

***La función social de la universidad  
y la presencia de actores externos  
en sus órganos de gobierno.***

***The social function of the university  
and the presence of external actors  
in their governing bodies.***

1

**Xavier Pons Rafols**

Catedrático de Derecho Internacional  
Público. Departamento de Derecho y  
Economía Internacionales. *Universitat  
de Barcelona*. E-mail: [xpons@ub.edu](mailto:xpons@ub.edu)

**Resumen**

Las Universidades españolas afrontan en los últimos tiempos un recurrente debate sobre la gobernanza universitaria que, en parte, se hace girar sobre la presencia y participación de agentes externos en el gobierno de las Universidades. El punto de partida de este estudio es la convicción sobre la necesaria participación de la sociedad en la Universidad y la conveniencia de mecanismos institucionales que posibiliten esta participación y que, con ello, generen valor añadido en interés de la sociedad y en interés de la Universidad. No obstante, la experiencia de los Consejos Sociales no ha resultado suficientemente satisfactoria ni ha fortalecido esta necesaria interacción entre la sociedad y sus necesidades y la Universidad y sus capacidades. Nuevas y numerosas propuestas están ahora sobre la mesa, pero no está todavía clara la composición del propuesto nuevo órgano mixto, ni el proceso de designación de sus miembros ni sus capacidades y responsabilidades. El problema sigue residiendo en determinar cómo articular adecuadamente la participación de la sociedad, un desafío constante para el sistema universitario español.

### Palabras clave

Universidades, Gobernanza universitaria, Sociedad, Consejo Social, Patronatos

### Abstract

Recently Spanish universities have taken on a recurring debate about university governance that revolves, partially, around the participation of external agents in university govern bodies. The starting point of this study is the conviction that the involvement of society in universities is necessary and that institutional mechanisms making such involvement possible and simultaneously generating added value, redounding to the benefit of society and the universities, are useful. Notwithstanding, the experience of the *Consejos Sociales* (University Social Councils) has not proved to be sufficiently satisfactory, nor has it strengthened this necessary interaction between society and its necessities and the university and its capacities. A lot of new propositions are now on the table, but is not still clear the composition of a proposed mixed new board, nor the process to appoint their members, nor their capabilities and responsibilities. The problem continues to hinge on determining how to properly articulate the involvement of society, a constant challenge for the Spanish university system.

### Key words

Universities, university governance, society, university social council, board of trustees

***La función social de la universidad  
y la presencia de actores externos  
en sus órganos de gobierno.***

***The social function of the university  
and the presence of external actors  
in their governing bodies.***

**Xavier Pons Rafols**

Catedrático de Derecho Internacional  
Público. Departamento de Derecho y  
Economía Internacionales. *Universitat  
de Barcelona*. E-mail: [xpons@ub.edu](mailto:xpons@ub.edu)

Desde hace bastante tiempo se ha instalado en las universidades españolas un debate sobre la gobernanza universitaria que ha traspasado sus puertas y se ha convertido en un debate político sobre el papel de las universidades y las debilidades e ineficiencias de su funcionamiento. Se trata de un debate complejo y recurrente que, en parte al menos, se hace girar sobre la presencia y participación de agentes externos en el gobierno de las universidades. Algunas de las propuestas formuladas en los numerosos informes realizados en los últimos años sobre esta cuestión<sup>1</sup> plantean, a partir de un principio indiscutiblemente importante como es el de la participación de la sociedad en la universidad, un fuerte o mayoritario control por parte de agentes externos que, a

---

<sup>1</sup> Dinámica que se inició con el *Informe Universidad 2000*, elaborado por Josep M<sup>a</sup> Bricall por encargo de la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE) en marzo de 2000. Entre los muchos informes posteriores puede destacarse el *Llibre Blanc de la Universitat de Catalunya. Estratègies i projectes per a la universitat catalana*, elaborado por la Asociación Catalana de Universidades Públicas (ACUP) en junio de 2008. En el marco de la Estrategia Universidad 2015, lanzada por el gobierno español en el año 2008, se elaboraron tres documentos de interés: el borrador elaborado por la Fundación CYD y la CRUE en 2010, *La gobernanza de la universidad y sus entidades de investigación e innovación*; el Documento para análisis de la Comisión Mixta de gobernanza universitaria *Diagnóstico, informe técnico-jurídico y propuestas de actuación en relación con las estructuras organizativas internas de las universidades españolas (gobernanza universitaria)*, de septiembre de 2011; y el Informe de la Comisión de Expertos Internacionales *Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana*, de 21 de septiembre de 2011. El gobierno de la Generalitat de Catalunya, por su parte, designó en el año 2011 una Comisión para el estudio de la gobernanza universitaria y, en su marco, se elaboró el Documento de Trabajo *Informe de la Ponència per a l'estudi de la governança del sistema universitari de Catalunya*, de 3 de julio de 2012.

mi juicio, podría lesionar otro principio fundamental como es el de la autonomía universitaria.

En esta encrucijada, pretendo formular en este artículo algunas reflexiones sobre estas propuestas partiendo de dos premisas fundamentales. De un lado, la imprescindible participación de la sociedad en la universidad en la medida en que la educación superior debe conceptualizarse como un bien público y, consiguientemente, en tanto que la universidad ejerce una importante función social, la sociedad debe tener incidencia y participación en ella; de otro lado, la constatación de que el instrumento actualmente existente para articular esta presencia de la sociedad en la universidad -los Consejos Sociales- ha demostrado a lo largo de estos últimos treinta años su incapacidad para ejercer realmente esta importante función intersticial entre sociedad y universidad. Estas premisas, que abordaré desde una perspectiva estrictamente jurídica, me permitirán suscitar reflexiones para el debate sobre cómo articular la presencia de agentes externos en el gobierno de las universidades, equilibrando la función social con la autonomía universitaria. Estas reflexiones se centrarán, en parte, en alguno de los aspectos planteados en el reciente Informe “Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español” presentado el pasado 12 de febrero de 2013 y elaborado por encargo del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte<sup>2</sup>.

### **1. Función y responsabilidad social de la universidad.**

Está generalmente aceptado que las funciones fundamentales de la universidad son la transmisión del conocimiento (es decir, la función docente), la generación del conocimiento (es decir, la función investigadora) y la innovación y transferencia de conocimiento y de tecnología a la sociedad (la tercera misión). Estas misiones, incluida esta tercera misión, forman un auténtico triángulo del conocimiento en el que, más allá de su mero enunciado, se incorpora plenamente, a mi juicio, el concepto de retorno a la sociedad de todo aquello que ésta ha posibilitado mediante el impulso y la financiación pública de las universidades, respondiendo y dando así satisfacción a las demandas sociales. De ahí han surgido las nociones de economía del conocimiento y de sociedad del conocimiento, estrechamente relacionadas con el capital humano y, por lo tanto, con la actividad universitaria de generación, difusión y transmisión del conocimiento (ACUP, 2011).

