**OBSERVACIONES DE LA CONFERENCIA DE CONSEJOS SOCIALES DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS A LA CONSULTA ELEVADA POR EL MINISTERIO DE UNIVERSIDADES PARA UNA NUEVA LEY ORGÁNICA DE UNIVERSIDADES: “LA UNIVERSIDAD QUE QUEREMOS”.**

**1. GOBERNANZA Y ESTRUCTURA UNIVERSITARIA.**

**El modelo de nueva gobernanza universitaria que queremos: la reforma estructural.**

*Consideraciones previas.*

La Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas (CCS) siempre se ha posicionado en defensa de una transformación profunda del actual modelo de gobernanza con alcance generalizado para el conjunto del sistema universitario español. Ahora sigue defendiendo esta solución ideal como mejor vía para afrontar las deficiencias generales que soportan nuestras universidades, puesto que es lo que se ha hecho en otros países europeos y lo que debiera hacerse también en el nuestro.

Para reformar en profundidad la gobernanza de la Universidad española, las modificaciones legislativas que se introduzcan en materia de estructuras y formas de gobierno han de afectar, no solo al tamaño, competencias y funciones de los órganos, sino también al tipo de autogobierno del que se hace uso en el ejercicio de la autonomía universitaria y que es, en esencia, lo que define la naturaleza y características del *modelo* de gobernanza. En puridad, no puede implantarse un *nuevo modelo* si se mantiene el viejo tipo de autogobierno de carácter endógeno, que configura los centros de decisión a partir del voto exclusivo o mayoritario de los propios universitarios, provocando que en los procesos de toma de decisiones, por mucha voluntad de cambio que se tenga, pese más la defensa de los intereses internos que la satisfacción de las demandas sociales. El tipo de autogobierno que modula la praxis decisoria interna de las universidades es, realmente, el núcleo básico sobre el que giran todos los demás aspectos referidos a la gobernanza universitaria, por lo que cualquier intento de reforma que no entre a fondo en el tratamiento de esta cuestión, que es *el cambio de modelo*, resultará superfluo o vano a la larga, por mucho aderezo modernizador del que se revistan los órganos de gobierno. Todo ello preocupa a los Consejos Sociales tras el proceso de consulta iniciado por el Ministerio para la elaboración de una nueva Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU).

Para acometer la reforma de la gobernanza universitaria en España, basta con que los cambios normativos que se introduzcan se conduzcan por los mismos derroteros que han seguido las modificaciones introducidas en las estructuras universitarias de otros países europeos de nuestro entorno. Estas reformas han operado, por lo general, en dos ámbitos complementarios: por una parte, la articulación de órganos de gobierno estables, compuestos mayoritariamente por miembros externos a la universidad, con plena capacidad para la designación de rectores y, por designación de éstos, los decanos, y dotados de mayor grado de profesionalización; por la otra, el reforzamiento de la autonomía universitaria mediante procesos de desregulación normativa de forma paralela al establecimiento de sólidos sistemas de control interno y rendición de cuentas. Los cambios en una de esas direcciones son tan imprescindibles como los de la otra si se quiere avanzar decididamente hacia la pretendida modernización interna de la universidad española, no pudiéndose adoptar unos elementos prescindiéndose de los otros, pues la articulación de todos ellos es lo que proporciona coherencia al modelo y, además, lo que lo hace viable de cara a lograr el propósito de mejorar la productividad social y el posicionamiento competitivo de las universidades en la sociedad del conocimiento. Ese es el nuevo modelo que queremos los consejos sociales, el que se está generalizando en Europa, de forma integral y no solo parcial.

*Características generales.*

En consecuencia, el nuevo modelo de gobernanza de las universidades españolas debería tener las siguientes características definitorias:

* *Reforzamiento de la autonomía universitaria con paralelo fortalecimiento de la rendición de cuentas y de la responsabilidad social en el ejercicio de la gobernanza*, entendiendo que los compromisos derivados de la adopción de tales principios no deben ser solo institucionales, sino asumidos por todos los órganos y todas las unidades.
* *Adopción de un marco regulatorio flexible* tanto en la legislación específica de las universidades como en la que les afecte como entidades públicas, al objeto de facilitar los procesos de desburocratización internos e incrementar las capacidades de adaptación a los cambios del entorno y de dar respuesta a los requerimientos sociales.
* *Profesionalización de la alta dirección universitaria* con exigencia de requerimientos de cualificación gestora y/o asunción de compromisos formativos para optar al desempeño de responsabilidades de gobierno.
* *Separación clara de las responsabilidades académicas respecto de las gestoras*, de manera que tanto la dirección académica como la organizativa puedan ser ejercidas con mayor grado de dedicación y desde la competencia profesional reconocida en cada campo de actuación.
* *Incremento de las capacidades ejecutivas de los órganos unipersonales de gobierno*, unido al desempeño de sus responsabilidades con arreglo a un programa de objetivos sujeto a evaluación de resultados.
* *Prevalencia de la representación de los intereses sociales y stakeholders* en el máximo órgano colegiado de gobierno de la universidad para reforzar su dimensión de servicio público y reducir el peso de los intereses corporativos en las decisiones institucionales.
* *Reducción del número y tamaño de órganos de gobierno y de representación* al mínimo necesario para el desarrollo de los cometidos que tengan encomendados, al objeto de garantizar la operatividad en su funcionamiento y agilizar la toma de decisiones.
* *Delimitación clara de las competencias y funciones de los órganos colegiados*, concentrando los procesos de toma de decisiones en aquellas instancias que tengan encomendadas atribuciones de carácter ejecutivo.
* *Existencia de unas direcciones académicas coherentes en las unidades docentes e investigadoras*, de forma que se asegure la corresponsabilidad, el alineamiento corporativo y la coherencia de planteamientos en el despliegue de la acción de gobierno.
* *Adopción de una estructura administrativa moderna y flexible, s*ujeta a unidad de mando pero sin encorsetamientos en su funcionamiento interno, de forma que se pueda interactuar tanto horizontal como transversalmente entre las distintas unidades de gestión y entre estas y las unidades académicas.
* *Implantación efectiva de un sistema de gestión eficiente de los recursos económicos y humanos* que permita la fijación de objetivos con evaluación de resultados así como asignaciones presupuestarias y retribuciones variables ligadas a su grado de ejecución.

