

# LA FORMA DE GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Por

RAMÓN PUNSET

Catedrático de Derecho Constitucional y Secretario General  
de la Universidad de Oviedo

*SUMARIO: 1. Introducción.—2. Pluralidad funcional de los órganos superiores de la Universidad.—3. La posición institucional del Claustro universitario.—4. La dirección política de la Universidad: relaciones institucionales entre Rector, Consejo de Gobierno y Consejo Social.*

«Lo único que he podido encontrar entre mis pertenencias más queridas es el conocimiento de las acciones de los hombres insignes que he ido adquiriendo a través de una larga experiencia de las cosas modernas y de una continua lectura de las antiguas» (*El Príncipe*, dedicatoria de N. Maquiavelo al Magnífico Lorenzo de Médicis).

## 1. INTRODUCCIÓN

La expresión «forma de gobierno», de tan rancio abolengo en la Teoría Política, pues se remonta a los autores de la Antigüedad grecolatina —que buscaron, y creyeron hallar en la llamada «constitución mixta», el *optimus status rei publicae* utilizando patrones éticos, sociológicos y politológicos (1)—, alude, en el estricto ámbito del Derecho, a un determinado tipo de relación interorgánica: aquella existente entre los órganos superiores de un ente respecto a la dirección del mismo. Lo más habitual es que tal expresión se utilice con referencia a un Estado, el cual, desde la peculiar perspectiva en que lo consideramos los juristas, no es sino el sujeto de imputación de un ordenamiento jurídico territorial soberano. En ese supuesto, la forma de gobierno evoca la relación entre los denominados órganos constitucionales en el proceso de creación primaria del Derecho, o, de una manera más amplia, en el ejercicio de la función de dirección política del Estado.

Las categorías con que los constitucionalistas operan (y que son

---

(1) Véase A. PASSERIN D'ENTRÈVES, *La noción de Estado. Una introducción a la Teoría Política*, edición, revisión de la traducción y prólogo de R. PUNSET, Ariel, Barcelona, 2001, págs. 143 y ss.

modelos puros, a partir de los cuales se construyen las múltiples variaciones existentes) se reducen básicamente a dos: el presidencialismo y la forma parlamentaria de gobierno. Ambas representan dos formas de entender la separación de poderes: *tranchée* o rígida aquella, *souple* o flexible ésta. Los cultivadores de la Ciencia Política, sin desdeñar esta taxonomía, la relativizan al poner de relieve el efecto más o menos difuminador de las relaciones interorgánicas (y aun de la división «vertical» de poderes con que se acostumbra a designar a la descentralización política en sus manifestaciones federal o autonómica) que supone la acción de los partidos políticos. Mas lo cierto es que, por complejas razones históricas, el presidencialismo coexiste con partidos débiles, poco estructurados y disciplinados, si bien la peculiar configuración del sistema político ha acabado por dar lugar a lo que en Estados Unidos se conoce con el nombre de «gobierno dividido» (2); en tanto que el moderno parlamentarismo sólo acentúa la vinculación del Ejecutivo y el Legislativo cuando el sistema electoral favorece la formación de mayorías absolutas, manteniéndose además, y en todo caso, operativa la separación de esos poderes gracias al ejercicio del control parlamentario del Gobierno por parte de la oposición.

El examen de otros entes territoriales distintos del Estado, tanto infraestatales como supranacionales, desde la óptica categorial de las formas de gobierno es, desde luego, posible y se ha realizado en múltiples ocasiones. Los constitucionalistas españoles hemos prestado la debida atención a la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas, siendo ya numerosos los trabajos dedicados a esta materia. Menos atención hemos dedicado, con arreglo a la perspectiva señalada, a la forma de gobierno de las Corporaciones Locales. En cuanto a la forma de gobierno de la Unión Europea, la dificultad de encajar la estructura organizativa de una Confederación de Estados en los estándares tradicionales de clasificación de las formas de gobierno estatales entraña un desafío de especial dificultad.

Cabe también preguntarse si esos estándares ofrecen alguna utilidad en el examen de la forma de gobierno de entes públicos no territoriales como las Universidades públicas o si éstas son irreductibles, en lo que atañe a las relaciones entre sus órganos superiores, a los instrumentos de conceptualización diseñados para el análisis de la suprema organización estatal. ¿Es, en suma, posible realizar una lectura de la forma de gobierno universitaria en clave de Derecho Constitucional?

---

(2) Una descripción analítica de los problemas que padece en este aspecto el presidencialismo norteamericano puede verse en E. VIRGALA, *La forma de gobierno semiparlamentaria como alternativa a la presidencial y a la parlamentaria*, «Revista de Estudios Políticos», núm. 89, 1995, págs. 120 y ss.

En tanto que veterano Profesor de Universidad pública, he podido comprobar la perplejidad que a propios y extraños les produce su urdimbre institucional. Salvo por lo que atañe al Rector —conocido y reconocido interna y socialmente, pero, a la vez, considerado como figura representativa de una organización bizantina y pintoresca—, la Universidad es vista institucionalmente como una compleja catedral, cuya antigüedad le ha permitido ir reedificándose en diversos estilos sobre el solar de una mezquita que anteriormente fue basílica paleocristiana.

Los mismos juristas empiezan por hallar dificultades en orden a calificar la naturaleza de las Universidades públicas. Hay quien entiende a la Universidad como «una específica organización basada en la comunidad de profesores y estudiantes», «de donde se sigue la naturaleza corporativa de la Universidad, su condición de singular *universitas personarum*» (3). Hay quien configura, por su parte, a la Universidad como un ente institucional, vinculado, pero, en cuanto dotado de autonomía, independiente. Ahora bien, puesto que el Tribunal Constitucional, en la S. 26/1987, localiza en la comunidad universitaria la titularidad de tal autonomía, «deja entrever una visión de la Universidad como corporación, a pesar de las dificultades dogmáticas para admitir tal condición» (4). Esas dificultades, sin embargo, no impiden a otros afirmar con plena seguridad que «las Universidades públicas son entes públicos del tipo fundación, instituciones públicas», sin que «esta conclusión sea cuestionable por el hecho de que en los órganos de gobierno y representación deba quedar asegurada, en los términos de la LOU, la representación de los diferentes sectores de la “comunidad universitaria” (art. 6.3 LOU), porque este principio de autogestión de la institución, obviamente no llega a sustituir la institución por la Corporación; y porque ese argumento corporativo queda desvirtuado sin más por la participación en esos órganos de gobierno también de “representantes de los intereses de la sociedad” (art. 6.3 LOU)» (5).

Esta *vexata quaestio* de la naturaleza corporativa o institucional de las Universidades públicas no afecta, empero, al estudio de la forma de gobierno universitaria, de cuyas conclusiones ha de resultar

---

(3) L. PAREJO ALFONSO, «La autonomía de las Universidades», en VV.AA., *Aspectos administrativos del derecho a la educación. Especial consideración de las Universidades públicas*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, pág. 326.

(4) J. R. CHAVES, *La Universidad Pública al derecho y al revés*, Evergráficas, León, 2002, págs. 41-42.

(5) J. M. SOUVIRÓN MORENILLA y F. PALENCIA HERREJÓN, *La nueva regulación de las Universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Comares, Granada, 2002, pág. 54. Estas afirmaciones se desarrollan por los autores a continuación: v. págs. 54-66.

más bien tributaria. Comenzaré, por tanto, ese estudio seguidamente, aunque dejando antes consignadas algunas advertencias. La primera es que las páginas que vienen a continuación responden, desde luego, a mi formación como constitucionalista, pero también a mi experiencia como Secretario General de una Universidad antigua, grande y compleja; de una institución que además acaba de concluir un período estatuyente de especial intensidad y que, como las restantes Universidades públicas españolas, se prepara para desarrollar internamente en múltiples aspectos los nuevos Estatutos. Durante esta etapa de elaboración y debate de la norma estatutaria se me ha depurado la ocasión de reflexionar acerca de los temas que voy a tratar ahora, así como de contrastar mis opiniones en el seno del Comité Sectorial de Secretarios Generales de la CRUE, a cuyas sesiones de trabajo acuden grandes especialistas en Derecho universitario, como lo son, naturalmente, los asesores jurídicos de nuestras Universidades.

Una segunda advertencia es que no he pretendido rendir con el presente trabajo un informe comparatista sobre las relaciones interorgánicas en el interior de las 50 Universidades públicas. Me he atenido, pues, en lo que concierne al soporte normativo estatutario y de régimen interno, a las disposiciones de la Universidad de Oviedo. No creo que ello desautorice la amplitud del título del presente trabajo, dados el detallismo de la legislación estatal y la similitud de todos los Estatutos universitarios. De igual modo, las observaciones de base empírica serán, a buen seguro, compartidas en su mayoría por aquellos colegas con experiencia en los órganos universitarios de gobierno y representación.

Por último, determinadas reflexiones se exponen de manera humorística, lo que puede atraerme algunas descalificaciones. Las acepto de buen grado. El espíritu científico y el satírico tienen la misma naturaleza y exigen idéntico distanciamiento intelectual. Ambos se hermanan en la sola institución capaz de albergarlos: nuestra vieja Universidad.

