

LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA DESDE UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL*

José Luis Meilán Gil

Sumario:

I. Introducción. II. El concepto constitucional de autonomía. III. Delimitación y alcance de la autonomía universitaria. 1. Configuración en el ordenamiento jurídico. 2. Sujetos. 3. La autonomía como autonormación: los Estatutos de las Universidades. 4. Naturaleza. 5. Contenido y límites. 5.1. Libertad académica y autonomía universitaria. 5.2. Autonomía versus descentralización. 5.3. La organización del servicio público de la educación superior. 5.4. Contenido esencial y límites. IV. Proyección de la autonomía universitaria. A) Centros universitarios y títulos. B) Profesorado. C) La autoorganización. V. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

Una reflexión sobre la Universidad no puede soslayar la autonomía. Cualquiera que sea su formulación positiva e incluso el nombre que se la dé, la autonomía constituye una nota esencial a la institución universitaria.

De una u otra manera, dependiendo de las circunstancias históricas, del marco ideológico dominante, la institución que llamamos Universidad desde el siglo XIII ha debido defenderse de lo que genéricamente pudiera denominarse intromisiones e ingerencias injustificadas de los titulares del poder, para desarrollar sus funciones que se centran en la búsqueda y transmisión del saber, de la ciencia, con los presupuestos y consecuencias que ello conlleva.

Resulta obvio que eso que llamamos autonomía universitaria no se ha configurado desde la misma manera a lo largo de la historia y en los diferentes países. Independientemente de la actitud del titular del poder respecto de la Universidad, influye en ello la misma concepción de la Universidad, desde su propio interior. No es del caso ahora de exponer, aunque fuera muy sintéticamente, el modelo franco-español, el alemán o el americano, por referirme a la Universidad de la Edad contemporánea¹. Bastará recordar como el ideal de W. Von Humboldt, creador de la Universidad de Berlín, y de su Rector el filósofo Fichte predicando el aislamiento social y la libertad espiritual (*Einsamkeit und Freiheit*) que debería liberar de las “miserias de la vida burguesa”² contrasta con la concepción hoy dominante de una cre-

* Este trabajo se publicará en el libro homenaje a Ramón Martín Mateo.

¹ J.L. MEILÁN, *Universidad, Estado, Sociedad*, Universidad de Oviedo, 1995.

² Cfr. J.L. CARRO, *Polémica y reforma universitaria en Alemania*, libertad científica, Logestión, “*numerus clausus*”, Civitas, Madrid, 1976, pp. 24 y ss.

ciente relación entre la institución universitaria y la sociedad, que es ya un lugar común de informes y comentarios³.

La autonomía ha pasado en algunos ordenamientos como el español de ser el “principio oculto que ha permitido a las Universidades cumplir sus funciones esenciales bajo estructuras tan diversas y variables”⁴ a ser un precepto constitucional. Desde esta perspectiva se examinará aquí.

II. EL CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA

Resulta comunmente admitida la afirmación del carácter multívoco del término autonomía, que se aumenta al considerar los diferentes contextos constitucionales en que se utiliza⁵.

Ciñéndonos exclusivamente al texto constitucional, de la autonomía se habla en los artículos 2 y 143 y concordantes en relación con nacionalidades y regiones constituyibles en Comunidades Autónomas; en el 137 refiriéndose a éstas y a los municipios y provincias y respecto de estos entes locales, respectivamente, en los artículos 140 y 141; en el artículo 27,10 en relación con las Universidades (“se reconoce la autonomía de las Universidades en los términos que la Ley establezca”).

Esas son referencias explícitas de la Constitución a la autonomía. No es del caso indagar ahora si bajo el mismo concepto pueden acogerse los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales (art. 7 de la CE), a los que se reconoce constitucionalmente una contribución a “la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”, e incluso los partidos políticos (art. 6 de la CE) así como la diferencia respecto del concepto de inviolabilidad que se atribuye a las Cortes Generales (art. 66,3 de la CE) y la independencia del Poder Judicial (art. 117 de la CE).

El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad, desde el comienzo de su actividad, de pronunciarse sobre el sentido y alcance de la autonomía, fundamentalmente por lo que se refiere a esos elementos de la organización territorial del Estado que son los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas. La autonomía se relaciona con “una distribución vertical de poderes”, ya que “los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público” (S.TC. 2 febrero 1981), idea que se recoge en S.TC. de 14 de julio y se sintetiza en la de 28 de julio de 1981:

“La Constitución prefigura, como antes decíamos, una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito”.

Autonomía política, pues, la que corresponde a las Comunidades Autónomas y autonomía administrativa a los entes locales. Cualitativamente superior aquélla respecto de ésta ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales (S.TC. 14 de julio de 1981).

La autonomía se garantiza para cada entidad en función del criterio del respectivo interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad Autónoma. Ese interés garantizado constitucionalmente, constituye un núcleo irreductible en el que no se

³ Cfr. Informe Dearing, *La educación superior en la sociedad del aprendizaje*, julio 1997.

⁴ Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La autonomía universitaria*, RAP, 117 (1988), p. 11.

⁵ Cfr. J.L. MEILÁN, *La ordenación jurídica de las autonomías*, Ed. Tecnos, Madrid, 1988.

puede entrar sin violar la Constitución. Variará su extensión pero no podrá destruirse o ignorarse. El Tribunal Constitucional lo dejó sentado muy claramente en la sentencia de 28 de julio de 1981 sobre la Ley catalana de Diputaciones:

“La garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre”.

Por ello, concluirá el Tribunal Constitucional, la autonomía local ha de ser entendida como un derecho:

“La autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”.

Para su ejercicio hacen falta potestades y medios, autonomía financiera, como reconoce el artículo 142 de la Constitución, trátense de medios propios o ajenos:

“La Constitución no garantiza a las Corporaciones locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios –patrimoniales y tributarios- suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Lo que dispone es que estos medios serán suficientes pero no que hayan de ser en su totalidad propios” (S.TC. 2 de febrero de 1981).

Esa garantía constitucional preservará la autonomía local frente al Estado y frente a las Comunidades Autónomas, precisamente porque “es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado” (S.TC. 28 de julio de 1981). Por la misma razón, la fijación de las bases cuya competencia se corresponde al Estado (art. 149,1,1º de la Constitución) no puede conducir a la uniformidad:

“La fijación de estas condiciones básicas, no pueden implicar, en ningún caso, el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario”⁶.

Tal concepción de la autonomía –política y administrativa- se corresponde con la configuración del Estado como “compuesto por una pluralidad de organizaciones” (S.TC. 2 de febrero de 1981, entre otras).

De esa concepción de la autonomía pueden retenerse, al menos, dos ideas para lo que aquí interesa: la garantía constitucional y la existencia de un núcleo de intereses propios. A éstos se refería la S.TC. de 16 de noviembre de 1981 con estas palabras:

“Como tantos otros conceptos de la misma naturaleza en nuestro texto constitucional, el de los “intereses respectivos” de las Comunidades Autónomas, de los municipios o de las provincias, cumplen sobre todo la función de orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias precisos para gestionarlos”.

El reconocimiento constitucional de esos intereses exige potestades y competencias, sin las cuales aquél resultaría ilusorio. Así, ha podido decirse que la autonomía

⁶ Cfr. J.L. MEILAN, *La articulación de los ordenamientos local y autonómico*, REDA, 44, 1984, pp. 670-672.

implica “una determinada libertad de autodisposición sobre los asuntos o materias que afecten a los intereses propios o peculiares del ente en cuestión”⁷.

También ha de tenerse en cuenta que la autonomía constituye una respuesta distinta a la de la descentralización como principio de organización del Estado, en la línea de la “devolution of power” británica, en la que el sustrato real de la misma es algo más que el soporte formal de una personalidad jurídica distinta de la del Estado⁸.

III. DELIMITACIÓN Y ALCANCE DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

1. Configuración en el ordenamiento jurídico.

El artículo 27,10 de la Constitución “reconoce la autonomía de las Universidades en los términos que la ley establezca”. ¿De qué autonomía se trata? Pese al carácter multívoco del término, ¿existen unas notas comunes que permitan aplicar correctamente el término a todos los entes a los que la Constitución reconoce la autonomía?

