el diseño del plan estratégico a seguir. Serán independientes de las instituciones, empresas o colectivos de los que procedan y su régimen de responsabilidad se determinará, asimismo, de acuerdo con criterios de diligencia.

Las funciones que asumirá el nuevo órgano, entre las que destaca especialmente la de designar y remover al rector, al que someterá a evaluación periódica en función de los resultados obtenidos, sitúan a la Junta en un plano muy superior al que hasta ahora desempeñaban los Consejos Sociales. El problema estará en concienciar a los integrantes de la misma (especialmente a los externos), haciéndoles superar la tradicional función esporádica de control que tradicionalmente se les adjudicaba en los Consejos, e involucrándoles en una misión estratégica a largo plazo, lo que requerirá una mucho mayor implicación, hasta el punto de que en los *Boards* estadounidenses su función en la captación de fondos resulta clave dados sus contactos con el mundo de la empresa y con diferentes estamentos sociales. Esa labor de sensibilización resultará esencial para el éxito de la posible reforma, pues la tradición USA en cuanto a asunción de responsabilidades públicas en pro de la comunidad resulta, hoy por hoy, mucho más acentuada y responsable que la que se estila en nuestro país, donde este tipo de cargos se asumen normalmente como funciones siempre accesorias y menores respecto de la principal ocupación. No hay que olvidar, que dado el perfil del órgano, sus miembros estarán sujetos, como se ha apuntado a una eventual exigencia de responsabilidad.

Es importante determinar ante quién responde y con qué mecanismos de control la Junta de Gobierno. Si la Junta designa al Rector y es, al mismo tiempo, ante quién ha de rendir cuentas éste, se podría producir, por acción u omisión, connivencia entre ambos. Conviene perfilar un mecanismo de control que permita, de forma debidamente motivada, iniciar acciones de responsabilidad, bien al Claustro, bien a miembros de la propia Junta, bien a un número mínimo de integrantes de la comunidad universitaria e incluso, en casos graves, a miembros de la organización a título individual⁸.

⁸ Haciendo un paralelismo con el derecho societario, se podría legitimar, ante actos adoptados por Rector o Junta de Gobierno presuntamente contrarios a los preceptos recogidos en la LOU a cualquier integrante de la comunidad universitaria o incluso a terceros con interés legítimo de cara a una eventual impugnación, mientras que, si el acto resultase presuntamente contrario a los estatutos o al interés de la propia universidad, entonces la legitimación se restringiría a un determinado porcentaje de miembros del claustro o “senado”, así como a aquellos miembros del órgano “infractor” que se hubieran oportunamente

- **Reducción del número de miembros en el órgano colegiado de la Universidad.**

Resulta básico, en aras de la agilidad y eficacia, reducir el número de miembros del Claustro. Sin perjuicio de que el número final sea variable en función de la dimensión concreta de la institución, el número máximo nunca debiera de superar la cincuenta. Sólo así este órgano jugaría con garantías su papel consultivo que, de todas formas y de acuerdo con lo expuesto, no sería el más importante, pues, dadas las circunstancias apuntadas, residiría además en él la potestad de proponer una terna a la Junta de la que saldría el propio rector, así como la designación de la mayoría de los miembros de la misma Junta. Por otro lado, y en situaciones predeterminadas debidamente motivadas, también podría presentar mociones a la junta de cara a la remoción del rector.

- **Flexibilidad en los procesos de contratación.**

Si la reforma que se está debatiendo parece tener una clara inspiración empresarial, al menos en cuanto a la gestión de la institución propiamente dicha, sería absolutamente necesario que los instrumentos contractuales de que dispusiesen los nuevos responsables, les permitiesen insuflar ese *plus* de agilidad y eficacia que, desde el primer momento, se ha marcado como uno de los objetivos a conseguir en la gobernanza universitaria. Si bien el régimen del PDI, funcionario o contratado, puede ser compatible con ciertas políticas retributivas tendentes a la incentivación de la mano de la cuantificación de resultados⁹, éstas resultan más difíciles de aplicar en el personal de administración y servicios. Sin embargo, y dado que las normas son menos precisas en cuanto al régimen de contratación del mismo, especialmente a determinados niveles, conviene “liberalizar” en la medida de lo posible su contratación, tanto en la selección como en la retribución, lo que permitirá contar con verdaderos especialistas en ámbitos tan sensibles como el de la transferencia del conocimiento a la sociedad, la gestión de proyectos de investigación o, incluso, el desarrollo de Institutos y Cátedras de proyección internacional. Asimismo, esa flexibilización permitirá que el rector, máximo responsable en la ejecución de la planificación estratégica prevista, pueda ser asistido por personal técnico de la máxima cualificación, aún cuando éste tenga que ser incorporado desde fuera de la universidad,

pronunciado en contra. De forma coherente, los plazos respectivos para ejercer la impugnación se reducirían severamente en el segundo de los supuestos.

⁹ Ver artículos 69.2 y 3 de la LOU.

sin tener que ceñirse a los recursos humanos con que cuenta en la institución. En relación con el PDI esa flexibilización, tanto en los límites retributivos, como en los plazos establecidos, como, incluso, en la misma forma contractual, resultaría clave para captar a los más prestigiosos docentes e investigadores de cara a desarrollar proyectos concretos¹⁰.