## 2. PLURALIDAD FUNCIONAL DE LOS ÓRGANOS SUPERIORES DE LA UNIVERSIDAD

La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU) asegura que el nuevo cuerpo legal «establece una nítida distinción entre las funciones de gobierno, representación, control y asesoramiento, correspondiendo cada una de éstas a un órgano distinto en la estructura de la Universidad». Sin

embargo, esta declaración del legislador dista mucho de ser cierta y más bien tocará de nuevo a la doctrina científica establecer las taxonomías y categorizaciones que las Cortes Generales no sólo no han hecho, sino que han dificultado hacer, utilizando, como se verá, un lenguaje conceptualmente poco preciso.

A) En efecto, para empezar, ni uno solo de los órganos universitarios generales ejerce el monopolio de una única función. Hasta la Junta Consultiva, definida como «órgano ordinario de asesoramiento del Rector y del Consejo de Gobierno en materia académica» (art. 17.1), puede ser considerada como un órgano de control en la medida en que estatutariamente se requiera su previa dictaminación en los asuntos académicos más importantes (6) —dictaminación que no es de carácter jurídico, sino político— y como un órgano de impulso en cuanto se le faculta legalmente para formular propuestas a los órganos a los que asesora, incluso de manera autónoma, esto es, por propia iniciativa y al margen de un procedimiento de consulta. Además, también la Junta Consultiva ha de merecer la calificación de órgano representativo, tanto porque sus miembros son designados por el Consejo de Gobierno, cuyos componentes cabe que procedan del sufragio en un 70%, cuanto, sobre todo, porque los Estatutos pueden condicionar dicha designación introduciendo en ella criterios de representatividad (7).

B) Por otra parte, ¿es que existe algún órgano colegiado sólo dotado de la *función de representación*? Para que así sucediera ese órgano debería poseer únicamente facultades de petición o propuesta, cosa que, dada su escasa entidad, haría inútil e inviable su exis-

---

(6) Así, v.g., en el Proyecto de Estatutos de la Universidad de Oviedo (PE, en adelante), aprobado ya por el Claustro pero pendiente del control de legalidad de la Comunidad Autónoma, se exige el informe previo de la Junta Consultiva en los siguientes asuntos: convenios o acuerdos de adscripción de Centros que impartan enseñanzas conducentes a la obtención de títulos oficiales; creación de centros o estructuras dirigidos a la obtención de títulos no oficiales o a servir de soporte a la investigación o la docencia, tanto propios como en colaboración con otras Universidades o personas públicas o privadas; régimen de conciertos entre la Universidad y las instituciones y establecimientos sanitarios en que se deban impartir enseñanzas universitarias; procedimiento y designación de doctores *honoris causa*; programas de calidad y de evaluación; criterios académicos y normas de procedimiento sobre elaboración de planes de estudio; procedimiento de acceso de los estudiantes a la Universidad y a sus titulaciones; propuestas de planes de estudio correspondientes a titulaciones oficiales de nueva implantación; reglamento de evaluación del rendimiento académico del alumnado, y contratación de profesores eméritos (arts. 53.5, 118.3, 127.2 y 157.1).

(7) Tal hace el artículo 53.2 PE, que, al referirse a los miembros electivos de la Junta Consultiva, dispone que deben designarse entre profesores e investigadores «que representen de forma equilibrada a las grandes áreas científicas»; o sea, Humanidades, Ciencias Jurídico-Sociales y Económicas, Ciencias de la Salud, Ciencias Experimentales y Enseñanzas Técnicas.

tencia. Además, la función de representación no cuadra a un órgano colegiado, sino a un órgano unipersonal, que es el que «hace presentes» las manifestaciones de voluntad del ente que representa y actúa como representante *ad extra* de ese ente. De este modo, quien ostenta la representación de la Universidad es el Rector (art. 20.1 LOU) y la de sus respectivos conjuntos en las relaciones interorgánicas internas los Directores de los Centros, Departamentos e Institutos (arts. 24, 25 y 26 LOU). El Claustro es, según el artículo 16.1, «el máximo órgano de representación de la comunidad universitaria», pero eso no significa que ejerza función de representación alguna, sino que se trata del órgano colegiado general de mayor representatividad, al proceder directamente del sufragio de la Universidad entera. Las verdaderas funciones o competencias del Claustro son: la función estatuyente, la función de control del Rector (ordinario y extraordinario) y de otros órganos generales de la Universidad, en los precarios términos que más adelante veremos, y las competencias de elección o integración de algunos de dichos órganos.

C) Tampoco el Consejo Social, que nuevamente resulta definido como «el órgano de participación de la sociedad en la Universidad» (art. 14.1), se ciñe a ejercer una única función. Aunque la LOU no lo denomine así, se trata sin duda de un auténtico órgano decisorio, pero está llamado a desempeñar igualmente una importante función de control, pues le corresponde «la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad y del rendimiento de sus servicios» (art. 14.2).

D) Según la Ley, «el Consejo de Gobierno es el órgano de gobierno de la Universidad» (art. 15.1), declaración que ha de hacerse, empero, compatible no sólo con las competencias decisorias del Consejo Social, sino con la afirmación de que el Rector «es la máxima autoridad académica (*sic*) de la Universidad» y «ejerce la dirección, gobierno y gestión» de la misma (art. 20.1). Ambos órganos —Consejo de Gobierno y Rector— son órganos representativos, si bien con legitimidades distintas. Ambos son también órganos plurifuncionales, ya que el Consejo de Gobierno es asimismo un órgano de control ordinario de la acción del Rector y del Consejo de Dirección, como luego se explicará.

E) Todos los órganos que hemos mencionado, relevantes para el estudio de la forma de gobierno de las Universidades públicas, son, con excepción del Rector, órganos dotados de la función de control. Este control es de índole política y, por tanto, libre, no vinculado a parámetros normativos. La Universidad comprende asimismo, no obstante, órganos generales y periféricos de control de legalidad: la Comisión de Reclamaciones (art. 66.2) y las Juntas Electorales.

F) Por último, debe reseñarse la previsión del artículo 6.3 de la LOU, en cuya virtud «las Universidades públicas se organizarán de forma que, en los términos de la presente Ley, en sus órganos de gobierno y de representación quede asegurada la representación de los diferentes *sectores* de la comunidad universitaria» (8). La previsión —que, obviamente, no concierne a la composición de la Junta Consultiva— supone dos cosas: que en la composición de los órganos colegiados han de figurar aquellos sectores (son los que enumera el art. 20.3: profesores doctores pertenecientes a los cuerpos docentes universitarios, resto del personal docente e investigador, estudiantes y personal de administración y servicios) y que dichos sectores participen igualmente en la elección de los órganos unipersonales de gobierno, empezando por la elección del Rector. Esta exigencia procede de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU: arts. 4 y 13.2) (9) y convierte a la Universidad en una Administración pública en que electores y administrados tienen la misma identidad. Y lo mismo podrá decirse, con matices, de la identidad entre elegibles y titulares de los órganos de gobierno, por un lado, y administrados, por otro. Semejante rasgo de la democracia universitaria, más propio de la constitución estamental que cristaliza

(8) Insiste el legislador en otros preceptos de la misma Ley, pues el artículo 46.2.f) dice que los estudiantes tendrán derecho a «su representación en los órganos de gobierno y representación de la Universidad, en los términos establecidos en esta Ley y en los respectivos Estatutos o normas de organización y funcionamiento»; y, a su vez, el artículo 78 señala que «se garantizará la participación del personal de administración y servicios en los órganos de gobierno y representación de las Universidades, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y en los Estatutos».

(9) Señala la doctrina, no obstante, la diferencia al respecto entre la LRU y la LOU. Ésta, sostienen SOUVIRÓN y PALENCIA, otorga en este punto mayor autonomía organizativa a las Universidades, ya que la representación de los mencionados sectores únicamente ha de asegurarse estatutariamente cuando la Ley lo exija. «En este sentido la LOU se separa de la precedente LRU, cuyo artículo 4, y como un principio incluido en su Título Preliminar —la LOU lo hace ahora ... en el Título I—, obligaba a las Universidades a asegurar en todo caso esa representación, incluso en el supuesto de que la LRU» no la hubiera prefijado para uno u otro órgano, circunstancia en la cual las Universidades tenían libertad para fijar el grado de la representación, pero no para excluirla. En la LOU «esa libertad ... es máxima y sólo condicionada cuando ... específicamente precise tal representación para el órgano de que se trate» (*ob. cit.*, págs. 24 y 116-117).

Esta diferencia entre ambas leyes universitarias —como la de que el art. 4 LRU tenía el carácter de precepto de ley orgánica, cosa que no sucede con el art. 6.3 LOU, según se ha observado para extraer de la diferencia alguna significación (cfr. J. M. DEL VALLE, en Grupo de Asesores Jurídicos de Universidades, *Un paseo por la LOU. Análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, V Seminario sobre Aspectos Jurídicos de la Gestión Universitaria, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, mayo de 2002, págs. 195-196)— carece, a mi juicio, de relevancia, toda vez que la LOU predetermina la composición de los sectores de la comunidad universitaria que han de integrar y elegir a los órganos superiores (Consejo Social, Consejo de Gobierno, Claustro y Rector: arts. 14.3, 15.2, 16.3 y 4 y 20.3), que son los generales de la Universidad y no los periféricos. Que semejante determinación, la cual introduce en todos los casos una representatividad pluri-sectorial, se efectúe mediante disposiciones legales que no son de ley orgánica, únicamente afecta al régimen de su fuerza pasiva, no a su imperatividad.

a finales de la Baja Edad Media y dura hasta la conclusión del Antiguo Régimen, dificulta sobremanera la gobernabilidad de la institución y puede hacer inoperantes a los órganos colegiados de gobierno y representación. Obsérvese, no obstante, cómo una mayoría parlamentaria opuesta a la que aprobó la LRU fue incapaz, a pesar de que le sobaban votos para ello, de eliminar la distribución estamental en tales órganos, que es ya, por tanto, una realidad político-cultural inamovible (10).