No ha sido infrecuente en la doctrina asimilar la autonomía de la Universidad a la autonomía administrativa de los entes locales⁹, con lo que resultaría coherente la aplicación por razones de analogía de la doctrina sobre la autonomía de los entes locales a las Universidades¹⁰.

Conviene, sin embargo, recordar que, a diferencia de los entes locales –y por supuesto de las Comunidades Autónomas–, las Universidades no son elementos de la organización territorial del Estado, no son entes territoriales. Habría que situarlas en la dirección, pero más allá, a causa precisamente de la autonomía, de la descentralización por servicios tal como se configuró inicialmente y no en la línea falsamente homogeneizadora de la regulación de los organismos autónomos¹¹.

La afirmación cobra hoy especialmente relevancia en el marco de un Estado social y democrático de Derecho (art. 1º de la CE) que, como ha destacado la S.T.C. 18/1984 de 7 de febrero, “viene así a culminar una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado”.

Por último, la ubicación de la autonomía de las Universidades en la sección 1ª del capítulo 2º del título I de la Constitución dedicado a los derechos fundamentales, constituye otra diferencia con la autonomía local, sin que ahora precisemos su alcance¹².

⁷ J. LEGUINA-L. ORTEGA, *Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria*, REDA, 35 (1982), p. 549.

⁸ J.L. MEILÁN, *La articulación ...*, pp. 661-662.

⁹ J. LEGUINA y J. ORTEGA, *Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria*, REDA, 35, 1982, pp. 550 y 552-554: “no existe diferencia cualitativa alguna entre la autonomía de las Universidades y la autonomía de los entes locales”, p. 553.

¹⁰ J.M. ALEGRE, *En torno al concepto de autonomía universitaria*, REDA, 51, 1986, p. 374.

¹¹ A. ROYO VILLANOVA, *La nueva descentralización*, Valladolid, 1914, pp. 56-57: la descentralización de servicios, con una indudable base social, se opone a la descentralización regional, con la que se considera incompatible. Más detalles y bibliografía, en J.L. MEILÁN, op. cit., pp. 664-665.

¹² La autonomía de los entes locales se configura por el Tribunal Constitucional como una garantía institucional y no como un derecho fundamental, porque no tienen acceso al recurso de amparo, lo que podría explicarse en razón de que ello sí es posible –generalmente– para los partidos políticos que las gobiernan.

En todo caso habría que retener que, al menos, la autonomía universitaria supone la existencia de un núcleo de intereses propios –esencialmente indisponibles- y una garantía constitucional de la institución.

El precepto constitucional anteriormente transcrito contiene tres elementos esenciales. En primer lugar, la autonomía se **reconoce**. Puede entenderse legítimamente, por tanto, de acuerdo con una aproximación realista, que se trata de algo que el constituyente consideró existente, inherente a la realidad de la institución universitaria, que no nace en virtud de la decisión del legislador constitucional, que le precede cronológicamente, sin necesidad de configurarla como un derecho natural¹³. A favor de esta tesis está el cambio de redacción operado en el precepto que originariamente decía “la ley regulará la autonomía de las Universidades”¹⁴.

En segundo lugar, la autonomía se predica de cada Universidad, en singular, no de la institución universitaria, entendida como idea o conjunto de Universidades. Es la doctrina sentada por la S.TC. 26/1987, en contra de lo que se opinó por algún autor¹⁵ y de lo que, a veces, puede escucharse en un lenguaje no técnico.

En tercer lugar, el citado precepto constitucional hace referencia a la ley ordinaria que, en la actualidad, es la LRU (L.O. 8/1985 de 3 de julio).

Su artículo 2º enuncia como fundamento de la misma el “principio de libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, investigación y estudio”, lo cual “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”. El artículo 3 insiste en su apartado 1 en que las Universidades “desarrollan sus funciones en régimen de autonomía” (y de coordinación entre todas ellas), cuyo ámbito se explicita en la enumeración contenida en el apartado 2¹⁶, que se cierra con la expresión genérica “**cualquiera otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el artículo 1º**” de la LRU.

¹³ Tal identidad es innecesaria y por ello no es necesario luchar contra un maniqueo como hace O. ALZAGA, *La Constitución española*, Madrid, 1978, p. 264.

¹⁴ La S.TC. 26/1987 de 27 de febrero se hace eco de la intencionalidad de ese cambio, postulado por la Minoría Catalana y UCD: “En la redacción del anteproyecto la autonomía de las Universidades no se reconoce como un derecho y queda simplemente supeditada a la medida en que quiera reconocerse por ley. Esto nos parece un grave inconveniente que debe ser enmendado en el debate de la Comisión”.

¹⁵ T. RAMÓN FERNÁNDEZ, *La autonomía universitaria: ámbito y límites*, Civitas, Madrid, 1982, p. 55.

¹⁶ 2. En los términos de la presente Ley, la autonomía de las Universidades comprende:

- a) La elaboración de los Estatutos y demás normas de funcionamiento interno.
- b) La elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y administración.
- c) La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes.
- d) El establecimiento y modificación de sus plantillas.
- e) La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que ha de desarrollar sus actividades.
- f) La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación.
- g) La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia.
- h) La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes.
- i) La expedición de sus títulos y diplomas.
- j) El establecimiento de relaciones con otras instituciones académicas, culturales o científicas, españolas o extranjeras.
- k) Cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el artículo 1º de la presente Ley.

La autonomía universitaria ha de delimitarse conceptualmente en relación con el Estado y con las Comunidades Autónomas. Autonomía política y autonomía universitaria son “fenómenos independientes”, aunque históricamente es comprobable –y resulta comprensible– que aparezcan relacionados¹⁷. En todo caso, y desde un punto de vista práctico, como ha subrayado la S.TC. 26/1987 de 27 de febrero (f. 5), es preciso examinar a la hora de un posible conflicto la triple dimensión del reparto de competencias que constitucionalmente corresponden a la Universidad en razón de su autonomía, a la Comunidad Autónoma y al Estado.

Específicamente no aparece la enseñanza universitaria en los artículos 148 y 149 de la Constitución; sólo existe en el apartado 1,30 de este último artículo dedicado a las competencias exclusivas del Estado una referencia a los títulos y a las “normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución”.

La ubicación del artículo 27 de la C.E. ha servido de pie para calificar la autonomía universitaria como un derecho fundamental y, por tanto, requerir su desarrollo una Ley Orgánica (art. 81,1). Aquella calificación ha sido aceptada finalmente por el Tribunal Constitucional (S.TC. 26/87 de 27 de febrero)¹⁸, zanjando mayoritariamente, por el momento, una divergencia doctrinal de quienes sostenían aquella tesis (LEGUINA) y la de quienes optaban por configurar la autonomía como “garantía institucional” (ALEGRE). El disenso se ha manifestado incluso en el seno del Tribunal Constitucional (DÍEZ PICAZO)¹⁹.

Por deficiente que parezca la actual redacción del artículo 27,10 de la C.E. (NIETO), o por forzado que se considere el argumento de la ubicación del precepto en la Constitución (ALEGRE), la interpretación literal está a su favor (“el sentido gramatical de las palabras con que se enuncia –se reconoce– es más propio de la proclamación a un derecho que del establecimiento de una garantía”, S.TC. 26/1987), así como el proceso constituyente. Y no supone un obstáculo para el derecho fundamental una interpretación sistemática, sobre todo, cuando comunmente se acepta una cierta equivalencia en cuanto a los efectos jurídicos de una y otra tesis, como reconoce el propio Tribunal Constitucional:

“derecho fundamental y garantía institucional no son categorías jurídicas incompatibles o que necesariamente se excluyan, sino que buena parte de los derechos fundamentales que nuestra Constitución reconoce constituyen también garantías institucionales, aunque, ciertamente, existan garantías institucionales que, como por ejemplo la autonomía local, no están configuradas como derechos fundamentales” (S.TC. 26/87).