En este sentido, la universidad debe responder a las demandas de la sociedad, lo que no significa que deba atender exclusivamente las demandas del mercado, como desde algunos sectores neoliberales se quiere establecer como nuevo paradigma de la actividad universitaria. La formación de los técnicos y profesionales que el mercado laboral precisa es importante, pero no constituye la función exclusiva de la universidad ya que ésta, al servicio de toda la sociedad, debe formar y generar conocimiento, y su crítica, en todos los campos del saber, y debe formar ciudadanos activos y comprometidos con los valores cívicos y sociales de una sociedad democrática. La investigación, tanto

<sup>2</sup> Vid. el Informe *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español*, elaborado por la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Universitario Español, presentado el 12 de febrero de 2013, y la Addenda a dicho Informe de los profesores Oscar Alzaga Villamil y Mariola Urrea Corres.

la básica como la aplicada, constituye también un eje central de esta función social de la universidad. La fusión entre estas funciones, es decir, la traslación del conocimiento, el retorno científico, las patentes, el aumento de productividad y un largo etcétera de conceptos innovadores y de progreso constituyen, sin duda, aspectos que se revelan generadores de riqueza y adelanto para el conjunto de la sociedad.

En otras palabras, entiendo que es fundamental partir de un enfoque que considere a la educación superior y a la investigación y la innovación como bienes públicos, y a la institución universitaria como una institución que ejerce una importante función social como factor de desarrollo, de orientación crítica y de transformación de la sociedad en la que se inserta. De ahí que si afirmamos que el conocimiento y la enseñanza superior son bienes públicos se haya de seguir también de manera coherente que el compromiso y la responsabilidad social debe formar parte del deber ineludible de las universidades con la sociedad (por ejemplo, De la Cruz Ayuso y Sasía Santos, 2008; De la Calle Maldonado y otros, 2008; Gaete Quezada, 2011; Aldeanueva Fernández y Benavides Velasco, 2012). Es decir, la universidad ha de incardinarse plenamente en la sociedad, servir a los intereses de la sociedad e influir en ella y, con el conocimiento generado y transmitido, contribuir también a su transformación y progreso (Pons Rafols, 2012: 316). Lo que quiero subrayar, en definitiva, es el valor del pacto implícito existente entre la universidad y su entorno social. Un pacto que ha de resultar honesto y dinámico y que, al mismo tiempo, facilite que la universidad incida en el progreso social y legitime socialmente a la universidad. Un pacto que, sin embargo, ha de validarse con los adecuados mecanismos de garantía de la calidad, con la debida rendición de cuentas a la sociedad y con mecanismos que articulen la participación de la sociedad en la universidad.

Este planteamiento de la universidad como institución social está recogido asimismo en la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y acción*, cuando se indica “que la educación superior y la investigación forman hoy en día parte fundamental del desarrollo cultural, socioeconómico y ecológicamente sostenible de los individuos, las comunidades y las naciones”, afirmándose también que la solución de los problemas que se plantean en los albores del siglo XXI “estará determinada por la amplitud de miras de la sociedad del futuro y por la función que se asigne a la educación en general y a la educación superior en particular” (UNESCO, 1998). Incidiendo en esta misma idea, en el Comunicado de la reunión de 2009 de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior se insistía en que “ante la complejidad de los desafíos mundiales, presente y futuros, la educación superior tiene la responsabilidad social de hacer avanzar nuestra comprensión de problemas polifacéticos con dimensiones sociales, económicas, científicas y culturales, así como nuestra capacidad de hacerles frente”, y se reclamaba que “la educación superior debería asumir el liderazgo social en materia de creación de conocimientos de alcance mundial para abordar retos mundiales” (UNESCO, 2009).

Esta misma perspectiva está plenamente incorporada en la más reciente legislación universitaria española. La Ley de Reforma universitaria de 1982 (Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto) ya concebía a la institución universitaria como “un instrumento eficaz de transformación social, al servicio de la libertad, la igualdad y el progreso social para hacer posible una realización más plena de la dignidad humana” y la consideraba, en

este sentido, como “un auténtico servicio público referido a los intereses generales” (Preámbulo LRU). A esta perspectiva, el Preámbulo de la LRU añadía la consideración de que la democratización de los estudios universitarios es “la última etapa de un secular proceso de democratización de la educación y la cultura que ha demostrado ser, al tiempo, la más sólida base para la sociedad estable tolerante, libre y responsable”. Por su parte, la Ley Orgánica de Universidades (Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre) reconocía que las universidades “ocupan un papel central en el desarrollo cultural, económico y social de un país” y pretendía “alcanzar una universidad moderna que mejore su calidad, que sirva para generar bienestar y que, en función de unos mayores niveles de excelencia, influya positivamente en todos los ámbitos de la sociedad”, porque también la sociedad confía plenamente “en su capital humano como motor de su desarrollo cultural, político, económico y social” (Preámbulo LOU). En este mismo orden de ideas, la Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Universidades (Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril) consideraba que las universidades, además de ser un motor para el avance del conocimiento, “deben ser un motor para el desarrollo social y económico del país” (Preámbulo LOMLOU)<sup>3</sup>. Por último, la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (Ley 14/2011, de 1 de junio) recoge también este mismo espíritu al establecer en su Preámbulo que la generación de conocimiento en todos los ámbitos, su difusión y su aplicación “son actividades esenciales para el progreso de la sociedad española” y fijar en su artículo 1 que la promoción de la investigación científica y técnica, “como elementos sobre los que ha de asentarse el desarrollo económico sostenible y el bienestar social”, tienen como finalidad “contribuir a la generación, difusión y transferencia del conocimiento para resolver los problemas esenciales de la sociedad”.

El carácter público del servicio que prestan las universidades explica, finalmente, que éstas se vean obligadas a rendir cuentas a la sociedad y a los poderes públicos respecto de lo que están haciendo, de cómo lo hacen y de por qué lo hacen, de tal manera que la universidad no pierda la perspectiva de cuál es su propia y verdadera función. Esta rendición de cuentas *a posteriori* no debe ser óbice a la consideración de que, *a priori*, pueda y deba confiarse en la universidad, en sus gestores y en sus órganos de gobierno. De lo que se trata es de que éstos tengan siempre presente su alta responsabilidad social por encima de consideraciones corporativas y, por ejemplo, articulen la oferta académica y otras actividades universitarias respondiendo claramente a unas necesidades sociales y pretendiendo satisfacerlas, y no respondiendo al simple proceso de retroalimentación o de autosatisfacción que se da comúnmente en estructuras organizacionales encerradas en sí mismas y que, desde un erróneo enfoque patrimonializador, sólo pretenden su propia supervivencia y crecimiento. Pero no se trata sólo de un problema o de una debilidad interna, aunque los haya. Los años ochenta y noventa del pasado siglo son años en los que se experimentó en España un importante crecimiento y una extensión de la universidad hacia amplias capas sociales en un efecto democratizador aprovechando el impacto demográfico del desarrollismo. Esta evolución permitió que, dentro de sus funciones sociales, la universidad actuase también como factor

