

EL CLAUSTRO DE LA UNIVERSIDAD. ENTRE EL DEMOCRATISMO Y EL RIESGO DE INOPERANCIA. EL CASO DE LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

Dámaso Javier Vicente Blanco

Universidad de Valladolid

SUMARIO: I. EL MODELO DEMOCRÁTICO. – II. EL PAPEL DEL CLAUSTRO UNIVERSITARIO. – III. LA PRÁCTICA DEL DEMOCRATISMO UNIVERSITARIO Y EL RIESGO DE INOPERANCIA. – IV. LA NECESIDAD DE REPENSAR EL MODELO DEMOCRÁTICO EN EL CONTEXTO DEL IMPERIO TECNOLÓGICO-BUROCRÁTICO

“La universidad puede vivir y ha vivido en todos los sistemas políticos que han pasado por el mundo; se adapta a todos. En el fondo, la universidad tiene que tener en cuenta la demanda de la sociedad, de tal manera que los avances técnicos o tecnológicos hacen que haya una mayor demanda de determinadas profesiones, que se traduce en cambios en las aulas, en perfiles universitarios distintos. Siendo esto así, uno se pregunta si además de médicos, o ingenieros, ¿qué es lo que la sociedad le pide a la universidad? Porque la sociedad necesita algo más que buenos profesionales, no tengamos dudas de eso”.

José Saramago,
“Democracia y Universidad” (2010)

“Nuestra vía me parece estar en el intento de identificación del principio oculto que ha permitido a las Universidades cumplir sus funciones esenciales bajo estructuras tan diversas y variables. Y ese principio es, justamente, el que llamamos de autonomía universitaria”.

Eduardo García de Enterría,
“La autonomía universitaria” (1988)

I. EL MODELO DEMOCRÁTICO

Pese a sus limitaciones, la autonomía universitaria fue una conquista histórica, porque con ella el “templo del saber”, la institución encargada de preservar, transmitir y renovar el saber pretendía no ser feudataria de nadie, sino actuar según sus propios criterios y con la responsabilidad frente a los suyos y frente a la sociedad¹. La universidad buscaba escapar así a los vaivenes políticos, ser independiente de los poderes ajenos al saber (el Rey, la Iglesia, los gobiernos, las clases sociales hegemónicas –aristocracia, burguesía, los militares, la burocracia administrativa –, etc.), los partidos, poniendo freno a la voluntad política de ocuparlo todo. En realidad, como no podía ser de otro modo, lo consiguió a medias². Desde la Ley Moyano de 1859, donde precisamente se reforzaba el control gubernativo y hasta religioso de la Universidad, la búsqueda de un modelo adecuado de organización y gestión de las universidades siempre ha tenido como referente, para su respeto o su desconocimiento y conculcación, el principio de autonomía universitaria³. No es casual que el polémico proyecto de ley universitaria de la UCD se llamara precisamente “Ley de Autonomía Universitaria”, como contraste a la ausencia de autonomía de la saliente época franquista y como expresión del nuevo marco constitucional que predica la autonomía uni-

1 Ver, por ejemplo, García de Enterría Martínez-Carande, Eduardo, “La autonomía universitaria” *Revista de Administración Pública*, nº 117, 1988, pp. 7-22; Embid Irujo, Antonio, “La autonomía universitaria: límites y posibilidades a través de la reciente jurisprudencia constitucional y ordinaria”, *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 17, 1993, pp. 9-28; Bermejo, Manuel, “La autonomía universitaria desde la ley Moyano de 1857 a su plasmación constitucional: el largo y tortuoso devenir de una vieja aspiración tratando de definir su contenido”, *Ius fugit: Revista Interdisciplinar de Estudios Histórico-Jurídicos*, nº 16, 2009-2010, pp. 235-285; Cámara Villar, Gregorio, “La autonomía universitaria en España hoy, entre el mito y la realidad”, *Revista Catalana de Dret Públic*, nº. 44, 2012, pp. 67-109; y Gavara de Cara, Juan Carlos (ed.), *La autonomía universitaria: Un reconocimiento constitucional entre la aplicación práctica y la configuración legislativa*, Bosch, Madrid, 2018.

2 Ver, por ejemplo, Bermejo, Manuel, “La autonomía universitaria desde la ley Moyano de 1857...”, *op. cit.* Aunque hay quien lo reduce exclusivamente a un mito, con posiciones que podrían calificarse de maximalistas. Ver Sosa Wagner, Francisco, *El mito de la autonomía universitaria*, Civitas Madrid, 2005.

3 Ver, por ejemplo, Bermejo, Manuel, “La autonomía universitaria desde la ley Moyano de 1857...”, *op. cit.*

versitaria en su artículo 27.10⁴. Como decía Jürgen Habermas, los textos constitucionales de las nuevas democracias que han superado una época de poder dictatorial, en los catálogos de derechos fundamentales, establecen normas que persiguen negar palabra por palabra los abusos e iniquidades de la traumática experiencia pasada⁵. Durante la dictadura, la Universidad española constituyó un foco de contestación frente a la mediocridad y la represión del poder político. Y eso, aun cuando la Universidad había sido represaliada y tomada por el franquismo, que llegó a convocar oposiciones “patrióticas”⁶: clientelismo, arbitrariedad, y en su etapa final, clamoroso contraste entre determinados brillantes catedráticos y una masa clientelar con prácticas inefables (apuntes amarillos desactualizados, información desfasada...). En la Universidad de la reciente democracia, a inicios de los 80, existían egregios maestros, jóvenes profesionales serios, inquietos y dedicados, junto con mediocridades que habían conseguido ocupar un puesto funcional y que se conformaban con subir a la tarima y explicar cualquier cosa. El cambio universitario de los años 80 a hoy no ha sido pequeño y la Universidad, con las limitaciones que se consideren, se ha exigido a sí misma una transformación y una cualificación, más allá de las formalidades y las burocráticas exigencias legales y políticas.