Consecuencias, nada baladíes, de la concepción de la autonomía universitaria como derecho fundamental son la exigencia de Ley Orgánica para su regulación, en cumplimiento de la remisión del artículo 27,10 de la C.E. a “La Ley”, con la exigencia de mayoría reformada que la misma requiere y que encuentra una limitación en el respeto del “contenido esencial” del derecho (art. 53,1 de la C.E.), así como el procedimiento del artículo 168 de la C.E. si se pretendiese negar aquel carácter de derecho fundamental. Más aún, tal derecho fundamental es susceptible del amparo ordinario y constitucional (art. 53,2 de la C.E. y disposición transitoria 2ª,2 de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional).

¹⁷ Cfr. A. NIETO, *Autonomía política y autonomía universitaria*, Revista del Departamento de Derecho Político, UNED, 5, 1979-80, pp. 77 y ss.

¹⁸ Cfr. F. LÓPEZ-JURADO, *La autonomía de las Universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.

¹⁹ En contra también L. MARTÍN-RETORTILLO, en *Derechos fundamentales y Constitución* (coautor I. de OTTO), Civitas, Madrid, 1988, p. 86, y más recientemente E. EXÓSITO, *La libertad de cátedra*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 274.

2. Sujetos.

Esa concepción de la autonomía universitaria conduce lógicamente a plantearse cuál es su sujeto. Este no es otro que la Universidad, cada Universidad, ya que la autonomía se reconoce referida a las Universidades (art. 27,10 de la C.E.) y no a la Universidad como institución abstracta o genérica, como se dijo anteriormente.

El reconocimiento de la personalidad jurídica de cada Universidad (art. 31 de la LRU) es una condición necesaria para ello, aunque no suficiente, como demuestra tal reconocimiento en la legislación preconstitucional (art. 63,3 de la Ley 4/1970 General de Educación). En ese sentido resultan contundentes las afirmaciones de los Magistrados DIEZ PICAZO, RUBIO LLORENTE y LATORRE, en sus votos particulares emitidos en la citada S.TC. 26/1987. En expresión del primero, la autonomía como derecho fundamental “tendrá que predicarse de la Universidad en su conjunto, considerada como persona jurídica, sin que pueda situarse dentro de ella, en un ámbito más reducido como es el de la **comunidad universitaria**”, por otra parte “carente de personalidad jurídica” (RUBIO LLORENTE).

En la propia LRU comunidad universitaria no se identifica con Universidad. Basta leer el artículo 14, que se refiere al Consejo Social, que se define como órgano de participación de la **sociedad** en la Universidad. Su párrafo 3 se refiere a la representación de los intereses sociales -la sociedad- (tres quintas partes) representantes que no podrán ser miembros de la comunidad universitaria.

La S.TC. 26/1987 de 27 de febrero al declarar inconstitucionales los originarios artículos 39,1 y 47,3 de la LRU explicita la diferencia y las consecuencias: dado que la representación minoritaria en el Consejo corresponde a la comunidad universitaria no puede atribuirse al Consejo Social “decisiones propias de la **autonomía universitaria**”, como serían la minoración o cambio de denominación o categoría de una plaza de funcionarios docentes y modificación de plantillas.

La cuestión no deja de ser importante para lo que aquí interesa, ya que ese reduccionismo que parcialmente practica la S.TC. 26/1987, dirigido a declarar la inconstitucionalidad de determinadas competencias del Consejo Social, tiene como fundamento jurídico una determinada concepción dogmática de la autonomía universitaria esencialmente ligada a la libertad de cátedra.

El Tribunal Constitucional manifiesta una contradicción. Para evitar la ingerencia del Consejo Social en la provisión de plazas de profesorado ha de afirmar que ello va en contra de la autonomía universitaria que se atribuiría a la comunidad universitaria. Pero, de otra parte, no sostiene que ésta sea el sujeto de la autonomía, sino la Universidad, de la que forma parte el Consejo Social como uno de sus órganos.

La solución podría venir de considerar que la autonomía de la Universidad contiene una serie de facetas que afectan a diferentes órganos. Así podría entenderse que en los supuestos contemplados en la citada S.TC. 26/1987 –artículos 39,1 y 47,3 de la LRU- fuese inconstitucional la intervención del Consejo Social, pero que no lo es su participación para la creación o supresión de centros²⁰.

²⁰ Partiendo de una concepción ordinalista F. LÓPEZ JURADO (op. cit., p. 55) habla de la autonomía de las “comunidades universitarias” como elemento integrante del ordenamiento de la Universidad, que no serían un sujeto contrapuesto al sujeto Universidad, lo que se explicaría porque tendría “prelación el grupo –el elemento plurisubjetividad- sobre el elemento organización”. En mi opinión, como se dice en el texto, puede explicarse más sencillamente.

3. La autonomía como autonormación: los Estatutos de las Universidades.

La autonomía sugiere inmediatamente la potestad de autonormación. Ésta se manifiesta paradigmáticamente en los Estatutos de las Universidades. Constituyen, como dice expresamente el artículo 3,2 de la LRU una manifestación de la autonomía de las Universidades (“la elaboración de los Estatutos y demás normas de funcionamiento interno”). Corresponde al Claustro universitario, “máximo órgano representativo de la comunidad universitaria”, tal elaboración (art. 15,1 LRU), con lo que nuevamente nos encontramos que la autonomía atribuida a la Universidad (art. 3,2 LRU) se ejerce por la comunidad universitaria con exclusión, por tanto, del Consejo Social.

Como dice la S.TC. 55/1988, de 23 de febrero, relativa a los Estatutos de la Universidad de Santiago de Compostela, “se trata de una potestad de autonormación entendida como la capacidad de un ente –en este caso la Universidad- para dotarse de su propia norma de funcionamiento o, lo que es lo mismo, de un ordenamiento específico y diferenciado sin perjuicio de las relaciones de coordinación con otros ordenamientos en los que aquél necesariamente ha de integrarse”.

En ese sentido, la S.TC. 106/1990 de 6 de junio ha subrayado que la competencia de las Universidades para elaborar sus propios Estatutos, como garantía de la autonomía universitaria, no puede “desorbitarse ... hasta el extremo de configurarla como una facultad tan absoluta que venga a constituir obstáculo insuperable al ejercicio de las potestades que confieren la Constitución y, en su caso, los Estatutos de autonomía al Estado y a las Comunidades Autónomas”.

Es así que a ellos corresponde “crear, organizar y modificar las estructuras básicas universitarias”; por tanto, producida la reorganización por Ley de la Comunidad Autónoma canaria, se “produce la necesidad inevitable” de que las Universidades “vengan obligadas a readaptar sus Estatutos y normas de funcionamiento interno a la nueva organización”, eso sí, “decidiendo libremente cada una de ellas sobre dicha readaptación”.

No es ciertamente un poder ilimitado, como tampoco el de las Comunidades Autónomas, pero tiene que ser **real y efectivo** porque supone el reconocimiento de unos **intereses propios**, que constituye un núcleo esencial de la institución que se corresponde con una **comunidad** de personas. Esto sucede en la autonomía política de las CC.AA., en la autonomía administrativa de las entidades locales y en la autonomía de las Universidades. Por eso, se entiende también la relación particularmente intensa -si no esencial- entre comunidad universitaria y autonomía. Todo ello justifica la calificación por el Tribunal Constitucional de los Estatutos como ordenamiento específico y diferenciado.

Los Estatutos son aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (art. 12,1 de la LRU) pero su control es sólo de legalidad; “no cabe, pues –dirá la S.TC. 55/1988- un control de oportunidad o conveniencia, ni siquiera de carácter meramente técnico dirigido a perfeccionar la redacción de la norma estatutaria”.

La referencia que el artículo 27,10 de la Constitución, al hablar de autonomía de las Universidades, hace a la ley (“en los términos que la ley establezca”) proporciona a ésta un específico papel.

Aceptada la constitucionalidad de la LRU por la S.TC. 26/1987 y concretamente de su artículo 12,1, habrá que admitir que los Estatutos de las Universidades han de ajustarse “a lo establecido” en la citada Ley. Los preceptos estatutarios no pueden ir en contra de lo establecido en la LRU. Los Estatutos de las Universidades tienen como límite la LRU, pero “no son en realidad normas dictadas en desarrollo de la misma, sino

la plasmación de una potestad autónoma de autoordenación en los términos que permite la Ley” (Dictamen Consejo de Estado nº 47.785 cit.). No podía ser de otra manera, ya que la autonomía constitucional está reconocida constitucionalmente y vincula al legislador.