*Reformulación de los órganos de gobierno y representación.*

La implantación del nuevo modelo de gobernanza definido en el apartado anterior requiere una modificación sustancial de las estructuras organizativas y decisorias de las universidades españolas, actualmente caracterizadas por su gran rigidez normativa, su escasa porosidad externa y su elevada propensión a la dilución de las responsabilidades internas. Los cambios han de afectar a la composición, sistema de elección y funciones de todos los órganos de gobierno y representación, tanto a nivel institucional como en las unidades docentes e investigadoras, así como a las relaciones que se producen entre ellos y, desde luego, a su grado de apertura a la sociedad y al alcance que ha de tener la participación externa en los procesos de toma de decisiones; y, de forma general, a las prácticas y culturas asociadas a la conducción de los procesos de toma de decisiones de forma autogestionaria. Se trata, por tanto, de revisar completamente la concepción misma del gobierno universitario, de propiciar un cambio de cultura organizativa, para lo cual resulta fundamental –como en todo modelo de gobernanza— la articulación de un nuevo organigrama interno habilitado de nuevos mecanismos de funcionamiento.

En lo que atañe a la estructura superior de gobierno y representación de las universidades, las líneas generales que podrían seguirse se sistematizan en los siguientes puntos:

1. Un único Consejo de Gobierno o de Administración como máximo órgano de gobierno que asumiera la toma de decisiones estratégicas de la institución. Debería estar presidido por una personalidad de reconocido prestigio social externa a la comunidad universitaria, que pudiera designar el parlamento de la Comunidad Autónoma correspondiente a través de una mayoría reforzada de dos tercios y teniendo en cuenta criterios de elegibilidad objetivos –a través de un estatuto jurídico que garantice su conocimiento, cualificación y experiencia en materia universitaria; su compromiso de dedicación y ausencia total de antecedentes o compromiso político–, que permitan dejar completamente al margen los intereses de poder. Este órgano, para que sea operativo, tendría una composición reducida que, en principio, podría situarse entre 15 y 21 miembros, entre los cuales se incluirían, además del Presidente, una representación mayoritaria de los intereses sociales, una representación significativa de la estructura organizativa interna y los tres cargos que designara el propio Consejo para desempeñar las funciones de Rector, Gerente y Secretario General como órganos unipersonales de dirección institucional. Dicho Consejo desempeñaría las funciones que actualmente se reparten entre los consejos de gobierno y los consejos sociales, aunque reforzadas en su capacidad decisoria de carácter estratégico y descargadas de las decisiones operativas, al modo que funcionan los consejos de administración de otras universidades europeas y organizaciones públicas y privadas.
2. Un Rector al frente de las máximas responsabilidades académicas que ejerza de *primus inter pares* de la comunidad académica y sea la cabeza visible de la Universidad en su proyección social. La máxima autoridad académica debería ser designada por el Consejo de Gobierno o de Administración a través de un sistema flexible, en el que inicialmente se atendieran las propuestas de nominación que le pudiera elevar el Claustro Universitario, aunque dejando libertad de acción al máximo órgano de gobierno para que, en caso de que tales propuestas no se ajustaran a los requerimientos necesarios para la consecución de los objetivos institucionales, pudiera iniciar un proceso de selección por concurso de méritos o por cooptación para la designación del Rector más idóneo, ya fuera miembro de la propia universidad o de cualquier otra, tanto española como extranjera, con la condición de que reuniera los requisitos indispensables de reconocimiento científico y probada capacidad gestora para el ejercicio de su función como *primus inter pares* de la comunidad académica.
3. Unos órganos unipersonales para asumir las responsabilidades ejecutivas de dirección institucional, entre los cuales estarían el Gerente y el Secretario General, nombrados por el Consejo de Gobierno a propuesta conjunta del Presidente de este órgano y del Rector, así como un número no superior a cinco vicerrectores, nombrados directamente por el Rector y con encomienda de funciones exclusivamente académicas. Todos ellos configurarían el Equipo Rectoral de la Universidad bajo el liderazgo del Rector, quien rendiría cuentas ante el Consejo de Gobierno. El Gerente, por su parte, además de dirigir la administración y los servicios de gestión de Universidad en lo que atañe a sus cuatro grandes áreas de actuación (gestión económica y financiera, de recursos humanos, de sistemas de información y de infraestructuras e instalaciones), garantizaría la adecuada intercomunicación entre el Equipo Rectoral, de composición y carácter académico, y el Equipo Gerencial que configurara bajo su liderazgo, rindiendo cuentas, al igual que el Rector, ante el Consejo de Gobierno.
4. Unos órganos colegiados de dirección académica que, en ejecución de las directrices institucionales fijadas por el Consejo de Gobierno, asumieran la responsabilidad de la toma de decisiones operativas en los ámbitos relacionados con las misiones básicas de la Universidad (la docente, la investigadora y la contribución al desarrollo socio-comunitario de su entorno de actuación). Estos órganos, que en principio podrían ser dos básicos (el Consejo de Docencia y Aprendizaje y el Consejo de Investigación, Desarrollo e Innovación) y algún otro complementario que determinara la propia Universidad en función de sus necesidades específicas y en el ejercicio de su autonomía, estarían presididos por el Rector y en él se integrarían, en número similar al del Consejo de Gobierno, además del vicerrector o vicerrectores del área y el Secretario General, una representación mayoritaria de la estructura organizativa interna con competencias en el ámbito de que se trate, una representación de los colectivos internos implicados (PDI, PAS, estudiantes, investigadores contratados...) y, también, una representación de los intereses sociales afectados, compuesta por al menos un miembro externo del Consejo de Gobierno y las personalidades que este órgano cooptara relacionadas con los respectivos ámbitos de actuación, ya fuera la formación y el empleo universitario (empresas, profesionales y sectores públicos empleadores) para el Consejo de Docencia y Aprendizaje, o relacionados con la transferencia de conocimientos y tecnología a los sectores productivos (empresas contratantes de I+D+i, centros de I+D+i colaboradores, servicios interfaz de cooperación público-privada...) para el Consejo de Investigación, Desarrollo e Innovación.
5. Un Claustro Universitario a modo de Senado Académico, como máximo órgano de participación interna, al objeto de que haga llegar a los Consejos Académicos y al Consejo de Gobierno, a través del Rector, propuestas e inquietudes de los colectivos representados, especialmente las que estén relacionadas con el desenvolvimiento de las actividades universitarias y las condiciones en que éstas se prestan.

