

# **DISCURSO DE INGRESO EN LA REAL ACADEMIA ASTURIANA DE JURISPRUDENCIA**

Juan Eduardo González González  
Asesor Jurídico de la Universidad de Oviedo  
Profesor Asociado de Derecho Internacional Público

## **HACIA UNA NUEVA REFORMA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS. EL RÉGIMEN DEL PROFESORADO Y EL MODELO DE GOBIERNO.**

### **El régimen del profesorado universitario**

Una de las cuestiones más debatidas en relación con el profesorado universitario, ha sido y continúa siendo la de su régimen jurídico. El carácter laboral o funcionarial, temporal o permanente, con retribución fija o total o parcialmente variable, la forma de selección, movilidad, dedicación, son cuestiones que suscitan opiniones diversas, y que no han tenido una respuesta idéntica en todo momento, ni la tienen en nuestro entorno más próximo. En esta intervención, quiero centrarme en lo que considero la cuestión central del debate, de la que dependen en buena medida todas las demás, que es la del régimen jurídico y las clases o categorías contractuales y funcionariales. Mucho se ha opinado, y se ha debatido, incluso fuera de los ámbitos estrictamente universitarios, sobre esta cuestión. No es infrecuente que el modelo funcionarial reciba críticas, al igual que las recibe, por cierto, en otros ámbitos de la actividad administrativa, por su pretendida rigidez, falta de adaptación a los cambios o poca eficiencia. Quizá a consecuencia en parte de estas críticas, la Ley Orgánica de Universidades abordó un importante cambio en relación con la Ley de Reforma Universitaria, apostando, en aras a una mayor eficiencia y flexibilidad, por un modelo más “laboralizado”. Pasados más de diez años desde su entrada en vigor, habiendo sufrido ya una reforma, y estando

prevista una próxima, que parece que puede profundizar en la línea iniciada en 2001, puede resultar oportuno reflexionar sobre el modelo, y sobre cuál puede ser la dirección adecuada para futuros cambios. Haremos referencias aquí a dos documentos que sin duda estarán muy presentes en una futura reforma: el informe entregado al Ministro de Educación el 12 de febrero de 2013 y elaborado por una Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Universitario Español<sup>1</sup> y el Dictamen de la Abogacía del Estado, emitido en junio de 2013, sobre diversos aspectos de ese informe.

La tan criticada LRU establecía un régimen dual. Por una parte, el profesorado permanente, funcionario de carrera, agrupado en dos cuerpos, Catedráticos y Profesores Titulares, que a su vez podían serlo, respectivamente, de Universidad o de Escuela Universitaria. Y contemplaba, por otra parte, una figura atípica, con contrato administrativo de carácter temporal y a tiempo parcial, y más tarde incluso a tiempo completo, que era la del Profesor Asociado, entendido inicialmente como profesional externo que colabora en tareas docentes, aportando su experiencia. Buena parte de los cambios introducidos en ese modelo, eran lógicos y hasta inevitables. Así, el reducir los cuerpos funcionariales a dos, es la lógica consecuencia de la desaparición de las antiguas Escuelas Universitarias, y la paralela desaparición de los estudios de Grado Medio. El modelo actual, post Bolonia, de Grado y Master, resultaba incompatible con esas figuras de profesorado de Escuela Universitaria. También parecía necesario poner fin a esa figura residual del contrato “administrativo” y dar carácter laboral a los contratos de profesor asociado. A su vez, el deseo de acomodar esa figura a su función original, hacía preciso dejar de utilizarla indebidamente, como forma de acceso a la carrera docente, y crear figuras expresamente pensadas para eso, con una dedicación docente no muy intensa, y compatibles con la formación investigadora. Desde ese punto de vista, las figuras de Profesor Ayudante y Profesor Ayudante Doctor, parecen perfectamente válidas para cumplir esa función. Y su carácter laboral es, sin duda, el más adecuado.

Pero el sistema vigente sigue planteando dificultades. Algunas que vienen de atrás, y otras generadas precisamente por la reforma emprendida a partir de 2001. Analizaremos a continuación algunos de esos problemas.

---

<sup>1</sup> Propuestas para la Reforma y Mejora de la Calidad y Eficiencia del Sistema Universitario Español. Febrero de 2013.

En primer lugar, la legislación universitaria se refiere a categorías contractuales cuando, en ocasiones, parece estar pensando más en modalidades de contratación.

Así como en la contratación laboral fuera del ámbito docente universitario, es claro que una cosa es la categoría profesional y otra bien distinta la modalidad contractual (indefinido, temporal, de sustitución) en el ámbito docente universitario es frecuente que se confundan una cosa y la otra. Esto se evidencia, a nuestro juicio, en el artículo 48.1 de la LOU: *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.* La confusión la propicia el propio legislador. Y es que la LOU no regula propiamente modalidades de contratación, sino más bien categorías profesionales, por emplear terminología laboral. Y así, las universidades, al acometer necesidades docentes imprevistas, o sustituciones de personal fijo, acuden con frecuencia a figuras contractuales temporales per se, cuando lo correcto, desde un punto de vista estrictamente laboral, sería acudir a la misma categoría que se pretende sustituir, pero bajo la modalidad de contrato de sustitución o por interinidad. Incluso no faltan las universidades que, en el colmo de la confusión, han creado y convocado plazas de “profesor sustituto”, como si de una categoría profesional propia se tratase. Es claro que las figuras docentes laborales de Ayudante y Ayudante Doctor no están previstas para recurrir a ellas en caso de que se necesite sustituir a un profesor permanente. Están previstas como forma de acceso a la carrera docente. Esa función podría cumplirla la figura del Profesor Asociado, pero tampoco está prevista para eso, sino para que profesionales ajenos al ámbito académico aporten sus conocimientos y experiencia profesional a la Universidad. Además, la LOU no piensa en el profesor asociado como un recurso para sustituir a un profesor permanente. Entre otras cosas, porque el profesor permanente suele tener una dedicación a tiempo completo y el asociado no puede tenerla.