<sup>3</sup> La legislación autonómica en materia universitaria ha reiterado, asimismo, esta perspectiva de la función social de la universidad. Así, por ejemplo, la Ley de Universidades de Catalunya (Ley 1/2003, de 19 de febrero) establece que la ordenación del sistema universitario de Cataluña se fundamenta, entre otros, en el principio de “la concepción de la universidad como un espacio de compromiso social y participativo y como motor de los procesos de mejora de la sociedad” (artículo 4.d).

de progreso a modo de ascensor social pero comportó, asimismo, la ampliación del número de universidades hasta extremos difícilmente sostenibles hoy día. Una democratización en todos los sentidos que, pese a tener algunos aspectos positivos, quizás no se ha digerido convenientemente y ha acabado por introducir mayores dosis de incertidumbre y confusión en momentos de crisis como los actuales.

Fijada de esta manera la función social de las universidades, no cabe duda de que en su condición de bien público, la educación superior debe ser una responsabilidad de todos los gobiernos y recibir su apoyo económico. Pero no sólo de los gobiernos y de las propias instituciones de educación superior ya que, como se indicaba en la citada Declaración de la UNESCO, deviene también necesaria la participación “de todas las partes interesadas, comprendidos los estudiantes y sus familias, los profesores, el mundo de los negocios y la industria, los sectores público y privado de la economía, los parlamentos, los medios de comunicación, la comunidad, las asociaciones profesionales y la sociedad” (UNESCO 1998); es decir, la participación de todos los agentes sociales o partes interesadas (*stakeholders*). En sociedades democráticas, la expresión de los intereses y las demandas sociales se articula fundamentalmente por la actuación política como canales de participación de los ciudadanos en el gobierno de la sociedad, pero los canales políticos no son los únicos que vehiculizan los intereses y las demandas sociales; hay muchas otras formas de articulación, más o menos formales, de estos intereses y demandas que, sin duda, inciden en el desarrollo de la sociedad y han de tener también su incidencia en la universidad.

Reconocida esta función social de las universidades y el papel general del gobierno y de los agentes sociales en sus estructuras de gobierno ha de indicarse también, finalmente, que, pese a una creciente desconfianza de los poderes públicos en las universidades, el sólo hecho de que en diversos estudios sociológicos en los que se pregunta a los ciudadanos sobre el grado de confianza que inspiran diversas instituciones se considere que la universidad es una de las instituciones que merecen mayor confianza ya constituye un indicador sintomático de que la universidad cumple satisfactoriamente, con mayores o menores aciertos, con mayores o menores recursos, esta función y responsabilidad social<sup>4</sup>. Cuestión distinta es la percepción exacta que se sostenga en relación, de un lado, con la participación de la sociedad en la universidad y con la adecuada valoración por parte de la sociedad de la actividad universitaria, y, de otro lado, en relación con la capacidad de influencia y de orientación social que debe llevarse a cabo, de manera determinante, desde y por parte de la universidad.

---

<sup>4</sup> Vid., por ejemplo, el estudio *European Mindset* del 2010, de la Fundación BBVA, en el que se afirma que las universidades (6,6) y el Ejército (6,4) son las instituciones que alcanzan en Europa un mayor nivel de confianza, por encima de las mismas instituciones europeas y, particularmente, de los partidos políticos, que se sitúan en la parte más baja del mapa de confianza institucional (vid. la nota de prensa y el resumen de este estudio disponible en: [http://www.fbbva.es/TLFU/dat/np\\_european\\_mindset\\_3082010.pdf](http://www.fbbva.es/TLFU/dat/np_european_mindset_3082010.pdf)).

## 2. Los Consejos Sociales como instrumentos de participación de la sociedad en la universidad.

Para articular esta participación de la sociedad en la universidad -y prescindiendo ahora de los antecedentes en relación a la institucionalización de esta participación (Martín Mateo, 1985 y Pons Rafols, 2012)-, la LRU estableció los Consejos Sociales concibiéndolos como “el órgano de participación de la sociedad en la Universidad” (art. 14.1 LRU), a lo que la LOMLOU añadió que este órgano “debe ejercer como elemento de interrelación entre la sociedad y la Universidad”<sup>5</sup>. Aunque otras disposiciones legales han evolucionado la regulación sobre los Consejos Sociales entiendo que, básicamente, hay tres aspectos fundamentales que explican las debilidades y la ineficiencia que, a mi juicio, éstos han demostrado a lo largo de estos últimos treinta años: de un lado, el aspecto referente a su composición y a la designación de sus miembros; de otro lado, el relativo a sus funciones y a los límites que se desprenden de la autonomía universitaria; y, en tercer lugar, el problema de su articulación con los otros órganos de gobierno universitarios.

Algunas de estas cuestiones centrales se remitían en general, ya en la misma LRU, a la legislación autonómica. Antes, por tanto, de referirnos a estos aspectos, cumple referirse brevemente a la legislación autonómica en materia de universidades. El punto de partida en relación con la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia universitaria reside en la circunstancia que la misma Constitución no establece en su Título VIII la materia enseñanza superior o régimen jurídico universitario como una de las materias objeto de distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas. Sólo se refieren a esta materia el artículo 27.10 -que reconoce la autonomía de las universidades en los términos que la ley establezca-, y el artículo 149.1.30, que prevé como competencia exclusiva del Estado la de “[R]egulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”. Con este marco, que ha generado diversos conflictos en sede constitucional (Navarro Ruiz, 2005, 75-119), los diferentes Estatutos de Autonomía fueron asumiendo de manera general competencias sobre todos los niveles educativos y, por tanto, también sobre el universitario y, posteriormente, se fue procediendo al traspaso de servicios de la Administración del Estado en materia de Universidades a las Comunidades Autónomas. Todo ello ha conllevado un amplio desarrollo legislativo por parte de éstas, que se centró en gran medida en el desarrollo legal de la composición y funciones del Consejo Social y en los aspectos de coordinación interuniversitarios en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Es más, diversas Comunidades Autónomas, por su propia necesidad o en paralelo a los desarrollos legislativos de bases estatales (LRU, LOU y LOMLOU), han adoptado diversas legislaciones sobre universidades, modificando también en diversas ocasiones la composición y funciones de los Consejos Sociales. Esta deriva ha generado una absoluta falta de identidad en el criterio, número y distribución de los miembros de los Consejos Sociales repre-

<sup>5</sup> Art. 14.1 de la LOU modificado por la LOMLOU. El hecho de que veinte años después de la adopción de la LRU, se estableciera esta previsión del deber de interrelación de los Consejos Sociales evidencia la profunda insatisfacción con la actuación de los Consejos Sociales como órganos de participación de la sociedad en la universidad.



sentantes de los intereses sociales y en una regulación de sus competencias a veces excesivamente prolija y profusa.