**Hacia el modelo que queremos desde el que tenemos: la reforma flexible**

*Planteamiento de partida*

Somos conscientes de que en los momentos actuales, ante la evidencia de unos hechos que demuestran el continuo empantanamiento de toda tentativa de reforma profunda en el sentido descrito anteriormente, en el que se lograría el completo alineamiento con los modelos existentes en otros países europeos de nuestro entorno, puede abogarse por una *solución transitoria* que, sin provocar una alteración completa de las actuales estructuras universitarias, permita ensayar su paulatina transformación desde el ejercicio de la autonomía universitaria responsable. Se trata, básicamente, de introducir una buena dosis de flexibilidad en la normativa universitaria básica sobre gobierno y representación de las universidades, quebrando su actual rigidez de modelo único de gobierno mediante una modificación legislativa puntual que ampare tanto la continuidad del régimen de gobierno vigente como la implantación y el desarrollo de otros más innovadores que vayan avanzando hacia el nuevo modelo caracterizado en el apartado anterior.

De la flexibilización de la gobernanza universitaria viene hablándose desde hace ya algún tiempo en nuestro país, teniendo aparentemente mayores posibilidades de suscitar más consensos que cualquier otra propuesta cerrada. En los momentos actuales, pues, parecería revelarse como una salida plausible para superar el actual estado de inacción en torno a la reforma universitaria. Si esta parece improbable que pueda darse al unísono y de forma generalizada a corto plazo, al menos con esta propuesta se le da una oportunidad para que pueda ir abriéndose paso poco a poco, especialmente en aquellas universidades o sistemas universitarios autonómicos que, reuniendo condiciones propicias para ello, deseen explorar a fondo las formas de autogobierno más acordes con las tendencias de nuestro entorno con el fin de mejorar su posicionamiento en la sociedad global del conocimiento.

*La cuestión clave del modelo flexible: los intereses sociales en el centro de toda reforma.*

En cualquier caso, las diversas proposiciones realizadas hasta ahora, por muy dispares que sean, tienen un mismo punto de partida: todas ellas reconocen que el futuro gobierno de la universidad debe tener una representación de los intereses sociales con capacidad efectiva de intervención en la toma de decisiones internas. La existencia de este mínimo común denominador en las propuestas de reforma que hasta ahora se han barajado para la universidad española nos está revelando que "la participación de la sociedad en la universidad", esa noción que surgió en 1983 de la mano de la Ley de Reforma Universitaria, dando origen a la creación de los actuales consejos sociales, por cuestionada que fuera entonces, al cabo del tiempo se ha convertido en una necesidad insoslayable que ya nadie pone en duda. Y detrás de esta constatación está, desde luego, una concepción genérica de universidad asumida por todos: *la universidad debe estar al servicio de la sociedad*.