Desde luego, la figura del profesor asociado tampoco es la adecuada para iniciar la carrera docente. Pero las razones por las que se utiliza esta figura para estos fines, con demasiada frecuencia, tienen más que ver con objetivos de ahorro y rigores presupuestarios, que con razones de legalidad. Tristemente, cuando existe una figura expresamente prevista en la ley para iniciarse en la carrera docente universitaria, como es la del profesor ayudante, y que resulta totalmente adecuada a esos fines, se acude con

frecuencia a la contratación de estos jóvenes profesores como asociados que trabajan en realidad a tiempo completo, pero se les paga a tiempo parcial.<sup>2</sup>

Dicho esto respecto de las figuras contractuales que, con los inconvenientes expuestos, se antojan imprescindibles, muchas más dudas ofrece, a nuestro juicio, la figura del Profesor Contratado Doctor. Estamos en presencia aquí, de una categoría docente de carácter laboral para la que se exigen los mismos o similares requisitos que para la de Profesor Titular. Con una forma de acceso que pasa por parecidos trámites y que tiene también carácter permanente (técnicamente, habría que decir “indefinido”). Además, el régimen retributivo y de dedicación, y el tiempo transcurrido desde su implantación así lo ha venido demostrando, va camino de la equiparación a su equivalente funcional. Que esto haya sido así no debería sorprender. Cualquiera que haya tenido experiencia en materia de negociación sobre cuestiones de personal, sabe que la negociación colectiva, especialmente en el ámbito de la administración pública, se basa en presentar supuestos o reales “agravios comparativos”, y tiende, de manera constante y decidida, hasta la uniformidad total en las condiciones laborales.

Y si esto es así, y así lo ha venido demostrando la práctica en nuestras universidades y comunidades autónomas, tiene sentido preguntarse si merece la pena mantener esta figura, o si no sería mejor abrir un proceso de “funcionarización”, que permitiera el paso de estos profesores contratados doctores a profesores titulares de universidad. Porque esta laboralización no ha aportado ninguna de las supuestas ventajas que se buscaban y, a cambio, ha complicado hasta la exasperación la gestión de recursos humanos, o la elaboración de planes docentes.

Quizá el error haya sido confundir “laboralización” con “privatización”. En la administración pública, la negociación colectiva y las relaciones laborales no son como en la empresa privada, y me atrevo a decir, que en las universidades públicas muy especialmente, dado que los “trabajadores” tienen aquí cauces de representación (y de presión) adicionales a los comités de empresa y juntas de personal. Ocurre con frecuencia que reclamaciones de carácter laboral o profesional, encuentran acogida a

---

<sup>2</sup> Y es que, mientras un Profesor Ayudante, conforme a la LOU, no puede impartir más de 60 horas de docencia al año (6 créditos), un Profesor Asociado a Tiempo Parcial de 3 horas semanales, puede impartir 90 horas (9 créditos) en un curso, y uno de 6 horas semanales, puede impartir 180 horas (18 créditos), y por la mitad de retribución que un Ayudante.

través de la presión ejercida no en los órganos de representación del personal, que sería lo propio, sino en los órganos de gobierno de la Universidad por parte de los representantes del personal, que es algo, como se puede imaginar, bastante más difícil de gestionar desde un punto de vista “político”.

Conociendo esta realidad, pensar que la simple laboralización de determinadas figuras va a suponer una mayor facilidad o flexibilidad para fijar retribuciones, aplicar procedimientos disciplinarios o acomodar plantillas a las necesidades cambiantes, es una ingenuidad.

Pero la falta de efectos beneficiosos, o la mayor dificultad en la gestión, no son los únicos problemas que acarrea este régimen dual. Existe un problema jurídico no pequeño. Y es que la propia Constitución Española ha apostado por un modelo preferentemente funcional de empleo público. Es sorprendente que el informe de la Abogacía del Estado en relación con las Propuestas del Comité de Expertos a favor de una decidida laboralización del personal docente e investigador de las universidades, dedique tantas energías a desmontar un argumento de menor calado y con poca base, como es la incidencia del carácter laboral o funcional en la libertad de cátedra, y sin embargo pase de puntillas y despache con un par de frases el verdadero problema de fondo. En efecto, el citado informe afirma lo siguiente: *“La Constitución no ha predeterminado normativamente una concreta clase de relación de prestación de servicios, laboral o estatutaria, que haya de vincular jurídicamente a los profesores universitarios y en general al docente con el Centro de enseñanza o con la Universidad de titularidad pública, en los que aquellos vengan a desempeñar su actividad propia de docencia”*. Sin embargo, esta falta de predeterminación no debe confundirse con indiferencia. En la práctica, la coexistencia de personal funcionario y laboral realizando las mismas funciones ha ocasionado números problemas. En concreto, y en relación con la siempre conflictiva cuestión de la prelación en la elección de docencia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias<sup>3</sup> ha afirmado que: *“Desde luego, esta Sala entiende que en nuestro sistema docente universitario conviven, tras la reforma operada en la Ley Orgánica 1/2006 de Universidades por la Ley 4/2007, personal funcional y personal contratado de forma indefinida. No puede obviarse que nuestra organización de empleo público, tal y como se diseña en la Constitución y en la propia Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el*

---

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, número 1402/2013, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 10 de diciembre de 2013.

*Estatuto Básico del Empleado Público, es un sistema de base funcionarial donde los funcionarios públicos, por razón de sus funciones y la necesidad de garantizar su imparcialidad dentro y fuera de la organización administrativa, gozan de un estatuto sometido a reserva legal, y así lo ha declarado el Tribunal Constitucional en distintas ocasiones, por todas la Sentencia 99/87 de 11 de junio .*

*La imprescindible independencia e imparcialidad de los funcionarios públicos, lleva aparejada su inamovilidad como instrumento para garantizar dichos principios, así como un estatuto de derechos y deberes que son los ordinarios o habituales en cualquier otro empleado no sometido al régimen funcionarial; .... De nuevo insistimos en la trascendencia de las funciones públicas que se les encomiendan, a las que deben servir con objetividad, eficacia, imparcialidad y sometimiento pleno a la Ley y el Derecho, Art. 103 de la Constitución, como elemento que justifica la especialidad. Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional desde hace mucho tiempo, citándose las sentencias 81/1982 o 68/1989, entre otras”.*

El informe de la Comisión de Expertos parece pretender una mayor agilización y flexibilidad en el reclutamiento del profesorado universitario, y considera que estos objetivos son más fáciles de alcanzar si se recurre a la figura del personal laboral. Pero, a no ser que la reforma universitaria lleve aparejada una reforma del Estatuto Básico del Empleado Público y hasta una reforma de la Constitución, lo cual parece excesivo incluso para el más reformista de los ministros, no imaginamos cómo podrán ser esos procedimientos de selección más ágiles sin dejar de garantizar los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad, transparencia, profesionalidad e independencia de los órganos de selección y adecuación del contenido de las pruebas a las funciones a desarrollar. Y es que en el Informe se apunta incluso la posibilidad de acudir a una “entrevista” para la selección del personal docente contratado. Pero ocurre que los sistemas de selección de los empleados públicos son la oposición, el concurso oposición y el concurso y, según tiene declarado la jurisprudencia, la “entrevista” como método selectivo, no puede ser una prueba principal, sino complementaria al concurso o a la oposición. Y si no puede ser una prueba principal, y no exonera, en modo alguno, de la obligación de realizar un concurso o una oposición, no es aventurado decir que la entrevista, sin añadir mayores garantías, ni asegurar mejores resultados, sí que garantizará una mayor complejidad del proceso y un aumento del número de reclamaciones y recursos ante las decisiones de los órganos de selección, que hoy en día son ya muy numerosos, con unas pruebas más objetivas que una simple entrevista.