### **A) Los problemas derivados de la composición de los Consejos Sociales.**

Por lo que se refiere a su composición, la LRU estableció una composición básica de los Consejos Sociales previendo que fueran un órgano de carácter mixto, formado por miembros de la comunidad universitaria y miembros externos, representantes de los intereses sociales. Concretamente, la LRU disponía que debería haber una representación de la misma comunidad universitaria de dos quintas partes del total de miembros del Consejo Social y que el resto, en las otras tres quintas partes mayoritarias, estaría compuesto por personas no pertenecientes a la Universidad y representantes de los intereses sociales, de conformidad con los criterios y los procedimientos que se establecieran mediante ley de la Comunidad Autónoma. Por su parte, la LOU eliminó la proporción dos quintos/tres quintos fijada en la LRU y estableció que necesariamente deberían ser miembros del Consejo Social el Rector, el Secretario General y el Gerente, así como un profesor, un estudiante y un representante del personal de administración y servicios, dejando de esta manera abierto el margen de actuación de las Comunidades Autónomas por lo que se refiere al número de miembros que podría tener la representación social. En consecuencia, aunque puede mantenerse el equilibrio inicialmente previsto en la LRU existe, en la práctica, una amplia variedad entre Comunidades Autónomas en relación con la composición actual de los Consejos Sociales (que oscila entre los 15 y los 30 miembros, con todas las variantes posibles) y respecto de la distribución de los representantes de los intereses sociales y las formas de su designación (Martínez Ballarín y Gurrea Casamayor, 1999, 370).

Además del número y del carácter mayoritario de la representación social en los Consejos Sociales resulta relevante abordar también la distribución de estos representantes de los intereses sociales y las formas de su designación. De entrada, debe indicarse que la LRU preveía que en el cupo de tres quintos de sus miembros por representación social la ley de la Comunidad Autónoma debería, en todo caso, prever la participación de representantes de sindicatos y asociaciones empresariales, sin mayores precisiones sobre cuáles podrían ser los orígenes sociales del resto de los miembros en representación de estos intereses sociales. Al margen de que podía considerarse que resultaba atípico que se especificase expresamente unos intereses sociales y no se mencionase ninguno de los otros intereses económicos, sociales, culturales o intelectuales igualmente importantes, lo cierto es que la LOU eliminó esta referencia expresa a unos determinados intereses sociales, con lo que el margen de actuación para las Comunidades Autónomas devino todavía mayor. La consecuencia, como se acaba de indicar, ha sido la progresiva heterogeneización de los Consejos Sociales pese a que, precisamente, el Tribunal Constitucional se había pronunciado en su momento (STC 26/1987) considerando que esa mención explícita de unos determinados intereses sociales tendía simplemente “a homogeneizar el Consejo Social de las Universidades”. La LOU, además, utilizó una fórmula mucho más definidora, a mi entender, sobre qué son exactamente los intereses sociales ya que establecía que, en su parte de representación de los intereses sociales, los miembros del Consejo Social serían designados “entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social”, que no podrían ser, evidentemente, miembros de la propia comunidad universitaria. Aunque se trata

de una formulación que podía considerarse implícita, entiendo que la fórmula de la LOU resulta mucho más clarificadora del alcance de los intereses sociales.

En cualquier caso, y pese a la diversa regulación llevada a cabo por las Comunidades Autónomas, cabe indicar que en todos los casos se prevé que algunos de los miembros representantes de los intereses sociales sean designados por el gobierno o por el parlamento autonómico, es decir, con criterios de decisión política o de conformidad con los pactos políticos y las mayorías políticas existentes. En muchas leyes autonómicas se prevé que todos los representantes sociales sean designados entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral o social tal como prevé la LOU pero, en algunos casos, sólo se prevé que se asegure esta condición personal en relación con las personas designadas por el gobierno o por el parlamento autonómico, por lo que no se requiere para los otros representantes de intereses sociales, sean de las corporaciones locales, de los sindicatos y asociaciones empresariales, o de los colegios profesionales y las cámaras de comercio en los casos en que se prevé su representación. Con esta diversa composición y la forma de designación lo que acaba sucediendo es que los miembros no universitarios del Consejo Social, con poca dedicación y con poco conocimiento de los temas universitarios, acaban, de un lado, representando el papel que requiere su procedencia o sus simpatías políticas y, de otro lado, actuando en el seno del Consejo a remolque normalmente de la iniciativa del Rector y de su equipo de dirección (Pons Rafols, 2012, 331-332).

A estas debilidades derivadas de la composición de los Consejos Sociales cabe añadir la indudable dimensión política del nombramiento de su Presidente que, tal como establece la legislación estatal, es nombrado por la correspondiente Comunidad Autónoma. En la legislación autonómica, salvo algunas matizaciones<sup>6</sup>, esta competencia de designación del Presidente del Consejo Social recae directamente en el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y, por tanto, se lleva a cabo con estrictos criterios políticos, por muy representante de intereses sociales que pueda ser la persona designada. En cualquier caso, queda claro que el Presidente del Consejo Social tiene, como mínimo, la confianza política del gobierno autonómico lo que, necesariamente, además de poder conllevar relevos cuando hay cambios de gobierno, introduce un elemento adicional de control político en un órgano colegiado de la universidad. Es decir, al hecho de que los miembros del Consejo Social designados por el Gobierno o por el Parlamento autónomo se añada que se establece que la Presidencia del órgano la designe la Comunidad Autónoma -en algunos casos, de manera adicional a los miembros de la parte social del Consejo- acaba configurando un órgano en el que una parte de sus miembros pueden acabar respondiendo, de alguna manera, a su propia procedencia o a sus simpatías políticas, con los riesgos asociados de instrumentalización del Consejo Social por el poder político. A mayor abundamiento, además de los miembros del Consejo Social ya designados por el gobierno o el parlamento autonómico, en algunas legislaciones (como la catalana o la valenciana) se prevé que el Presidente del Consejo Social pueda designar algunos de los miembros del Consejo en representación

<sup>6</sup> Que prevén que previamente al nombramiento del Presidente del Consejo Social se haya oído al Rector de la universidad (legislación extremeña, madrileña, aragonesa o de las Islas Baleares); que sean oídos previamente los portavoces de los grupos parlamentarios (les asturiana) o que sea nombrado a propuesta de la mayoría de los vocales del mismo Consejo Social (ley navarra).

de intereses sociales lo que, sin duda, refuerza todavía más su posición y su capacidad de control sobre el Consejo Social.