En aquella universidad del final del franquismo e inicio de la etapa democrática, la aspiración a que la democracia entrase en el funcionamiento de la Universidad era también un mito, un mito que no sólo respondía a razones endógenas, como respuesta a la larga y funesta dictadura, sino también por influencia del mayo francés y el movimiento antiautoritario⁷, un mito de un realismo en el que se pedía lo imposible y la necesidad de superar un tiempo gris y mezquino, donde, como se ha dicho, unos pocos

4 Ver, por ejemplo, Pérez-Prendes, José Manuel, “Sobre la ley de Autonomía Universitaria”, *El País*, 6 de enero de 1980, en https://elpais.com/diario/1980/01/06/sociedad/315961201_850215.html.

5 Habermas, Jürgen, *Facticidad y Validez*, Trotta, Madrid, 1998, p. 470.

6 Ver, por ejemplo, Hernández Fradejas, Fernando, *Los catedráticos de las Facultades de Derecho en el primer franquismo (1936-1945)*, Aranzadi / Civitas, Pamplona, 2022.

7 Ver García de Enterría Martínez-Carande, “La autonomía universitaria” *op. cit.*, p. 10.

maestros operaban en el erial⁸, y que había que dejar atrás si se quería que la Universidad desempeñara su verdadera función social.

De forma que el “mito democrático” descansaba en la idea de acuerdo con la cual, la incorporación de la democracia a la Universidad, con la participación de todos los sectores, era la panacea que permitiría resolver todos los problemas universitarios. Y el “democratismo”, en la idea de que cuanto mayor participación estudiantil, el funcionamiento de la universidad sería mejor. Ninguno de los dos asertos era cierto, aunque la democracia universitaria era un paso necesario para poner las bases para su buen funcionamiento. Así se señalaba en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU) de 1983, donde se decía:

“Así pues, si la Constitución española hace imperativa la reforma, ésta es también imprescindible para que la Universidad pueda rendir a la sociedad lo que tiene derecho a exigir de aquélla, a saber: calidad docente e investigadora; algo que, sin embargo, sólo podrá ofrecer si le garantizan condiciones de libertad y de autonomía, pues sólo en una Universidad libre podrá germinar el pensamiento investigador, que es el elemento dinamizador de la racionalidad moderna y de una sociedad libre.”

El modelo democrático se ha caracterizado por basarse en el autogobierno de la Universidad, la autonomía universitaria reconocida constitucionalmente, y en un sistema de equilibrio de poderes entre tres órganos fundamentales: el Rector con el equipo rectoral, como órgano ejecutivo de gestión; la Junta de Gobierno/Consejo de Gobierno, como órgano fundamental de adopción de acuerdos y normas; y el Claustro Universitario, como órgano de control de la gestión. Todo ello bajo la supervisión del Consejo Social, cuyas limitadas funciones han perseguido sin embargo garantizar que el servicio público de la enseñanza superior sirviera a los intereses generales⁹. Así lo decía también el preámbulo de la LRU:

8 Ver, por ejemplo, Morán, Gregorio, *El maestro en el erial: Ortega y Gasset y la cultura del franquismo*, Tusquets, Barcelona, 1998.

9 Aunque en algunos momentos, los Consejos sociales hayan servido más bien a intereses espurios de sus Presidentes o de los propios consejeros. Aquí se recuerda a un Presidente del Consejo Social que invitaba a almorzar a los profesores de la Universidad que tenían lazos familiares entre sí, a

“Por ello, esta Ley está vertebrada por la idea de que la Universidad no es patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria, sino que constituye un auténtico servicio público referido a los intereses generales de toda la comunidad nacional y de sus respectivas Comunidades Autónomas. A ello responden la creación de un Consejo Social, que, inserto en la estructura universitaria, garantice una participación en su gobierno de las diversas fuerzas sociales, así como la función de ordenación, coordinación y planificación que se atribuyen al Consejo de Universidades. A ello responde también la flexibilidad que se otorga a las Universidades para ser útiles a la Comunidad en la que se insertan, poniendo así al servicio de las mismas toda su capacidad creativa e investigadora. A ello responde, finalmente, el que el control del rendimiento y la responsabilidad sean, en definitiva, la contrapartida de la autonomía y del privilegio y beneficio que implica el acceso a la Universidad y la adquisición de un título académico.”

Y de igual modo lo señalaba con un acento distinto el preámbulo de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU) de 2001:

“Es una Ley de la sociedad para la Universidad, en la que ambas dispondrán de los mecanismos adecuados para intensificar su necesaria y fructífera colaboración.

Constituye así el marco adecuado para vincular la autonomía universitaria con la rendición de cuentas a la sociedad que la impulsa y la financia. Y es el escenario normativo idóneo para que la Universidad responda a la sociedad, potenciando la formación e investigación de excelencia, tan necesarias en un espacio universitario español y europeo que confía en su capital humano como motor de su desarrollo cultural, político, económico y social.”

La LOU expresaba una mayor voluntad de control y de limitación de la autonomía universitaria que en la práctica se vería plenamente ejercitada a partir de 2012, como consecuencia de la crisis económica, la llamada Gran Recesión, y los controles presupuestarios y en la contratación de personal puestos en práctica por el Estado y las Comunidades Autónomas,

un Secretario “perpetuo” del Consejo Social, que se negaba a dejar el cargo, y a consejeros con empresas que perseguían utilizar su cargo en el Consejo Social para hacer negocio.

durante casi una década, a través, entre otros mecanismos, de la tase de reposición del profesorado¹⁰. Uno de los principales problemas que se suscita con la autonomía universitaria es precisamente el de la responsabilidad de la Universidad, que para ciertos autores, pese a estos antecedentes, se trata de una cuestión sin resolver¹¹.