En definitiva, si por mor de los procesos de negociación en la administración pública, las condiciones retributivas y laborales van a acabar siendo muy similares a las de los profesores funcionarios de categoría equivalente (el informe recomienda, incluso, que se emplee la denominación de profesor titular y catedrático para las nuevas figuras laborales) y, aplicando los principios básicos del acceso al empleo público, los procedimientos y pruebas para la selección van a tener que ser similares y de parecidas garantías, uno no puede dejar de preguntarse cuál es la ventaja de esa llamada “laboralización” del profesorado universitario permanente. Por si cupiera alguna duda sobre lo que estamos aventurando, el propio informe de la Comisión se encarga de aclarar que dichos profesores contratados serían elegibles para cargos académicos “como los funcionarios” y podrían tener igualmente quinquenios y sexenios. Es decir, en el mismo informe en que se aboga por una mayor laboralización, se proponen medidas para evitar diferencias significativas entre el personal laboral y el personal funcionario.

En suma, que la laboralización, per se, no parece capaz de producir grandes cambios en la gestión del personal de las universidades públicas, más allá de complicarla y dificultarla todavía más. Lo que sí produciría cambios significativos sería la privatización, pero caben dudas más que razonables sobre si dichos cambios serían positivos o no. Y es que el modelo ya existe. En España hay más de veinte universidades privadas y, hasta la fecha, y sin entrar en otras consideraciones, no parece que los resultados que están obteniendo en docencia y menos aún, en investigación, en comparación con las universidades públicas, animen a una privatización del modelo.

Pero la LOU esconde una última razón para optar por este camino de laboralización, y es que parece entender que, con ella, las Comunidades Autónomas podrán diseñar su propio modelo docente universitario. Así lo proclamó alegremente el artículo 48.1 de la LOU y así lo proclama, con empeño recalcitrante, el artículo 48.6 tras la LOMLOU, a pesar de las numerosas críticas doctrinales que el citado artículo recibió. Y es que, aunque el legislador universitario afirme que “*Las Comunidades Autónomas establecerán el régimen del personal docente e investigador contratado*”, es claro que tal competencia está atribuida, en exclusiva, al Estado, en virtud del artículo 149 de la Constitución, dejando para las Comunidades Autónomas la simple ejecución de tal

legislación. Por lo tanto, como apuntó la profesora Nogueira López<sup>4</sup>, o bien se declara la LOU inconstitucional en ese punto, o bien se ensaya una interpretación conforme, necesariamente restringida, y con un escueto desarrollo autonómico de las previsiones legislativas de la LOU. De manera que ni siquiera ese objetivo de diseñar un modelo propio en cada Comunidad Autónoma, discutible, por otra parte, parece que vaya a poder alcanzarse.

Mucho más justificado está, en cambio, el mantenimiento de determinadas figuras docentes en régimen laboral, con contratos de duración determinada, cuando se trata de personal que está iniciando su andadura docente e investigadora, como ocurre en el caso de los Profesores Ayudantes y, en menor medida, en el de los Ayudantes Doctores.

De manera que parece razonable un sistema dual, compuesto por personal funcionario y personal laboral, en el cual las diferencias de régimen jurídico se correspondan con diferencias de estatus profesional, pero no parece tan razonable un sistema dual para regular figuras con idénticas funciones y el mismo o similar estatus.

Si las universidades cuentan con figuras contractuales de carácter laboral y temporal, con una dedicación docente reducida, para que quienes las ocupen puedan dedicar sus esfuerzos a completar su formación, preparar y defender su tesis doctoral, y aspirar en un plazo razonable a una situación más estable y permanente; y cuentan con dos cuerpos funcionariales de carácter permanente, en el que los Profesores Titulares tengan posibilidad de acceder, en determinadas circunstancias, a la cumbre de la carrera universitaria, que son las Cátedras, el sistema sería, a nuestro juicio, lo suficientemente flexible y eficiente, para desarrollar las labores que le son propias.

Los países de nuestro entorno han optado por un sistema de contratación temporal para los inicios de la carrera docente, y para los casos de sustitución temporal, y un modelo funcionarial para las categorías docentes permanentes. Y no parece que ese modelo funcionarial haya impedido a las universidades alemanas, francesas o italianas ocupar lugares destacados dentro de los conocidos “rankings”<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> El nuevo marco competencial del profesorado universitario. Revista de Administración Pública, número 163, año 2004.

<sup>5</sup> Nueve universidades francesas y alemanas figuran entre las cien primeras del ranking mundial elaborado por la Universidad de Shanghai, relativo al año 2013.

Es cierto que se pueden dar situaciones concretas en las que las universidades aspiren a atraer a sus aulas a docentes e investigadores de reconocido prestigio y acreditada trayectoria y que, por la razón que sea, éstos no estén en disposición de tener que superar las pruebas selectivas ordinarias para el acceso a empleos permanentes, ni deseen realmente esa vinculación permanente. Y cierto es, también, que la rigidez retributiva a la que están sometidas las universidades públicas respecto de sus profesores funcionarios, puede dificultar en ocasiones la captación de esas personas de reconocido prestigio. Pero creemos que no hace falta una nueva reforma en la actual legislación, ni buscar figuras de difícil encaje en nuestro sistema de empleo público, para encontrar soluciones adecuadas. La propia Ley Orgánica de Universidades, en su artículo 54, contempla la figura del Profesor Visitante, y la regula de la siguiente forma:

*a) El contrato se podrá celebrar con profesores o investigadores de reconocido prestigio de otras universidades y centros de investigación, tanto españoles como extranjeros.*

*b) La finalidad del contrato será la de desarrollar tareas docentes o investigadoras a través de las que se aporten los conocimientos y la experiencia docente e investigadora de los indicados profesores a la universidad.*

*c) El contrato será de carácter temporal con la duración que se acuerde entre las partes y dedicación a tiempo parcial o completo.*

Es decir, que la Ley actualmente vigente permite contratar en régimen laboral a profesores e investigadores, españoles o extranjeros, para tareas docentes o investigadoras, con una duración temporal que se puede acordar entre las partes, y con dedicación a tiempo completo o parcial. Por otro lado, y de especial importancia, es el hecho de que la propia LOU, en su artículo 48.3, exime a las universidades de celebrar concurso público para la selección de los profesores visitantes. Añadamos a esto que ni la LOU ni ninguna otra norma estatal establecen cuál haya de ser su concreta retribución<sup>6</sup>, quedando su determinación a lo que establezcan las Comunidades Autónomas, en su caso, o las propias Universidades, a falta de regulación autonómica. Hay que reconocer que es difícil encontrar una figura más flexible y más apropiada para satisfacer la posibilidad de atraer docentes e investigadores de prestigio y reconocimiento internacional. De manera que, si no se produce esa atracción,