### 3. LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL CLAUSTRO UNIVERSITARIO

Ya hemos dicho que la Ley califica al Claustro como el *máximo* órgano de representación de la comunidad universitaria. Aquí el artículo 16.1 de la LOU reproduce casi literalmente el artículo 15.1 de la LRU, que lo denominaba, sin embargo, como máximo órgano *representativo*. Esta diferencia carece, a mi juicio, de relieve. En cambio, el mimetismo conlleva una inexactitud, ya que, a diferencia de la LRU, también el Rector procede ahora del sufragio directo de toda la comunidad universitaria, de modo que el adjetivo *máximo* aplicado a la representación del Claustro no se corresponde con la verdad.

A) Ahora bien, la extracción directa de la comunidad universitaria tiene sentido cuando se ejercen funciones o competencias cuya trascendencia resulta congruente con la alta representatividad del órgano. En la LRU esas funciones o competencias existían: poder estatuyente, elección y revocación del Rector y aprobación de las líneas generales de actuación de la Universidad (arts. 15.1 y 18.2). Esta última pasa a pertenecer en la LOU al Consejo de Gobierno, que «establece las líneas estratégicas y programáticas de la Universidad, así como las directrices y procedimientos para su aplicación, en los ámbitos de organización de las enseñanzas, investigación, recursos humanos y económicos y elaboración de los presupuestos» (art. 15.1). No obstante, por sí misma, la pérdida de la capacidad decisoria en materia de definición estratégica no priva al Claustro de poder efectivo alguno. Primero, porque cualquiera con una cierta experiencia de la vida universitaria sabe que el Claustro rara vez ha aprobado directrices de este tipo; y cuando lo ha hecho ha sido a iniciativa del

---

(10) Así, no sólo el artículo 42 PE proclama la «participación de todos los sectores de la comunidad universitaria en los órganos colegiados de gobierno y representación», sino que el artículo 50.1 de los nuevos Estatutos condiciona la designación por el Rector de quince miembros del Consejo de Gobierno (art. 15.2 LOU) al exigir que deben estar representados en su integridad dichos sectores.



Rector y refrendando un documento de exclusiva elaboración rectoral, habida cuenta de la complejidad técnica de los proyectos de planificación. Por lo demás, planificar es establecer prioridades y, por tanto, gobernar. Y el Claustro, durante la vigencia de la LRU, nunca ha sido un órgano de gobierno, dijeran lo que dijeren los Estatutos de las Universidades.

B) El Claustro mantiene sus funciones estatuyentes en la nueva Ley, pero está claro que el poder estatuyente no es el poder constituyente, sino que se trata de un poder absolutamente limitado por la configuración legal de la autonomía universitaria. El ámbito de normación reservado a las Universidades resulta muy reducido. Por otra parte, el ejercicio de las funciones estatuyentes —en cuya iniciativa cobran más importancia otros órganos (Consejo de Gobierno, Rector) que el propio Claustro—, aunque está llamado a tener lugar con más frecuencia que en el pasado por las innovaciones que, entre otras, ha de traer el espacio europeo de enseñanza superior, no deja de ser algo extraordinario e inusual, por lo que sólo de modo esporádico el Claustro ha de adquirir relieve como órgano de normación. Añádase a esto que el Claustro no se halla en condiciones, debido a su estructura atomizada, de desempeñar por sí mismo con seriedad la compleja tarea de elaborar unos Estatutos en el mosaico normativo del Estado autonómico. El liderazgo en una Asamblea de individualidades que es, al mismo tiempo, una Asamblea estamental constituye una labor irrenunciable del Rector, quien no sólo ha de conciliar intereses corporativos a menudo contrapuestos, sino fijar metas de interés general.

C) Esta última reflexión enlaza con la cuestión principal, que no es otra que la del verdadero papel institucional del Claustro en el interior de la organización superior de la Universidad. La auténtica misión de una Cámara representativa desprovista de potestad legislativa ordinaria y de funciones de gobierno, pero procedente del sufragio universal directo, debiera ser la de ejercer una función de control político. Este tipo de control tiene dos variedades: a través del control extraordinario se exige la responsabilidad política de quien ostenta el gobierno, haciéndole cesar mediante la aprobación de una moción de censura. Tal ocurría en los Estatutos aprobados bajo la vigencia de la LRU, que, a imitación de lo establecido por la Constitución para las relaciones entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados, previeron la posibilidad de que el Claustro censurase al Rector y le relevase mediante la adopción, por mayoría absoluta, de una moción de censura constructiva, esto es, con inclusión de un candi-

dato alternativo al Rectorado. Es curiosa esta traslación a nuestras Universidades de un mecanismo ideado en la Ley Fundamental de Bonn (1949) para dotar al Gobierno federal alemán de una estabilidad a toda prueba y conjurar así uno de los motivos de inseguridad política durante la República de Weimar (11). En el ámbito estatal y autonómico la moción de censura a la alemana ha conducido a una perversión del parlamentarismo, permitiendo a veces una consistencia artificial de los Gobiernos, capaces de sobrevivir sin apoyo mayoritario en el Parlamento y recurriendo de forma fraudulenta a la prórroga presupuestaria. La introducción de semejante artilugio en las Universidades perseguía idéntico afán de permanencia, pero sin coherencia de ninguna clase, puesto que el Rector no podía disolver el Claustro, cosa que sí le cabe decretar, en relación con el Congreso, al Presidente del Gobierno. Nos encontramos, así, con una invención esdrújula, que revela la total carencia de criterio en materia de organización institucional de las Universidades, cuyas formas políticas recuerdan por su exotismo a los animales de la fauna australiana. Un Claustro que para derribar al Rector necesita además ponerse de acuerdo sobre la designación simultánea del sucesor del mismo y que, a la vez, es una cámara estamental no disoluble en ninguna circunstancia no se corresponde con sistema constitucional alguno: ni parlamentario, ni presidencial, ni directorial (12). Más que una Asamblea, el Claustro es un ornitorrinco. El exotismo aumenta, sin embargo, ante la constatación de que el Claustro carece de período de sesiones y tiene a lo sumo dos reuniones al año, no obstante lo cual los Estatutos se cuidan de advertir que podrá funcionar en Pleno y en Comisiones.

La LOU ha venido a añadir nuevas dosis de extravagancia a la posición del Claustro, al otorgarle la posibilidad de destituir a un Rector elegido mediante sufragio universal directo. Dado que, al no ser designado por el Claustro, el Rector no precisa contar con su confianza, ¿a qué obedece semejante previsión del legislador? El artículo 16.2 de la LOU dispone que «el Claustro, *con carácter extraordinario*, podrá convocar elecciones a Rector a iniciativa de un tercio de sus miembros y con la aprobación de dos tercios. La aprobación

---

(11) Sobre las causas del fracaso de Weimar, véase, no obstante, la síntesis interpretativa de G. SARTORI, *Elogio del semi-presidencialismo*, «Rivista italiana di Scienza Politica», núm. 1, 1995, págs. 10-12.

(12) Para una visión global de las principales características de las citadas formas de gobierno, véase la excelente exposición de M. VOLPI, en L. PEGORARO *et alii*, *Diritto Costituzionale e Pubblico*, Giappichelli, Turín, 2002, págs. 237 y ss. Por otra parte, tratan brevemente la cuestión desde el punto de vista metodológico L. PEGORARO y A. RINELLA, *Introduzione al Diritto Pubblico Comparato. Metodologie di ricerca*, CEDAM, Padua, 2002, págs. 125-127.