Desde la perspectiva antes planteada, el artículo 13 de la LRU (1983) organizaba los órganos de la Universidad, colocando al Claustro Universitario entre los principales órganos colegiados:

“1. Los Estatutos de las Universidades deberán establecer, como mínimo, los siguientes órganos:

a) Colegiados: Consejo Social, Claustro Universitario, Junta de Gobierno, Juntas de Facultades. de Escuelas Técnicas Superiores y de Escuelas Universitarias y Consejos de Departamentos y de Institutos Universitarios.

b) Unipersonales: Rector, Vicerrectores, Secretario General, Gerente, Decanos de Facultades y Directores de Escuelas Técnicas Superiores, de Escuelas Universitarias, de Departamentos Universitarios y de Institutos Universitarios.”

También el artículo 13 de la LOU (2001) se dedicaba a los “órganos de gobierno y representación” de las Universidades públicas, recogiendo, como no podía ser de otro modo, al Claustro Universitario:

“Los Estatutos de las Universidades públicas establecerán, como mínimo, los siguientes órganos:

10 Ver las posiciones al respecto de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas, en CRUE, “Propuestas”, *Universidad 2030*, 22 de octubre de 2020, en <https://www.crue.org/propuestas-universidad-2030/>. En relación con el Personal Docente e Investigador, por ejemplo, “Acabar con la tasa de reposición”, en https://www.crue.org/wp-content/uploads/2021/06/VERTICAL_27_PDI.pdf; y “Más autonomía para la gestión de los recursos humanos”, en https://www.crue.org/wp-content/uploads/2021/06/VERTICAL_28_PDI.pdf.

11 Ver, por ejemplo, Ignacio, Torres Muro, “El gobierno de las universidades contemporáneas: entre la autonomía y la responsabilidad”, en Gavara De Cara, Juan Carlos (ed), *La autonomía universitaria: Un reconocimiento constitucional entre la aplicación práctica y la configuración legislativa*, Bosch, Madrid, 2018, pp. 21-23.

a) Colegiados: Consejo Social, Consejo de Gobierno, Claustro Universitario, Junta Consultiva, Juntas de Facultad, de Escuela Técnica o Politécnica Superior y de Escuela Universitaria o Escuela Universitaria Politécnica, y Consejos de Departamento.

b) Unipersonales: Rector, Vicerrectores, Secretario general, Gerente, Decanos de Facultades, Directores de Escuelas Técnicas o Politécnicas Superiores, de Escuelas Universitarias o Escuelas Universitarias Politécnicas, de Departamentos y de Institutos Universitarios de Investigación.

La elección de los representantes de los distintos sectores de la comunidad universitaria en el Claustro Universitario, en las Juntas de Facultad o Escuela, y en los Consejos de Departamento, se realizará mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Los Estatutos establecerán las normas electorales aplicables.”

Con todo, un detalle no menor diferenciaba la regulación de 2001 de la de 1983, al colocar esta última en el orden de los órganos al Consejo de Gobierno por delante del Claustro Universitario, mientras en la de 1983, la Junta de Gobierno aparecía por detrás del Claustro. El mensaje no podía de ser más claro: se quería colocar en prioridad de relevancia al Consejo de Gobierno por encima del Claustro Universitario. La LOU, significativamente, sería calificada de “Contrarreforma” universitaria¹².

La llamada LOMLOU, la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, únicamente incluiría un añadido a la frase *in fine* del último párrafo arriba recogido, haciendo un párrafo autónomo, pero sin alterar la regulación de 2001:

“Los estatutos establecerán las normas electorales aplicables, las cuales deberán propiciar en los órganos colegiados la presencia equilibrada entre mujeres y hombres.”

12 Ver, por ejemplo, Arroyo, Luis et al., *Contrarreforma de la Universidad: la LOU, una oportunidad perdida*, Universidad de Castilla-La Mancha, Ciudad Real, 2002.

II. EL PAPEL DEL CLAUSTRO UNIVERSITARIO: LA REGULACIÓN LEGAL

La previsión de la LRU, de 1983, en su artículo 15, llevaba al Claustro Universitario a la posición del “máximo órgano representativo de la comunidad universitaria”:

“1. El Claustro Universitario, que será presidido por el Rector, es el máximo órgano representativo de la comunidad universitaria, al que corresponderá, en todo caso, la elaboración de los Estatutos, la elección del Rector y la aprobación de las líneas generales de actuación de la Universidad.

2. Su composición y funciones serán determinadas por los Estatutos y habrán de ser profesores tres quintos de sus miembros, como mínimo.”

Esa fórmula de “máximo órgano representativo de la comunidad universitaria” sería mantenida en la LOU, de 2001, pero, como dijimos, desplazado detrás del “Consejo de Gobierno” al artículo 16:

“1. El Claustro Universitario es el máximo órgano de representación de la comunidad universitaria. Estará formado por el Rector, que lo presidirá, el Secretario general y el Gerente, y un máximo de trescientos miembros.

Le corresponde la elaboración de los Estatutos y las demás funciones que le atribuye la presente Ley.

2. 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 de la iniciativa llevará consigo la disolución del Claustro y el cese del Rector que continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Rector. El procedimiento será establecido por los Estatutos.

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.