---

<sup>6</sup> El artículo 7 del Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto, sobre Retribuciones del Profesorado Universitario, en relación con los profesores visitantes, establece tan solo el límite retributivo, fijado muy generosamente en el doble de la retribución de un catedrático a tiempo completo, lo que deja un amplio margen discrecional para fijar o pactar una concreta retribución.

busquemos las causas, pero no pensemos que un simple cambio legislativo va a ser la panacea. Como afirmó Del Valle Pascual<sup>7</sup>: *Pocos profesores visitantes se han visto en la universidad española, como para que valga la pena decir algo al respecto, que no sea fomentar el uso de la figura.* Ocurre que, pese a la permisiva regulación legal, lo cierto es que la mayor parte de reglamentaciones autonómicas y universitarias, en relación con la figura del Profesor Visitante, parecen pensar más en lo que podríamos llamar “Profesor Conferenciante”, reclamado para pasar unas pocas semanas, un cuatrimestre a lo sumo, en una Universidad distinta a la suya de procedencia, y para impartir algunas clases magistrales, que en una figura más estable y más implicada en la Universidad a la que se incorpora. Pero insistimos en que tales limitaciones no están impuestas por la LOU, y que bastaría con una reglamentación de desarrollo más flexible y abierta, para resolver el problema. En definitiva, y desde un punto de vista legal, al margen de otras consideraciones coyunturales, nada impediría a una universidad pública española contratar a un profesor o investigador de prestigio procedente de cualquier lugar del mundo, sin mediar concurso público, durante el tiempo que ambas partes acuerden, con la retribución que pacten, y para funciones docentes, investigadoras, o ambas.

Por lo tanto, no parece que el impedimento para que tal cosa ocurra sea legal, ni parece entonces que la solución pueda venir de un cambio legislativo. Por otra parte, no alcanzamos a ver cuál es el problema de la figura del Profesor Visitante para conseguir estos fines, ni en qué manera puede flexibilizarse más, cuando está dotada de una flexibilidad absoluta.

En relación con la figura del Profesor Asociado persiste un problema no resuelto en lo relativo a la duración del contrato y sus posibles prórrogas. A diferencia de los contratos de Profesor Ayudante y Profesor Ayudante Doctor, cuya duración máxima está fijada en la propia Ley Orgánica de Universidades, con un plazo de cinco años para cada situación, por separado, y ocho para ambas si se producen sucesivamente, la ley no establece un plazo máximo global para la vinculación entre un profesor asociado y una Universidad, limitándose a decir que será un contrato temporal (trimestral, semestral o anual) y que se podrá renovar. Se trataría, por tanto, de un contrato temporal y, aparentemente, no causal. Recordemos, antes que nada, que el Estatuto de los

---

<sup>7</sup> Juan Manuel del Valle Pascual. La crisis del profesorado. Actualidad administrativa, nº 34. 2001

Trabajadores contempla los contratos temporales como causales, es decir, necesariamente incluidos en alguno de los supuestos previstos en el artículo 15 del Estatuto. Y, además, establece el carácter fijo como la consecuencia del incumplimiento de las normas de contratación temporal y, especialmente, por lo que ahora interesa, como la consecuencia del encadenamiento de contratos temporales. Por esa razón, la renovación sucesiva de contratos laborales temporales plantea conflictos de sobra conocidos en el ámbito de la jurisdicción social, y que no cabe analizar aquí con la profundidad que requerirían. Resulta interesante, sin embargo, referirse al reciente pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 13 de marzo de 2014, donde se responde a una cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Social número 3 de Barcelona, en el marco del procedimiento principal entablado entre un profesor asociado que estuvo contratado durante periodos de tiempo sucesivos y su empleadora, la Universidad Pompeu Fabra. Se solicitaba del Tribunal de Justicia un pronunciamiento sobre la compatibilidad entre la legislación española (LOU) y el Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, concluido el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999. La cuestión concreta planteada versaba sobre la inexistencia de limitación a la concatenación de sucesivos contratos temporales como profesor asociado. Lamentablemente, dicha cuestión no ha quedado resuelta de manera concluyente, porque el Tribunal, después de proclamar de manera inequívoca la no oposición entre la normativa española y la Directiva, con la siguiente afirmación:

*Habida cuenta del conjunto de consideraciones precedentes, procede responder a la primera cuestión planteada que la cláusula 5 del Acuerdo marco debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que permite a las universidades renovar sucesivos contratos de duración determinada celebrados con profesores asociados, sin límite alguno en lo que atañe a la duración máxima y al número de prórrogas de dichos contratos, desde el momento en que tales contratos están justificados por una razón objetiva, en el sentido del apartado 1, letra a), de dicha cláusula, extremo que incumbe comprobar al Juzgado remitente.*

Sin embargo, acto seguido, el Tribunal añade la siguiente consideración:

*No obstante, incumbe también a dicho Juzgado comprobar concretamente que, en el litigio principal, la renovación de los sucesivos contratos laborales de duración determinada en cuestión trataba realmente de atender necesidades provisionales, y que*

*una normativa como la controvertida en el litigio principal no se haya utilizado, de hecho, para cubrir necesidades permanentes y duraderas en materia de contratación de personal docente.*

Es decir, que aunque la normativa es conforme al Derecho de la Unión, se niega la posibilidad de que el contrato sea no causal, y ha de comprobarse, caso por caso, si se hace un uso abusivo de esa clase de contrato.

Y el Juzgado de lo Social número 3 de Barcelona, dictó Sentencia el 28 de marzo de 2014, declarando la existencia de despido nulo ante la no renovación del contrato del profesor asociado. Al margen de que la consideración de nulo, en lugar de improcedente, tiene que ver con el caso concreto, en el que el demandante era miembro del Comité de Empresa, lo que importa destacar es que el Juez, aplicando la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, considera que los profesores asociados no pueden ser contratados para cubrir necesidades permanentes y, a tal efecto, considera que la impartición de una asignatura incluida en un plan de estudios, es una actividad permanente.

A nadie se le escapa la dificultad de justificar el carácter provisional de las necesidades docentes, en los casos en que las mismas se mantienen durante buen número de cursos académicos sucesivos.

Les queda entonces, a las universidades, la difícil tarea de justificar en cada caso las sucesivas prórrogas de contratos de profesor asociado, motivando el carácter temporal de la contratación, en los muchos casos en los que un profesor asociado no sustituye a nadie, ni cubre necesidades temporales, sino que se limita a desempeñar la función que la LOU le otorga, que es aportar sus conocimientos y experiencia profesional a la universidad.