Para abundar un poco más en esta idea, basta recordar el sentido y contenido que los consejos sociales tienen en el ordenamiento jurídico vigente. La Ley Orgánica de Universidades de 2001, modificada en 2007, al desarrollar su Título III, "Del Gobierno y representación de las Universidades", precisa claramente la naturaleza y funciones del consejo social. En cuanto a su naturaleza, lo concibe como el órgano de participación de la sociedad en la universidad que debe ejercer como elemento de interrelación entre la sociedad y la universidad. Y en lo que se refiere a sus funciones, establece que al Consejo Social le corresponde la supervisión de las actividades de carácter económico de la universidad y del rendimiento de sus servicios y promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la universidad. En la legislación actual, pues, la supervisión de la actividad universitaria y la promoción de la colaboración de la sociedad con la universidad constituyen los cometidos esenciales de los consejos sociales.

Además, la inclusión de estos órganos en la estructura de gobierno universitario tiene su fundamento en los dos principios básicos que informan toda la ley, recogidos en su título preliminar. De una parte, la consideración que se hace de la universidad como servicio público, con unas funciones investigadoras, docentes y de transferencia y difusión del conocimiento orientadas al servicio de la sociedad. De la otra, la propia concepción de autonomía universitaria que desarrolla la norma, al precisar que su ejercicio exige y hace posible que docentes, investigadores y estudiantes cumplan con sus respectivas responsabilidades en orden a la satisfacción de las necesidades educativas, científicas y profesionales de la sociedad, así como que las Universidades rindan cuentas del uso de sus medios y recursos a la sociedad.

En suma, todas las actividades universitarias han de tener como fundamento esencial el servicio a la sociedad, y su desarrollo en el marco de un régimen específico de autonomía universitaria debe orientarse a la satisfacción de las necesidades sociales. Bajo estos supuestos, los actuales consejos sociales están concebidos como un órgano de gobierno más de la universidad al que se le encomienda la salvaguardia de esa primacía que deben tener los intereses sociales en su desenvolvimiento interno y en su proyección externa, siendo los encargados de canalizar tanto la rendición de cuentas de la universidad a la sociedad como la colaboración de ésta en el sostenimiento de la universidad.

Dicho esto, para responder con cierto fundamento de causa a la cuestión planteada por el Ministerio de Universidades, referida a los consejos sociales, se hace necesario partir de un mínimo análisis de la situación real en que nos encontramos actualmente. Y con este propósito, la valoración de la experiencia acumulada hasta ahora por estos órganos en el desempeño de sus cometidos puede servirnos de gran ayuda para orientar la reflexión colectiva sobre lo que debería ser objeto de mejora o cambio en la reforma de la gobernanza universitaria.

Es necesario reconocer, de entrada, el gran avance que se ha producido en el funcionamiento de los consejos sociales durante los últimos tiempos. Sin duda alguna, hoy estos órganos tienen un alcance más amplio, profundo y sistemático del que pudieron tener en los primeros momentos de su trayectoria, allá por los años ochenta y noventa del siglo XX. Al fortalecimiento de sus funciones ha contribuido el propio proceso de consolidación de los consejos sociales como órganos internos de la universidad. Su intervención activa en los procesos decisorios claves para la institución ha sido progresivamente asumida por la comunidad universitaria hasta lograr su plena normalización. Además, desde 2010 los consejos sociales han logrado tener representación en las instancias consultivas de la política universitaria del Estado, lo cual ha reforzado su capacidad de interlocución con los poderes públicos.

El logro de este reconocimiento interno y externo ha sido facilitado por el adecuado uso que los propios consejos sociales han hecho de sus indudables ventajas comparativas en relación a otras instancias, debido a su composición mayoritariamente externa a la propia universidad. Nos referimos a su capacidad para distanciarse del conflicto interno y ofrecer enfoques neutrales; a la facilidad para conectar con los grupos de interés externos y hacer llegar a la universidad los requerimientos sociales; a la confluencia de aspiraciones con los equipos rectorales y los poderes públicos en la búsqueda de la excelencia y la eficiencia universitarias; a las prevenciones mantenidas ante cualquier intento de instrumentalización política de estos órganos, tanto por dentro como desde fuera de la universidad; y también, a su potencial para aportar un cúmulo de experiencias profesionales, empresariales e institucionales que ayudan a mejorar la dirección y gestión de la universidad.