De esa característica el Consejo de Estado ha deducido un principio fecundo: el de la legalidad de toda norma estatutaria “respecto de la cual quepa alguna interpretación legal”²¹, en una formulación “proestatutaria”. El contraste del Estatuto es la Ley y sólo en el caso de que los Estatutos contengan una interpretación frontalmente opuesta al contenido de la LRU aquéllos serán ilegítimos.

Es lo que sostiene la citada S.TC. 55/1988:

“sólo puede tacharse de ilegal alguno de sus preceptos –de los Estatutos- si contradice frontalmente las normas legales que configuran la autonomía universitaria, y es válida toda norma estatutaria de la cual quepa alguna interpretación legal”.

Esa tesis se formula como consecuencia de unas afirmaciones del máximo interés. Haciéndose eco de excelentes Dictámenes del Consejo de Estado, el Tribunal Constitucional afirma que

“los Estatutos, aunque tengan su norma habilitante en la LRU, no son, en realidad, normas dictadas en su desarrollo: son reglamentos autónomos en los que se plasma la potestad de autoordenación de la Universidad en los términos que permite la Ley ... Los Estatutos se mueven en un ámbito de autonomía en que el contenido de la Ley no sirve sino como parámetro controlador o límite de la legalidad del texto”. (En el mismo sentido S.TC. 75/1997 de 21 de abril).

Por eso, corresponde a la autonomía de la Universidad la “decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la Ley” (S.TC. 130/1991 de 6 de junio).

La propia S.TC. 55/1988, aunque de pasada, admite que los preceptos de la LRU pueden ser desarrollados por el legislador –estatal o autonómico, según los casos- a propósito de las competencias que la LRU atribuye al Consejo Social, respetando, en todo caso, la autonomía de la Universidad, que no es más que el reconocimiento implícito de la limitación establecida en el artículo 53,1 de la C.E. (respecto de su contenido esencial) ya que se trata de un derecho fundamental del capítulo segundo del título I de aquélla.

También el Tribunal Constitucional (S.TC. 131/1996 de 11 de julio) admite que “como excepción” y “en ciertas circunstancias el gobierno puede regular por Real Decreto aspectos básicos de una determinada materia”²², y ha aplicado la doctrina en relación con el R.D. 557/1991, entendido como “complemento indispensable” de la LRU, como “complemento básico” para garantizar “un mínimo común denominador en nivel de enseñanza de todas las Universidades” (número mínimo de enseñanzas a impartir, nivel mínimo de las mismas, porcentajes mínimos de doctores y de profesorado con dedicación exclusiva o, como reconoce la S.TC. 156/1994 de 23 de mayo, el número de profesores para constituir un departamento).

La excepcionalidad en el no uso de la Ley formal está contemplada desde la perspectiva de la distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas y se refuerza en materia universitaria. La S.TC. 131/1996 hace referencia a ello de pasada

²¹ Cfr. ALEGRE, op. cit., p. 386.

²² Resumen de la doctrina en la citada S.TC. 131/1996. Cfr. J.L. MEILÁN, *La ordenación ...*, cit., pp. 103-109.

porque la óptica desde la que examina el problema es el anteriormente aludido. Ciertamente las bases estatales contenidas excepcionalmente en una norma reglamentaria deben permitir a las Comunidades Autónomas que “puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas” pero “teniendo en cuenta además que en este ámbito debe preservarse el ámbito de autonomía de las Universidades reconocido por la propia Constitución”.

Esa doble excepcionalidad debe, a mi juicio, servir para sostener que el margen de manobra legítimo del reglamento estatal en materia universitaria es muy pequeño. Con base en la citada S.TC. 131/1996 sólo existiría cuando haya que garantizar “un mínimo común denominador en el nivel de enseñanza” que tiene que ver con las competencias sobre “programación general de la enseñanza en su nivel superior” (art. 5,2 de la LRU) y que implica, según el artículo 5,3 de la LRU, la determinación con carácter general del número de centros universitarios y de las exigencias materiales y de personal mínimas necesarias para el comienzo o ampliación de las actividades de las Universidades. Todo ello en virtud de “la responsabilidad última del servicio público universitario, entendido como **sistema** nacional”.

Ese carácter reforzado de excepción por respeto a la Ley formal, a la competencia de las Comunidades Autónomas y a la autonomía universitaria demanda una interpretación también reforzadamente restrictiva, como corresponde a todo precepto excepcional. Se comprende así las críticas a que se vio sometido el artículo 64 de la derogada Ley General de Educación de 1970 que se refería a la autonomía de las Universidades “dentro de las disposiciones de la presente ley y de las normas que se dicten para su desarrollo”²³.

Desde esta perspectiva son revisables algunas afirmaciones del Tribunal Constitucional que declaran no vulnerar la autonomía el establecimiento por Real Decreto de determinados límites. La autonomía universitaria es un derecho de “configuración legal” (S.TC. 130/1991), debe reducirse, pues, al mínimo realmente imprescindible la función de complemento **necesario** de la Ley por el Reglamento²⁴.

4. Naturaleza.

El Tribunal Constitucional (S.TC. 26/1987 de 27 de febrero) se ha decantado por configurar la autonomía de las Universidades como un derecho fundamental. Lo hace un tanto forzado por las pretensiones de las partes, ya que ambas entienden que la configuración como derecho fundamental o como garantía institucional, por diferentes razones, suponen una posible intervención menor o mayor, respectivamente, del legislador. Como dice el Abogado del Estado y recoge un voto particular (Díez Picazo), “es mucho mayor el poder conformador de las normas que regulan la institución si estamos ante una garantía institucional y no ante un derecho fundamental”, que para el Gobierno autónomo recurrente supone el reconocimiento de “el contenido esencial” y que, por tanto, constituye un límite para el legislador (art. 53,1 de la C.E.).

²³ “Si alguna vez se quiere abordar en serio el problema de la autonomía universitaria habrá que ser muy exigente al regular el punto crítico a que me estoy refiriendo: no puede el espacio estatutario quedar al albur de cualquier norma reglamentaria, cualquier decreto, orden o aún disposiciones de inferior jerarquía” (L. MARTÍN RETORTILLO, “Autonomía y autogobierno de la Universidad”, en *Autonomía y autogobierno de la Universidad y otros temas*, Zaragoza, 1980, p. 27).

²⁴ El propio Tribunal Constitucional (S.TC. 156/1994) reconoce que “el Gobierno podía haber sido más flexible al establecer este tipo de límites o, incluso, haber decidido no fijar ninguno, de manera que todas las Universidades, y en concreto las de nueva creación, tuvieran más libertad para adaptar la estructura de los departamentos a sus propias circunstancias”.

El Tribunal Constitucional, que relativiza las diferencias de las partes, sostiene que “derecho fundamental y garantía institucional no son categorías jurídicas incompatibles o que necesariamente se excluyen, sino que buena parte de los derechos fundamentales que nuestra Constitución reconoce constituyen también garantías institucionales aunque, ciertamente, existan garantías institucionales que, como por ejemplo la autonomía local, no están configuradas como derechos fundamentales”²⁵.

Teniendo en cuenta el Derecho español la elección de la autonomía de las Universidades como derecho fundamental ofrece la ventaja de permitir a sus titulares interponer el recurso de amparo²⁶.

Aunque teóricamente se distingan derechos fundamentales e instituciones garantizadas constitucionalmente y en el ordenamiento jurídico de procedencia a la garantía institucional se asigne un valor complementario de determinados derechos subjetivos –como puede ser la libertad de cátedra- y que aquella distinción se proyecte en una diferencia procesal, no parece forzado reconocer que las Universidades a la vez que titulares de un derecho fundamental son instituciones garantizadas constitucionalmente.