Para concluir esta parte de mi intervención, a mi juicio, no es necesario un gran cambio de modelo, ni un proceso de laboralización no justificado. Bastaría con acomodar las figuras docentes a su verdadera finalidad, aprovechar las soluciones flexibles que otorga la ley para los casos singulares y, para la generalidad, un modelo funcional, dotado de permanencia y estabilidad, y un modelo laboral, idóneo para las figuras temporales, propias de los inicios de la carrera docente, así como para la contratación de profesionales externos como profesores asociados.

## El modelo de gobierno de las universidades públicas

Me detendré ahora en un segundo aspecto de mi intervención, relativo a la forma de gobierno de las universidades públicas.

Cuando analizamos la forma de gobierno de las universidades públicas, sobre todo cuando lo hacemos tratando de establecer puntos de comparación con otras administraciones públicas, territoriales o institucionales, hay dos elementos que llaman poderosamente la atención. El primero, la escasa jerarquización de los órganos de gobierno. El segundo, el hecho singular de que los titulares de los órganos de gobierno, en su mayoría, son elegidos por los destinatarios futuros de su gestión (profesores, estudiantes y personal de administración y servicios). Lo que, en palabras del profesor Punset Blanco<sup>8</sup>, “*convierte a la Universidad en una Administración pública en que electores y administrados tienen la misma identidad*”.

Abordaremos cada una de estas cuestiones por separado. Cuando la LOU regula la estructura de las universidades, habla de Facultades, Departamentos e Institutos<sup>9</sup>. Pero los órganos de gobierno de dichas estructuras no son elegidos desde un poder central, como pueda ser el Rector o el Consejo de Gobierno, sino que son resultado de unas elecciones celebradas en su propio ámbito de actuación.

El informe de la Comisión de Expertos, por su parte, propone un cambio en esa situación que sólo afectaría a la elección de los Decanos de Centro, que pasarían a ser designados por el Rector, tras oír a los Directores de Departamento con presencia en esos Centros. Sin embargo, mantiene el carácter electo de los propios Directores de Departamento.

En cuanto a los órganos centrales de gobierno, la situación actual es la siguiente: existen tres órganos colegiados, a saber, Claustro, Consejo de Gobierno y Consejo Social, además de un órgano unipersonal, el Rector, que ostenta, según la LOU, la representación de la Universidad y es su máxima autoridad académica.

---

<sup>8</sup> Ramón Punset Blanco. La forma de gobierno de las universidades públicas, Revista de Administración Pública, número 162. 2003

<sup>9</sup> Artículo 7 Centros y estructuras:

Las Universidades públicas estarán integradas por Escuelas, Facultades, Departamentos, Institutos Universitarios de Investigación, Escuelas de Doctorado y por aquellos otros centros o estructuras necesarios para el desempeño de sus funciones.

El Claustro está configurado legalmente como el máximo órgano de representación de la comunidad universitaria, puede tener un máximo de trescientos miembros y está constituido por representantes de los tres sectores presentes en la Universidad: profesorado, alumnos y personal de administración y servicios.

El Consejo de Gobierno, definido como órgano de gobierno de la Universidad, tendrá un máximo de cincuenta miembros, incluyendo también representantes de todos los sectores de la comunidad universitaria, y podrán formar parte del mismo hasta tres miembros provenientes del Consejo Social y no pertenecientes a la Comunidad Universitaria.

Finalmente, el Consejo Social viene definido como el órgano de participación de la sociedad en la universidad. Sus miembros serán personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social, ajenos todos a la comunidad universitaria. En este caso, la representación de dicha comunidad se reduce al Rector, Secretario General, Gerente, un profesor, un estudiante y un miembro del personal de administración y servicios.

Por otro lado, la LOU había dado carta de naturaleza a un órgano compuesto por el Rector, sus Vicerrectores, el Secretario General y el Gerente, al que denominó “Consejo de Dirección” y que no tuvo demasiado éxito, a la vista de su supresión por Ley Orgánica 4/2007 y su olvido en el informe del Comité de Expertos. Pero lo cierto es que, en la práctica, ese Consejo de Dirección, o Consejo Rectoral, o Equipo Rectoral, cualquiera que sea la denominación que le dan los distintos Estatutos Universitarios, o incluso cuando la figura no está normativamente prevista, sigue siendo el órgano en el que se toman buena parte de las decisiones de gestión de las Universidades Públicas, entre otras cosas porque ni el Consejo de Gobierno, ni el Consejo Social, ni menos aún el Claustro, tienen la suficiente flexibilidad, ni el tamaño adecuado, para realizar reuniones semanales decisorias, lo que sí hacen, sin dificultad, los órganos de gobierno de otras administraciones, como el Consejo de Ministros (Estado), el Consejo de Gobierno (Comunidades Autónomas), o la Junta de Gobierno (Entidades Locales). Como afirmó sobre el Consejo de Dirección el profesor Torres Muro <sup>10</sup>: *“cabén pocas dudas de que se convertirá en el órgano decisivo en la gestión diaria de la Universidad, dada la tendencia a la elephantiasis de los órganos colegiados”*. De manera que, en la práctica, tenemos unos órganos de gobierno con competencias formalmente atribuidas

---

<sup>10</sup> Ignacio Torres Muro. La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

que se limitan a revisar o, a lo sumo, autorizar algunas actuaciones de especial importancia, pero que no gestionan el día a día de las universidades. Y tenemos un órgano legalmente inexistente, carente de competencias propias, más allá de asesorar al Rector, pero que es quien realmente toma la mayor parte de las decisiones de gobierno. Es comprensible, entonces, que algunas universidades hayan decidido revestir de una mayor formalidad a los “acuerdos” de su Consejo de Dirección, llegando incluso a redactar actas y certificar acuerdos, pero también es fácil prever que, dichos acuerdos, podrían ser objeto de impugnación y anulación al haberse dictado por órgano carente de competencias.

Desde un punto de vista funcional, existen otros problemas derivados de tan peculiar configuración de los órganos de gobierno universitarios. Y es que la LOU establece que, además del Rector, dichos órganos (Consejo Social, Consejo de Gobierno, Claustro) adoptan acuerdos que ponen fin a la vía administrativa. Y de aquí se deriva alguna consecuencia que podemos calificar como atípica en el panorama comparado de las administraciones públicas. Y es que, órganos que pueden tener hasta trescientos miembros, y se reúnen una o dos veces al año, como el Claustro, pueden encontrarse con recursos de reposición frente a sus acuerdos, sin tiempo material ni medios técnicos para resolverlos adecuadamente y en plazo. Algo parecido, aunque a menor escala, ocurre también con el Consejo de Gobierno y el Consejo Social. En el Consejo Social, se da además otra circunstancia particular, y es que al tener una mayoría extrauniversitaria, al contrario que el Consejo de Gobierno, no es impensable que adopte acuerdos que no sean del agrado de la parte académica. Y si son impugnados en los tribunales, es a los servicios jurídicos de la Universidad, dependientes del Rector, a quienes corresponderá la defensa judicial, dado que ésta actúa con personalidad jurídica única.