- **Flexibilidad en el estatuto jurídico del PDI.** En un panorama de creciente competencia, de crisis económica y de consecuentes dificultades en la obtención de recursos externos, resulta paradójico que la Universidad Española cuente aún con normas que establezcan restricciones de cara a que el PDI compagine su actividad docente e investigadora con la prestación de servicios o la realización de trabajos a la comunidad. Si bien es necesario establecer con la debida seguridad jurídica tanto el régimen de compatibilidad como el porcentaje a detracer por la Universidad en función de los convenios y los contratos suscritos por el investigador (que habría de elevarse a medida que la cuantía global también lo hiciese), el establecimiento, por ejemplo, de límites retributivos máximos, ejercería un efecto perverso sobre una actividad que podría suponer una de las principales fuentes de ingresos para la institución. Habría, asimismo, que fomentar la creación de *spin-offs*¹¹, imponiendo a los socios la cesión de participaciones mínimas en favor de la Universidad, la utilización, cuando así

¹⁰ No hay que olvidar que, en la actualidad, la forma de contratación del PDI, incluso desde el punto de vista laboral, se halla muy constreñida por el artículo 48 de la LOU, especialmente por sus números 1 y 2: “1. Las universidades podrán contratar personal docente e investigador en régimen laboral, a través de las modalidades de contratación laboral específicas del ámbito universitario que se regulan en esta Ley o mediante las modalidades previstas en el Estatuto de los Trabajadores para la sustitución de trabajadores con derecho a reserva del puesto de trabajo. También podrán contratar personal investigador, técnico u otro personal, a través del contrato de trabajo por obra o servicio determinado, para el desarrollo de proyectos de investigación científica o técnica. Asimismo, las universidades podrán nombrar profesoras y profesores eméritos en las condiciones previstas en esta Ley. 2. Las modalidades de contratación laboral específicas del ámbito universitario son las que se corresponden con las figuras de Ayudante, Profesor Ayudante Doctor, Profesor Contratado Doctor, Profesor Asociado y Profesor Visitante. El régimen de las indicadas modalidades de contratación laboral será el que se establece en esta Ley y en sus normas de desarrollo; supletoriamente, será de aplicación lo dispuesto en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, y en sus normas de desarrollo.”

¹¹ Dando cumplimiento al artículo 41.2.g de la LOU: “La vinculación entre la investigación universitaria y el sistema productivo, como vía para articular la transferencia de los conocimientos generados y la presencia de la universidad en el proceso de innovación del sistema productivo y de las empresas, prestando especial atención a la vinculación con el sistema productivo de su entorno. Dicha vinculación podrá, en su caso, llevarse a cabo a través de la creación de empresas de base tecnológica a partir de la actividad universitaria, en cuyas actividades podrá participar el personal docente e investigador de las universidades conforme al régimen previsto en el artículo 83.”

conviniere, del nombre de la institución en la razón social, y compensando lo exiguo de las participaciones máximas permitidas en el capital social con ventajas de tipo académico, como reducciones docentes o similares.

- **Implementación de experiencias piloto y adopción de “Códigos de buen gobierno”**. En tanto en cuanto no se proceda a las pertinentes reformas legislativas sería muy positivo, de cara a valorar en la práctica las diferentes opciones que se plantean, la implementación de experiencias piloto en universidades que fueran representativas por sus condiciones específicas de tamaño, perfil o vocación. La constitución, de forma experimental, de Juntas de Gobierno serviría de banco de pruebas que podría reflejar, de forma anticipada, el grado de compromiso de los miembros externos de la misma, aspecto clave en el éxito de la reforma. En el seno de tales experiencias piloto se podrían adoptar “Códigos de buen gobierno” que sirviesen para contrastar instrumentos y mecanismos de gestión que contribuyan a una mejora en la rendición de cuentas, con la debida transparencia tanto hacia el exterior como frente a la propia institución. Tales códigos habrían de publicarse en la *web* de la institución y su grado de cumplimiento debiera de evaluarse tanto por la propia Junta como por los órganos colegiados de la Universidad, haciendo asimismo públicos sus resultados.

- **Fomentar el modelo mixto de libre competencia y servicio público, tanto desde punto de vista de la financiación como del resultado**. La financiación estatal debería diferenciar entre financiación para la docencia y financiación para la investigación, con diferentes indicativos en función de los parámetros a valorar. La Universidad ha de tener cierta autonomía a la hora de decidir el precio de sus servicios, siendo el precio un elemento concurrencial básico para consolidar una posición estratégica en el escenario competencial de referencia. Sería positivo que la financiación pública se vinculase en parte al éxito en la obtención de recursos externos, prueba de buena gestión, o a una elevada implicación con el entorno (instalaciones deportivas de uso público, escuelas de educación infantil, *WIFIS* de acceso abierto, etc.).

- **Motivación y sensibilización del PDI y PAS**. Es importante que todos los miembros de la organización sean conscientes de la estrategia de la Universidad y los objetivos que se persiguen tanto a corto como a largo plazo. Sistema de información en cascada.

De forma coherente, dirección y retribución por objetivos, de tal forma que toda la organización vaya en línea con la estrategia que se fija en la Junta de gobierno.

- **Rankings.** Si bien es cierto que la transparencia y el incremento de la competencia parece hacer aconsejable la elaboración de “clasificaciones” en función de los diferentes niveles de cumplimiento que vayan siendo acreditados por las universidades, tales *rankings* sólo deberían hacerse públicos una vez garantizadas las siguientes cuestiones: a) homogeneización absoluta de los parámetros a valorar y de los métodos para realizar tal ponderación. b) constitución de un órgano independiente encargado de la elaboración de tales catálogos. c) sectorialización de los *rankings*, evitando, en la medida de lo posible, la elaboración de clasificaciones globales, pues la imprecisa ponderación de los parámetros a tener en cuenta podría generar resultados cuya interpretación sesgada podría ser muy perjudicial para la imagen de determinadas instituciones.

- **Replanteamiento de la rendición de cuentas.** El papel de las futuras Juntas de Gobierno, al menos en su vertiente de control, es un tema que debe afrontarse, obligadamente, desde la perspectiva de la rendición de cuentas a que toda universidad, como prestadora del servicio público de educación superior, se encuentra obligada, de la misma manera que este proceso no debe en ningún caso contemplarse disociado de la autonomía universitaria. Autonomía, como es obvio, no significa ausencia de control sino que, por el contrario, a mayor libertad, mayor exigencia en la rendición de cuentas, pues sólo así se justificará la primera. La autonomía ha de ejercerse de forma responsable y esa responsabilidad ha de evidenciarse ante la sociedad, sirviendo tal evidencia de elemento legitimador respecto de la libertad con que la universidad se maneja.