3. Los Estatutos regularán la composición y duración del mandato del Claustro, en el que estarán representados los distintos sectores de la comunidad universitaria. Al menos, el cincuenta y uno por ciento de sus miembros serán funcionarios doctores de los cuerpos docentes universitarios.

4. Las elecciones de representantes del Claustro en el Consejo de Gobierno se llevarán a cabo por y entre los propios miembros de cada uno de los sectores elegibles.”

La regulación de la LOMLOU, de 2007, vino a simplificar en alguna medida la redacción del artículo 16 y a adaptarla a las nuevas previsiones establecidas en otros artículos:

“1. El Claustro Universitario es el máximo órgano de representación de la comunidad universitaria. Estará formado por el Rector, que lo presidirá, el Secretario General y el Gerente, y un máximo de 300 miembros. Le corresponde la elaboración de los estatutos, la elección del Rector, en su caso, y las demás funciones que le atribuye esta Ley.

2. Cualquiera que fuese la forma de elección, el Claustro podrá convocar, con carácter extraordinario, elecciones a Rector a iniciativa de un tercio de sus componentes y con la aprobación de dos tercios. La aprobación de la iniciativa llevará consigo la disolución del Claustro y el cese del Rector, que continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Rector. El procedimiento será establecido por los estatutos. 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 su votación.

3. Los estatutos regularán la composición y duración del mandato del Claustro, en el que estarán representados los distintos sectores de la comunidad universitaria. En todo caso, la mayoría de sus miembros serán profesores doctores con vinculación permanente a la universidad.

4. Las elecciones de representantes del Claustro en el Consejo de Gobierno se llevarán a cabo por y entre los propios miembros de cada uno de los sectores elegibles.”

La configuración del Claustro Universitario fue siempre una cuestión en debate. La LRU, la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, exigía que fuesen profesores como mínimo 3/5 de sus miembros, la LOU exigía que “al menos, el cincuenta y uno por ciento de sus miembros serán funcionarios doctores de los cuerpos docentes universitarios”, y la LOMLOU aligeraba la exigencia al establecer que “la mayoría de sus miembros serán profesores doctores con vinculación permanente a la universidad”. Estos cambios se traducirían en modificaciones estatutarias, en las que se establecía una pugna por ampliar espacios de representación de determinados sectores, como los estudiantes o los profesores no numerarios, en su momento, etc.

En las normas legales de regulación de la Universidad establecidas en el período democrático, la LRU, la LOU y la LOMLOU, la principal diferencia en la regulación del Claustro Universitario ha estado en su función en relación con la elección al Rector de la Universidad, de modo que esa era una de sus principales competencias en la LRU, en su artículo 18:

“1. El Rector, máxima autoridad académica de la Universidad, ostentará la representación de la misma, ejercerá su dirección, ejecutará los acuerdos del Claustro Universitario, de la Junta de Gobierno y del Consejo Social, y le corresponderán, en general, cuantas competencias no hayan sido expresamente atribuidas a otros órganos de la Universidad.

2. El Rector será elegido por el Claustro Universitario entre los Catedráticos de Universidad que presten servicios en la misma y nombrado por el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma. Los Estatutos regularán la duración de su mandato y la posibilidad de su reelección y revocación.”

Esa competencia se suprimiría 2001, en la LOU, trasladando la elección a la comunidad universitaria en su totalidad, con votos ponderados por sectores, en el artículo 20:

“Artículo 20. Rector.

1. El Rector es la máxima autoridad académica de la Universidad y ostenta la representación de ésta. Ejerce la dirección, gobierno y gestión de la Universidad, desarrolla las líneas de actuación aprobadas

por los órganos colegiados correspondientes y ejecuta sus acuerdos. Le corresponden cuantas competencias no sean expresamente atribuidas a otros órganos.

2. El Rector será elegido por la comunidad universitaria, mediante elección directa y sufragio universal libre y secreto, entre funcionarios del cuerpo de Catedráticos de Universidad, en activo, que presten servicios en ésta. Será nombrado por el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma.

Los Estatutos regularán el procedimiento para su elección, la duración de su mandato y los supuestos de su sustitución en caso de vacante, ausencia o enfermedad.”

Esa redacción se modificaría en 2007, en la LOMLOU, estableciendo, facultativamente para cada universidad, la posibilidad de que la competencia pudiera volver al Claustro Universitario o mantenerse en la comunidad universitaria en su totalidad, también en el artículo 20:

“Artículo 20. Rector.

1. El Rector es la máxima autoridad académica de la Universidad y ostenta la representación de ésta. Ejerce la dirección, gobierno y gestión de la Universidad, desarrolla las líneas de actuación aprobadas por los órganos colegiados correspondientes y ejecuta sus acuerdos. Le corresponden cuantas competencias no sean expresamente atribuidas a otros órganos.

2. El Rector será elegido por el Claustro, o por la comunidad universitaria mediante elección directa y sufragio universal, según indiquen los estatutos de cada universidad, entre funcionarios en activo del Cuerpo de Catedráticos de Universidad que presten servicios en ella. Los estatutos regularán también el procedimiento para su elección, la duración de su mandato y los supuestos de su sustitución en el caso de vacante, ausencia o enfermedad.

En el caso de que la elección del Rector corresponda al Claustro, para ser proclamado Rector será necesario que un candidato o candidata obtenga en primera votación más de la mitad de los votos a candidaturas emitidos válidamente. Si ningún candidato la alcanza, se procederá a una segunda votación a la que sólo podrán concurrir los dos candidatos con mayor número de votos en la

primera votación, y será elegido Rector el candidato que obtenga más votos.

El Rector o la Rectora será nombrado por el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma.”