de la iniciativa llevará consigo la disolución del Claustro y el cese del Rector... Si la iniciativa no fuese aprobada, ninguno de sus signatarios podrá participar en la presentación de otra iniciativa de este carácter hasta pasado un año desde la votación de la misma». Como se ve, se trata de una moción de censura encubierta bajo el pintoresco ropaje de una convocatoria electoral, convocatoria que es un acto típico de un órgano de gobierno unipersonal o del presidente de un órgano colegiado, pero que en esta ocasión ha de realizar un órgano colegiado «con carácter extraordinario». Carácter que parece referirse a una verdadera situación patológica en la vida institucional universitaria que exige, nada menos, que la destitución del Rector y la disolución *ope legis* del mismo Claustro. En las formas de gobierno presidenciales, en las que el Jefe del Estado dimana del sufragio universal directo, la única forma de que el Parlamento pueda destituirle es, como bien se sabe, a través de la vía del *impeachment*. Pero es dudoso que la LOU haya ideado la destitución rectoral por el Claustro pensando en supuestos como el caso Lewinsky. De otro lado, aunque la embriaguez de poder de un Rector le condujese a la vesania de Calígula, su capacidad lesiva, aun no siendo desdeñable, es muchísimo menor. De todos modos, ahí queda esa limitación, establecida por el legislador, del carácter extraordinario de la iniciativa, que, a mi juicio, obliga a la Mesa del Claustro, en el ejercicio del control de legalidad que le compete, a inadmitir aquellas iniciativas que, por inmotivadas o carentes del más mínimo fundamento, no respondan a tal carácter, ya que, en otro caso, se defraudaría la voluntad del cuerpo electoral que procedió a la elección del Rector. Ciertamente, es casi imposible que iniciativas de este tipo prosperen, dados los severos requisitos y las graves consecuencias que la Ley ha anudado a su ejercicio y aprobación, y que convierten a este estrambótico mecanismo en una destitución por el método de Sansón, derrumbándose en unidad de acto y en medio de considerable polvareda Rector y Claustro. En cambio, no es imaginable que una parte del Claustro, sabiendo que no va a disponer de la mayoría requerida para un haraquiri con esperanzas de reencarnación, pero deseando forzar un debate lo más dramático posible sobre la política rectoral, pretenda utilizar el procedimiento de destitución como acción de desgaste. Por último, siendo la comunidad universitaria el árbitro del conflicto sansoniano entre Claustro y Rector, considero que los Estatutos deben disponer que, de resultar nuevamente elegido el Rector dinamitado y cesado, no podrá ser objeto de otra iniciativa de cese durante todo su mandato y que el tiempo transcurrido del mandato interrumpido no será te-

nido en cuenta si estatutariamente se halla limitado el número de mandatos rectorales (13).

D) El Claustro de la LOU no elige al Rector y el origen de éste no parte, pues, de una relación fiduciaria con aquél. De ahí que ya no deba figurar en los nuevos Estatutos de las Universidades la posibilidad de que el Rector, a imitación de lo que la Constitución dispone en sus artículos 112 y 114.1, plantee ante el Claustro una «cuestión de confianza sobre su programa o sobre cualquier actuación o declaración de política general universitaria» (14). Tampoco es que en las relaciones Rector-Claustro durante la vigencia de la LRU tuviera razón de ser la cuestión de confianza, toda vez que las competencias normativas decisorias las ostentaba la Junta de Gobierno y no, en cambio, el órgano que elegía al Rector. Como se advierte, otra situación institucionalmente absurda, hija de la alocada trasposición a la organización universitaria de mecanismos surgidos en espacios muy diferentes por su naturaleza, sus funciones y su origen y desarrollo históricos.

E) Ahora bien, la transferencia de la elección del Rector a la comunidad universitaria por sufragio directo no entraña en absoluto una separación tajante entre el Rector y el Claustro, cuyos vínculos reflejan la persistencia de la idea, profundamente arraigada en la cultura política surgida de la LRU y consolidada en estas dos décadas, de que entre ambos órganos ha de existir una sintonía de sensibilidades más próxima al parlamentarismo —plagado, eso sí, de rarezas— que al presidencialismo. Así, la pérdida de la importantísima competencia de elegir y revocar al Rector no conduce, sin embargo, ni mucho menos, a una separación rígida de poderes, que la LOU

---

(13) La última de tales previsiones se contiene en el artículo 97.6 PE. Este mismo artículo instituye un trámite en el que la Mesa «acordará la admisión o inadmisión de la iniciativa en atención al cumplimiento de los requisitos señalados», esto es: formulación de dicha iniciativa por un tercio de los miembros del Claustro y ejercicio de aquella «mediante escrito *motivado*» dirigido a la propia Mesa (art. 97.1 y 2 PE).

(14) Artículo 112 de los Estatutos de la Universidad de Oviedo aprobados por los Reales Decretos 1295/1985, de 3 de julio, «BOE» del 1 de agosto, y 2587/1985, de 20 de noviembre, «BOE» del 11 de enero de 1986 (E. de 1985, en adelante), que extendía tal posibilidad a los Decanos y Directores de Escuela, Departamento e Instituto Universitario, atendido el origen electivo de los mismos, previsto en el artículo 17 LRU. A pesar de que tal origen se remite en blanco a los nuevos Estatutos por parte de la LOU en los casos de los Decanos y Directores de Escuela y de Instituto (arts. 24 y 26), en tanto que los Directores de Departamento han de ser elegidos por el Consejo del mismo, con lo que cabría un régimen designativo distinto, en el PE se dispone la elección de todos ellos por los correspondientes órganos colegiados y, ello no obstante, la eliminación de la cuestión de confianza. Se ha pensado, con razón sin duda, que la traslación al ámbito universitario de un mecanismo sólo inteligible en el marco de la forma parlamentaria de gobierno era otra manifestación de inútil exotismo.

descarta de raíz al establecer (art. 16.1) el carácter de claustrales natos del Rector, el Secretario General y el Gerente y al conceder al Rector la presidencia del Claustro, con lo que ello supone de ejercicio de facultades directivas (como mínimo, las de convocatoria de las sesiones y dirección de los debates) en el seno de tal Asamblea, pero también de posibilidades de control inmediato por ella, según enseguida se dirá. Además de esto, la sintonía entre ambos órganos es importante para la gobernación de la Universidad, puesto que el Claustro está llamado a elegir, de entre sus propios componentes, el 40% de los miembros de la comunidad universitaria que integran el Consejo de Gobierno (arts. 15.2 y 16.4 LOU). El Rector se juega mucho en esta elección, y su capacidad de liderazgo sobre un órgano al que, sin embargo, no le debe su acceso al Rectorado constituye uno de los rasgos definitorios de un sistema muy complejo de elementos de legitimación y de confianza como es el sistema institucional universitario. Semejante competencia del Claustro, por otra parte, hace necesario, a mi juicio, que las elecciones a claustrales precedan brevemente o, incluso, sean simultáneas a las de Rector. La gobernabilidad de la institución requiere que ambos órganos respondan en su origen al mismo movimiento de opinión en el seno de la Universidad. Al hacerlo así estaremos limitando los efectos negativos de la nueva previsión legal sobre la elección directa del Rector, que, desde luego, es elogiable por otros motivos, pero que tiene los inconvenientes propios del presidencialismo, a saber: una mayor dificultad en la fijación de una orientación política unitaria, que, por contra, el parlamentarismo moderno consigue mediante la estrecha vinculación entre Gobierno y Asamblea.

F) Así, pues, el Claustro no puede ejercer un control político extraordinario sobre el Rector, salvo en el supuesto excepcionalísimo de la convocatoria anticipada de elecciones rectorales que la LOU, sorprendente e injustificadamente, le atribuye. Sin embargo, existe otro tipo de control que no se traduce en la exigencia de responsabilidad política y consiguiente cese del gobernante, sino que persigue que sea la opinión pública —la opinión pública universitaria, en este caso— la que exija tal responsabilidad, bien en el momento de renovación electoral del mandato, bien durante el desempeño del mismo y con miras a provocar la dimisión del que gobierna. Este tipo de responsabilidad se conoce como *responsabilidad difusa*. El control político ordinario trata de propiciarla provocando el desgaste del mandatario a través de una serie de técnicas, como son las interpelaciones, las preguntas, las Comisiones de investigación y otras. ¿Está el Claustro en condiciones de llevar a cabo esta clase de control?

Tanto desde el punto de vista orgánico como competencial el Claustro encierra contradicciones y déficit insuperables. Los Estatutos de las Universidades le han negado un rasgo esencial que distinga a una Asamblea de cualquier otro órgano colegiado: la existencia de períodos de sesiones. La legalidad de esta restricción no puede ser cuestionada, ya que ni la LRU ni la LOU han instituido tales períodos ni enumerado un listado de competencias del Claustro cuya naturaleza requiera insoslayablemente, para ser ejercidas, la configuración de ciclos temporales de reunión. Mas lo cierto es que esta grave limitación condiciona todas las vías de control político ordinario y, antes aun, el eficaz desempeño de competencias de información, iniciativa y supervisión que los Estatutos puedan atribuirle (15), que quedan así en proclamas retóricas. No obstante, el Rector y su Equipo están presentes en el Claustro, al menos con voz (16), y su política puede ser objeto de cuestionamiento general o sectorial en el curso de las escasas sesiones previstas. En efecto, si los Estatutos preceptúan que «el Pleno del Claustro se reunirá al menos una vez al año en sesión ordinaria convocada por el Rector y conocerá el informe de éste sobre las líneas generales del funcionamiento de la Universidad para el siguiente período de actividades académicas, así como el balance de la actividad universitaria del año anterior» (17), ello posibilitaría la celebración de una especie de «debate sobre el estado de la Universidad»; en suma, de un debate de política general. Cierto es que en el Claustro no hay grupos parlamentarios como trasunto de partidos políticos y que, salvo en los sectores del Profesorado contratado, de los estudiantes y del PAS —tradicionalmente más cohesionados—, no estamos en presencia de una Asamblea políticamente articulada. El Profesorado *senior*, mayoritario en el Claustro, integra más bien una Cámara de notables muy al estilo de las de la primera mitad de siglo XIX. Por lo común, estos claustrales de mayor rango académico carecen de una visión global de la institución, y si en los restantes sectores predomina el más férreo estamentalismo, en éste suele reinar la atomización individualista. De otro lado, el Reglamento interno del Claustro, que, en teoría, y como expresión de su autonomía doméstica, debiera propiciar las intervenciones de sus miembros, no lo hace así, y, por el contrario, las constriñe severa-

---

(15) Tales como: conocer las líneas generales de actuación de la Universidad y proponer iniciativas al Consejo de Gobierno; supervisar la actuación de los órganos generales de gobierno de la Universidad; y expresar la opinión de la comunidad universitaria sobre cualquier aspecto del funcionamiento de la Universidad (art. 48 PE).