Otro problema de la gobernanza universitaria es el de la sucesiva aprobación de una misma propuesta por diferentes órganos de gobierno.

Es claro que la relación entre Consejo de Gobierno y Consejo Social no es de jerarquía, sino de competencia, ya que, como hemos visto, ambos órganos tienen competencias propias y sus acuerdos ponen fin a la vía administrativa, dejando expedita la vía judicial.

Pero si analizamos el reparto competencial entre Consejo de Gobierno y Consejo Social, vemos cómo son muchos los asuntos que requieren aprobación sucesiva por ambos órganos, lo que recuerda a los sistemas parlamentarios bicamerales, donde el Consejo Social actúa como una especie de Senado o Cámara Alta, que tiene que revisar los previos acuerdos ya debatidos en el Consejo de Gobierno. La mayor parte de las competencias que las leyes atribuyen a los consejos sociales son aprobaciones de propuestas previas de los consejos de gobierno. En ocasiones, especialmente en las cuestiones que tienen incidencia en materia de personal, como la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo, el proceso es aún más complejo, porque las propuestas deben negociarse en las correspondientes mesas de negociación, y ni el Equipo Rectoral, que es quien elabora dichas propuestas y las negocia con los representantes sindicales, ni éstos últimos, tienen la certeza de que aquello que se acuerde se vaya a aprobar finalmente, porque deberá ser sometido a la aprobación posterior por parte del Consejo de Gobierno (órgano donde el Rector suele tener la mayoría, pero donde tiene que volver a negociar y alcanzar acuerdos con los diversos sectores) y el Consejo Social (órgano donde el Rector tiene que volver a negociar, y además la parte universitaria es minoritaria).

A nuestro juicio, solucionar o reducir estos problemas, es algo que puede hacerse por dos caminos diferentes. Un primer camino, consistiría en tratar de hacer el gobierno de las universidades más parecido al de las administraciones territoriales. El segundo camino, nos llevaría a una aproximación del gobierno universitario al modelo fundacional.

Ese segundo camino, o segunda opción, pasaría necesariamente por una reducción del carácter representativo de los órganos de gobierno y por un funcionamiento menos democrático en la elección de los mismos. Pasaría también por acercar el modelo de gobierno universitario al de las fundaciones o directamente al de las empresas, con una especie de “Patronato” o “Consejo de Administración” donde estarían presentes los financiadores de la Universidad que, tratándose de universidades públicas, serían principalmente representantes del Gobierno Autonómico, así como representantes de los municipios con campus y de los sectores empresarial y sindical.

Como apuntó Lluís Ferrer<sup>11</sup>: el modelo para conseguir eso ya está inventado. Las universidades anglosajonas, las de los países nórdicos o las holandesas, por ejemplo, han creado Consejos Directivos análogos a los Consejos de Administración de las Empresas, que integran a todos los *stakeholders* (en el sentido de interesados) internos y externos, y que son los encargados de interpretar las demandas de la sociedad y de velar porque la Universidad dé una correcta respuesta a las mismas. El rector y su equipo serían entonces los responsables de la elaboración de planes estratégicos y de su ejecución.

Y esta parece ser la idea que preside el informe de la Comisión de Expertos, cuando plantea la desaparición del Consejo de Gobierno y el Consejo Social, y el nacimiento de un nuevo órgano denominado Consejo de la Universidad, con un número máximo de 25 miembros. Su composición sería, tal y como se plantea, ciertamente compleja. Un 50% de sus miembros sería elegido por el Claustro de la Universidad, con una “muy importante mayoría del PDI”; un 25% por la correspondiente Comunidad Autónoma y el 25% restante sería elegido por los dos anteriores grupos, supuestamente por consenso o mayoría. Las dificultades que se adivinan para elegir a ese “tercer grupo” son evidentes. Habría que resolver los posibles empates entre candidatos de la parte “Autonómica” y candidatos de la parte “Universitaria” y, si no se alcanza acuerdo, podría darse el caso de que la mitad de los miembros del tercer grupo fueran elegidos por el sector autonómico y la otra mitad por el sector universitario. Y aquí el recelo puesto de manifiesto por alguno de los autores del informe, viene dado por la posibilidad de que la Comunidad Autónoma presione, a través por ejemplo de la negociación de la financiación, para conseguir que los representantes académicos de ese 25% sean afines al gobierno autonómico, o al partido que lo sustente. Y es que la autonomía universitaria, como formulación jurídica, tiene un requisito económico, que es la suficiencia financiera. Como nos recuerda el profesor López López<sup>12</sup>: *“La autonomía universitaria significa, en primer lugar, autonomía financiera. En relación con ella y habida cuenta de que la universidad no puede autofinanciarse, como no sea con precios públicos exorbitantes o con la entrega sumisa a las exigencias del mercado,*

---

<sup>11</sup> Lluís Ferrer. Propuestas para la Reforma de la Universidad Española, Fundación Alternativas, Madrid, 2010

<sup>12</sup> Ángel M. López López. La autonomía universitaria. Lección inaugural leída en la Solemne Apertura del Curso Académico 2013-2014 en la Universidad de Sevilla.

*que hagan de la educación en la universidad un privilegio para los pudientes, dicha autonomía debe venir fundamentada en la aportación de fondos públicos”.*

Y no olvidemos que, como dijo recientemente, en este mismo foro, la profesora Menéndez Sebastián, en una brillantísima intervención, en este contexto económico: *es más necesario que nunca que el legislador, la Administración y, en fin, los poderes públicos, en cumplimiento del mandato que la CE les impone, reaccionen y remuevan los obstáculos presentes en la Sociedad con la finalidad de que la igualdad material sea un hecho*<sup>13</sup>.

La propuesta de los expertos, entonces, podría dar lugar a una división del Consejo de la Universidad en dos bloques con igual número de miembros, y teniendo que ser probablemente su Presidente, que ya no será el Rector, y que sería elegido por los miembros no universitarios del Consejo, el que resolviese tales situaciones con su voto de calidad, por la necesaria aplicación supletoria de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Resulta desolador imaginar lo que podría ocurrir entonces en el gobierno de las universidades en el caso de que se produjera una división o un enfrentamiento entre la parte autonómica y la parte universitaria. El máximo órgano colegiado de gobierno podría quedar dividido en dos facciones de igual número de miembros, su presidente pertenecería a una de esas facciones y, el Rector, a la otra. Si se pretende mejorar la gobernabilidad de las universidades públicas no parece que esa propuesta vaya del todo bien encaminada.