De hecho, la dinámica que habría de seguir la futura evolución de la gobernanza en las universidades es el incremento de la autonomía¹², lo que, lógicamente, habría de ir acompañado de un aumento o mejora de los mecanismos de rendición de cuentas. Tal esquema culminaría, de afrontarse correctamente, tanto en una mejora de la toma de decisiones de gobierno por parte de las universidades, al incrementarse la agilidad y

¹² La autonomía habría de entenderse en un doble sentido, tanto desde el punto de vista sustantivo, que hace referencia a las decisiones académicas y de política investigadora, como desde el punto de vista procedimental, que comprende las áreas financiera y presupuestaria así como la gestión de los recursos humanos.

eficiencia de éstas, como en un incremento de la transparencia en su actuación, lo que generaría, consecuentemente, un muy deseado aumento en la confianza que la sociedad tiene en la Universidad, propiciada no sólo por la excelencia en los procesos de gestión interna sino, muy especialmente, por la “visibilización” y “justificación” de los mismos.

La articulación con éxito de un sistema de rendición de cuentas satisfactorio para la sociedad y para la universidad generaría una dinámica muy positiva en ambos sentidos, de forma que la universidad afrontaría una mayor autonomía en la confianza de que su actuación se ve respaldada por la sociedad y ésta se sentiría particularmente orgullosa del alto nivel de responsabilidad con que la universidad ejerce su libertad de movimientos. Lejos de suponer una cortapisa que constriña su autonomía de actuación, la rendición de cuentas ha de interpretarse como un mecanismo que avala y refuerza esa libertad: a mayor y mejor rendición de cuentas, mayor y mejor autonomía y viceversa.

Tampoco hay que confundir, en ningún caso, la rendición de cuentas con el deber de información en abstracto. El suministro de datos aislados acerca de las diferentes actividades acometidas o la información genérica acerca de las líneas de actuación a seguir no coinciden con la explicación del porqué y cómo de tales decisiones, independientemente de que la rendición de cuentas nunca puede reducirse a un plano puramente interno sino que, necesariamente, tiene que orientarse al entorno social en el que se incardina la institución.

Para afrontar con garantías un proceso de rendición de cuentas moderno y efectivo se requiere, en primer lugar, la profunda reforma del propio sistema de gobierno interno de las universidades que se ha planteado, fortaleciendo la vertiente ejecutiva de los órganos unipersonales de gobierno frente a las burocratizadas estructuras colegiadas, pero contrapesando al mismo tiempo ese incremento de poder y autonomía con la correspondiente cuota de responsabilidad agravada. Una vez más, este esquema resulta coherente con lo recién apuntado: más libertad, más transparencia; más poder, más responsabilidad.

La concreta vertebración de un mecanismo de control externo exige identificar tanto a los sectores sociales afectados, merecedores por tanto de tal rendición de cuentas, como los parámetros a analizar en el desarrollo del proceso verificador. Se ha de ser generoso en ambos sentidos, trascendiendo el necesario plano institucional, político o técnico para llegar en la medida de lo posible a estratos sociales que, sin ser posiblemente depositarios de un ámbito de representación específica, sí pueden resultar

clave en la percepción social que de la universidad y de su forma de actuar se tenga en la calle (estudiantes y sus familias, antiguos alumnos, trabajadores, etc.). En cuanto a los indicadores a analizar, y al margen de los consabidos en materia económica, académica o investigadora, no hay que olvidar en ningún caso modernos índices de cumplimiento relacionados directamente con la responsabilidad y el papel ejemplarizante que la universidad ha de desempeñar en su entorno social: políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, de igualdad de género o de desarrollo sostenible han de formar parte de ese conjunto de indicadores cuyo grado de cumplimiento ha de ser analizado en el proceso de rendición de cuentas ante la sociedad. El *accountability* puede y debe ser, si la coyuntura es favorable, más social y político que económico.

Debería, así, de trascenderse el ámbito puramente económico para proceder a analizar otros parámetros que, si no tan importantes desde el estricto punto de vista del “control” sí resultan esenciales de cara a valorar si, efectivamente, la universidad está o no respondiendo con solvencia a las expectativas que la sociedad ha depositado en ella. Se trata de superar el concepto inquisitorial basado en la vigilancia y la sanción (y consecuentemente reducido a la verificación contable y presupuestaria) por un mucho más ambicioso planteamiento fundamentado en la responsabilidad, la exigencia y la confianza. No parece que la actuación de las universidades en los últimos años justifique esa visión reduccionista y “defensiva”, especialmente desde el punto de vista económico. Sólo ciertos prejuicios y desconfianzas “históricas” avalan ese planteamiento de mínimos, que debiera de verse inmediatamente postergado en pro de un sistema de rendición de cuentas constructivo y ambicioso, que no se conforme con una mera revisión sino que dinamice, oriente y, en su caso, refuerce la progresiva autonomía de gestión universitaria de la mano de la siempre necesaria y consciente responsabilidad.

La propuesta de debate, a la luz de la legislación vigente

Lógicamente, de cara a analizar la viabilidad de implementar, a corto plazo, algunas de las medidas cuyo debate se propone en el presente documento, se hace necesario analizar la compatibilidad de las mismas con las normas que, hoy por hoy, rigen el gobierno de las universidades.

Para ello hay que tener en cuenta que, sin perjuicio de la influencia que, en relación con el gobierno de la Universidad, tienen normas autonómicas concretas (las que abordan la composición y funciones de los Consejos Sociales, por ejemplo) como los propios estatutos de las universidades en tanto que reglas básicas de organización y funcionamiento interno de la institución, el referente normativo sigue siendo la Ley Orgánica de Universidades. En efecto, cualquiera de las normas primeramente citadas cuenta con una “autonomía” muy relativa, pues se hallan obligadas a respetar, so pena de ilegalidad, los parámetros que previamente hubiera marcado la LOU de cara al posterior desarrollo normativo estatutario¹³ o autonómico. Es por ello que, a la hora de realizar el análisis que nos ocupa, se va a hacer hincapié, primero, en el margen de maniobra que la Ley Orgánica permite en los ámbitos recién aludidos para, sólo entonces, estudiar la eventual legalidad de las reformas que ahora se debaten, decidiendo, en consecuencia, la viabilidad de una implementación inmediata de las mismas o, por el contrario, la necesidad perentoria de una inminente reforma legislativa que avale la puesta en marcha de las nuevas medidas.