## **B) Los problemas relacionados con las competencias de los Consejos Sociales.**

En cuanto a las competencias de los Consejos Sociales, la LOU, desarrollando lo ya previsto en la LRU, establece que corresponde al Consejo Social “la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad y del rendimiento de sus servicios; promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad, y las relaciones entre ésta y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de la actividad universitaria”, además de la aprobación del presupuesto, de la programación plurianual de la universidad y de las cuentas anuales de la universidad y las de las entidades que de ella puedan depender. Se trata de una previsión legal clara y precisa en la dimensión de las competencias de carácter económico, pero de carácter genérico y de principios respecto de las relaciones entre la universidad y su entorno cultural, profesional, económico y social. La LOMLOU añadió -con la pretensión fundamentada, pero de difícil operatividad, de fortalecer estas relaciones- que los Consejos Sociales deberían aprobar “un plan anual de actuaciones destinado a promover las relaciones entre la Universidad y su entorno cultural, profesional, económico y social”.

Ante el escaso alcance de esta legislación básica, las Comunidades Autónomas han desarrollado, en algunos casos con un exceso de detalle, las competencias de los Consejos Sociales distribuyendo sus competencias en varios ámbitos materiales de actuación: funciones económicas, presupuestarias y financieras; funciones de programación y gestión; funciones de supervisión; funciones en relación con centros y titulaciones; y funciones de promoción e impulso de las actividades universitarias. Aún con todas las variantes, y por contraste con la variedad en la designación y la composición de los Consejos Sociales, debe señalarse aquí una cierta sintonía en las legislaciones autonómicas (Navarro Ruiz, 2005, 241, y Martínez Ballarín y Gurrea Casamayor, 1999, 373). En todo caso, conviene formular una primera observación sobre la especialidad de las competencias de carácter económico-financiero que han acabado por convertir a los Consejos Sociales en una especie de *controller* de la actividad económica y presupuestaria de las universidades, lo que ha acabado pervirtiendo y confundiendo en cierta medida su verdadera función de representación de los intereses sociales y mecanismo para facilitar la interacción entre sociedad y universidad (Pons Rafols, 2012, 344).

Una segunda observación trae a colación la ya citada sentencia del Tribunal Constitucional 26/1987 que también acotó las competencias del Consejo Social al considerar que “la representación minoritaria que en su composición corresponde a la comunidad universitaria, que queda por ello subordinada a la representación social, impide que se atribuyan al Consejo Social decisiones propias de la autonomía universitaria”, entendiendo claramente que si “se atribuyen al Consejo Social funciones estrictamente académicas, entonces sí resultaría vulnerado el artículo 27.10 de la Constitución”. Es decir, el TC limitó las competencias del Consejo Social en el sentido de que en ningún caso podían incidir en la autonomía universitaria y afectar al principio de la libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio, que

constituyen el fundamento de la autonomía universitaria reconocida en la Constitución. El problema, evidentemente, estriba en determinar en qué consisten las cuestiones académicas y qué materias lo son y qué cuestiones y materias no lo son y, por tanto, pueden ser competencia de órganos como el Consejo Social con una presencia mayoritaria de representantes de intereses sociales.

### C) La débil articulación con los otros órganos de gobierno universitarios.

La legislación universitaria concibe el Consejo Social como un órgano universitario, aunque con una posición peculiar derivada de su composición y de sus funciones. De ahí se desprende también una compleja y en ocasiones contradictoria relación del Consejo Social con las otras estructuras de gobierno de la universidad. De un lado, por ejemplo, porque en tanto que órgano universitario la ejecución de sus acuerdos corresponde al Rector, pero éste no preside el órgano colegiado del que sólo es un miembro nato bajo la presidencia del Presidente designado por la Comunidad Autónoma. De otro lado, entiendo que una de las funciones prioritarias del Rector debería ser la de buscar y construir consensos con el Consejo Social en interés de la universidad pero, en la práctica, nos hemos acabado encontrando con una cierta *diarquía*, que ha generado tensiones entre el Rector, máxima autoridad académica y máximo representante de la universidad, y el Presidente del Consejo Social, designado por el gobierno de la Comunidad Autónoma, con la legitimidad política que ello comporta y con vinculación directa con las funciones económico-financieras de los Consejos Sociales.

En cualquier caso, en la legislación universitaria actual se prevé la posibilidad de un participación cruzada o mixta en los órganos universitarios en el siguiente doble sentido: de un lado, previendo, como ya hemos dicho, que en el seno del Consejo Social exista una representación de miembros de la comunidad universitaria, tres miembros de carácter nato y otros tres elegidos por el Consejo de Gobierno y representando a cada uno de los tres estamentos universitarios; y, de otro lado, posibilitando la presencia en el Consejo de Gobierno de la universidad de hasta tres miembros del Consejo Social, no pertenecientes a la propia comunidad universitaria. En realidad, fue la LOU la que introdujo, por primera vez, esta segunda posibilidad, estableciendo taxativamente que esta presencia sería de tres miembros, mientras que la LOMLOU modificó el planteamiento previendo que, si así lo determinaban los Estatutos de la universidad, “podrán” ser miembros del Consejo de Gobierno hasta un máximo de tres miembros del Consejo Social. Si traigo a colación estas previsiones es, precisamente, porque una reciente sentencia del Tribunal Constitucional (la STC 223/2012, de 29 de noviembre de 2012), resolviendo un recurso de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento de Andalucía en relación con diversos artículos de la LOU, dejó pasar, en lo que ahora interesa, una oportunidad de oro para pronunciarse sobre si esta presencia de miembros del Consejo Social en el Consejo de Gobierno podía ir en detrimento de la autonomía universitaria. El TC se limitó a considerar que la reforma operada por la LOMLOU, remitiendo esta posible participación a las previsiones de los correspondientes Estatutos, había dejado sin objeto el reproche de inconstitucionalidad, no estimando procedente pronunciarse en términos constitucionales y de autonomía universitaria<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Aunque el TC no se pronunció, el solo hecho de que un parlamento autonómico cuestionara la presencia de miembros del Consejo Social en el Consejo de Gobierno de la Universidad y que en sus alegacio-

Para finalizar este apartado, tanto lo que hemos indicado en relación con su composición y la forma de designación de los miembros representantes de los intereses sociales, como lo referente a las competencias del Consejo Social y a su articulación con otras estructuras de gobierno universitario pone en evidencia, a mi juicio, de un lado, un modelo de relación y articulación que ha resultado claramente disfuncional e ineficiente; y, de otro lado, una extendida insatisfacción sobre el correcto funcionamiento y la positiva y eficaz participación de la sociedad en la universidad. Insatisfacción desde la sociedad y, en particular, desde los poderes públicos que desconfían de una gestión que escapa de su control directo, pero también de los mismos gestores universitarios que acaban considerando al Consejo Social como “un fastidioso engorro, una artificiosa traba o un potencial y peligroso adversario” en vez de lo que debiera ser: un órgano colaborador, fuente de legitimación y de respaldo de la actuación del máximo representante de la institución universitaria (Punset Blanco, 2003, 44). En cualquier caso, creo que puede señalarse que, en la práctica, los Consejos Sociales no han acabado teniendo un papel ni especialmente positivo ni especialmente destacable, han tenido poco recorrido y no han satisfecho las expectativas que se hubieran podido generar (Martínez Ballarín y Gurrea Casamayor, 1999, 379-381, y Punset Blanco, 2003, 42).