Es cierto que la “garantía institucional” en España no tiene que cumplir necesariamente la función para la que se creó en Alemania, donde la autonomía de las Universidades no es configurada como un derecho fundamental y donde aquella categoría viene a suplir, cuando afecta a un derecho fundamental, el carácter objetivo, que rebasa el meramente subjetivo del mismo, que tenía en la concepción originaria de los derechos fundamentales²⁷, a diferencia de lo que es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional español a partir del artículo 10,1 y 9,1 de la Constitución que reiteradamente reconoce el doble carácter de los derechos fundamentales -derechos subjetivos y Derecho objetivo- es decir, “constitutivos del ordenamiento jurídico cuya vigencia a todos nos atañe por igual” (S.TC. 25/1981 de 14 de julio y otras muchas, ad. ex. 172/1989 de 19 de octubre), con base en la importante aportación realizada en Alemania a partir de la Ley fundamental de Bonn²⁸.

Si bien, por tanto, la autonomía de las Universidades como derecho fundamental no necesita teóricamente el “refuerzo” de una “garantía institucional” su utilización podría tener algún interés a la hora de analizar el contenido de la autonomía de las Universidades entendida como institución, para preservarla “en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar” (S.TC. 32/1981, sobre Diputaciones catalanas)²⁹.

Desde esta perspectiva puede aplicarse a las Universidades la doctrina que se sostiene sobre toda autonomía, esté o no configurada como derecho fundamental. Es una perspectiva constitucional española diferente a la del Derecho alemán.

²⁵ Cfr. A. GALLEGU ANABITARTE, *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial*, Civitas, Madrid, 1994, donde se hace una exposición profunda de la materia en Derecho alemán y español y se razona acerca de la improcedencia de aplicar la garantía institucional a los derechos fundamentales tal como se configuran en el Derecho español.

Para J. BAÑO LEÓN (*La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española*, REDC, 8, 1988, p. 171) no existe contraposición esencial entre ambas figuras.

²⁶ La situación es antitética a lo que sucede en el Derecho alemán, como recuerda el voto particular del magistrado Rubio Llorente.

²⁷ Cfr. A. GALLEGU ANABITARTE, op. cit., pp. 48-51, 113 a 135.

²⁸ La formulación había sido adelantada en la Ley 1/1977 de 4 de enero para la reforma política en virtud de una enmienda presentada por mí y aceptada unánimemente. Cfr. J.L. MEILÁN, *Escritos sobre la transición política*, Madrid, 1979, pp. 160-62; P. y A. FERNÁNDEZ MIRANDA, *Lo que El Rey me ha pedido*, Madrid, 1995, pp. 261-3.

²⁹ El Tribunal Supremo utiliza también esa “doble consideración de derecho fundamental y garantía institucional” (S.TS. 23 abril y 5 junio 1997, Az. 3363; Az. 5217).

Por lo que ahora interesa resulta claro que existe una autonomía universitaria, que es un derecho fundamental, cuyo titular es cada Universidad; que el contenido de la autonomía se determina por Ley, pero que ésta ha de respetar el contenido esencial. A diferencia de la realidad preconstitucional, la Ley opera “en el marco del derecho fundamental, no al revés”³⁰. Tal contenido no predeterminado y posiblemente cambiante³¹ supone un núcleo irreductible de intereses considerados como propios y poderes y competencias para hacerla efectiva, aunque como tal derecho fundamental no es ilimitado, según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional.

Ha de atenderse, por tanto, a los intereses universitarios como propios y a los intereses generales representados por las competencias estatales y autonómicas, sin que la afirmación de cualquiera de ellos signifique la negación de los otros³².

En ese sentido ha podido hablarse de “autogestión de los intereses propios de la institución universitaria, compatible en todo caso con los intereses generales a los que atiende como servicio público”³³.

5. Contenido y límites.

5.1. Libertad académica y autonomía universitaria.

El Tribunal Constitucional, con una confesada aceptación de lo que considera “opinión común entre los estudiosos del tema”, liga la autonomía de las Universidades a la “libertad académica”. Así se expresa en la S.TC. 26/1982:

“la autonomía universitaria tiene como justificación asegurar el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza y de investigación”.

De alguna manera se relaciona esa afirmación con lo que dispone el artículo 2,1 de la LRU: la autonomía se fundamenta “en el principio de libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio”. La formulación de una libertad académica que engloba las otras libertades es tan legítima, como convencional; pero, en todo caso, revela que el legislador entiende que es más amplia que la libertad de cátedra que se reconoce expresamente como derecho en el artículo 20,1,c de la C.E.³⁴.

En la citada S.TC. se precisa que

“la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese “espacio de libertad intelectual” sin el cual no es posible “la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura” (artículo 1,2,a de la LRU) que constituye la última razón de ser de la Universidad”.

³⁰ F.J. JIMÉNEZ DE CISNEROS, *Los organismos autónomos en el Derecho español: tipología y régimen jurídico*, Madrid, 1987, p. 413.

³¹ Tan cambiante como la LRU, que ha sido la concreción legislativa aludida por el artículo 27,10 de la C.E.

³² El contexto constitucional en que opera hoy la autonomía universitaria tiene, por ello, una virtualidad muy distinta a la que podría deducirse de la Ley Silió o de la derogada Ley 4/1970 (art. 64). Otra cosa es que la inercia a la concentración del poder deje aquello en un pronunciamiento verbal, como atestigua historia bien reciente (cfr. F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985, p. 555).

³³ LEGUINA-ORTEGA, *op.cit.*, p. 551-2; en análoga dirección, NIETO, *op.cit.*, p. 89.

³⁴ Para el T.C. la libertad académica es libertad de enseñanza e investigación, es decir, la libertad de cátedra, o científica en la tradición alemana, que incluye docencia e investigación. Para la LRU la libertad de cátedra se diferencia de la de investigación y de estudio. Existen, como se verá seguidamente contradicciones y deslizamientos terminológicos y conceptuales.

El Tribunal Constitucional parece identificar parcialmente libertad académica y libertad de cátedra al considerar que la dimensión individual de la libertad académica es la libertad de cátedra:

“Esta vinculación entre las dos dimensiones de la libertad académica explica que una y otra aparezcan en la Sección de la Constitución consagrada a los derechos fundamentales y libertades públicas, aunque sea en artículos distintos: la libertad de cátedra en el 20,1,c y la autonomía de las Universidades en el 27,10”.

Para concluir,

“Hay, pues, un “contenido esencial” de la autonomía universitaria que está formado por todos los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica”.

Y todavía se apura la argumentación haciendo referencia al artículo 3,2 de la LRU en el que “se enumeran las potestades que comprende y que **en términos generales** coinciden con las **habitualmente** asignadas a la autonomía universitaria” (subrayados míos).

La doctrina se reitera en sentencias posteriores como la S.TC. 55/1989 o la S.TC. 106/1990 de 6 de junio (Ley autonómica de reorganización universitaria de Canarias). En la primera se explicita como fundamento de la autonomía “la protección de estas libertades –de enseñanza, estudio e investigación- **frente a todos los poderes públicos**”. La segunda subraya que es propio de la autonomía su proyección interna, para negar como contenido de la autonomía el derecho a crear o suprimir centros educativos. El texto es como sigue:

“La autonomía universitaria no incluye el derecho de las Universidades a contar con unos u otros concretos centros, imposibilitando o condicionando así las decisiones que al Estado o a las Comunidades Autónomas corresponde adoptar en orden a la determinación y organización del sistema universitario en su conjunto y en cada caso singularizado, pues dicha autonomía se proyecta internamente, y ello aún con ciertos límites, en la autoorganización de los medios de que dispongan las Universidades para cumplir y desarrollar las funciones que, al servicio de la sociedad, les han sido asignadas”.

Como el propio Tribunal Constitucional ha reconocido, en la formulación de su tesis ha influido una determinada dirección doctrinal³⁵ importada a España de Alemania sin ponderar suficientemente, en mi opinión, las circunstancias constitucionales, jurídicas e históricas de ambos países.