Por otra parte, y simultáneamente a su proceso de consolidación, el funcionamiento de los consejos sociales a nivel operativo ha mejorado notablemente de un tiempo a esta parte. Los cambios han sido especialmente palpables desde el momento que los responsables de estos órganos se asociaron en torno a la Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas en 2005. Desde entonces han podido compartir experiencias, unificar criterios de actuación, definir orientaciones precisas y aplicar procedimientos estandarizados comunes que han sido muy útiles para su labor cotidiana. Tal es así que, afortunadamente, hoy ya disponemos de varias guías y herramientas de trabajo que facilitan la actuación de estos órganos en aspectos tales como la aprobación del presupuesto y las cuentas anuales, el seguimiento de la actividad económica y financiera, la elaboración de planes de auditoría interna o el uso de indicadores para rendir cuentas de la actividad universitaria. Es de justicia reconocer el importante avance que se ha realizado hasta ahora tanto en la función supervisora como en materia de relaciones universidad-sociedad, de la misma forma que también se ha avanzado en la gestión universitaria.

Pero también es necesario advertir que, pese a estos importantes logros, los consejos sociales siguen teniendo a día de hoy grandes limitaciones para ejercer sus atribuciones de forma completa y óptima. Se trata de unas ataduras que son tanto operativas, de funcionamiento en el actual marco organizativo, como sistémicas, pues tienen bastante que ver con el sistema de gobierno que existe en las universidades públicas.

Por empezar con las primeras, el funcionamiento operativo de los consejos sociales y las interrelaciones que han de mantener con el resto de la estructura universitaria en el ejercicio de sus competencias apenas ha sido objeto de regulación para el conjunto del Estado. De hecho, la capacidad proactiva de los consejos sociales en los procesos de toma de decisiones de la Universidad está limitada por su ubicación al final de la cadena de decisión sin haber participado directamente en el proceso que ha conducido a su adopción, y además sin disponer de las fuentes de información, de estructuras o herramientas necesarias para ponderar en toda su complejidad su adecuación a las necesidades internas y las exigencias sociales. Esta limitación, además, ha de afrontarse con unos recursos humanos y materiales muy escasos, que en la mayor parte de las universidades se reducen a un secretario, un administrativo y una mínima asignación presupuestaria para gastos de funcionamiento. Por todo ello no es de extrañar que, en la práctica, la mayor parte de los acuerdos adoptados por estos órganos sean de mero refrendo de propuestas que se han elaborado y acordado previamente sin su intervención directa.

Esta limitación de alcance al desempeño de la función supervisora del Consejo Social ya ha sido puesta de relieve por el Tribunal de Cuentas. En su último informe de fiscalización de las universidades públicas (2015), al analizar los órganos de gobierno y representación, da cuenta de una preocupación creciente por los problemas en esta materia y por las insuficiencias en la normativa actual acerca del gobierno del conjunto de universidades. El informe apunta específicamente a la contradicción existente entre las atribuciones teóricas y las capacidades reales del Consejo Social, de la que se dice textualmente:

*De las actuaciones realizadas en este y en anteriores Informes del Tribunal de Cuentas, se ha observado la gran importancia y ambición con el que aparece respaldado este órgano en la normativa aplicable, lo que contrasta con el poder real decisorio del mismo en detrimento del Consejo de Gobierno, quien sí tiene verdaderas capacidades ejecutivas y de apoyo técnico para realizarlas. La composición y designación de los miembros del Consejo Social se considera acertada respecto de la pretendida participación de la sociedad en la universidad, especialmente a través de personalidades del mundo empresarial de la respectiva CA, pero tanto los medios, órganos de apoyo y propia finalidad de sus reuniones hace que se observe una necesidad de modificación legal de manera que el control atribuido a este órgano se residencie en un órgano con capacidades técnicas que aglutine a componentes tanto de la vida académica como de participación de la sociedad en la universidad.*

La indefinición normativa y la carencia de medios, pues, limitan la actuación de los actuales consejos sociales, y aún así estos han ido ampliando y mejorando el ejercicio de su función supervisora, especialmente en lo que se refiere a la aprobación de los presupuestos y las cuentas anuales. Pero todas las mejoras parciales que se puedan hacer en estos ámbitos en el contexto en que se desenvuelve la dirección y gestión de las universidades públicas --hay que decirlo claramente-- no son suficientes para garantizar que los intereses sociales prevalezcan en todas las decisiones internas que se toman en el ejercicio de la autonomía universitaria, que es lo que da pleno sentido a la existencia del órgano de participación de la sociedad en la universidad.

En el fondo de la cuestión, las limitaciones operativas apuntadas no son más que manifestaciones concretas de una limitación mayor, la sistémica, que tiene que ver con el actual modelo de gobernanza universitaria. Como han puesto de manifiesto la mayoría de los diagnósticos de situación realizados sobre el sistema universitario español en la última década, desde 1983 hasta ahora el gobierno de las universidades públicas se ha caracterizado por la proliferación de centros de decisión apoyados casi exclusivamente en el voto de los "estamentos" universitarios, todo ello en un marco regulatorio muy rígido. Las relaciones que se establecen entre electores y elegidos en este sistema, así como la dilución de responsabilidades en múltiples órganos unipersonales y colegiados, llevan a la inevitable consecuencia de que los intereses corporativos primen sobre el del servicio público de educación superior. Este particularismo de enfoque y método en la gestión universitaria, al que nadie puede sustraerse porque orienta los comportamientos colectivos, condiciona todo el quehacer universitario, desde la prestación de los servicios esenciales y la aplicación de los recursos económicos y humanos hasta el despliegue de las capacidades innovadoras en el tejido productivo y la proyección internacional.