En realidad, esa diferencia entre la elección por el Claustro Universitario o por la Comunidad Universitaria en su totalidad, ocultaba la finalidad política del partido del gobierno en 2001 de intentar que una elección abierta, fuera del Claustro, pudiera beneficiar a sus intereses políticos, lo que en realidad no parece que haya resultado necesariamente así. Aunque es cierto que la elección en el Claustro permitía que la existencia de pactos, acuerdos y compromisos con grupos de claustres, al tratarse de un cuerpo electoral más pequeño, pudiera facilitar comportamientos clientelares.

Sin embargo, la que parece la principal función del Claustro, el control de la acción de gobierno, al ser el máximo órgano universitario y tener como competencias, por ejemplo, la elaboración de las líneas directrices de gobierno de la Universidad, ha sido en la práctica una función discutida y problemática, pues ha basculado, a nuestro juicio, entre lo que podemos llamar, un cierto “democratismo” universitario y un verdadero riesgo de inoperancia, como pasaremos a examinar.

III. LA PRÁCTICA: EL DEMOCRATISMO UNIVERSITARIO Y EL RIESGO DE INOPERANCIA

Si nos acercamos al desarrollo de las normas legales por las universidades, nos encontramos que los Estatutos universitarios han sido en determinados casos expresión, dentro del marco legal, de las pugnas internas entre sectores y grupos de poder.

Precisamente, la publicación en el BOE, el 31 de julio de 1985, de los Estatutos de la Universidad de Valladolid de 1985, dejaba vacío el artículo 66 de los Estatutos, sobre la composición del Claustro, al no haberse cumplido las exigencias legales, y debió establecerse un procedimiento especial para completarlo (la publicación del BOE dice expresamente “sin contenido”)¹³. El procedimiento seguido para aprobar el contenido de esos artículos, que

13 Ver en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-15886>.

no habían pasado el control de legalidad, no cumplió las exigencias procedimentales, pues se habían aprobado por un sector del Claustro sin el quorum y las mayorías exigidos por el Reglamento del Claustro, lo que recurrimos en alzada un pequeño grupo de estudiantes claustrales¹⁴, pero por razones diferentes optamos por no acudir al contencioso administrativo (buena parte de los recurrentes ya se habían licenciado), y finalmente, la nueva redacción del artículo 66, publicada en el BOE de 17 de enero de 1986, que ya cumplía la LRU decía así:

“Artículo 66.

El Claustro universitario estará. compuesto por una representación de Profesores, Ayudantes, estudiantes y personal de administración y servicios con la siguiente distribución porcentual:

- Profesores: 60 por 100.
- Estudiantes: 30 por 100.
- Personal de administración y servicios: 10 por 100”¹⁵.

La Junta de Gobierno, antes de cada elección, y en función del número de Ayudantes existentes, asegurará la representación de los mismos asignándoles un porcentaje de representación que no excederá del 2 por 100, y que será detráido del porcentaje atribuido en el artículo 189 a los estudiantes del tercer ciclo.”

Nótese cómo se evitaba considerar “profesores” a los Ayudantes y cómo su representación terminaba por asignarse no del porcentaje del profesorado, sino detrayéndose de la representación de los estudiantes de tercer ciclo.

En cuanto a las competencias del Claustro, el artículo 67 decía expresamente:

“Artículo 67.

Son competencia del Claustro Universitario:

- a) Elegir y remover al Rector.

14 Era, en ese momento, alumno de tercero de Derecho y claustral estudiantil.

15 Ven en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-4022>.

- b) Aprobar y modificar el Reglamento de funcionamiento.
- c) Elaborar los Estatutos de la Universidad.
- d) Aprobar las líneas generales de actuación de la Universidad.
- e) Conocer del informe anual del Rector.
- O Nombrar la Comisión de Garantías.
- g) Formular y manifestar la opinión de la comunidad universitaria en los asuntos en los que sea consultado por el Consejo Social, la Junta de Gobierno o el Rector.”

El poder del Claustro fue bastante limitado en la práctica durante este período y la cláusula que bloqueaba la reforma estatutaria en el artículo 201 por la exigencia de 2/5 de los miembros para su aprobación¹⁶, sólo pudo ser superada con la aprobación de la LOU y el mandato legal de llevar a cabo unos nuevos Estatutos universitarios en adaptación al nuevo marco legal.

La reforma de los Estatutos llevada a cabo 18 años después, con la elaboración de los Estatutos de 2003¹⁷, llevaría aparejado el cambio de la norma sobre la composición del Claustro, que decía así:

“Artículo 74.

El Claustro universitario estará formado por el Rector, que lo presidirá, el Secretario General y el Gerente, y trescientos miembros electos de los que:

- a) El cincuenta y uno por ciento, 153 claustrales, serán funcionarios doctores de los cuerpos docentes universitarios.

La distribución del número de claustrales de estos cuerpos electorales se realizará de forma directamente proporcional al número de miembros totales de cada uno de ellos en la universidad:

- a. Catedráticos de Universidad.
- b. Profesores Titulares de Universidad.

16 Nótese que entre las competencias sólo se menciona la elaboración de los Estatutos, pero, significativamente no su reforma, un olvido que tiene un claro significado inconsciente.