(16) Así, en el artículo 47.4 PE se dispone que «los miembros del Consejo Rectoral que no pertenezcan al Claustro tienen el derecho de asistir a sus sesiones con voz pero sin voto».

(17) Artículo 47.2 PE.

mente, quizás al entender, con razón, que la inarticulación grupal de la Asamblea no tolera una solución más laxa. Así, el Reglamento del Claustro de la Universidad de Oviedo dispone que «como regla general las intervenciones no durarán más de cinco minutos», concediendo otros tres si ha habido réplica a la primera intervención. El Reglamento no se refiere a la duración de las intervenciones del Rector y del Equipo Rectoral, pero en la práctica carecen de toda restricción temporal. Un discurso del Rector sobre el estado de la Universidad no dura menos de tres cuartos de hora. Frente a esto, los cinco minutos de un eventual líder de la oposición no dan para una auténtica respuesta de calado político, sino para un mensaje o cuña radiofónica, para un anuncio. Desde luego, la oposición puede concertarse e inscribir cincuenta oradores en el turno de intervenciones: en tal caso (que no sería completamente insólito), o todos dicen lo mismo, y la Mesa habría de aplicar la Convención contra la Tortura, o cada orador aborda un fragmento de la política rectoral. En este segundo supuesto —intervenciones breves, variadas y contundentes—, no estaríamos ante un debate de política general, desde luego, sino ante la artillería del mariscal Zhukof vomitando fuego sobre el Berlín cercado de 1945.

G) La carencia de períodos de sesiones claustrales imposibilita el ejercicio de una actividad típicamente parlamentaria como el *question time*, que sirve en las Asambleas para que Gobierno y oposición, con vivacidad e ingenio, debatan los asuntos más actuales y que más preocupan a la opinión pública. En su lugar, y una o dos veces al año, el Claustro, como cualquier otro órgano colegiado, dedica el último punto del orden del día a la formulación de ruegos y preguntas. Los cuales, por cierto, revelan a menudo la excentricidad y el particularismo vital de los miembros de la comunidad universitaria, cuya conciencia de la escasa importancia —en términos históricos y objetivos— de sus problemas e inquietudes personales resulta completamente nula. El Rector ha de armarse de paciencia en este trámite y simular (aunque es mejor poseer) la bondad de San Luis, Rey de Francia, que impartía benignamente justicia al pie de un roble, el roble de Vincennes, sentado sobre un tapiz. En todo caso, la ausencia de partidos en el Claustro hace que las intervenciones de sus componentes sean aquí expresiones orales del derecho de petición más que manifestaciones de control político del Equipo Rectoral. Aunque también es verdad que la peculiar estructura del Claustro y su inarticulación partidaria se prestan a la aparición de lo que los estudiosos de las Cámaras parlamentarias llaman el *cavalier législatif*, el diputado *un peu trop libre*, es decir, el incontrolado. Esa misma falta de ar-

ticulación convierte cualquier sesión del Claustro en algo casi imprevisible, y por ello peligroso, pero, en contrapartida, impide que el Claustro explote al máximo las competencias de control político mediante el ejercicio del «activismo» parlamentario y el aprovechamiento a tope de las, ciertamente limitadas, posibilidades que le ofrecen los Estatutos y su propio Reglamento interno.

H) Si, en fin, el Claustro no es un verdadero Parlamento —el Parlamento de la Universidad—, sino un órgano colegiado con los problemas estructurales y funcionales que he señalado, cabe preguntarse si está en condiciones de hacer buen uso de la competencia de elegir al Defensor Universitario y de utilizar sus informes como instrumento de control.

Como es sabido, la disposición adicional 14.<sup>a</sup> de la LOU impone esta figura —ya existente con anterioridad en varias Universidades— «para velar por el respeto a los derechos y las libertades de los profesores, estudiantes y personal de administración y servicios, ante las actuaciones de los diferentes órganos y servicios universitarios», debiendo dirigirse sus actuaciones «hacia la mejora de la calidad universitaria en todos sus ámbitos». La Ley no predetermina qué órgano ha de proceder a «su elección o designación», pero, descartado por razones obvias que lo designe el Rector, ha de resultar elegido por el otro órgano derivado del sufragio universal directo, ya que nadie más goza de idéntica legitimidad. Parece evidente, pues, que haya de ser el Claustro quien elija al Defensor, el cual, entonces, ha de presentar a los claustales un informe anual acerca de las quejas remitidas y de las actuaciones realizadas, dando lugar, en su caso, al correspondiente debate (18). ¿Reforzará el Defensor Universitario el modesto papel controlador del Claustro?

#### 4. LA DIRECCIÓN POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD: RELACIONES INSTITUCIONALES ENTRE RECTOR, CONSEJO DE GOBIERNO Y CONSEJO SOCIAL

A) Un repaso del amplísimo listado de competencias que los Estatutos atribuyen al Consejo de Gobierno permite afirmar que, salvo en materia económico-presupuestaria, en él reside el poder decisorio dentro de la Universidad. Hay aquí una correspondencia perfecta entre composición del órgano y trascendencia y calidad de su acervo competencial, puesto que en el Consejo de Gobierno se reúnen los

---

(18) Artículos 48.g) y 65.5 PE.



claustrales de mayor peso, los más relevantes Decanos y Directores de Centros, Departamentos e Institutos, el Equipo Rectoral y otros miembros cualificados de la comunidad universitaria designados por el Rector, así como tres representantes del Consejo Social.

B) Aparte de la presencia —por fortuna finalmente exigua— de los miembros del Consejo Social no pertenecientes a la propia comunidad universitaria, la novedad (relativa) más destacable en la composición del Consejo de Gobierno radica en el número de los integrantes designados por el Rector. Suponiendo que el total de componentes del órgano sea de 56 (3 natos, 20 claustrales, 15 Decanos y Directores, 15 designados por el Rector y 3 vocales del Consejo Social), que es el máximo legalmente permitido, el Rector controlaría 18 votos, casi un tercio (19). De ahí hasta la mayoría absoluta (11 votos más) el camino es fácil si, como antes decíamos, existe sintonía entre Rector y Claustro; una sintonía que bajo la vigencia de la LRU había propiciado la elección de aquél por éste (20), pero que ahora puede variar si no coinciden el mandato claustral y el rectoral, coincidencia que hemos propugnado (21).

C) Las relaciones del Rector con el Consejo de Gobierno constituyen, aparte de esto, un sistema de bastante complejidad. Como el Consejo no puede cesar al Rector ni éste proceder a la disolución de aquél, ni, en suma, hay previstos medios de resolución de conflictos entre ambos, son los usos político-institucionales los que, en primer lugar, han de propiciar un entendimiento indispensable entre los dos órganos más importantes de la Universidad. Seguramente el uso de mayor valor ha de ser el que parta de la convicción de que, atendidas la entidad de la composición del Consejo de Gobierno —donde se

---

(19) Incluyendo su propio voto. En la Universidad de Oviedo todos los miembros del Consejo de Gobierno designados por el Rector pueden ser objeto de revocación anticipada por éste. No sólo, pues, como es obvio, los miembros del Equipo Rectoral (art. 18 del Acuerdo de la Junta de Gobierno de 26 de septiembre de 2002, por el que se establece la composición del Consejo de Gobierno y el procedimiento para la elección y designación de sus miembros, y art. 98.3 PE).

(20) Este aspecto resulta, desde luego, determinante. Los votos controlados por el Rector en virtud de su potestad de designación y revocación suponen en la Universidad de Oviedo un porcentaje similar antes y después de la LOU (31,91 y 32,14%, respectivamente). Pero obsérvese, de nuevo, la incoherencia de la regulación institucional universitaria: en un sistema de elección del Rector por el Claustro, la representación de éste en la Junta de Gobierno (15 claustrales) era inferior a la de Decanos y Directores (21 componentes) y, además, no se correspondía con el peso legal y estatutario de cada sector, ya que se hallaba integrada por 5 profesores, 7 estudiantes y 3 PAS (cfr. arts. 15.2 LRU y 59, 64 y 73.3 E. de 1985).