El estudio abordará diferenciadamente, de acuerdo con lo expuesto en el trabajo de fondo, distintos tipos de medidas, dado que las mismas son susceptibles, asimismo, de aplicación autónoma. En primer lugar, aquellas que atañen a la elección de rector, tanto en cuanto a su idoneidad como a su concreto mecanismo de nombramiento, en segundo lugar, las que se refieren a un eventual cambio en el sistema de elección de Decanos y

¹³ En relación con la legalidad de los estatutos la propia LOU establece un precepto *ad hoc*: *Las Universidades públicas se regirán, además, por la Ley de su creación y por sus Estatutos, que serán elaborados por aquellas y, previo su control de legalidad, aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Si existieran reparos de legalidad, las Universidades deberán subsanarlos, de acuerdo con el procedimiento previsto en sus Estatutos, y someterlos de nuevo a la aprobación por el Gobierno de la Comunidad Autónoma* (art. 6.2, párrafo primero de la LOU).

Directores de Centro y, por último, las que tienen como objetivo el diseño de una nueva estructura orgánica que dote a la Junta de Gobierno de una nueva dimensión política y estratégica, clave en el gobierno de la Universidad.

1. Elección del Rector.

a) **Normas aplicables:** al margen de los desarrollos que cada uno de los estatutos de las diferentes universidades hubieren realizado, lo cierto es que éstos han de plegarse, en cuanto a legitimación pasiva de los eventuales candidatos así como en relación con la vertebración del correspondiente procedimiento de elección, a lo dispuesto en un artículo básico de la LOU, como es el **20.2, párrafo primero**, que establece lo siguiente:

“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.”

b) **Análisis:** el precepto se muestra meridianamente claro y no admite duda alguna en cuanto a su interpretación, concluyéndose que los estatutos, de manera obligada y sin margen de maniobra, han de asumir, como sistema de elección de la máxima autoridad académica, uno de los dos únicos que se proponen, resultando, además, que la norma no sólo utiliza, de forma no neutra y en dos ocasiones, el verbo “elegir” para referirse a la naturaleza del procedimiento sino que además identifica, dependiendo de la opción escogida, el colectivo concreto al que corresponde esa “elección”, Claustro o comunidad universitaria, excluyendo, en todo caso, cualquier otra interpretación que pudiera dar vía libre a una eventual designación directa por parte de órgano u instancia algunos.

En cuanto a la legitimación pasiva de cara a ostentar la condición de candidato a rector, el precepto se muestra también tremendamente claro, exigiendo únicamente que el postulante sea funcionario en activo del Cuerpo de Catedráticos de Universidad que presten servicios en ella, sin que se demande requisito ulterior de ningún tipo, ni desde el punto de vista académico ni desde el punto de vista personal.

c) Conclusiones: a la luz del precepto estudiado hay que concluir que, en cuanto a la elección de rector, la LOU restringe las posibilidades a las dos apuntadas, permitiendo a los estatutos, únicamente, optar por una de ellas y desarrollar el oportuno procedimiento, que tendrá que ser necesariamente “electoral” y relacionado con uno de los dos colectivos mencionados.

En cuanto a “idoneidad” del candidato en abstracto, si bien es cierto que la norma únicamente se refiere a la obligación de pertenencia al Cuerpo de Catedráticos de la Universidad en que se desarrolle el procedimiento (lo que excluye absolutamente no sólo la posibilidad de que opte al cargo un gestor profesional sino ni siquiera un académico de menor rango con capacidad gestora demostrada), y que esto podría eventualmente considerarse como una exigencia “de mínimos”, que permitiría a los estatutos ir más allá, demandando, circunstancialmente, conocimientos específicos en materia de gestión universitaria o experiencia previa obligatoria en cargos unipersonales de gestión académica, consideramos que tal exigencia estatutaria podría ser fácilmente impugnada por cualquiera de los potenciales candidatos que considerase que se estaba restringiendo, más allá del mandato legal, su derecho de sufragio pasivo, por lo que, si bien, en teoría, sería un posibilidad a considerar, en la práctica la misma se vería muy probablemente abocada al fracaso ante un posible conflicto judicial.

En definitiva, ninguna de las posibilidades que se plantean en la propuesta de debate en cuanto a designación directa del rector por la Junta de Gobierno, de entre un posible trío de candidatos que reuniese determinados requisitos en cuanto a capacitación gestora específica, presentados por el Claustro, podría ser implementada a corto plazo sin una previa reforma de la LOU, ni en cuanto a la naturaleza del procedimiento en sí ni en cuanto a las exigencias adicionales de capacitación que eventualmente pudieran demandarse.

Por el contrario, y en relación con otros órganos unipersonales de gobierno que también se contemplan como de obligada mención en los estatutos¹⁴, como los

¹⁴ “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” (art. 13 de la LOU).

vicerectores, la LOU se muestra mucho más flexible, permitiendo, incluso, que el rector decida finalmente no nombrarlos, al configurarse la provisión de tales cargos como una mera facultad del rector y nunca como una obligación:

*“El Rector **podrá** nombrar Vicerrectores entre los profesores doctores que presten servicios en la Universidad”* (art. 21 de la LOU).

Esto supondría una posibilidad intermedia para aquel rector que quisiera profesionalizar la gestión aprovechando el margen financiero que le ofrece la ausencia de vicerrectores aunque, a efectos prácticos, dicho margen sería muy exiguo dadas las percepciones económicas de los mismos y nunca le compensaría la pérdida de apoyo electoral que tal decisión seguramente le generaría en una eventual contienda.