Por tanto, en el caso de establecer un modelo flexible, sería oportuno potenciar considerablemente el papel de los actuales consejos sociales mediante el incremento de sus competencias de gobierno universitario en paralelo con la mejora de su composición y sistema de elección para poder exigir de sus miembros externos mayor dedicación y competencia en el desempeño de sus cometidos, así como dotarlos de más recursos humanos y materiales que les permita llevar a cabo su cometido.

**FINANCIACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

*Consideración previa.*

La modernización que precisa la universidad española debe asentarse sobre bases sólidas y duraderas para que tenga ciertas garantías de éxito. Por esto, precisamente, cobra capital importancia reformar al mismo tiempo las dos grandes traviesas que condicionan todo el quehacer universitario: el sistema de gobierno y el sistema de financiación. Sin lo primero, sin hacer más operativo y eficaz el gobierno de las universidades públicas, reduciendo la excesiva carga de autogestión desde la que se ejerce la autonomía universitaria y orientando decididamente los procesos de toma de decisiones internos hacia la satisfacción de los intereses sociales, resultaría incierto que el mayor esfuerzo financiero que haga la sociedad española en el sostenimiento de sus universidades públicas se canalizara hacia la consecución de los resultados deseados sin reproducir ineficiencias. Sin lo segundo, sin incrementar la parca inversión pública que este país destina a educación superior e I+D+i, planificando su progresivo acercamiento a los estándares internacionales y vinculándola en buena parte a la consecución de resultados, sería pretensioso esperar de las universidades que generen mayores beneficios sociales y compitan mejor a nivel internacional. Por ello no deben abordarse los problemas de financiación por la vía del mero incremento del gasto público sin propiciar simultáneamente una auténtica reconversión de las estructuras universitarias, especialmente en lo que atañe a centros docentes, departamentos y unidades de investigación, así como un redimensionamiento de la oferta de estudios para ajustarla a las necesidades reales de la sociedad, pues aquí radican las principales fuentes de ineficiencia interna.

*Mejora de la financiación universitaria.*

Teniendo en cuenta lo anterior, mejorar la financiación universitaria resulta esencial para propiciar el cambio interno de las universidades al objeto de que puedan convertirse en efectivos motores de transformación al servicio de la sociedad del conocimiento. Además, es preciso que las universidades dispongan de un marco estable de suficiencia financiera a medio plazo al objeto de que puedan planificar adecuadamente los recursos destinados al despliegue de las acciones estratégicas encaminadas a mejorar su posicionamiento competitivo y afrontar los grandes retos que actualmente tienen planteados, especialmente en materia de rejuvenecimiento de plantillas, transformación digital y procesos de internacionalización.

Para ello la CCS aboga por las siguientes medidas en materia de financiación:

* Considerar la financiación universitaria como un eje transversal esencial de la acción del Gobierno de España con el propósito de alcanzar, a través de un pacto de Estado social y político, que el gasto público en educación superior se sitúe en el 1,5% del PIB como objetivo de suficiencia financiera a alcanzar por el Sistema Universitario Español.

En esta línea, sería deseable aplicar el principio de la planificación racional requerida a las universidades a la propia reforma universitaria que se proyecta, de modo que se fijen los objetivos del reparto de los esfuerzos públicos/privados, así como de la contribución de cada administración en las aportaciones públicas, en términos de porcentaje de gasto del PIB, que ha de requerir el SUE reformado en un horizonte temporal a medio y largo plazo con el fin de asegurar la referida suficiencia, sostenibilidad y estabilidad financieras.

* Establecer una política progresiva en materia de precios públicos por prestación de servicios académicos y de becas y ayudas económicas al estudio universitario, articulando de forma coherente la relación que debe darse entre estos dos elementos inseparables (el binomio sistema de precios-sistema de becas) con el fin de que, por una parte, se garantice efectivamente el acceso a la educación superior para todos los españoles en igualdad de oportunidades, y por la otra, se module progresivamente la contribución de las familias al necesario esfuerzo financiero que requiere el sostenimiento de la enseñanza pública.

Somos conscientes de la controversia que puede generar este planteamiento, dado que en nuestro país se ha tendido excesivamente a hacer demagogia con los precios públicos. Pero hay que partir del reconocimiento de la profunda incoherencia que tiene el actual sistema: por una parte existen unos precios medio-altos de las enseñanzas (en función del tipo de título al que se opte y de la rama elegida) y por la otra disponemos de un raquítico sistema de becas, muy alejado de los estándares medios internacionales. Esto da lugar a una situación paradójica en el acceso a la educación superior: los estudiantes de familias con rentas bajas, que no pueden en ningún caso acceder a enseñanzas en las universidades privadas por su elevado precio, tienen que asumir en la enseñanza pública unos costes relativamente altos para sus disponibilidades económicas; los estudiantes de familias con rentas elevadas, en cambio, que pueden permitirse el abono de los altos precios en las universidades privadas, pueden acceder a los estudios en universidades públicas a un coste realmente marginal para sus disponibilidades económicas. Entendemos que resulta oportuno plantear una profunda reflexión sobre este tema, pero teniendo en cuenta todas las implicaciones que conlleva en cuanto al reparto de los esfuerzos financieros necesarios para el sostenimiento de la educación superior sin las penurias económicas que actualmente padecen las universidades públicas.