(21) La disposición transitoria 2.ª PE determina —con buen criterio, pues, a mi juicio— que «el Claustro existente a la entrada en vigor de estos Estatutos concluirá su mandato al mismo tiempo que el del actual Rector...».

congregan los universitarios políticamente más relevantes— y la cantidad y calidad de sus atribuciones, a él se va a persuadir, no a imponer decisiones. El consenso debe convertirse en la forma habitual de adopción de acuerdos en el seno del Consejo de Gobierno. Al Rector corresponde, sobre todo, implantar con su liderazgo la cultura de la persuasión y de la integración. Por eso las sesiones del Consejo deben ser convenientemente preparadas políticamente, bien formalmente en las Comisiones de estudio de los asuntos que ha de tratar el plenario, bien en conversaciones y negociaciones informales y paralelas. Dirigir las sesiones del Consejo de Gobierno requiere, pues, por parte del Rector dominar el arte de la persuasión política. Un arte que tiene mucho de capacidad didáctica, por cierto, puesto que hay que saber explicarse y explicar, pero que requiere asimismo que el Rector posea un programa sólido, coherente y atractivo que el Consejo de Gobierno acepte poner en práctica paso a paso y como resultado de la adecuada argumentación.

Según me indica la experiencia, el Consejo de Gobierno rara vez vota. Lo normal es que las propuestas del Rector se aprueben por asentimiento, haciéndose constar en acta ocasionalmente alguna abstención o voto discrepante. Al mismo tiempo, si el Rector comprueba que un asunto suscita mucha controversia, la prudencia le aconsejará retirarlo para una más adecuada maduración y negociación, salvo que se trate de una cuestión inaplazable, en cuyo caso incorporará sobre la marcha las sugerencias o propuestas que le parezcan más aceptables, de ser ello factible, o someterá el asunto a votación. Si ésta arroja un resultado desfavorable a la iniciativa rectoral —y nunca he visto tal cosa, pero, claro está, resulta perfectamente posible—, ¿qué comportamiento le sería exigible al Rector?

A este respecto debe señalarse que el Rector es siempre el protagonista de las sesiones del Consejo de Gobierno, ya que no sólo las convoca, fija su orden del día (22) y las preside (en el sentido de dirigir y moderar las deliberaciones), sino que, al mismo tiempo, ha de hacer aprobar en ellas las medidas que contiene su programa electoral, el cual, sin embargo, no ha merecido, como tal y en bloque, la expresa confianza del Consejo de Gobierno, que no elige al Rector y que ni siquiera proviene directamente del órgano que realiza tal elección: el cuerpo electoral de la Universidad. No obstante, en la práctica el Consejo de Gobierno actúa como un órgano instrumental de la política del Rector, de quien proceden en su totalidad las iniciativas

---

(22) Aunque, según el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Gobierno de la Universidad de Oviedo, cabe que un tercio de los miembros del órgano promuevan un orden del día determinado o la inclusión en él de asuntos concretos, esto nunca sucede en la práctica.

que el Consejo aprueba. En suma, el Rector impulsa y dirige la actividad del Consejo de Gobierno a través de la programación que supone el monopolio fáctico de la fijación del orden del día y de las iniciativas que promueven el ejercicio de dicha actividad. Al programar objetualmente, temáticamente, la acción del Consejo de Gobierno, el Rector hace uso en plenitud del rico acervo competencial del Consejo, el mayor de los que poseen los órganos universitarios superiores.

Esta posición preeminente del Rector, sin embargo, apenas tiene reflejo en las normas escritas (23) y —como ocurrió durante más de un siglo con la forma de gobierno parlamentaria (hasta que el constitucionalismo efectuó el traslado de la realidad histórico-política a los textos constitucionales a través del movimiento denominado «parlamentarismo racionalizado»)— obedece más bien a un uso político-institucional, derivado de la constatación por el Consejo de Gobierno de tres aspectos: la superioridad del origen del Rector, la función directiva que la Ley le atribuye y la calidad de los recursos técnicos de que dispone. El Rector, en efecto, goza de una legitimidad democrática mayor que la del Consejo de Gobierno y, por otra parte, tiene bajo su control los medios personales y materiales de toda la Administración universitaria. La Ley, tras proclamarle «la máxima autori-

---

(23) Los Estatutos, por ejemplo, siguen proclamando la «primacía» de los órganos colegiados de la Universidad sobre los órganos unipersonales, aunque añaden que ello «sin perjuicio de las respectivas competencias atribuidas a cada uno de los citados órganos» (arts. 53.1 E. de 1985 y 42 PE), lo que parece constituir, pues, una directriz hermenéutica para los supuestos dudosos de distribución competencial o de delimitación del alcance de las potestades de los órganos colegiados, e incluso para los casos de *implied powers* (poderes implícitos o de carácter inherente) que pueden precisar en orden a una mayor eficacia de los que expresamente las normas les otorgan.

Además de esto, la «primacía» cabe que sea vista, ya en clave política, como un «principio de preeminencia», que —escribe J. R. CHAVES— «se asegura mediante un doble mecanismo: por un lado, reservando las decisiones más relevantes a los órganos colegiados y las de menor fuste y de orden representativo, ejecutivo, y de impulso a los unipersonales; por otro lado, facultando a aquéllos para la designación o renovación de los titulares de éstos» (*ob. cit.*, pág. 50).

La idea de primacía o preeminencia de los órganos colegiados conduce, a veces, en la práctica a interpretaciones de las normas de extraordinaria amplitud. Así, v.g., el artículo 66.i) E. de 1985 confería a la Junta de Gobierno únicamente la competencia de «informar los convenios o acuerdos a celebrar con cualquier Entidad pública o privada para la colaboración académica, la extensión universitaria o cualquier otra actividad». A partir de 1988, sin embargo, el Rector presentó los convenios «para su aprobación», interpretación que acabó por prevalecer, hasta formalizarse finalmente en el Reglamento de tramitación y aprobación de convenios por parte de la Universidad de Oviedo de 19 de julio de 2001 («BOPA» del 14 de agosto), cuyo artículo 11 requiere que sean aprobados por la Junta de Gobierno, y en el mismo artículo 51.i) PE, que de manera técnicamente más correcta atribuye al Consejo de Gobierno la competencia de «autorizar la suscripción» de los mismos. La explicación de esta evolución hermenéutica y normativa obedece a una doble convicción: la de la importancia de los convenios que celebra la Universidad con todo tipo de instituciones y la de que cualquier asunto que revista una cierta trascendencia debe llevarse a conocimiento y, en su caso, aprobación, autorización o ratificación del Consejo de Gobierno. Esto es lo que verdaderamente significa el criterio de «primacía» en relación con este órgano colegiado.

dad académica de la Universidad» y conferirle «la representación de ésta», le atribuye de forma precisa la «dirección, gobierno y gestión de la Universidad» (art. 20.1 LOU); pero cuando añade que «desarrolla las líneas de actuación aprobadas por los órganos colegiados correspondientes y ejecuta sus acuerdos» y que «le corresponden cuantas competencias no sean expresamente atribuidas a otros órganos» (24) no da cuenta exacta de la dimensión que la práctica confiere a la dirección política que ostenta el Rector, el cual no es un órgano dotado de meras potestades de ejecución, sino el titular de la función de orientación política en el interior de la Universidad.

Y donde mejor se advierte el despliegue de esa función es en las relaciones de impulso y programación que el Rector mantiene con el Consejo de Gobierno mediante el uso de su facultad de iniciativa, que nadie le discute y con la que nadie compite realmente (25), pero que, paradójicamente, no figura reconocida, de manera explícita, legal ni, hasta ahora, estatutariamente (26). La Constitución confiere al Gobierno de la Nación la dirección de la política y, por tanto, le atribuye también de manera expresa una iniciativa legislativa de carácter prioritario y la potestad reglamentaria (arts. 87.1, 88, 89.1 y 97). Los Estatutos de las Universidades deben reconocer, a su vez, no sólo la iniciativa del Rector, sino, cuando así resulte conveniente, *re-*

---

(24) Esta competencia residual, que ya establecía el artículo 18.1 LRU, tiene más valor jurídico que político, pues su finalidad consiste en dotar de compleción al sistema de distribución de competencias entre los órganos universitarios superiores, eliminando toda potencial laguna al respecto. Políticamente, en cambio, las competencias residuales del Rector carecen de verdadera importancia, pues el listado de las que los Estatutos otorgan al Consejo de Gobierno o el de las que la legislación estatal y autonómica atribuyen al Consejo Social resulta sumamente amplio.

(25) Esto es, ni los propios miembros del Consejo de Gobierno ni aquellos órganos dotados de la facultad de propuesta, como pueden ser el Claustro o el Consejo Social. El artículo 48.b) PE, en efecto, otorga al Claustro la facultad de «proponer iniciativas al Consejo de Gobierno», pero, además de un ejercicio poco frecuente por la escasez de reuniones claustrales, parece mínimamente probable que se formule propuesta alguna sin el impulso, o al menos la aquiescencia, del Rector. Por su parte, el artículo 66.o) de los E. de 1985 conferiría asimismo algún tipo de iniciativa al Consejo Social, y el artículo 3.3.h) de su Ley reguladora (Ley del Principado de Asturias 2/1997, de 16 de julio, del Consejo Social de la Universidad de Oviedo: «BOE» del 6 de septiembre) le atribuye la competencia de «supervisar el rendimiento de los diversos servicios de la Universidad formulando, en su caso, sugerencias y propuestas a la Junta de Gobierno tendentes a mejorar el funcionamiento de la actividad universitaria...» [competencias que reitera, refiriéndose ya al Consejo de Gobierno, el art. 5.k) del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Social de 5 de mayo de 2002: «BOPA» del 26 de junio]. No me consta, sin embargo, que el Consejo Social haya hecho uso de semejante facultad y no parece probable que, en condiciones normales, la ejercite sin el consentimiento, cuando no el estímulo, del Rector.