2. Elección de decanos y directores de centros.

a) **Normas aplicables:** a efectos de determinar el margen estatutario existente a la hora de implementar una reforma en el sistema de provisión de los cargos de decanos y directores de centro resulta obligado realizar un detenido y exhaustivo análisis del art. 24 de la LOU, que establece lo siguiente:

“Los Decanos y Decanas de Facultad y Directores y Directoras de Escuela ostentan la representación de sus centros y ejercen las funciones de dirección y gestión ordinaria de éstos. Serán elegidos, en los términos establecidos por los estatutos, entre los profesores y profesoras con vinculación permanente a la universidad.”

Este precepto debe de ser analizado conjuntamente con la norma que determina el sistema de elección de los representantes de los diferentes sectores en Junta de Facultad, que señala 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, en cada uno de ellos”* (art. 13, párrafo segundo de la LOU), estableciendo, por tanto, un procedimiento concreto de elección.

Asimismo, se analizarán las normas que hacen referencia a la provisión de otros órganos unipersonales de gobierno, como los directores de Departamento¹⁵ o los

¹⁵ *“Los Directores y Directoras de Departamento ostentan la representación de éste y ejercen las funciones de dirección y gestión ordinaria del Departamento. Serán elegidos por el Consejo de Departamento en los términos establecidos por los estatutos, entre los profesores y profesoras doctores con vinculación permanente a la universidad”* (art. 25 de la LOU).

directores de Institutos Universitarios de Investigación¹⁶, por resultar la comparación entre los diferentes preceptos muy gráfica a fin de obtener una conclusión. También será de gran utilidad, en ese sentido, el análisis del precepto que hace referencia a la figura del defensor del universitario, por establecer una contraposición definitiva a los intereses que nos ocupan¹⁷.

b) **Análisis:** en primer término, y a la luz de lo dispuesto en el artículo 24 de la LOU, se hace necesario analizar cuál es la interpretación jurídica correcta que ha de darse al término “elección”, al ser éste el escogido por el legislador para determinar la naturaleza del sistema de provisión de estos cargos de gobierno unipersonales. A este respecto, cabrían, en abstracto, dos posibilidades: la que apuesta por una interpretación neutra o “vulgar” del término, o la que opta por una acepción ontológica o técnica del mismo. De la opción que se escoja dependerá en gran medida la viabilidad de implementar o no, a corto plazo, la propuesta de reforma que ahora se propone.

Si se interpreta el término en sentido neutro o “vulgar”, se podría asimilar la “elección” a una mera técnica de designación de representantes, en cuyo caso no existiría contradicción alguna entre “elección” y “designación” sino que, en muchos casos, la utilización de los dos vocablos tendría efectos equivalentes o, incluso, se podría defender la posibilidad de que se utilizase el término “elección” cuando la designación hubiera de producirse entre varios candidatos previamente seleccionados, abundando en la interpretación menos técnica del término.

Si, por el contrario, se opta por defender la interpretación ontológica o técnica del término, habría entonces que vincular el acto de elegir con la existencia real que el elector ha de tener de optar libremente entre ofertas diferentes, presuponiéndose, en consecuencia, la existencia de un proceso electoral con arreglo a una serie de garantías y libertades en el que se materialice la elección, que no designación, del representante vencedor en los comicios.

¹⁶ “Los Directores de Institutos Universitarios de Investigación ostentan la representación de éstos y ejercen las funciones de dirección y gestión ordinaria de los mismos. Serán designados entre doctores, en la forma que establezcan los Estatutos” (art. 26 de la LOU).

¹⁷ “Corresponderá a los Estatutos establecer el procedimiento para su elección o designación, duración de su mandato y dedicación, así como su régimen de funcionamiento” (Disposición adicional decimocuarta, párrafo segundo, de la LOU).

Pues bien, teniendo presentes estas dos posibles acepciones y sus consecuencias prácticas, habría que interpretar el artículo 24 de la LOU en relación con otros preceptos análogos de la misma norma a fin de determinar cuál es la interpretación que el legislador quiso dar al término “elección”. Si bien la diferencia inicial que se aprecia entre el término utilizado en el artículo 24 (“elección”) y el usado en el artículo 26 (“designación”) a efectos de determinar el método de nombramiento de directores de Institutos Universitarios de Investigación¹⁸ pudiera ser imputada a una eventual utilización “atécnica” o “vulgar” de los vocablos por el legislador, lo cierto es que dicho argumento decae al estudiar el tenor literal de la disposición adicional decimocuarta de la misma Ley¹⁹, en donde, para determinar la naturaleza del sistema de provisión de la figura del Defensor Universitario se utiliza ya, sin ambages, la conjunción disyuntiva “o” para diferenciar “elección” de “designación”, de donde ha de deducirse ya sin ningún tipo de duda que la interpretación que procede es la que asimila elección a la existencia de un proceso electoral previo, si bien permitiendo a los estatutos que definan con entera libertad cuáles son las características concretas del mismo.

Ahora bien, a pesar de que tal conclusión restringe las posibilidades que el rector tendría de nombrar directamente, como máximos responsables de centros y escuelas, a personas de su confianza²⁰, lo cierto es que un análisis reposado del resto de preceptos, ofrece la posibilidad teórica, como ahora se va a exponer, de desvincular esa eventual elección del órgano de gobierno de tales instituciones, a la sazón la Junta de Facultad o Escuela correspondiente, lo que permitiría alejar el proceso electoral de círculos más o menos cerrados y corporativos, y, en consecuencia, acercarlo a órganos más generales y, por tanto, quizás más acordes con las políticas rectorales, al resultar éstas legitimadas, en última instancia, por las mayorías obtenidas en su momento en tales ámbitos.

Semejante interpretación resulta de la comparación, fundamentalmente, entre el artículo 24 de la LOU, ya comentado, y el artículo 25, que se refiere al Director de Departamento y a su proceso de elección. Así como se advierten similitudes evidentes

¹⁸ Ver nota 4.

¹⁹ Ver nota 5.