En este sentido, la CCS propone contemplar simultáneamente las dos dimensiones del binomio precios públicos/becas y ayudas al estudio:

* En precios públicos, determinar el coste real que tienen las enseñanzas universitarias sobre la base de un modelo estándar que no contemple las ineficiencias actuales para el conjunto del sistema y tenga en cuenta la necesaria ponderación de los diferentes niveles de renta territoriales; y sobre esa base, determinar el reparto porcentual de los esfuerzos financieros que corresponde hacer, respectivamente, al Estado y a las familias para poder establecer los precios públicos de referencia de las enseñanzas universitarias con criterios homogéneos en toda España. Los precios públicos resultantes, aunque sean elevados porque la enseñanza superior es costosa, no pueden suponer obstáculo alguno para el acceso a las enseñanzas universitarias porque la igualdad de oportunidades quedaría completamente asegurada con el segundo elemento del binomio: la política de becas.
* Estructurar un potente sistema de becas y ayudas al estudio que sea más estable, más simple y más compacto, lo cual implica necesariamente elevar el gasto público destinado a este concepto hasta alcanzar al menos el nivel medio de los países de la OCDE y, al mismo tiempo, replantear completamente las actuales modalidades de becas y los criterios para su concesión, de forma que ningún estudiante pueda verse privado de realizar estudios universitarios por dificultades económicas. Tal sistema debería, además, potenciar las becas-préstamo y las ayudas a la movilidad nacional e internacional, facilitar a los estudiantes simultanear estudios y trabajo a través de contratos a tiempo parcial, y habilitar una ventanilla única en la que colaboren el Ministerio, las comunidades autónomas y las universidades a la que puedan dirigirse los estudiantes para tramitar cualquier tipo de beca o ayuda, sea cual sea la entidad concesionaria y la modalidad a la que opten.
* Formular un modelo estándar de financiación de las universidades en los ámbitos de las comunidades autónomas mediante programas plurianuales de financiación basados en una financiación estructural que garantice la suficiencia financiera de la universidad y otra vinculada a parámetros objetivos para la asignación de recursos en los que progresivamente vaya disminuyendo la proporción entre una y otra fruto del incremento progresivo de este último componente de financiación.
* Establecer un fondo nacional dotado de suficientes recursos presupuestarios al objeto de conceder, mediante líneas de financiación de carácter competitivo, incentivos destinados a ejecutar programas de especialización universitaria, de reconversión de estructuras académicas e investigadoras y de adaptación de la oferta de titulaciones, regulando la necesaria participación activa de los agentes económicos y sociales del entorno de influencia en tales procesos.
* Llevar a cabo una nueva ley de mecenazgo que facilite la canalización de financiación privada hacia las universidades con el fin de que estas puedan diversificar sus fuentes de ingresos. Además, convendría considerar el incremento de las deducciones fiscales a las empresas por realización de actividades de I+D+i reguladas por contratos y convenios con universidades y centros públicos de investigación (ver estudio de la CCS en este sentido).
* Mejorar sustancialmente las retenciones de las universidades por *overheads* de proyectos de I+D+i, en los cuales deben imputarse todos los costes reales asociados a la utilización y mantenimiento de las infraestructuras universitarias y los equipamientos científicos.
* Implantar la contabilidad analítica en las universidades sin más dilaciones, así como un sistema de indicadores objetivos sobre los resultados de las actividades universitarias, si bien asegurando la calidad y fiabilidad de la información suministrada por las universidades mediante sistemas de verificación estandarizados.
* Establecer normas de progreso y permanencia serias que eviten las estancias prolongadas de estudiantes en la universidad con el fin de reducir las ineficiencias internas asociadas al fracaso académico.

*Potenciación de los sistemas de control interno y rendición de cuentas.*

De forma simultánea a la mejora de la financiación, es necesario potenciar los sistemas de rendición de cuentas y de control interno residenciando su dependencia en un órgano interno de la universidad con suficiente independencia respecto al cuentadante de la universidad, tal y como sugiere el Tribunal de Cuentas del Reino y diferentes Órganos de Control Externos a través de los informes de fiscalización realizados a las universidades. En esta dirección, es preciso advertir la situación anómala que se produce en la actualidad en la mayoría de las universidades públicas españolas, en que las unidades de control interno o servicios de intervención dependen de los órganos unipersonales de gobierno responsables de la gestión sometida a control o intervención pese a que la función supervisora de las actividades universitarias constituye una atribución encomendada por ley a los consejos sociales.