### **3. Las propuestas de articulación de la presencia de agentes externos en el gobierno de las universidades.**

Las propuestas en el sentido de modificar la composición del principal órgano de gobierno de las universidades y conceptualizarlo como un órgano de naturaleza mixta que estuviera formado tanto por miembros de la misma comunidad universitaria como por representantes de los agentes sociales y de las administraciones y entidades que apoyan a la universidad es uno de los ejes centrales presentes en todas las propuestas y ya formaba parte de la recomendaciones del Informe Bricall (Bricall, 1999, 439). Sin embargo, a escala europea, y aunque prácticamente todos los países europeos han emprendido reformas en el gobierno de sus universidades en los últimos años (Samoilovich, 2007 o Kehm, 2012), son diversos los modelos de gobernanza existentes y no hay un modelo único o que se haya revelado como el modelo exitoso por definición. Estudios recientes han abordado el análisis de las más recientes propuestas (ACUP, 2008; Fundación CYD/CRUE, 2010; Comisión Mixta de Gobernanza Universitaria, 2011) planteando su diverso alcance pero subrayando, en todo caso, la propuesta de un órgano mixto que ejerciera las principales actividades de gobierno de la universidad, incluida la designación del Rector (Martínez Martínez, 2012, 132-142). El estudio que se acaba de citar no podía incorporar todavía en su análisis los más recientes informes: el de la Comisión de Expertos Internacionales EU2015; el de la Ponencia de la Comisión para el estudio de la gobernanza universitaria establecida por la Generalitat; y, por último, el de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Universitario Español.

---

nes sosteniendo la constitucionalidad de estas previsiones la Abogacía del Estado y el Letrado de las Cortes Generales lo fundamentasen en que era una representación muy minoritaria en el conjunto del Consejo de Gobierno y no menoscaba la autonomía universitaria resulta ya suficientemente relevante.

En el Informe de la Comisión de Expertos Internacionales EU2015 se recomendaba que, para aportar coherencia al proceso de toma de decisiones, aumentar el espectro de interacciones entre las instituciones y sus distintos agentes implicados y definir las responsabilidades en la toma de decisiones, se sustituyese el Consejo Social y el Consejo o la Junta de Gobierno de cada universidad por un único nuevo organismo, integrado por no más de 20 personas, incluido “un número considerable de miembros externos”, al que se otorgasen atribuciones y responsabilidades claras, tales como el nombramiento del Rector, la aprobación del plan estratégico o la aprobación del presupuesto.

Por su parte, en el Informe de la Ponencia de la Comisión para el estudio de la gobernanza universitaria de la Generalitat se postula el modelo “Universidad de Patronato”, proponiendo un Patronato como principal órgano de gobierno<sup>8</sup>, distinguiéndolo así de los órganos ejecutivos (un nuevo Consejo Ejecutivo) y de consulta (un Senado Universitario). Este Patronato resultaría de unificar la actual estructura del Consejo de Gobierno y del Consejo Social en un único órgano de gobierno con participación de miembros internos y externos, al que corresponderían las funciones principales del gobierno de la universidad, entre ellas la designación del Rector, la planificación estratégica de la universidad y la aprobación del presupuesto. En esta propuesta, el Patronato estaría formado por alrededor de 15 miembros y tendría un presidente no ejecutivo nombrado entre los patronos. Un tercio de los patronos serían elegidos por el Senado Universitario, otro tercio por la Generalitat de Catalunya y el tercer tercio serían miembros cooperados por los dos tercios anteriores.

Más recientemente, el Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del Sistema Universitario Español propone también, de manera parecida a los anteriores, la sustitución del Consejo de Gobierno y del Consejo Social por un único órgano que denomina “Consejo de la Universidad” y en el que estarían “representados los intereses académicos y los de la sociedad”. Las funciones que se proponen para este órgano serían similares a las anteriores propuestas, pero en relación con su composición se sugiere un tamaño reducido, entre 21-25 miembros, y que la elección de sus miembros, siempre con mayoría de miembros académicos, pueda realizarse de la siguiente forma: un 50% sería elegido por el Claustro de la Universidad; un 25% por la correspondiente Comunidad Autónoma, para garantizar la participación *efectiva* (sic) de la sociedad civil en el máximo órgano de gobierno universitario; y el 25% restante sería elegido por los anteriores dos grupos entre personas internas o externas a la universidad, nacionales o extranjeras.

Con algunas diferencias y siendo todavía propuestas que necesitan mayor concreción y, en su caso y en su momento, la debida articulación legal, podemos afirmar que la tendencia general es la de proponer la creación de un órgano de naturaleza mixta, que sustituya a los actuales Consejo de Gobierno y Consejo Social, al que se asignarían las principales y más importantes competencias en el gobierno de la universidad. Su natu-

---

<sup>8</sup> Desde la Generalitat de Cataluña se apuesta por la idea del Patronato, que es el que se ha aplicado en las universidades privadas y en universidades como la de *Universitat de Vic* y la *Universitat Oberta de Catalunya*, de naturaleza jurídica privada pero creadas y financiadas con fondos públicos, aunque no se valoran y reconocen adecuadamente sus antecedentes históricos y las debilidades resultantes (Pons Rafols, 2012, 320-326).

raleza mixta implicaría que en este órgano hubiera participación tanto interna como externa, es decir, de miembros de la comunidad universitaria y de representantes de los intereses sociales. Ha de destacarse, sin embargo, que, mientras que la Comisión de Expertos Internacionales sólo habla de un “número considerable” de miembros externos, la Ponencia de la Comisión de la Generalitat al distribuir la composición del patronato en tres tercios deja claramente la puerta abierta a una presencia mayoritaria de personas externas a la misma universidad. En este sentido, el Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del Sistema Universitario Español se limita a subrayar -pero es relevante que lo haga- que, en todo momento, debería garantizarse que el órgano propuesto estuviera constituido por una mayoría de académicos.