El análisis de los concretos supuestos que sirvieron de punto de partida para la elaboración de la citada doctrina en Alemania revela su no coincidencia con los datos de la Constitución de 1978³⁶. Los trabajosos esfuerzos intelectuales de la doctrina alemana para el reconocimiento, primero, de la libertad científica como derecho individual y, posteriormente, en su vertiente institucional, como autonomía, no se entienden sin ponderar el ambiente de sus puntos de partida: la ligazón dialéctica de la Universidad al Estado que justifica su actividad en una “educación nacional” (Fichte) –Bildung durch Wissenschaft-³⁷, la condición de los profesores universitarios como funcionarios públicos, el papel de la ley como conformadora de los derechos fundamentales, en la antítesis de la ley fundamental de Bonn y de nuestra Constitución³⁸.

³⁵ Ad. ex. T.R. FERNANDEZ, *La autonomía universitaria: ámbito y límites*, Madrid, 1982, p. 46: “La autonomía de la Universidad es, pues, autonomía para la ciencia y no otra cosa”.

³⁶ Cfr. J.L. CARRO, *Libertad científica y organización universitaria*, REDA, 13, 1977, pp. 211 y ss.

³⁷ Cfr. J.L. MEILÁN, *Universidad ... cit.*, p. 13, y J.L. CARRO, *Polémica ... cit.*, p. 23.

³⁸ Menos convincente me parece hacer descansar la diferencia en el dato de que la Ley fundamental de Bonn en su artículo 5,3 se refiere sólo al derecho a la libertad de la ciencia –libertad científica- y la Constitución española ligue autonomía con libertad académica (F. LÓPEZ-JURADO, *La autonomía ... cit.*,

Reconocimiento merecen esos esfuerzos que se pueden obviar si se parte de un reconocimiento constitucional, como es el caso español, del derecho a la autonomía que rebasa el ámbito meramente subjetivo de un derecho.

Existe ciertamente una interrelación entre libertad académica –o más concretamente libertad de cátedra- y autonomía, como reconoce el Tribunal Constitucional (S.TC. 212/1993 de 28 de junio):

“No obstante, no hay que olvidar que la dimensión personal de la libertad de cátedra presupone y precisa de una organización de la docencia y de la investigación que la haga posible y la garantice, de tal manera que la conjunción de la libertad de cátedra y de la autonomía universitaria, tanto desde la perspectiva individual como desde la institucional, hacen de la organización y funcionamiento de las Universidades la base y la garantía de la libertad de cátedra (S.TC. 217/1992 y A.TC. 42/1992)”.

Pero una cosa es que exista una necesaria interrelación entre libertad científica y organización universitaria y otra que se identifique ésta –en lo que concierne a la autonomía- con aquélla. Dicho de otro modo, la autonomía universitaria garantiza la libertad científica o de cátedra en la CE, pero no agota su cometido en ello, a no ser que se dé a la expresión un alcance extraordinariamente amplio.

Ciñéndonos a los datos que suministra el ordenamiento jurídico español, el artículo 20,1,c reconoce la libertad de cátedra y el artículo 27,1 el derecho fundamental a la educación, que podría también expresarse como derecho al estudio. La garantía de aquélla no depende necesariamente de la autonomía de la Universidad. Si fuese así, habría que reconocer dicha autonomía a cualquier centro docente, ya que no hay por qué limitar aquella libertad a los de carácter universitario³⁹, y resulta obvio que no se habla de autonomía más que en el apartado 10 del artículo 27 referido a la Universidad.

Más aún, se ha llegado a afirmar en uno de los votos particulares de la S.TC. 26/1987 (DÍEZ PICAZO):

“La libertad de cátedra podría quedar perfectamente protegida en un sistema que no reconociera autonomía a las Universidades, cuando como es normal en un Estado democrático, las posibles interferencias de las Administraciones Públicas pueden sin dificultad suprimirse o, en su caso, residenciarse ante los órganos jurisdiccionales”

Nada, por tanto, en la Constitución española obliga a identificar libertad de cátedra con autonomía universitaria⁴⁰.

Más aún, puede existir una cierta contraposición entre esos dos derechos que tienen, de otra parte, dos sujetos diferentes –el profesor y la Universidad-. Así se reconoce en la S.TC. 217/1992 de 1 de diciembre, que resuelve un recurso de amparo en el que se enfrentan las pretensiones de unos profesores que invocan el derecho a la libertad de cátedra y el de la Universidad a su autonomía, en relación con un controvertido artículo de los Estatutos según el cual “tanto los exámenes parciales como los finales versarán sobre el temario propuesto por el departamento”. El Tribunal estima correcto el artícu-

p. 100), ya que, como se expone en el texto, con frecuencia el TC identifica libertad académica por libertad de cátedra, única reconocida constitucionalmente (art. 20,1,c CE) y la admisión explícita, aunque in genere, de la doctrina alemana importada.

³⁹ Así se reconoce expresamente en S.TC. 5/1981 de 13 de febrero (Estatuto de Centros Docentes) invocando los debates parlamentarios como elemento de interpretación y separándose también expresamente de la doctrina alemana.

⁴⁰ Aunque muy respetuosamente con la opinión contraria es también la de ALEGRE, *op. cit.*, p. 373, y la de E. EXPOSITO, *La libertad de cátedra*, cit., pp. 277-278, llegando a sostener que la “identificación supondría vaciar de sentido el reconocimiento de la autonomía universitaria”.

lo y, aunque sigue admitiendo una relación esencial entre libertad de cátedra y autonomía de la Universidad, realiza afirmaciones que permiten sostener su no identificación, es decir, autonomía como mera dimensión institucional de la misma⁴¹.

Con toda propiedad, de acuerdo con la ubicación de la libertad de cátedra en el artículo 20 de la C.E., la sentencia considera que

“en cuanto libertad individual del docente, es en primer lugar y fundamentalmente, una proyección de la libertad ideológica y del derecho a difundir libremente los pensamientos, las ideas y opiniones de los docentes en el ejercicio de su función. Consiste, por tanto, en la posibilidad de expresar las ideas o convicciones que cada profesor asume como propias en relación a la materia objeto de su enseñanza, presentando de este modo un contenido no exclusivamente pero sí predominantemente negativo.

....

“Esta dimensión personal de la libertad de cátedra, configurada como derecho de cada docente, presupone y precisa, no obstante, de una organización de la docencia y de la investigación que la haga posible y la garantice. La autonomía reconocida constitucionalmente a la Universidad “art. 27,10 C.E.) tiene, entre otras, esta finalidad primordial”.

La autonomía tiene esa finalidad primordial, **entre otras**. El derecho a la autonomía garantiza el derecho a la libertad de cátedra de los docentes. Pero su función no se agota en ello. Según la misma sentencia:

“aunque la organización y funcionamiento de las Universidades constituya la base y la garantía de la libertad de cátedra (A.TC. 42/1992), esto no significa que los centros docentes queden despojados de las competencias legalmente reconocidas para disciplinar la organización de la docencia (A.TC. 457/1989) y que no puedan regular la prestación del servicio público de la educación superior del modo que juzguen más adecuado (A.TC. 817/1985), siempre que respeten, claro es, el contenido esencial de la referida libertad de cátedra”.

Dentro de la autonomía de la Universidad cabe organizar, en concreto, “el modo de controlar el aprovechamiento de los estudiantes de la forma que juzguen más adecuada”. Y recordando lo sentado en A.TC. 475/1989,

“la libertad de cátedra no puede identificarse, obvio es decirlo, con el derecho de su titular a autorregular íntegramente y por sí mismo la función docente en todos sus aspectos, al margen y con total independencia de los criterios organizativos de la dirección del centro universitario”.

El Tribunal Constitucional identifica, pues, frecuentemente libertad de cátedra con libertad académica, que según el artículo 2,1 de la LRU comprende aquélla y además la libertad de investigación y de estudio. Ciertamente ni legislador ni Tribunal Constitucional son muy congruentes en sus expresiones.

De una lado porque, de acuerdo con la doctrina alemana reiteradamente invocada –para seguirla o para separarse de ella-, la libertad de cátedra sólo se reconoce a los profesores universitarios en razón precisamente de la unión esencial entre docencia universitaria e investigación que fue una gran aportación alemana a la organización de la

⁴¹ Con anterioridad a esa sentencia A. SÁNCHEZ BLANCO (*El derecho fundamental a la autonomía universitaria*, R.U.A.P., 22, 1988, p. 168) había sostenido que el derecho a la autonomía universitaria se limitaba a “garantizar un derecho reaccional del profesorado ante aspectos que pueden afectar a su ámbito de derechos subjetivos”.