(26) Así, el artículo 66.o) E. de 1985 determinaba simplemente que correspondía a la Junta de Gobierno «debatir e informar sobre aquellas cuestiones que le someta el Rector...». En cambio, el artículo 51.x) PE, además de añadir a la previsión anterior la expresión «y, en su caso, adoptar acuerdos», se ve acompañado por un artículo 60.d) que con toda claridad atribuye al Rector la facultad de «efectuar propuestas al Claustro, al Consejo de Gobierno y al Consejo Social y ejecutar los acuerdos de tales órganos».

*servas de iniciativa*, o sea, materias únicamente susceptibles de la iniciativa rectoral. La conveniencia vendrá determinada por la conexión, directa o indirecta, de la materia con elementos estratégicos vinculados a la dirección de la Universidad en todos los campos de la actividad propia de ésta (27). Por supuesto, la reserva de iniciativa en materia presupuestaria, ya existente en los viejos Estatutos, constituye un aspecto clave de la dirección política de la institución.

Proponer equivale a fijar las prioridades en que se articula una política, pero, naturalmente, no es lo mismo que decidir. La potestad decisoria en las materias de su competencia corresponde al Consejo de Gobierno. Si éste rechaza una propuesta rectoral —y vuelvo a la pregunta de antes—, ¿qué comportamiento le sería exigible al Rector en términos de congruencia con la forma de gobierno universitaria? Para dar cabal respuesta a tal interrogante, hemos de recordar una vez más que el Consejo de Gobierno no elige al Rector. Tampoco puede forzar su dimisión en caso de conflicto mediante la aprobación de una moción de censura. A su vez, el Rector, ante un Consejo de Gobierno resueltamente opuesto a su política, no tiene modo de apelar al arbitraje del cuerpo electoral a través de la disolución del Consejo, arma típica de los Gabinetes en las formas de gobierno parlamentarias. Así, y como ocurre en el presidencialismo, donde además es frecuente que el Jefe del Estado no cuente con mayorías parlamentarias de su misma filiación política, cabe llegar a situaciones de bloqueo o de *impasse*, al menos en alguna cuestión importante (28). Dado que tampoco es posible movilizar a la opinión pública universitaria para presionar al Consejo de Gobierno, cuya procedencia del sufragio, en su caso, es de carácter indirecto, únicamente los usos político-institucionales de persuasión y búsqueda del consenso permitirán prevenir o resolver desencuentros. El Rector —no cabe duda—, además de su específica *potestas*, tiene una *auctoritas* que toda la comunidad universitaria le reconoce. De él, más que del Consejo de Gobierno, depende, por tanto, evitar situaciones de crisis para las que no hay vías jurídicas de solución. Esa *auctoritas* procede del tradicional res-

---

(27) Así, el PE dispone que «corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta del Rector, definir y planificar la política de personal docente e investigador», así como la aprobación en cada ejercicio de la relación de puestos de trabajo de dicho personal (art. 145.1 y 6), la dotación de las plazas pertenecientes a los cuerpos docentes universitarios que sean necesarias (art. 147.1), la fijación de los criterios de valoración de carácter general para la adjudicación de las plazas en los concursos de acceso (art. 150.2), la creación o supresión de escalas de personal de administración y servicios (art. 179.3), los criterios definidores de las características de sus plazas, las normas que regulen su movilidad y la especificación de los puestos de confianza o de libre designación de tal personal (art. 181.5), etc.

(28) Para un análisis de esta problemática en el presidencialismo norteamericano y de las propuestas de solución ofrecidas por los llamados *rationalists*, véase VÍRGALA, *ob. cit.*, págs. 127 y ss.

peto que inspira su figura, de su legitimidad democrática y de su reconocimiento legal como «la máxima autoridad académica de la Universidad» (art. 20.1 LOU), pero también ha de dimanar de su prudencia política y de su carisma personal. En suma, el Rector ha de esforzarse por alcanzar y reunir aquellas tres formas de legitimidad de las que hablara Max WEBER: la legitimidad tradicional, la legitimidad carismática y la legitimidad racional o legal.

D) Dispone el artículo 20.4 de la LOU que el Rector, para el desarrollo de sus competencias, «será asistido por un Consejo de Dirección en el que estarán presentes los Vicerrectores, el Secretario General y el Gerente». Si es de lamentar que el legislador sustituyera el nombre tradicional de «Junta» por el de «Consejo» de Gobierno —que así se confunde con el órgano gubernamental de las Comunidades Autónomas—, otro tanto sucede con la denominación, carente de nobleza y más apropiada para encabezar el organigrama de una Aseguradora de decesos, de este órgano de asistencia al Rector. Un órgano ya reconocido estatutariamente (29), pero no legalmente, y cuya función asistencial define su naturaleza institucional e impide su asimilación al Gobierno de un régimen parlamentario, como en ocasiones se pretende (30). Por el contrario, se trata de un órgano asesor más parecido al Gabinete de un régimen presidencial. La palabra «asistido» que emplea el legislador —y antes los Estatutos— conserva, además, un regusto de constitucionalismo franquista (31).

En el lenguaje político de la Universidad, el Consejo de Dirección sigue siendo el «Equipo Rectoral», una denominación de sabor deportivo-empresarial bastante cursi, pero expresiva de una cierta concepción gerencial de la autoridad del Rector.

E) El caso es que el Rector y los integrantes de su Equipo tratan de traducir sus principales iniciativas en normas y acuerdos adoptados por el Consejo de Gobierno, en el cual tienen presencia directa, bien como miembros natos, bien como miembros de designación rectoral.

El Consejo de Gobierno —que se reúne en la Universidad de Oviedo no menos de 11 veces al año en sesión plenaria y cuyas Comisiones, ya de estudio, ya delegadas, llevan a cabo una más que

(29) Cfr. artículos 69 y concordantes de los E. de 1985.

(30) Así, J. M. DEL VALLE entiende que sus miembros han de asumir solidariamente la responsabilidad política de sus decisiones (cfr., en la página web de la CRUE, su magnífico *Documento base para la elaboración de Estatutos universitarios en el marco de la Ley Orgánica de Universidades*, octubre de 2002, pág. 57).

(31) Véase, por ejemplo, el artículo 10 de la Ley Orgánica del Estado de 1967 sobre el carácter de órgano de asistencia del Consejo del Reino.

aceptable labor (32)— realiza un control ordinario del trabajo del Rector y de su Equipo en un doble sentido. Primero, impulsando el ejercicio de la facultad de iniciativa del Rector, a través de la que, principalmente, dirige la política de la Universidad mediante la acción y el concurso del propio Consejo de Gobierno. Segundo, verificando el ejercicio de la función ejecutiva por parte del Rector, que, como sabemos, ha de desarrollar las líneas de actuación aprobadas por el Consejo de Gobierno y ejecutar sus acuerdos (art. 20.1 LOU).

En todo esto se advierte la verdadera naturaleza del Consejo de Gobierno, que, a pesar de su denominación, es, en realidad, una Cámara parlamentaria, dotada de potestades legislativas y de control, en tanto que el Rector desempeña el papel dirigente característico del Jefe del Gobierno y del Estado de un régimen presidencial, con la particularidad de que también forma parte de un Parlamento que asimismo preside. ¡Curioso rompecabezas institucional!

Finalmente, el Consejo de Gobierno no utiliza las *técnicas* de control ordinario específicas de un Parlamento. Tampoco cabe afirmar que ese control se reduzca al punto de ruegos y preguntas con que concluye el orden del día o al debate que pueda suscitar el Rector mediante el informe que en cada sesión expone al Consejo. Yo diría que es sobre todo en la deliberación de los grandes asuntos que el Rector somete a la aprobación del Consejo donde éste revela más nítidamente su función controladora: Presupuesto, situación financiera y rendición de cuentas, planificación docente, organización administrativa, programas de investigación... He ahí las cuestiones y las ocasiones en que el Consejo de Gobierno orienta y exige al Rector y donde la persuasión, la argumentación y la justificación de éste y de su Equipo resultan ser más necesarias.

---

(32) Los nuevos Estatutos, sin embargo, disponen que «el Pleno se reunirá al menos una vez cada dos meses en sesión ordinaria» (art. 52.3), restringiendo la previsión de una reunión mínima mensual durante el período lectivo contenida en el Reglamento del propio Consejo. Ello obedece a las delegaciones de competencias en las Comisiones, que funcionan con mayor agilidad y hacen innecesaria una mayor periodicidad plenaria. Aunque los Estatutos no especifican las competencias susceptibles de delegación, sí lo hace el Reglamento del Consejo, que reserva al Pleno, como es lógico, las de mayor fuste político. El citado Reglamento determina igualmente que las Comisiones del Consejo de Gobierno estarán presididas por un Vicerrector o por el Secretario General. Siguiendo el modelo parlamentario, el Reglamento distingue entre Comisiones permanentes y no permanentes, y precisa que «éstas se instituirán para la realización de una tarea específica o en calidad de Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés universitario, extinguiéndose al finalizar el trabajo encomendado».