Este primer aspecto resulta, a mi juicio, altamente relevante y tiene un primer aspecto relacionado con el elemento de la participación democrática en los órganos de gobierno de las universidades, que puede ampararse en el mismo artículo 27 de la Constitución que reconoce, en términos generales y en el marco del derecho a la educación, el derecho de los profesores y de los alumnos a intervenir en el control y gestión de los centros sostenidos con recursos públicos (Aguado Cudola, 2010, 9). Un segundo aspecto responde a lo que ya hemos indicado que resultó ser el enfoque que el Tribunal Constitucional formuló en su STC 26/1987 en el sentido de que la autonomía universitaria no podía quedar desvirtuada mediante la atribución de facultades decisorias en materia estrictamente académica a un órgano -como los Consejos Sociales- que, en su composición, da una participación mayoritaria a los intereses sociales y, por tanto, donde la comunidad universitaria queda subordinada a la representación social. En este mismo orden de ideas, debe destacarse que la Addenda al Informe de la Comisión de Expertos con las opiniones de los profesores Alzaga Villaamil y Urrea Corres sostiene que tanto la llamada “Universidad de Patronato” como la denominable “Universidad de Consejo” podrían contener elementos que invitasen a ser declarados inconstitucionales. El criterio de estos dos miembros de la Comisión reprochaba, fundamentalmente, la injerencia de las Comunidades Autónomas, que podrían designar un 25% de los miembros del Consejo (o un tercio en el caso de la propuesta de Patronato), lo que podía conllevar una injerencia en el contenido esencial de la autonomía de las universidades, cercenando sus potestades de autonormación, autoorganización y autogobierno.

Pero más allá del problema general en relación con su composición y con la presencia -mayoritaria o no- de los intereses sociales en el propuesto máximo órgano de gobierno de las universidades, otra cuestión relevante y que no obtiene clara respuesta en ninguno de los Informes es la cuestión de cómo se procedería a la designación por parte de la Comunidad Autónoma de la cuota que les correspondiese (25% o un tercio) y cómo se verificaría que estas personas fueran representativas de los intereses sociales. De hecho, en el Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del Sistema Universitario Español se pone de relieve claramente esta inquietud cuando se subraya que su nombramiento no podría producirse “atendiendo a cuotas de *ningún tipo* (sic)” y se estable que la pertenencia al Consejo de la Universidad sea “incompatible con tener o con haber tenido un cargo político, empresarial o sindical en organismos público alguno de ámbito nacional, autonómico, provincial, municipal u otros, dentro de los cuatro años anteriores”. La expresión de estas reservas constituye evidencia fehaciente, de un lado, de una cierta y ensombrecida realidad en la trayectoria de los actuales Consejos

Sociales, sujetos a la incidencia de los poderes públicos autonómicos; y, de otro lado, del fundado temor a la influencia política y a la partitocracia, tan recurrente en nuestro país en las más diversas instituciones y organismos que deberían caracterizarse precisamente por su independencia. Además, como subrayan los dos profesores en su Adenda, el hecho de que un 25% de los miembros fuera elegido por los otros dos grupos entre miembros internos y externos (un tercio en la propuesta de Patronato) no constituía garantía suficiente como para desvanecer estas reservas y que no se pudiera poner en cuestión, en términos constitucionales, la autonomía de las universidades.

Estos riesgos se agravan más todavía en la medida en que en todos los Informes se postula que este nuevo órgano de gobierno tendría, entre sus funciones, la de designación del Rector de la universidad. En el caso del Informe de la Comisión de Expertos Internacionales, esta designación debería hacerse tras realizar una exhaustiva búsqueda internacional y no mediante un proceso interno que diera como resultado una elección. La Ponencia de la Comisión para el estudio de la gobernanza universitaria de la Generalitat propone, por su parte, que el Rector sea seleccionado por el Patronato, oído el Senado Universitario. Finalmente, la Comisión de Expertos para la reforma del Sistema Universitario Español propone que sea designado directamente por el Consejo de la Universidad entre candidatos académicos, internos o externos a la universidad, con tres sexenios, y que la designación esté precedida de un anuncio internacional de búsqueda de candidatos. A este respecto, debe indicarse que la reciente experiencia de un concurso internacional para seleccionar al nuevo Rector de la *Universitat Oberta de Catalunya* (UOC) ha acabado resultando más fallida que exitosa, por la misma duración del proceso, por su opacidad y por el inevitable condicionamiento político que se deriva del hecho de que entre los veintitrés patrones del órgano que rige la UOC -el Patronato de la *Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya*- haya ocho miembros designados por el Gobierno de la Generalitat y otros diez designados por el Patronato a propuesta de su Presidente -actualmente el Consejero de Economía y Conocimiento-, entre personas físicas o jurídicas de relevancia en los ámbitos social, cultural, científico o profesional que no pertenezcan al sector público.

De otro lado, tampoco ninguno de los Informes concreta nada en relación con el conocimiento del sistema universitario o del sistema de ciencia y tecnología de las personas que fueran designadas como miembros externos del Consejo o del Patronato, más allá de que se debería tratar de personas de elevado prestigio profesional o académico. Se trata del mismo problema que padecen actualmente los Consejos Sociales y que, por un parte, se explica por el hecho de que han de ser personas que representen intereses sociales diversos y que, en este sentido, deberían constituir un cierto reflejo de la sociedad; pero, por otra parte, su desconocimiento de los temas universitarios o del funcionamiento de la universidad puede acabar yendo en detrimento de su función y situarlos exclusivamente a remolque de las iniciativas del Rector y de su equipo de dirección o de los miembros internos del Consejo o Patronato.

Asociado a todo ello, y tampoco resuelto en ninguno de los Informes, está el tema de la dedicación que debe exigirse a los miembros del Consejo o Patronato, particularmente a los miembros externos. El Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del Sistema Universitario Español recomienda dar una mayor presencia en los órganos colegiados a representantes externos a la universidad, nacionales o extranjeros y plan-



tea asimismo, “exigir de ellos competencia y dedicación”. Sin embargo, resulta obvio que si son personas con elevado prestigio en su sector social tendrán poco tiempo para dedicarlo a las actividades propias del Consejo o Patronato y, en todo caso, este tiempo debería retribuirse de la forma adecuada. De otra parte, si se dedican con mayor intensidad -casi profesionalmente- a sus deberes en el Consejo o Patronato acabarán por perder su trayectoria o proyección profesional o social y, por tanto, verán reducida su misma representatividad de los intereses sociales.

Por último, creo que debe también suscitarse en relación con todas estas propuestas el problema de la relación entre el Presidente del Consejo o Patronato y el Rector de la universidad. Aunque el Presidente del Consejo no tenga, como se propone, funciones ejecutivas, no hay duda de que su condición de Presidente de un órgano colegiado - Consejo o Patronato- que, entre sus funciones, tendría la de designación del Rector, puede producir un cierto choque de legitimidades como el que actualmente -como indicaba anteriormente- se da entre el Presidente del Consejo Social y el Rector, agravado aún más por el hecho de que el Rector, al ser designado por el Consejo o Patronato, acabaría situándose claramente en una posición de subordinación.