17 BOE de 20 de febrero de 2004, en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2004-3173>.

- c. Catedráticos de Escuelas Universitarias.
- d. Profesores Titulares de Escuelas Universitarias doctores.
- b) El once por ciento, 33 claustrales, pertenecerán a los cuerpos docentes de funcionarios no doctores y al personal docente e investigador contratado. De éstos, al profesorado funcionario y al personal docente e investigador contratado a tiempo completo le corresponderán 30 claustrales, distribuidos en proporción directa al número de miembros totales de cada subconjunto en la Universidad; y al personal docente e investigador contratado a tiempo parcial le corresponderán 3 claustrales.
- c) El veintiocho por ciento, 84 claustrales, pertenecerán al sector de los estudiantes, de ellos dos serán estudiantes de Tercer Ciclo.
- d) El diez por ciento, 30 claustrales, serán representantes del personal de administración y servicios, distribuidos en proporción directa al número de miembros totales de personal funcionario y personal laboral incluido en la Relación de Puestos de Trabajo de la Universidad.”

Los Ayudantes dejaban de ser considerados “estudiantes” y se integraban dentro de la representación singular reservada a los profesores funcionarios no doctores y a los contratados.

Las competencias del Claustro se incrementaron en una verdadera pretensión de dotarlo de contenido y funciones de control:

“Artículo 75.

Son competencias del Claustro Universitario:

- a) Aprobar y modificar el Reglamento interno.
- b) Elaborar y reformar los Estatutos de la Universidad.
- c) Elegir a los miembros del Consejo de Gobierno en representación de los distintos sectores del Claustro.
- d) Conocer y debatir las líneas estratégicas y programáticas de actuación de la Universidad.
- e) Conocer y debatir el informe anual del Rector.

- f) Elegir a los miembros de la Comisión de Reclamaciones.
- g) Aprobar el Reglamento orgánico del Defensor de la comunidad universitaria.
- h) Elegir y, en su caso, remover al Defensor de la comunidad universitaria.
- i) Conocer y debatir el informe anual del Defensor de la comunidad universitaria.
- j) Recabar del Rector información sobre cualquier aspecto de su gestión y, en general, de la actividad universitaria.
- k) Formular recomendaciones, propuestas y declaraciones institucionales, así como debatir los informes que le sean presentados y valorar la gestión de los órganos y servicios de la Universidad.
- l) Formular y manifestar la opinión de la comunidad universitaria en los asuntos en los que sea consultado por el Consejo Social, el Consejo de Gobierno o el Rector.
- m) Asumir cualesquiera otras que le sean atribuidas por los presentes Estatutos y las restantes normas aplicables.”

El incremento de competencias, ¿fue en verdad un cambio cualitativo en su función? ¿El mencionado “equilibrio de poderes”, en el que el Claustro debía ejercer el control, se mejoró?

En cuanto a la dinámica interna de la Universidad, el viejo autoritarismo de los catedráticos clásicos, que ejercían desde los cargos de Directores de Departamento, y las prácticas clientelares de estos con los rectorados afines, se fue cambiando por juegos de poder de grupos y sectores con intereses comunes, en una dialéctica en la que el viejo poder de los catedráticos clásicos se diluyó, pero fue sustituido por una dinámica de poder de grupos y sectores.

El papel del Claustro en lo relativo al control no mejoró, a mi juicio, sustancialmente y, en ciertos casos, donde no se había desarrollado una verdadera oposición a prácticas poco edificantes de algún Rector, y ni siquiera se habían denunciado en el Claustro, fue en las campañas electorales donde emergieron y, en consecuencia, las que llevaron a la derrota del Rector que ocupaba el cargo.

El verdadero problema ha estado, por tanto, a nuestro juicio, en la capacidad o incapacidad del Claustro para desempeñar su función de control del ejercicio de gobierno por el Rectorado y el Consejo de Gobierno.

En realidad, durante largo tiempo, la falta de verdadero control se sustituyó por lo que hemos llamado el “democratismo” universitario, en el sentido de que al Claustro se llevaban en ruegos y preguntas cuestiones de indudable interés social, como el matrimonio entre personas del mismo sexo o las reivindicaciones LGTB, pero que confundían el verdadero papel del Claustro Universitario. Los movimientos asamblearios estudiantiles no entendieron en muchos momentos la relevancia de la función del Claustro y de las instituciones universitarias, desnaturalizándolas, y dejando de desempeñar un efectivo papel de control de la acción de gobierno. Esto llevó, a nuestro juicio, a un auténtico riesgo de inoperancia del Claustro como instrumento de control.

Donde el Claustro, en este período, sí desempeñó una función de oposición, pero no de control, cuando había malestar frente al Rector gobernante, fue en la reforma estatutaria, pues el sector que se oponía al Rectorado conseguía bloquear la reforma estatutaria y dos Rectores fracasaron en la modificación de los Estatutos y un tercero ni siquiera lo intentó.

La última reforma de los Estatutos de la Universidad de Valladolid, en 2020, después de los señalados múltiples intentos fallidos desde 2009, volvió a modificar, por imperativo legal, la composición del Claustro universitario, en el siguiente sentido¹⁸:

“Artículo 73. Composición.

El Claustro universitario estará formado por el Rector, que lo presidirá, el Secretario General y el Gerente, y trescientos miembros electos de los que:

- a) El cincuenta y cinco por ciento, 165 claustrales, serán profesores doctores con vinculación permanente a la Universidad. La distribución del número de claustrales de este cuerpo electoral se realizará de forma directamente proporcional al número de miembros totales de cada una de las categorías de profesores en él incluidos.

18 BOE de 22 de enero de 2021, en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-909>.

- b) El siete por ciento, 21 claustrales, pertenecerán a los cuerpos docentes de funcionarios no doctores y al personal docente e investigador contratado. De estos, al profesorado funcionario y al personal docente e investigador contratado a tiempo completo le corresponderán 19 claustrales, distribuidos en proporción directa al número de miembros totales de cada subconjunto en la Universidad; y al personal docente e investigador contratado a tiempo parcial le corresponderán 2 claustrales.
- c) El veintiocho por ciento, 84 claustrales, pertenecerán al sector de los estudiantes, de ellos dos serán estudiantes de doctorado.
- d) El diez por ciento, 30 claustrales, serán representantes del personal de administración y servicios, distribuidos en proporción directa al número de miembros totales de personal funcionario y personal laboral incluido en la Relación de Puestos de Trabajo de la Universidad.”