Como consecuencia de todo ello, nos encontramos con que el Consejo de Gobierno es un órgano en actividad permanente, aunque no tenga señalado período de sesiones, toda vez que, bien en Pleno, bien en Comisiones, resulta continuamente dinamizado por el Rector o por los miembros del Equipo Rectoral.

F) La Universidad, sin embargo, tiene más de una Cámara parlamentaria, pues a eso se parece también el Consejo Social. Es éste un órgano bien peculiar, lo que no deja de ser un mérito dentro de una estructura institucional tan extravagante como la universitaria. Ideado por la LRU, bajo cuya vigencia no ha desempeñado un papel positivo ni de relieve, según la impresión generalizada entre los estudiosos (33), la LOU ha apostado, sin embargo, por consolidar su posición ampliando sus competencias y posibilitando la reducción en su interior de la presencia de la parte académica, la cual puede quedar limitada a seis miembros (art. 14.3). Consciente de su pobre papel anterior, la Ley preceptúa además (y es bien significativo que lo haga) que «el Consejo Social, para el adecuado cumplimiento de sus funciones, dispondrá de una organización de apoyo y de recursos suficientes» (art. 14.4).

Ahora bien, aunque sin duda no cabe tener por descabellado instituir un *meeting point* entre la sociedad y la Universidad ni, desde luego, pretender que ésta rinda cuentas de su actividad ante aquella, resulta difícil arbitrar la solución institucional más adecuada. La elegida por el legislador desde hace dos décadas radica en introducir en la Universidad a la sociedad creando un órgano universitario de composición mixta —con predominio de la «parte social»— dotado de importantes atribuciones decisorias y de control.

Por lo que atañe a la composición del Consejo Social, la LRU preveía que en sus dos quintas partes estuviera formado por representantes de la Junta de Gobierno, elegidos por ésta de entre sus miembros, más el Rector, el Secretario General y el Gerente. En las tres quintas partes restantes se trataba de que hubiera «una representación de los intereses sociales», y necesariamente de sindicatos y asociaciones empresariales. El Presidente del Consejo Social debía ser nombrado por la Comunidad Autónoma (art. 14.3 y 4). La LOU señala que los integrantes del Consejo Social no pertenecientes a la pro-

---

(33) Cfr. J. M. PEIRÓ SILLA y F. J. PÉREZ GARCÍA, «Sistema de gobierno de las Universidades españolas: fortalezas y debilidades de la situación actual», en A. SÁENZ DE MIERA (ed.), *Sistemas de gobierno de las Universidades españolas: situación actual y perspectivas de futuro*, MEC, Consejo de Universidades, Madrid, 1999, págs. 92, 94, 95 y 109; J. LÓPEZ DOMECH, «La forma de gobierno de la Universidad. Apuntes para una reforma del Título II de la Ley de Reforma Universitaria», en *V Curso sobre Régimen de Universidades Públicas*, Universidad de Alcalá, Servicio de Publicaciones, 2000, págs. 241-242; DEL VALLE, en ídem (coord.), *Informe sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Universidades del Grupo de asesores jurídicos de universidades*, s.e., Madrid, 24 de julio de 2001, tomo I, pág. 9, y tomo II, pág. 28; SOUVIRÓN y PALENCIA, *ob. cit.*, pág. 222; J. R. CHAVES, *ob. cit.*, pág. 47; I. TORRES MURO, *La autonomía universitaria en la jurisprudencia constitucional española*, «Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional», núm. 13, octubre de 2001, págs. 33-34, y M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Reflexiones preliminares sobre la organización universitaria establecida por la Ley Orgánica de Universidades*, «Actualidad Administrativa», núm. 8, 2003, pág. 6.



pia comunidad universitaria habrán de designarse, en el número que disponga el legislador autonómico, «de entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social» (art. 14.3). Por lo tanto, resulta muy posible que los vocales de representación social sean mucho más numerosos que los de procedencia académica. No proporcionaría ello más relevancia y operatividad al órgano, pero tal vez evitaría que desde él se cuestionase la política universitaria del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

En lo que respecta a sus competencias, el artículo 14.2 de la LOU señala que corresponde al Consejo Social: *a)* la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad y del rendimiento de sus servicios; *b)* promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad; *c)* la promoción de las relaciones entre la Universidad y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de la actividad universitaria; *d)* la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la Universidad, a propuesta del Consejo de Gobierno, y *e)* la aprobación de las cuentas anuales de la Universidad y las de las entidades que de ella puedan depender. Otras normas de la LOU le atribuyen además: proponer o ratificar la iniciativa autonómica de creación, supresión y adscripción de centros universitarios (arts. 8.2 y 11.1); acordar con el Rector, y a propuesta de éste, la designación del Gerente de la Universidad (art. 23); aprobar las normas reguladoras del progreso y permanencia de los estudiantes en la Universidad (art. 46.3); acordar, a propuesta del Consejo de Gobierno, la asignación singular e individual de conceptos retributivos adicionales del profesorado en atención a méritos docentes, investigadores y de gestión (arts. 55.2 y 69.3); establecer los precios de las enseñanzas propias y de los cursos de especialización —art. 81.3.c)—; supervisar el desarrollo y ejecución del presupuesto de la Universidad y el control de las inversiones, gastos e ingresos de la misma (art. 82); y aprobar, para la promoción y desarrollo de los fines de la Universidad, la creación de entidades públicas o privadas, fundaciones, empresas u otras personas jurídicas (art. 84).

Todas estas competencias, en gran parte ya detentadas por el Consejo Social antes de la nueva Ley, son de gran entidad, ciertamente. Sin embargo, la optimización de su ejercicio requeriría condiciones que el Consejo Social ha estado y está muy lejos de cumplir: sobre la base de esa organización de apoyo y de los recursos suficientes a que alude significativamente el artículo 14.4 LOU —es decir, de unos medios personales y materiales de los que carece, no

obstante gozar de autonomía presupuestaria (34)—, unos vocales cualificados e independientes dispuestos a dedicar tiempo y denuedo a una tarea sumamente ardua de análisis, fiscalización y generación de iniciativas de mejora de la calidad en los ámbitos de la gestión académica y económica. En lugar de esto, y de acuerdo con mi experiencia, nos encontramos con un órgano que se reúne únicamente dos o tres veces al año, cuyos miembros no universitarios (políticos profesionales y dirigentes empresariales y sindicales, por lo general) asisten a las sesiones para interpretar el papel que requieran su procedencia y/o sus simpatías políticas, sin que, salvo los que representan al Gobierno autonómico, dispongan del tiempo y del soporte técnico necesarios en orden a desempeñar con más profundidad sus relevantes atribuciones. Así las cosas, el Consejo Social funciona, como todos los demás órganos universitarios superiores, a remolque de las iniciativas y propuestas del Rector, que encuentra en esta segunda Cámara de la Universidad una importantísima fuente de legitimación y de respaldo a poco que actúe con seriedad, rigor y preparación de los asuntos y ofrecimiento de colaboración y transparencia informativa.

El Rector que vea en el Consejo Social un fastidioso engorro, una artificiosa traba o un potencial y peligroso adversario al que hay que negar el pan y la sal no es un Rector inteligente. Con toda probabilidad tampoco será, además, un Rector honesto. El Rector ha de dirigir la Universidad también a través del Consejo Social, en cuyo pluralismo representativo debe buscar y hallar consenso para ejecutar su programa. Nuevamente el liderazgo del Rector resulta indispensable. El enemigo «natural» del Rector no está, pues, dentro de la institución universitaria, ni siquiera en el interior de un órgano de composición mixta como el Consejo Social. El Rector no ha de tener otros enemigos que aquellos capaces de asfixiar la autonomía universitaria. Y para combatirlos precisa del Consejo Social, un foro donde, frente al clientelismo político, los intentos de manipula-

(34) El Consejo Social, en efecto, no sólo aprueba el presupuesto de la Universidad, sino que tiene además autonomía presupuestaria, pues, según el artículo 3.2.b) de la Ley asturiana 2/1997, posee la competencia de «elaborar y aprobar el propio presupuesto del Consejo, que figurará en un programa específico dentro de los presupuestos de la Universidad». Así, el presupuesto del Consejo Social no sólo se aprueba autónomamente —esto es, sin intervención de otro órgano universitario—, sino que ha de incorporarse *automáticamente* al proyecto de presupuesto de la Universidad de Oviedo sin modificaciones de ningún género. Son, pues, completamente distintos el procedimiento presupuestario general y el del Consejo Social. Cabe, sin embargo, que en la fase de aprobación de aquél el mismo Consejo Social altere sus previsiones iniciales de gasto, tanto en cuantía como en distribución. Finalmente, al objeto de acompañar a la coyuntura presupuestaria el ejercicio de su autonomía en esta materia, convendría que el Consejo Social aprobase su presupuesto una vez conocido el importe de las transferencias para gastos corrientes y de capital fijados en el presupuesto de la Comunidad Autónoma.

ción electoralista de la Universidad y otras amenazas procedentes del poder político más cercano, el Rector tiene que ofrecer proyectos bien documentados y objetivos a perseguir por la institución universitaria basados solamente en criterios de racionalidad académica.