#### 4. Consideraciones finales.

De lo expuesto en este breve estudio quiero subrayar, en primer lugar, a título de consideraciones finales, que las decisiones que puedan tomarse sobre las formas de gobierno, de organización y de gestión en las universidades, con ser importantes, han de ser consideradas siempre como de carácter instrumental, porque lo verdaderamente relevante y esencial es la finalidad y función social de las universidades, en el sentido de cumplir su alta responsabilidad social respondiendo a las demandas sociales y participando activamente en el desarrollo social. No me cabe ninguna duda, en este sentido, de la capacidad de la educación superior, y de la universidad como institución social, para impulsar las necesarias transformaciones y el progreso de la sociedad.

En segundo lugar, entiendo que la experiencia de los últimos treinta años de los Consejos Sociales no ha colmado las expectativas que podían haberse generado, no ha generado el valor añadido necesario en interés de la sociedad y de la universidad, y no ha fortalecido tampoco la necesaria interacción entre la sociedad y sus necesidades y la universidad y sus capacidades. Las debilidades fundamentales que ha arrastrado este modelo de articulación fallido residen, a mi juicio, en la composición y procedimiento de designación de los miembros del Consejo Social, en la determinación de sus funciones, escoradas en la dimensión económico-financiera de la universidad, y en la difícil articulación con el resto de los órganos de gobierno universitarios. En gran medida, estos mismos problemas se arrastran en todas las propuestas formuladas recientemente para reformar la gobernanza de las universidades españolas y mejorar y garantizar la participación efectiva de la sociedad en su gobierno. Son los problemas, que tienen derivas y pronunciamientos constitucionales en términos de autonomía universitaria, de la presencia mayoritaria o minoritaria de los intereses sociales, de la forma de designación de los miembros externos, del control pretendido por parte de los gobiernos de las Comunidades Autónomas, del conocimiento y dedicación de los miem-

bros externos o de la articulación entre el presidente del propuesto como nuevo máximo órgano de gobierno universitario y el mismo Rector de la universidad.

En este sentido, el debate actual sobre la gobernanza universitaria, que ha expuesto las debilidades del actual sistema de gobierno y de presencia y participación de la sociedad en la universidad, está resultando, a mi entender, demasiado interesado y simplista y creo que expresa una profunda desconfianza en la institución universitaria. Además, algunas de las propuestas formuladas pueden afectar al principio fundamental de la autonomía universitaria y al carácter democrático y representativo de la participación de los miembros de la comunidad universitaria en sus órganos de gobierno. De lo que no cabe duda, a mi juicio, es del hecho de que la universidad se legitima en la medida en que responde a las necesidades sociales, influye en la sociedad y la transforma en un sentido de progreso; se legitima también con la presencia y participación de la sociedad y de agentes externos en sus órganos de gobierno. Se trata, en definitiva, de una cuestión de legitimación social que comporte el fortalecimiento de la universidad y que, con ello, también la legitime hacia la sociedad, contribuyendo al progreso social.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACUP (2008). *Llibre Blanc de la Universitat de Catalunya*, Barcelona.

ACUP (2011) *Impactes de les Universitats Públiques Catalanes a la Societat*, Barcelona.

AGUADO CUDOLA, V. (2010). “Libertad de cátedra, organización y planificación docente en la prestación del servicio público de enseñanza universitaria: el nuevo contexto del Espacio Europeo de Educación Superior”, *Revista de Educación y Derecho*, núm. 2, pp. 1-14.

ALDEANUEVA FERNÁNDEZ, I.; BENAVIDES VELASCO, C.A. (2012). “La dimensión social de la educación superior: universidades socialmente responsables”, *Boletín Económico del ICE*, núm. 3024, pp. 51-56.

BRICALL, J.M. (2000). *Informe Universidad 2000*, Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas.

Comisión de Expertos Internacionales de la EU2015. (2011). *Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana*, Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la EU2015.

Comisión de Expertos para la reforma del Sistema Universitario Español. (2013). *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del Sistema Universitario Español*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Addenda de los profesores Oscar Alzaga Villamil y Mariola Urrea Corres.

Comisión Mixta de Gobernanza Universitaria. (2011). *Diagnóstico, informe técnico-jurídico y propuestas de actuación en relación con las estructuras organizativas internas de las universidades españolas (gobernanza universitaria)*, Documento de análisis.

Comissió per a l'estudi de la governança del sistema universitari de Catalunya. (2012). *Informe de la Ponència per a l'estudi de la governança del sistema universitari de Catalunya. Document de treball*. Consell Interuniversitari de Catalunya, Generalitat de Catalunya.

DE LA CALLE MALDONADO DE GUEVARA, C.; GARCÍA RAMOS, J.M.; GIMÉNEZ ARMIENTA, P.; ORTEGA DE LA FUENTE, M., “Validación y medida de la responsabilidad social en la Universidad”, *Revista Complutense de Educación*, Vol. 19, núm. 2, pp. 385-404.

DE LA CRUZ AYUSO, C.; SASIA SANTOS, P. (2008). “La responsabilidad de la universidad en el proyecto de construcción de una sociedad”, *Educación Superior y Sociedad*, Año 13, núm. 2, pp. 16-52.

FUNDACIÓN CYD/CRUE. (2010). *La gobernanza de la universidad y sus entidades de investigación e innovación*.

GAETE QUEZADA, R. (2011). “La responsabilidad social universitaria como desafío para la gestión estratégica de la Educación Superior: el caso de España”, *Revista de Educación*, núm. 355, pp. 109-133.

KEHM, B.M. (2011). *La gobernanza en la enseñanza superior. Sus significados y su relevancia en una época de cambios*, editorial Octaedro/ICE, Barcelona.

MARTIN MATEO, R. (1985). "Los Consejos Sociales en las Universidades europeas, normativa y desarrollos comparados", *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 48, pp. 485-496.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R. (2012). "Reflexiones en torno al sistema de gobierno de las universidades ante el reto de la modernización de la gobernanza universitaria", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 44, pp. 111-153.

MARTÍNEZ BALLARÍN, A.; GURREA CASAMAYOR, F. (1999). "El Consejo Social ¿órgano de participación de la sociedad en la Universidad pública?", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 15, pp. 347-390.

NAVARRO RUIZ, J.C. (2005). *Universidades: sistemas europeo, estatal y autonómico. Su articulación competencial*, editorial Tirant lo Blanc, Valencia.

PONS RAFOLS, X. (2012). "La participación de la sociedad en la universidad", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 44, pp. 315-347.

PUNSET BLANCO, R. (2003). "La forma de gobierno de las Universidades públicas", *Revista de Administración Pública*, núm. 162, pp. 19-45.

SAMOILOVICH, S. (2007). *Escenarios de gobierno en las universidades europeas*, Fundación CYD, Colección Documentos 8/2007.

UNESCO (1998). *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y acción*, Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, París del 5 a 9 de octubre de 1998.

UNESCO (2009). *Comunicado de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*, Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, París del 5 al 8 de julio de 2009.