²⁰ Además, y dado que, como se demostrará en adelante, la competencia de elegir al decano o Director no está expresamente atribuida por la Ley a ningún órgano, sería precisamente el rector el encargado, por defecto, de proceder a tal designación, *ex art. 20.1 in fine* de la LOU: “(...) *Le corresponden* (al Rector) *cuantas competencias no sean expresamente atribuidas a otros órganos.*”

entre ambos preceptos, tanto en cuanto a las funciones de cada uno de los cargos (*dirección y gestión ordinaria* de los centros o departamentos, respectivamente) como, especialmente relevante para la cuestión que ahora nos ocupa, en cuanto a la naturaleza electiva de sus sistemas de nombramiento, se aprecia asimismo una diferencia palmaria que radica en la determinación del órgano elector, que sí hace el artículo 26 y que, por el contrario, brilla por su ausencia en el artículo 25. En efecto, si bien en ambos casos se cede en favor de los estatutos la ulterior concreción del sistema electoral a través del cual se materialice la elección del máximo representante de tales órganos, lo cierto es que se precisa, en el caso del Director de Departamento, que será precisamente este órgano el cuerpo electoral activo que legitime con su confianza al nuevo representante²¹, mientras que tal posibilidad se deja absolutamente abierta en el caso de Decanos o Directores de Juntas y Escuelas.

De hecho, en relación con la Junta de Facultad o Escuela, verdadero órgano de gobierno del centro *ex. art. 18* de la LOU, la norma sí es específica, no sólo que la elección de los representantes de los distintos sectores de la comunidad universitaria en la misma se producirá mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto sino que éste, obligadamente, tendrá lugar en cada uno de esos centros²², lo que, por contraposición, viene a reforzar aún más la idea de que el Decano o Director puede ser elegido por un órgano distinto al que luego va a presidir.

Tal interpretación podría además resultar coherente con el distinto tipo de funciones que desempeñan Junta de Facultad o Escuela y Decano o Director en relación con el propio centro; así, las primeras son los órganos de gobierno, y sus miembros, en consecuencia, han de venir legitimados por el resultado de un sufragio universal que tiene lugar en cada uno de tales centros, mientras que los segundos se limitan a la mera dirección y gestión ordinaria, como literalmente recoge el precepto, por lo que, en abstracto, nada obstaría a que semejante cargo “ejecutivo” a la par que representativo, fuera, insistimos, elegido por un órgano más “neutral” y sensible a los intereses generales, limitándose el Decano o Director, en relación con la Junta, a presidir sus sesiones, como de nuevo explicita la Ley (art. 18).

²¹ Ver nota 3.

²² Ver artículo 13, párrafo segundo de la LOU.

Otro argumento que abunda en la interpretación que ahora se defiende es que ni siquiera se exige en la norma que el Decano o Director desarrolle sus funciones en el centro que va a dirigir, ni mucho menos que pertenezca a la Junta de Facultad o Escuela que va a presidir (únicamente dispone que *serán elegidos, en los términos establecidos en los estatutos, entre los profesores y profesoras con vinculación permanente a la universidad*), por lo que se refuerza, no únicamente la posibilidad de que el Decanato o la Dirección de Escuela sea provista desde un órgano distinto a la Junta sino, incluso, que el candidato elegido carezca, por paradójico que resulte, de relación alguna con el centro al que va a representar. Se podría defender, incluso, que esa “distancia” podría ayudar en un desempeño de una gestión “aséptica” y objetiva, alejada de prejuicios e influencias partidistas.

Por último, se podría argumentar, aún admitiendo la “incompetencia” de las Juntas de centro para elegir a Decanos o Directores, que la norma prefiere reservar tal posibilidad en favor del colectivo perteneciente al propio centro (PDI, PAS y alumnos), el cual elegiría por sufragio directo, ya sea ponderado o no, a su máximo representante. Sin embargo, tal interpretación, favorable lógicamente a mantener la influencia de los centros en la elección de sus órganos unipersonales de dirección, y defendible sólo desde la postulación “natural” de tal solución en ausencia de manifestación expresa en contrario, cede al analizarse el artículo 20.2 de la LOU, que, al especificar los dos posibles sistemas de elección de rector, no sólo atribuye expresamente al Claustro la competencia en el primero de los casos sino que, además, y también expresamente, señala que será la comunidad universitaria la que, mediante elección directa y sufragio universal, proceda a legitimar al candidato vencedor del proceso. No cabe, por tanto, defender interpretaciones tácitas cuando el legislador, cuando así lo considera conveniente, se manifiesta con absoluta claridad y precisión (otro posible ejemplo en tal sentido se encuentra en el artículo 14.3 de la LOU, cuando, al referirse a los miembros de la comunidad universitaria en el Consejo Social, se especifica muy claramente que serán *elegidos por el Consejo de Gobierno de entre sus miembros*; como se puede comprobar, en muy pocas palabras la norma concreta no sólo la naturaleza del proceso – elección-, sino también el órgano encargado de materializar tal elección –Consejo de Gobierno- y el colectivo al que obligadamente ha de pertenecer el legitimado

pasivamente como candidato –“de entre sus miembros”²³. Nada se deja, por tanto, al albur de posibles interpretaciones).

c) Conclusiones:

- Hoy por hoy, y en tanto en cuanto no se modifique la LOU, **los Decanos y Directores de Escuela han de someterse a un proceso de elección** que implica, necesariamente, la posibilidad real para el órgano o colectivo al que se atribuya tal potestad, de elegir libremente entre varios posibles candidatos, **no siendo posible la designación directa** en ningún caso.