El baile de miembros se produce en el sector del profesorado, dejándose intactos los representantes de los estudiantes y del Personal de Administración y Servicios. Ahora, como consecuencia del cambio producido por la LOMLOU, se computan los profesores doctores con vinculación permanente a la Universidad, ya no sólo los cuerpos docentes universitarios doctores, y quedan a parte los funcionarios y contratados no doctores.

En lo relativo a las competencias del Claustro, el artículo correspondiente tiene en la actualidad el siguiente contenido:

“Artículo 74. Competencias.

Son competencias del Claustro Universitario:

- a) Aprobar y modificar su Reglamento interno.
- b) Elaborar y reformar los Estatutos de la Universidad.
- c) Elegir a los miembros del Consejo de Gobierno en representación de los distintos sectores del Claustro.
- d) Conocer y debatir las líneas estratégicas y programáticas de actuación de la Universidad.
- e) Conocer y debatir el informe anual del Rector.

- f) Establecer cuantas comisiones estime oportunas para el desarrollo de sus funciones y determinar su composición.
- g) Realizar la convocatoria extraordinaria de las elecciones a Rector, de acuerdo con el procedimiento establecido en estos Estatutos.
- h) Elegir a los miembros de la Comisión de Reclamaciones.
- i) Aprobar el Reglamento orgánico del Defensor de la comunidad universitaria.
- j) Elegir y, en su caso, remover al Defensor de la comunidad universitaria.
- k) Conocer y debatir el informe anual del Defensor de la comunidad universitaria.
- l) Recabar del Rector información sobre cualquier aspecto de su gestión y, en general, de la actividad universitaria.
- m) Formular recomendaciones, propuestas y declaraciones institucionales, así como debatir los informes que le sean presentados y valorar la gestión de los órganos y servicios de la Universidad.
- n) Formular y manifestar la opinión de la comunidad universitaria en los asuntos en los que sea consultado por el Consejo Social, el Consejo de Gobierno o el Rector.
- o) Asumir cualesquiera otras que le sean atribuidas por los presentes Estatutos y las restantes normas aplicables.”

Con la incorporación de las nuevas competencias f) y g), en realidad no se producen cambios sustanciales en la actuación del Claustro. En el tránsito de unos Estatutos a otros, se ha producido la especial situación de la epidemia del coronavirus, sin que pueda decirse que el Claustro haya tenido un particular protagonismo en la gestión y el control de la actividad de gobierno en este caso. Existen, sin embargo, situaciones especiales en un contexto singular que consideramos están produciendo una nueva necesidad de pensar y repensar el papel del Claustro como instrumento de control de la actividad de gobierno de la Universidad, que pasamos a ver a continuación.

IV. LA NECESIDAD DE REPENSAR EL MODELO DEMOCRÁTICO EN EL CONTEXTO DEL IMPERIO TECNOLÓGICO-BUROCRÁTICO

Como decimos, hay nuevas circunstancias especiales que deben considerarse y que tienen relevancia en el gobierno de la Universidad y que exigen una consideración especial.

Tienen que ver con el cambio tecnológico y con la hiperburocratización de la Universidad, de los procesos y de la gestión¹⁹. La hiperburocratización tecnológica ha venido también con los nuevos sistemas de evaluación de la docencia y la investigación, hasta un punto que puede ser capaz de ahogar la actividad que persigue controlar²⁰. El proceso de Bolonia ha traído unos mecanismos formalistas y formalizados de actuación que en ocasiones sirven exclusivamente para contentar al controlador²¹, así como los sistemas de evaluación de la investigación y de los proyectos burocratizan la actividad y la gestión. El poder tecnológico no admite control democrático, se impone por la fuerza de los hechos. El cambio de los procedimientos en papel por procedimientos digitales ha tenido como consecuencia el traslado de responsabilidad a investigadores y docentes, en una suerte de “pasificación” del Personal Docente e Investigador. Lo digital se constituye en una forma de ejercer el poder enormemente eficaz y con grandes dificultades de contestación. El formulario pasa a sustituir a la norma jurídica, aunque se halle mal configurado, y transforma a la norma jurídica en requisitos de tratamiento electrónico integrados en la aplicación digital. Es el poder de los gestores administrativos que lo conforman y ni siquiera el responsable rectoral de cada rama controla en muchos casos el proceso.

19 Ver, por ejemplo, Hibou, Béatrice, *La burocratización del mundo en la era neoliberal*, Dado, Madrid, 2020.

20 Ver, por ejemplo, Ordine, Nuccio, “El caballo de Troya en la Universidad”, *El País*, 3 de noviembre de 2022, en <https://elpais.com/opinion/2022-11-03/el-caballo-de-troya-en-la-universidad.html>.

21 Ver, por ejemplo, nuestro Vicente Blanco, Dámaso Javier, “Las reformas universitarias en Europa y España y su significado”, en Coral Almeida, Byron; y Represa Pérez, Fernando (coords.), *Natura, Cultura y Desarrollo: retos en perspectiva latinoamericana*, Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Manta, 2017, pp. 19-86.