Universidad y cuyo exponente emblemático fue la de Berlín de Humboldt. Por esta razón esas dos actividades se encuentran amparadas en Alemania por lo que tradicionalmente se ha llamado “libertad científica”. En consecuencia, no era necesaria esa distinción en la LRU, que se refiere obviamente a la docencia universitaria.

De otra parte, porque la libertad de estudio puede identificarse, sin forzar los conceptos, con el derecho al estudio y libertad de enseñanza, recogidos en el artículo 27,1 de la CE.

Recopilando afirmaciones del Tribunal Constitucional resulta que la autonomía se justifica para “asegurar el respeto a la libertad académica” y que “la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica” y ésta en un caso se identifica con “la libertad de enseñanza y de investigación” y en otro con la libertad de cátedra, que es su dimensión individual.

Tratando de introducir un mínimo de orden conceptual podría decirse que en el ordenamiento español la autonomía se relaciona con la libertad académica –expresión que no existe en el texto constitucional- que comprende **la libertad de cátedra**, es decir, de docencia (enseñanza es la terminología del TC) y de **investigación** y el **derecho al estudio** y libertad de enseñanza. Ciertamente la autonomía universitaria en el ordenamiento español rebasa la concepción alemana, ligada a la libertad científica (docencia e investigación), aunque el Tribunal Constitucional es deudor de esa tradición, identificando libertad académica con libertad científica.

Convendrá extraer consecuencias de esa no identificación, aunque sí interrelación de libertad científica y autonomía de la Universidad. **La autonomía es necesaria para la libertad académica** –entendida como libertad científica- **en su vertiente individual** para hacer el derecho “real y efectivo”, de acuerdo con las expresiones del artículo 9,2 de la C.E., **pero no se agota en esa función**, conviene recordar⁴². Tiene que ver con la libertad de estudio –derecho al estudio- y directamente con el derecho de la Universidad a su propia identidad⁴³, en el sentido primario de identificación y en otro más difuso referido al sistema universitario en que se encuentra inserta y que contribuye a constituir.

La posición del Tribunal Constitucional sobre la autonomía como la “vertiente colectiva o institucional” de la libertad académica le llevó, como se ha recordado anteriormente, a considerar inconstitucionales los artículos 39,1 y 47,3 de la LRU porque atribuían a un órgano con participación minoritaria de la comunidad universitaria –el Consejo Social- una facultad resolutoria sobre plazas y plantillas de personal docente. Sin embargo, no realizó el mismo pronunciamiento sobre la competencia atribuida al Consejo Social para aprobar presupuestos y programación plurianual que, como señala agudamente un voto particular (A. Latorre) “condicionan, y en cierto modo regulan, toda la actividad docente e investigadora de la Universidad”.

Con el fin de “montar” las piezas de este “rompecabezas” habrá que distinguir derecho a la libertad de cátedra cuyos titulares son los docentes, derecho a la autonomía cuyo titular es cada Universidad y que en lo que se refiere a la organización de la docencia, de la investigación y del estudio en la Universidad sólo podrá ser ejercida por sus órganos de gobierno compuestos por miembros de la denominada “comunidad universitaria”.

⁴² Esa interrelación y su no agotamiento puede observarse ad. ex. en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, *loc. cit.*, p. 12-13: “la autonomía es en primer término (subrayado mío) libertad de la ciencia e incorporación de esa libertad en el proceso formativo”, a la que va ligada “la verdadera función crítica de una sociedad”.

⁴³ Queda patente, por ejemplo, en la S.T.C. 130/1991 de 6 de junio sobre los Estatutos de la Universidad de Valencia la facultad de adoptar su escudo, sellos o signos de identidad, nada tiene que ver con la libertad de cátedra o científica y se admite que entra dentro de la potestad de autonormación naturalmente (“se desprende de la naturaleza de las cosas”).

5.2. Autonomía versus descentralización.

La autonomía puede ser analizada también desde el punto de vista de la relación de las Universidades con la Administración Pública. En ese sentido, autonomía se contrapondría a centralización, de larga tradición en España⁴⁴.

Para algunos autores la autonomía universitaria debe inscribirse en el “fenómeno descentralizador”, aunque no identificable con el de la descentralización meramente funcional⁴⁵, llegando incluso a afirmarse con carácter general que “la autonomía bien entendida es una manifestación de la descentralización”⁴⁶. Por lo anteriormente expuesto, entiendo que autonomía y descentralización, por mucha que haya sido la erosión de los términos realizada por los avatares de la historia, funcionan como alternativas. Y, si para algo jurídicamente eficaz valen los términos, habrá de sostenerse que la autonomía no es el resultado de un traspaso formal de competencias de titularidad del Estado a una persona jurídica distinta, sino **el reconocimiento constitucional, adecuadamente garantizado, de unos intereses propios que han de ser autogestionados sin que sus titulares –las Universidades– estén sometidos a una relación de tutela ni del Estado ni de la Comunidad Autónoma**⁴⁷.

De acuerdo con ello, puede postularse con toda lógica que la Universidad no es un organismo autónomo, cuya existencia no responde más que a una pura instrumentalización de la persona jurídica por el Estado para el mejor cumplimiento de unas funciones cuya titularidad le corresponden⁴⁸. Hace ya más de treinta años que sobre la materia escribí acerca de la necesidad de llevar a cabo una “nítida separación entre los organismos autónomos nacidos de la descentralización estatal (entes desgajados de la Administración del Estado, pero en último término identificables con ella, patrimonial y estructuralmente) y aquellos otros que responden a la vida de la sociedad”⁴⁹. Hoy, a la vista del artículo 27,10 de la Constitución y del reconocimiento de la autonomía como derecho fundamental por el Tribunal Constitucional, me reafirmo en esa dirección⁵⁰, que “no son un puro servicio descentralizado del Estado”, descubriendo en ello una base social y unos intereses propios. El Consejo de Estado en su dictamen nº 47.785 de 28 de mayo de 1985 se pronuncia tajantemente en contra de aquella equiparación⁵¹.

Por el contrario, después de la promulgación de la C.E., han sido calificadas las Universidades como “organismos autónomos representativos”, en cuanto son de una parte “órganos **descentralizados** de la Administración del Estado que gestionan una función estatal”, aunque su substracto social y la existencia de intereses propios “hace que aparezcan revestidos de unas peculiaridades respecto del resto de los organismos

⁴⁴ Cfr. J.L. MEILÁN, *Los planes universitarios de enseñanza en la España contemporánea*, Madrid, 1970, pp.26-35.

⁴⁵ ALEGRE, *op. cit.*, p. 373 y 375.

⁴⁶ E. LINDE, *La autonomía universitaria*, RAP, 84, 1977, p. 368.

⁴⁷ En contra, JIMÉNEZ DE CISNEROS, *op. cit.*, p. 419.

⁴⁸ Cfr. G. ARIÑO, *La Administración institucional*, 2ª ed., Madrid, 1974, *passim*.

⁴⁹ J.L. MEILÁN, *La evolución de los organismos autónomos*, D.A., 78-79, 1964, pp. 59 y ss. Es el sentido originario de la universidad. La regulación que de los organismos autónomos contiene la Ley 6/1997 de 14 de abril de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), en su título III (en especial arts. 43 y 45), confirma lo expuesto.

⁵⁰ En el mismo sentido de negar la naturaleza de organismo autónomo, ALEGRE, *op. cit.*, p. 373-4; y en la línea por mí sostenida, ARIÑO, *op. cit.*, pp. 379 y ss.

⁵¹ *Apud.*, ALEGRE, *op. cit.*, p. 383. Como fundaciones públicas se califican por A. GUTIÉRREZ RENÓN, *El futuro de las Universidades públicas*, RAP, 100-2, vol. III, pp. 2627 y ss.

autónomos”. La clave de tal diferencia se hace recaer, precisamente, en la autonomía⁵². Sin que sea ahora la ocasión para una crítica minuciosa, bastará subrayar la versatilidad con que se utilizan las expresiones de descentralización y autonomía, tutela y control. La exposición que se hace deja la impresión de que la teoría se había formulado a la luz de la Ley General de Educación de 1970, que no se readaptó suficientemente al nuevo marco constitucional.