- No obstante, consideramos que no es casual que se omita en la LOU cualquier referencia expresa al órgano competente para elegir a Decanos o Directores de Escuela, más aún cuando sí se produce tal atribución en relación con los Directores de Departamento; de igual forma, tampoco es neutro que, a diferencia de lo que sucede con Claustro, Juntas y Consejos de Departamento, ninguna norma constriña tal elección al ámbito de la Junta o, siquiera, del propio centro, y, por último, resulta también clave que no exista exigencia alguna que vincule necesariamente y de forma previa al Decano o Director con el centro que va a dirigir o con la Junta que va a presidir. **Todas esas omisiones han de ser interpretadas en el sentido de permitir, como opción teórica que los estatutos habrían de desarrollar, que Decanos o Directores pudieran ser eventualmente elegidos por otros de los órganos universitarios existentes (Claustro o Consejo de Gobierno) o, incluso, por algún órgano que se pudiese crear *ex profeso*** (recordemos que la LOU establece un catálogo mínimo de órganos, sin limitar la creación de otros nuevos –art. 13, párrafo primero). En cualquier caso, esta opción, si bien posible en abstracto, comportaría probablemente una gran contestación por parte de sectores tradicionalmente reaccionarios, lo que haría aconsejable, si no una reforma legislativa expresa que clarificase tal posibilidad, al menos una acción concertada por parte de un importante grupo de universidades o, incluso, una declaración institucional de la propia CRUE que, en línea con la reforma de la gobernanza universitaria, avalase explícitamente tal planteamiento estatutario.

²³ En el mismo sentido, en el artículo 16.4 de la LOU, se aprecia un nuevo ejemplo, cuando se refiere a la elección de los miembros del Claustro en el Consejo de Gobierno: “*Las elecciones de representantes del Claustro en el Consejo de Gobierno se llevarán a cabo **por y entre** (la negrita es nuestra) los propios miembros de cada uno de los sectores elegibles.*”

3. La “Junta de Gobierno” y el papel de los Consejos Sociales.

a) **Normas aplicables:** el precepto clave a analizar, tanto en cuanto a la naturaleza del órgano, como en cuanto a sus funciones y régimen jurídico, es el artículo 14 de la LOU, especialmente en sus tres primeros números, que se pronuncian en los siguientes términos:

“1. El Consejo Social es el órgano de participación de la sociedad en la universidad, y debe ejercer como elemento de interrelación entre la sociedad y la universidad.

2. Corresponde al Consejo Social 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. A tal fin, aprobará 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. Los consejos sociales podrán disponer de la oportuna información y asesoramiento de los órganos de evaluación de las Comunidades Autónomas y de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación.

Asimismo, le corresponde la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la Universidad, a propuesta del Consejo de Gobierno. Además, con carácter previo al trámite de rendición de cuentas a que se refieren los artículos 81 y 84, le corresponde aprobar las cuentas anuales de la Universidad y las de las entidades que de ella puedan depender y sin perjuicio de la legislación mercantil u otra a las que dichas entidades puedan estar sometidas en función de su personalidad jurídica.

3. La Ley de la Comunidad Autónoma regulará la composición y funciones del Consejo Social y la designación de sus miembros de entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social, que no podrán ser miembros de la propia comunidad universitaria. Serán, no obstante, miembros del Consejo Social, 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. El Presidente del Consejo Social será nombrado por la Comunidad Autónoma en la forma que determine la Ley respectiva.”

b) **Análisis:** Del tenor literal del número primero del precepto que ahora se estudia, parece claro que, a la espera de una reforma que aborde globalmente el rediseño de la estructura orgánica universitaria, el único órgano que, de forma provisional, podría desempeñar algunas de las funciones que serían propias de una Junta de Gobierno, como se denomina en las posibles líneas de actuación debatidas, al estilo de los *boards* norteamericanos, serían los actuales Consejos Sociales. El hecho de que, explícitamente, se les reconozca no sólo como órganos de participación de la sociedad en la universidad sino, además, como instrumentos encargados de vertebrar la relación entre ambas realidades, supone una previa legitimación social en favor del órgano de cara a articular, a la espera de un incremento de competencias ejecutivas, la función de control y supervisión e incluso, una eventual participación en el diseño de las políticas estratégicas de la institución académica. Tal legitimación se ve incrementada por el hecho de que, de acuerdo con el número 3 del artículo, la mayoría de los miembros del Consejo Social van a ser externos a la comunidad universitaria, lo que, sin duda, incrementa la credibilidad del órgano frente a la sociedad como garante en la ejecutoria financiera y procedimental de la universidad.

El segundo de los números del precepto hace referencia a las competencias de tales órganos, cifrándolas mayoritariamente²⁴ en clave de supervisión y control, para lo cual, lógicamente, se requiere información previa al, en su caso, visto bueno otorgado por el Consejo Social. Si bien desde este punto de vista el papel del órgano parece restringirse a una mera función “ratificadora”, en el mejor de los casos, de las propuestas, planes o cuentas que le son remitidas desde la institución universitaria, lo cierto es que tal nómina de competencias no supone un *numerus clausus* sino una mera relación mínima de aquellas funciones que, por mandato legal, serían irrenunciables para este órgano. No sería descartable por tanto que, a través del instrumento normativo pertinente, y respetando la legalidad vigente y sin invadir competencias reservadas en favor de otros órganos, se pudieran ampliar tales atribuciones, lo que, de alguna forma coadyuvaría decisivamente en la puesta en marcha de determinadas líneas de reforma que se debaten ahora en el presente documento.

²⁴ Quizás la única excepción sea la actividad de fomento de la financiación a través de la colaboración de la sociedad, que, en la práctica, muy probablemente haya sido la menos desarrollada.

Tal posibilidad se ve extraordinariamente favorecida por la remisión competencial que, de cara a establecer composición y funciones de los Consejos Sociales, realiza el número 3 del precepto de referencia en favor de la normativa autonómica. Este hecho, y la circunstancia de que, además, la enumeración de facultades realizadas en la Ley Orgánica lo haya sido de forma bastante genérica y abstracta permitiría a una Comunidad Autónoma incrementar sustancialmente las competencias de semejantes órganos, naturalmente desde el consenso con la universidad o universidades afectadas.

En efecto, de cara a evaluar el éxito o fracaso de determinadas medidas propuestas al calor del debate que ahora se sustancia, supondría un inmejorable banco de pruebas la promulgación de una ley autonómica que, por ejemplo, facultase al Consejo Social, no sólo a ratificar un plan anual de actuaciones sino a participar activamente en el diseño del mismo. El hecho de que la LOU, expresamente, remita a la Ley autonómica no sólo la determinación de la composición del Consejo sino, además, las funciones de éste aún habiendo ya explicitado en el número dos una serie de competencias “básicas”, parece avalar esta posibilidad. Aún cuando tal atribución pudiera ser eventualmente sometida a un reproche de ilegalidad, el mismo vendría instado desde la Universidad afectada, por lo que, contando con su previa anuencia, e incluso con su impulso, tal riesgo se minimizaría decisivamente.