Por otro lado, y al margen de los problemas de gestión que pueda plantear, la propuesta plantea un problema jurídico importante, que ha llevado a algunos de sus propios autores a solicitar el pronunciamiento al respecto de la Abogacía del Estado<sup>14</sup>. En el informe al que ya antes aludíamos, dicha Abogacía del Estado se ocupa también de la posible incidencia que la composición propuesta para ese nuevo órgano, llamado Consejo de la Universidad, pudiera tener en la autonomía universitaria, por la excesiva mediatización que el gobierno de la Comunidad Autónoma pueda ejercer en el gobierno universitario. El informe de la Abogacía descarta tal vulneración de la autonomía dado

---

<sup>13</sup> Eva María Menéndez Sebastián. El deber de conservación desde el prisma del Estado Social. Discurso de ingreso en la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia. Mayo de 2014.

<sup>14</sup> Voto particular formulado por dos de los autores del Informe.

que, "en el peor de los casos", la influencia decisoria autonómica no superaría el 50% del total del órgano de gobierno, y nunca alcanzaría la mayoría. Al margen de que, como hemos visto, esa mayoría sí podría alcanzarse, incluso en caso de empate, a través del voto de calidad del Presidente que, según el informe, sería ajeno a la Universidad, creemos que el problema no es de porcentajes y mayorías, sino de competencias y materias.

Abordemos esta cuestión con un poco más de detenimiento. Si, como afirmó el profesor Sosa Wagner<sup>15</sup>, y de conformidad con la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/87, de 27 de febrero, la autonomía universitaria no es otra cosa que la vertiente colectiva de la libertad académica, siendo la libertad de cátedra su vertiente individual, a nuestro juicio, la clave entonces, no es la mayoría o porcentaje que se establezca para la toma de decisiones, sino la materia sobre la que versen las decisiones que haya que tomar. Cuesta imaginar en qué medida puede afectar a la autonomía universitaria, entendida como expresión colectiva de la libertad académica, una decisión sobre obras a acometer en determinados edificios, o la aprobación de la relación de puestos de trabajo del personal de administración y servicios, o la contratación de determinado servicio o suministro necesario para el normal funcionamiento de la administración universitaria. Y también cuesta admitir que sea respetuoso con la autonomía universitaria el que personas ajenas al ámbito académico puedan decidir cuestiones tales como la aprobación de un plan de estudios (al margen, claro está, de sus posibles costes económicos, cuya limitación o fijación sí serían legítimas), o la designación de profesores eméritos, o la adscripción de un área de conocimiento a determinado Departamento.

El propio Tribunal Constitucional, en la sentencia antes citada, ha afirmado que: *si las funciones que se atribuyen al Consejo Social responden a su finalidad específica de ser el órgano de participación de la sociedad en las Universidades y no afectan al contenido esencial de la autonomía de éstas, la participación minoritaria de la comunidad universitaria no lesionará su autonomía. Pero si, pese a esa representación minoritaria, se atribuyen al Consejo Social funciones estrictamente académicas, entonces sí resultaría vulnerado el art. 27.10 de la Constitución.*

---

<sup>15</sup> El mito de la autonomía universitaria. Cuadernos Civitas. 2007

Y como ya apuntó Souvirón Morenilla<sup>16</sup>, la presencia en el Consejo de Gobierno de miembros ajenos a la comunidad universitaria no constituirá injerencia en la autonomía universitaria sólo a condición de que sea minoritaria *habida cuenta de que el propio Tribunal Constitucional ha visto en la representación mayoritaria de la comunidad universitaria en la organización colegiada del gobierno de la Universidad el criterio decisivo para que, cuando esa organización ejerza funciones propias de la autonomía universitaria, o estrictamente académicas, el derecho fundamental del artículo 27.10 pueda entenderse debidamente respetado.*

Por ello, refundir en un solo órgano, como se plantea, los actuales consejos de gobierno y consejos sociales, puede abocar no sólo a problemas de estricta gestión, ya apuntados, como la dificultad para alcanzar acuerdos, sino a problemas jurídicos profundos, dado que es evidente que ese nuevo órgano asumiría toda clase de competencias, incluidas las estrictamente académicas.

Por eso, a nuestro juicio, más que buscar un único órgano decisorio que, si su composición es mayoritariamente académica, será tachado de escapar al control de la sociedad y, si su composición es de mayoría extrauniversitaria, será descalificado por vulnerar la autonomía de las universidades, sería preferible, como hemos dicho, optar por dejar que los universitarios tomen las decisiones de índole académica, aquellas que están más directamente vinculadas a la docencia y a la investigación, y que la sociedad, a través de un órgano en el que esté adecuadamente representada, se asegure la posibilidad de controlar el correcto uso de los recursos financieros y la adecuación de los fines universitarios a lo que dicha sociedad demanda.

Por otro lado, pensamos que el modelo anglosajón de gobierno de las universidades no es el más adecuado en nuestro país, si no va a acompañado de un cambio de modelo de las propias universidades. Es decir, si pasáramos de un sistema mayoritariamente público, como el actual, a un sistema mayoritariamente privado, en el que la financiación de las universidades dependiera, principalmente, de empresas y particulares. Pero, en España, según datos de 2012<sup>17</sup>, el porcentaje de financiación universitaria procedente de empresas privadas no alcanza el 5%, y casi en su totalidad

---

<sup>16</sup> José María Souvirón Morenilla y Fernando Palencia Herrejón. La nueva regulación de las Universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. Editorial Comares. 2002

<sup>17</sup> La Universidad Española en cifras. CRUE. 2012.

corresponde a los ingresos derivados de contratos de investigación, en los que la empresa, más que financiar la Universidad, lo que hace es comprar un producto científico. En torno al 80% de la financiación universitaria procede de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas y, por tanto, de los impuestos de todos, y un 15% procede de las matrículas que pagan los alumnos y sus familias.

En conclusión, nuestro sistema constitucional garantiza y protege la autonomía universitaria en los términos que antes citábamos. Y nuestro sistema de financiación es mayoritariamente público. Ambos condicionantes desaconsejan acudir a un modelo de gobierno propio de entidades privadas. Por el contrario, sí resulta necesario realizar algunas mejoras en el actual sistema de gobierno, haciéndolo más ágil, menos burocratizado, y estableciendo los necesarios controles.