El reforzamiento de los mecanismos de rendición de cuentas de las universidades se podría llevar a cabo a través de:

1. La homogeneización de los indicadores de situación económico-financiera derivados de los sistemas de contabilidad presupuestaria y de costes junto a los de resultados de las actividades universitarias;
2. La estandarización de los procesos de rendición de cuentas a desarrollar por universidades y autoridades supervisoras;
3. La implantación de un sistema de control interno basado en la gestión del riesgo con planes plurianuales de auditoría interna que se fijen objetivos, asignen roles, delimiten responsabilidades y establezcan indicadores de resultados, todo ello estableciendo mecanismos fluidos tanto para alimentar el suministro de información como para retroalimentar las mejoras en la gestión a partir de los informes de control.
4. La definición más precisa del alcance que han de tener las auditorías externas y el papel que han de desempeñar en ellas el Tribunal de Cuentas del Reino y los órganos de control externo de las comunidades autónomas; así como la relación de estos órganos de supervisión pública con los servicios de control interno.
5. El aseguramiento de los principios de transparencia y publicidad en la difusión de los resultados de los procesos de rendición de cuentas para cada universidad y para el conjunto del sistema universitario español.

**DEL PERSONAL UNIVERSITARIO DOCENTE E INVESTIGADOR (PDI)**

*Consideración previa.*

Debemos partir haciendo referencia a que el personal docente e investigador es fundamental para el sistema universitario, debiendo desempeñar tanto labores docentes como de investigación.

En este sentido, es deseable revalorizar el papel que juega la meritocracia en el quehacer universitario y, dentro de ella, la centralidad que adquiere la actividad investigadora y de transferencia de conocimiento, componentes que deben enfatizarse no solo al proponer cambios para la selección de los recursos humanos, sino también al abordar las reformas en evaluación de la calidad, gobierno, financiación y enseñanzas, dando lugar a que la I+D+i sea tratada de forma transversal en todos estos ejes.

Por otro lado, la dedicación para cada una de estas funciones debe regularse desde la futura LOSU, evitando situaciones diferentes en el Sistema Público Universitario que supongan mínimas dedicaciones de parte del profesorado a la actividad docente. Todas las actividades del PDI (docencia, investigación y gestión universitaria) debe ser coherente con la dedicación laboral del resto de los empleados al servicio de las administraciones públicas, siendo en la actualidad 37,5 horas semanales.

Cualquier modificación que se aborde en torno a las figuras administrativas del PDI debe dejar atrás el carácter reglamentista, lo que significa dar pasos hacia una desregulación normativa en línea con la tendencia europea de ir hacia una mayor autonomía universitaria con responsabilidad social. En definitiva, la gestión de los recursos humanos no debe estar sometida a excesivas rigideces.

Por último, los procedimientos para seleccionar el PDI deben cambiarse, dando respuesta al principal problema que la sociedad percibe en materia de recursos humanos de las universidades, que es el exceso de endogamia corporativa en su seno.

*Aspectos específicos sobre la propuesta de nuevo Estatuto del PDI.*

En función de lo trasladado por la CCS al Ministerio de Universidades durante el trámite de audiencia iniciado en torno a un nuevo Estatuto del PDI, queremos resaltar las siguientes cuestiones:

* Si bien es necesario abrir una segunda vía para la contratación de profesorado estable (laboral), entendemos que esto debe hacerse propiciando la flexibilidad que, en teoría, ha de tener la condición de personal laboral, lo que requiere no asociar a esa figura a una carrera profesional paralela a la vía funcionarial. El acceso a nuevas figuras de "Profesor titular contratado" o "Catedrático contratado" planteada inicialmente en el reciente borrador de Estatuto del PDI, no pueden estar sometidas a los mismos procedimientos de acreditación que ahora existen para los cuerpos docentes universitarios (los titulares y catedráticos funcionarios), ya que mermarían la capacidad de las universidades para captar PDI de primera fila con independencia de su origen. Si se lleva a cabo lo propuesto inicialmente, se privilegiará una carrera profesional entroncada con la universidad desde su base (becarios pre y post doctorales / acreditación - doctores con contrato temporal / acreditación - titular contratado fijo / acreditación - catedrático contratado fijo), por lo que las universidades no podrán hacer contratos indefinidos a nacionales y extranjeros formados al margen del sistema académico sin estar estos previamente acreditados por ANECA o las agencias de evaluación autonómicas.
* Debería considerarse una nueva figura de profesor sustituto, a la que se accedería mediante una bolsa de trabajo después de superar un concurso, ya que daría solución al problema de las vacantes temporales que se producen como consecuencia de la suspensión temporal de la prestación de servicios con reserva de puesto de trabajo (por enfermedad de media y larga duración, situación de servicios especiales, excedencia temporal, etc.).
* Es necesario mejorar la regulación de la anterior figura de profesor asociado, precisando su condición de profesionales externos como especialistas de reconocida competencia que acrediten ejercer su actividad profesional principal fuera del ámbito académico universitario. Su dedicación a las tareas docentes debe ser parcial y deben tener un carácter temporal, pudiendo ser contratados por trimestre, semestre y año.
* También debe abordarse la sustitución de la antigua figura del profesor visitante por una nueva, con sistema retributivo al margen del general y con posibilidad de ser contratado a tiempo parcial o completo. Este sistema mejorará la situación actualmente existente, debiendo estudiarse el tiempo de la duración total de sus contratos.

Madrid, 26 de abril de 2021.