Lo que no cabe ninguna duda es que el desarrollo de mecanismos más efectivos de rendición de cuentas, la articulación de obligaciones de información más fluidas y frecuentes o el compromiso de remisión de nuevos informes internos y estudios estadísticos relacionados con la calidad y la obtención de resultados, podrían ser, sin duda alguna, vertebrados a través de la norma autonómica correspondiente, pues tales “funciones” serían concreciones naturales de los genéricos deberes de control y supervisión previstos en la LOU, por lo que, en ningún caso, serían objeto de impugnación so pena de ilegalidad.

La utilización de las normas autonómicas reguladoras de los Consejos Sociales en este sentido sería muy positiva a todos los efectos pues situaría el cumplimiento de estas nuevas obligaciones en un ámbito de exigencia legal. De otro modo, la implementación de nuevas medidas de rendición de cuentas pasaría únicamente por el establecimiento de códigos de buen gobierno o de buenas prácticas, en clave de autorregulación, y, como tales, podrían funcionar bajo el mandato de un determinado equipo rectoral pero no de

otro, al depender su asunción y cumplimiento, en definitiva, de la libre adhesión a tales normas por parte de la institución afectada.

Otra de las ventajas evidentes que la redacción del número 3 del artículo 14 ofrece en este escenario de reforma, es la posibilidad de configurar, por parte de la norma autonómica y prácticamente sin ningún tipo de cortapisa, la estructura interna del órgano. No sólo las imposiciones por parte de la LOU son escasas en cuanto al número de integrantes en el Consejo Social procedentes de la comunidad universitaria (tan sólo 6, de los cuales 3 son rector, secretario general y gerente, de presencia casi obvia atendiendo a la naturaleza del órgano) sino que tal obligación tiene un efecto casi testimonial de cara a la relación final de fuerzas entre sociedad y universidad, pues la norma, además de exigir que el resto de integrantes sean, en todo caso, ajenos a la comunidad universitaria, no señala límite alguno en cuanto a su número, de forma que, si la Comunidad Autónoma lo deseara, la presencia universitaria final podría ser meramente testimonial, lo cual coadyuvaría decisivamente en dotar a dicho órgano de la fuerza legitimadora que necesariamente ha de revestir para cumplir con garantías su fin último.

Otra de las premisas del precepto que está ya en sintonía con la idea de “Junta de Gobierno” que ahora se defiende, es aquella que identifica a los miembros del Consejo como *personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social*, sin que en ningún caso se exija una legitimación “política” de los mismos, lo que redundaría, en principio, en una mayor independencia o, al menos, en una minimización de conflictos de origen partidista que pudieran resultar perjudiciales si se reprodujesen en el seno del órgano. De igual forma, tampoco el Presidente del Consejo Social ha de tener adscripción política alguna, limitándose el artículo a exigir su “nombramiento” por parte de la Comunidad Autónoma, sin que se especifique el procedimiento concreto para tal trámite, que se remite al futuro desarrollo legal autonómico. Esta opción abre múltiples posibilidades, que pasarían, si de verdad se quiere configurar un Consejo Social independiente material y formalmente, por la exigencia de un eventual consenso entre los diferentes grupos políticos autonómicos mayoritarios.

Por último, la norma también permite a la legislación autonómica un gran margen de maniobra de cara a la organización interna del órgano, ya que carece de indicación alguna al respecto. En este sentido, y de cara a articular una mayor profesionalización de los miembros del Consejo, nada obstaría a la implementación de medidas que, de

forma paralela a una mayor exigencia de dedicación y compromiso, estableciesen un sistema de remuneraciones o incentivos, lo que redundaría asimismo en un mayor grado de responsabilidad. De igual forma, y en la misma línea, la organización de comisiones internas en función de los temas a analizar o la exigencia de una cierta especialización para según qué funciones también contaría con el “visto bueno” de la LOU, que nada estipula en contra.

c) Conclusiones:

Hoy por hoy, y de acuerdo con el régimen jurídico vigente, el único órgano capaz de desempeñar, siquiera en parte, las funciones que se predicarían de una eventual “Junta de Gobierno” de acuerdo con la propuesta que ahora se realiza es el Consejo Social.

Tanto la naturaleza eminentemente “social” que le atribuye la LOU en origen como la posibilidad casi ilimitada que las normas autonómicas tienen de reforzar ese carácter posteriormente, hacen a este órgano depositario de legitimación suficiente en ese papel de representante de la sociedad que se le presupone en su relación con la Universidad, por lo que **su carácter “externo” se encontraría asegurado sin necesidad de reforma legislativa alguna.**

En cuanto a las funciones, **la remisión a la norma autonómica de cara a su concreción podría materializarse no sólo en la ampliación de medidas tendentes a la rendición de cuentas, que se podría implementar sin problema alguno, sino, incluso, en la atribución de ciertas competencias de índole estratégico. Lo que no cabe en ningún caso es la atribución de competencias ejecutivas puras o incluso “políticas” (*verbigracia*, designación de Rector), pues las mismas se encuentran reservadas en la propia LOU en favor de otros órganos, exigiéndose por tanto una previa reforma legislativa.**

En cuanto al estatuto jurídico de los miembros del Consejo Social, el margen de actuación autonómico es casi absoluto, pudiéndose utilizar el mismo para incrementar el grado de responsabilidad y compromiso de los integrantes del órgano, de nuevo, sin necesidad de reforma legislativa alguna.

Como resulta obvio, el aprovechamiento de todas estas “oportunidades” que ofrece la LOU en relación con la configuración y funciones del Consejo Social, pasaría necesariamente por un consenso entre la Universidad o Universidades implicadas en

esta línea “reformista” y la propia Comunidad Autónoma, pues sería ésta, formalmente, la encargada de materializar normativamente tales novedades.