En relación con ello, está el poder de los gestores administrativos en la toma de decisiones de política universitaria (Jefes de Servicio y Jefes de Negociado), decisiones que en realidad deberían corresponder a los cargos políticos. Cada vez más, por razones que tiene que ver en ocasiones con la contingencia de los equipos rectorales, por la complejidad de determinados procesos o por prácticas burocráticas que han establecido una singular interpretación restrictiva de una concreta norma jurídica (por ejemplo, por razones que responden al beneficio, interés o comodidad del gestor administrativo, para facilitar o simplificar su trabajo o incluso su posición), las decisiones se adoptan en no pocas ocasiones autónomamente por los responsables administrativos, incluso sin conocimiento del responsable político. Llegan incluso a adoptarse decisiones políticas “disfrazadas” de decisiones técnicas o de decisiones jurídicas. En muchos casos, esas prácticas crean obstáculos y dificultades a la actividad universitaria; por poner varios ejemplos, en el ámbito internacional, de reconocimiento de titulaciones extranjeras para el acceso de extranjeros a Másteres o doctorados, en la gestión de los títulos propios, o en la propia gestión del doctorado, con las bajas temporales de los doctorandos por enfermedad o con las cotutelas. La política a seguir en casos como estos debería determinarla los órganos de dirección, no los funcionarios que sean Jefes de Servicio o de Negociado. Los Claustros universitarios, generalmente, no han entrado a controlar la actividad de gobierno ante este tipo de situaciones que se imponen como un problema real de gestión y de funcionamiento de las universidades. Aparecen, en apariencia, como situaciones aisladas y coyunturales, cuando hoy constituyen un problema que en muchos casos es la regla.

¿Es posible repensar el modelo democrático para que el Claustro desempeñe una función virtuosa en aras del buen funcionamiento de la Universidad? El coste del tiempo y el esfuerzo de control por parte de los claustales es verdaderamente grande y desincentiva su ejercicio eficaz, si se quiere desempeñar un control real y, en el caso del profesorado, ante las ingentes tareas de docencia, investigación y gestión que se acumulan en la actividad ordinaria.

El Claustro sigue siendo el “máximo órgano representativo de la comunidad universitaria”, de forma que es preciso buscar fórmulas que le permitan desarrollar su función de modo real y operativo.

En el *Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU)*, actualmente en trámite en el Parlamento²², se establece una nueva norma proyectada sobre el Claustro, con el siguiente tenor:

“Artículo 45. El Claustro Universitario.

1. El Claustro Universitario es el órgano de máxima representación y participación de la comunidad universitaria.

2. Las funciones fundamentales del Claustro son:

a) Elaborar y proponer la aprobación o la modificación de los Estatutos de la universidad, así como de los reglamentos de centros y estructuras y de otras normas.

b) Debatir y realizar propuestas de política universitaria para que sean elevadas al Equipo de Gobierno. Cuando estas propuestas puedan tener un carácter normativo se elevarán al Consejo de Gobierno.

c) Elaborar y modificar su reglamento de funcionamiento.

d) Elegir a los representantes del Claustro en otros órganos de gobierno de la universidad.

e) Convocar, con carácter extraordinario, elecciones a Rector o Rectora a iniciativa de un tercio de sus componentes, que incluya, al menos, un 30 por ciento del personal de los cuerpos docentes universitarios funcionarios y Profesoras y Profesores Permanentes Laborales. La aprobación de la iniciativa por al menos dos tercios del Claustro conllevará su disolución y el cese del Rector o Rectora, que continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Rector o de la nueva Rectora. Si la iniciativa no fuese aprobada, ninguno de los solicitantes podrá participar en la presentación de otra iniciativa de este carácter hasta transcurrido un año desde su votación.

f) Ejercer cualquier otra función que establezcan los Estatutos de la universidad.

3. Los Estatutos establecerán la duración del mandato y el número de componentes del Claustro, siendo miembros natos de este órga-

22 Ver *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, 1 de julio de 2022, núm. 111-1, pp. 1-58, en https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-111-1.PDF.

no el Rector o Rectora, que lo presidirá, el Secretario o Secretaria General y el o la Gerente. Los Estatutos de cada universidad establecerán los porcentajes de representación del personal docente e investigador no permanente, estudiantado y personal técnico, de gestión y de administración y servicios, asegurando un mínimo del 25 por ciento de representación del estudiantado. El personal de los cuerpos docentes universitarios funcionarios y Profesoras y Profesores Permanentes Laborales tendrá una representación del 51 por ciento de los miembros del Claustro.”

En un solo artículo se recogen, definición, competencias, ahora “funciones”, y composición.

Sorprenden varias cuestiones de su redacción. Primero, que se trasladen al Claustro las competencias de aprobar y modificar “los reglamentos de centros y estructuras”, antes funciones del Consejo de Gobierno, con lo que se busca acentuar su papel legislativo. Segundo, que sean los Estatutos los que vayan a establecer la duración del mandato del Claustro y del Rector y que no sea la Ley la que lo establezca de modo uniforme, como era hasta ahora. Y tercero, un nuevo porcentaje de representación para el personal docente e investigador funcionario y permanente laboral del 51 por ciento del Claustro. En este último caso, parece que lleva a una paulatina equiparación entre el personal de los cuerpos docentes universitarios y el personal laboral permanente.

En realidad, la norma no realiza un cambio sustancial, aunque la ampliación de la competencia para la aprobación de los reglamentos “de centros y estructuras”, augura un claro incremento del trabajo del Claustro en un terreno que no implica un verdadero control de la acción de gobierno.

Hemos querido, desde la perspectiva del papel central del Claustro Universitario en el equilibrio de poderes de la Universidad, mostrar en este trabajo una panorámica que se concretara con la experiencia que conocemos de la Universidad de Valladolid, que pensamos es suficientemente representativa de los vaivenes y procesos por los que ha transitado la universidad española en su totalidad.