En este sentido, apuntábamos antes que existe otro camino o modelo, para abordar una mejora en el funcionamiento del gobierno universitario, pasando por un acercamiento al modelo de gobierno de las administraciones territoriales. Una propuesta de este tipo podría incluir las siguientes medidas:

1º. Habría que dotar de competencias propias al Consejo Rectoral o Consejo de Dirección, y encargarle la gestión de los asuntos ordinarios de gobierno universitario, asumiendo parte de las actuales competencias de los Consejos de Gobierno. El Consejo Rectoral se reuniría semanalmente, o con carácter extraordinario cuando fuera preciso, y tendría una agilidad de funcionamiento similar a la de un Consejo de Gobierno Autonómico o una Junta de Gobierno local. Finalmente, todos sus miembros seguirían siendo nombrados y cesados libremente por el Rector.

2º. El Consejo Social debería mantener buena parte de sus actuales competencias y asumir aquellas del Consejo de Gobierno que no fueran asumidas por el Consejo Rectoral. Fundamentalmente, debería mantener la competencia en las grandes decisiones económicas, tales como la aprobación del Presupuesto y sus principales modificaciones, la aprobación del coste económico de las Relaciones de Puestos de Trabajo, la decisión sobre el patrimonio, y en las grandes decisiones de gestión, tales como la aprobación de la propuesta de nuevas titulaciones, de la propuesta de precios públicos, etc. Además, debería tener funciones de control sobre la gestión del Rector y el Consejo de Dirección, en todos estos aspectos.

3º. El Claustro debería reducir sensiblemente su tamaño, mantener su carácter representativo, y tener un funcionamiento más ágil, reuniéndose varias veces al año, con carácter al menos trimestral o cuatrimestral. Sus competencias deberían ser de control de la política rectoral, y de impulso, propuesta y debate sobre los principales aspectos de la vida universitaria.

Una estructura como la que apuntamos permitiría prescindir del Consejo de Gobierno, demasiado amplio y heterogéneo para funcionar como órgano de gobierno ordinario, y haría más ágil la gestión, aumentando la posibilidad de control “democrático” del gobierno universitario, sin reducir los controles económicos y de gestión.

Finalmente, otra medida que se antoja imprescindible para mejorar el gobierno universitario es mejorar la gestión. Y aquí no podemos evitar una cita del profesor Embid Irujo, con la que estamos totalmente de acuerdo: *Una de las deficiencias –desde mi punto de vista, para otros serán ventajas– del modelo de gobierno universitario, es la excesiva implicación de los profesores en la gestión diaria y la práctica inexistencia de un funcionariado de alto nivel, lo que en términos generales sería personal directivo en el ámbito de las Administraciones*<sup>18</sup>.

En este sentido, sorprende, por ejemplo, que la autonomía local no sea óbice para la existencia de cuerpos funcionariales de habilitados nacionales, como los prestigiosos cuerpos de secretarios e interventores<sup>19</sup> y, sin embargo, no exista algo similar en las universidades públicas.

Y es que una cosa es la dirección académica o, si se quiere, política, de la universidad, y otra bien distinta es la gestión administrativa de la misma. Existe un amplio consenso en la vinculación entre la primera y la autonomía universitaria, pero no se conoce de qué manera cabe vincular dicha autonomía a la mera gestión administrativa. Por otro lado,

---

<sup>18</sup> Antonio Embid Irujo. “La Cuestión Universitaria, Boletín Electrónico de la Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria. Universidad Politécnica de Madrid”.

<sup>19</sup> Este prestigio y esta indudable utilidad han llevado al Gobierno a enmendar su actual política de congelación de oferta de empleo público y aprobar una convocatoria extraordinaria de plazas en estas escalas, justificándola en que *se trata de las subescalas que tienen atribuidas las funciones de control, de fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y de la contabilidad, tesorería y recaudación de las entidades locales, funciones cada día de mayor importancia en la lucha contra el fraude, el control del déficit público y la consecución de la estabilidad presupuestaria* (Real Decreto Ley 5/2014, de 4 de abril, por el que se prevé una oferta de empleo público extraordinaria y adicional para el impulso de la lucha contra el fraude fiscal y la aplicación de las medidas previstas en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local).

una cosa es la autonomía y otra es la elección democrática, y con participación de todos los estamentos universitarios, de cada órgano de gobierno. Tanto si entendemos la autonomía universitaria como derecho fundamental, tal y como ha hecho el Tribunal Constitucional, como si la entendemos como garantía institucional, como prefieren algunos autores o, incluso como principio organizativo, como apuntan otros, es claro que la Constitución no establece la elección democrática de todos y cada uno de los órganos de gobierno universitario. Y menos aún, la participación de todos los estamentos universitarios en esa elección. El principio democrático en las universidades es una opción del legislador orgánico, no del constituyente. Por ello, no es descabellado plantearse una cierta modulación del mismo. Pero, compartiendo esta premisa, lo que no podemos compartir es alguna de las propuestas que se manejan en el informe ya citado. En concreto, y en relación con el cargo de Rector, se propone en dicho informe su elección por el Consejo de la Universidad (pasaríamos, por tanto, de una elección directa por sufragio universal con voto ponderado, como ocurre ahora, a una elección indirecta, por un órgano de composición reducida y en el cual buena parte de sus miembros no pertenecerán a la universidad). Además, se propone establecer unos requisitos distintos a los actuales, exigiendo un mínimo de tres sexenios de investigación. Finalmente, también se propone la apertura del cargo a candidatos externos y, como colofón, se sugiere que la elección vaya precedida de un anuncio internacional de búsqueda de candidatos.

En nuestra opinión, tal propuesta vuelve a confundir, una vez más, dirección y gobierno con gestión y administración. La exigencia de un currículo determinado, y de un anuncio internacional, casan mucho más con la cobertura de puestos directivos, como el de Gerente, que con la del cargo de Rector. Hemos empleado deliberadamente las expresiones “puesto” y “cargo” para tratar de incidir en la idea que queremos transmitir. Y es que en las universidades, como en cualquier organización compleja, y como en cualquier administración pública de una cierta entidad, debemos distinguir entre aquellos cargos que representan a la institución y marcan la dirección política o académica, en el caso de las universidades, y cuya elección ha de ser esencialmente democrática, y aquellos otros de carácter técnico a quienes compete ejecutar, gestionar y administrar. Respetar el carácter democrático y representativo de los primeros no está reñido con potenciar la profesionalización de los segundos.

Para ir concluyendo, creemos que el modelo actual de gobierno es mejorable, pero no creemos que sea necesario, ni conveniente, optar por un modelo que funciona en entornos jurídicos y económicos muy distintos al nuestro. Mejorar el modelo de gobierno actual, y apostar decididamente por una profesionalización de la gestión universitaria son, a nuestro juicio, soluciones más adecuadas y, eso creemos, más eficaces.

Oviedo, 24 de junio de 2014