La existencia de límites del derecho fundamental no reconduce a las Universidades al régimen de un organismo autónomo, ni tampoco la posibilidad de un control de legalidad, siempre que no sea genérico e indeterminado, como también se ha reconocido para los entes locales (S.TC. de 2 de febrero de 1981). Si para éstos la autonomía garantizada constitucionalmente ha supuesto un “salto de escala” respecto de la descentralización⁵³, lo mismo puede decirse respecto de las Universidades en la Constitución de 1978. El dato de la elección de sus órganos de gobierno no hace más que confirmar la tesis.

La inexistencia de tutela se manifiesta de un modo bien expresivo en la supresión del anterior recurso dealzada (impropio), ya que “las resoluciones del Rector y los acuerdos del Claustro Universitario, de la Junta de Gobierno y del Consejo Social agotan la vía administrativa” (art. 22 de la LRU). Y con toda razón se ha subrayado el carácter omnicompreensivo del precepto en relación con todos los actos⁵⁴, lo que es sintomático del ámbito y contenido de la autonomía universitaria no meramente limitada a la libertad científica o a la libertad de cátedra⁵⁵.

El vuelco que, desde el punto de vista contencioso se ha producido es muy significativo. Y esta óptica procesal refleja el cambio en cuanto al fondo. Bajo la Ley General de Educación de 1970 la jurisprudencia reconoció reiteradamente la calificación de las Universidades como “órgano de la Administración del Estado”, lo que suponía que carecían de legitimación para impugnar actos y disposiciones de la Administración del Estado a que están adscritas. Para decirlo con palabras de la S.TS. de 25 de abril de 1985 (Az. 1955):

“dado el régimen jurídico, organizativo y financiero de la entidad demandante que fue resultado de todo lo expuesto, se le ha de calificar a los efectos de que se trata de órgano de la Administración del Estado y para lo que no es óbice el hecho de la reconocida personalidad jurídica de que disfruta ya que de una parte, esa condición juega con plenitud de efectos sólo en sus relaciones externas o con terceros y limitadamente en cambio frente a la Administración estatal a la que está adscrito a través del mecanismo jurídico de la tutela”,

doctrina que se reconoce coincide con la mantenida en las S.TS. de 27 y 29 de septiembre de 1960 (Az. 3231 y 2929), anteriores a la Ley de 1970, y sostenida en otras muchas (S.TS. 15 de febrero 1982, Az. 507; 6 de octubre 1983, Az. 5029; 20 enero 1984, Az. 185).

Por eso, nada tiene de sorprendente que en relación con la autonomía preconstitucional el Tribunal Supremo haya dicho que

“más bien ha quedado en un enunciado de propósito, con un alcance y límite reducido por la relación de dependencia constante de la Universidad con el Ministerio, y es

⁵² Cfr. JIMÉNEZ CISNEROS, *op. cit.*, pp. 408-9.

⁵³ MEILÁN, *La articulación...* p. 665 y ss.

⁵⁴ ALEGRE, *op. cit.*, p. 375.

⁵⁵ Más manifestaciones de la no reconducción a la figura de organismo autónomo en ALEGRE, *op. cit.*, pp. 375-6.

por ello por lo que el poder legislativo está elaborando en la actualidad una Ley de Autonomía Universitaria, que desarrolla su reconocimiento en el art. 27,10 de la Constitución” (S.TS. 15 de febrero 1982, Az. 507).

La situación es diametralmente distinta en la actualidad, como refleja, ad exemplum, la S.TS. de 25 de octubre de 1986 (Az. 5806) en recurso seguido al amparo de la Ley 62/1978 contra acuerdo de la Xunta de Galicia sobre los Estatutos de la Universidad de Santiago de Compostela. No hay problema de legitimación y está abierta tanto la vía de la citada Ley 62/1978 como la del recurso contencioso-administrativo ordinario. Y es interesante subrayar que el Tribunal Supremo al confirmar la sentencia de la Sala de La Coruña sólo cambió una frase en la justificación del fallo: “por violar tales modificaciones y añadido –introducidos por la Xunta- el derecho fundamental de autonomía universitaria consagrado en el artículo 27,10 de la Constitución”. Y, como es obvio, está también abierto el recurso de amparo, como así sucedió en este caso, zanjado por la S.TC. 55/1989.

5.3. La organización del servicio público de la educación superior.

El artículo 3,1 de la LRU enuncia que las Universidades “desarrollan sus funciones en régimen de autonomía”. Y esas funciones se describen en el apartado 2 del artículo 1º de la LRU, desarrollo del apartado 1, que atribuye en la cabecera de la misma a la Universidad “el servicio público de la educación superior”. El derecho a la autonomía lleva consigo la organización de ese servicio público que, obviamente, es más amplio que la garantía de la libertad de cátedra o de la libertad científica. Ese servicio público se realiza mediante “la docencia, el estudio y la investigación”. A la Universidad corresponde, en alguna medida que no se desvirtúe la idea de autonomía, la organización de la docencia, del estudio y de la investigación –que convencional y legalmente equivale a asegurar la libertad académica- aunque se reconozca la existencia de intereses generales tutelados por el Estado o la Comunidad Autónoma.

Por eso, el artículo 3,2,k reconoce que la autonomía de las Universidades comprende cualquier competencia necesaria para el cumplimiento de las funciones de la Universidad. Todo el problema va a consistir en examinar en cada caso como se respetan las competencias estatales, de las Comunidades Autónomas y de las Universidades para que sea identificable la autonomía de unas y otras. Por ello, se ha podido afirmar que “la autonomía universitaria expresa un principio organizativo en el que se sintetiza una fórmula singular de articulación de las relaciones entre el poder político y administrativo y las instituciones universitarias, que se traduce en el reconocimiento en beneficio de estas últimas de un amplio margen de libertad para la configuración de su organización y el desenvolvimiento de su actividad”⁵⁶.

Esa articulación es lo que tiene garantizado el ordenamiento jurídico respetando la competencia y los derechos de todos los actores: Estado, Comunidades Autónomas, Universidades y docentes.

5.4. Contenido esencial y límites.

Sin salir del ámbito de la Constitución es evidente que la configuración de la autonomía universitaria viene limitada por competencias exclusivas del Estado recogidas en el artículo 149 CE, como son el apartado 1,1º que hace referencia “a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el

⁵⁶ J. PRIETO, *Sobre la autonomía de las Universidades para la selección de su profesorado*, REDA, 27, 1980, p. 641.

ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”; el 1,15º sobre “fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica”; el 1,18º, en particular en cuanto a las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos; y el 1,30º sobre “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”.

Que conforme a la determinación de la autonomía por la LRU es patente que Estado y Comunidades Autónomas tienen potestad para crear por ley una Universidad (art. 5,1 de la LRU); que la creación y supresión de Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias, así como de los Institutos Universitarios, es competencia de las Comunidades Autónomas; que el Gobierno, a propuesta del Consejo de Universidades, puede establecer normas básicas para la creación, modificación y supresión de departamentos (como señalar un número mínimo de profesores para la composición de un departamento) que corresponde a las Universidades (art. 8,4 de la LRU).

Contemplado desde la autonomía de las Universidades este derecho se encuentra limitado, como dice la S.TC. 26/1987, por

“otros derechos fundamentales (como es el de igualdad de acceso al estudio, a la docencia y la investigación) o la existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras; ni tampoco las limitaciones propias del servicio público que desempeña y pone de relieve el legislador en las primeras palabras del artículo 1 de la LRU”.

Pero también, desde la perspectiva opuesta, la autonomía universitaria supone limitaciones a las competencias de Estado y Comunidades Autónomas y a los derechos de ciudadanos y, eventualmente, de docentes. El legislador, conviene no olvidarlo, se encuentra vinculado por la Constitución y, por ello, ha de respetar el “contenido esencial” del derecho fundamental de las Universidades a su autonomía.

A) Empecemos por los casos extremos. ¿Hasta qué punto puede aceptarse sin limitación alguna la afirmación de la S.TC. 132/1990 que aquél puede crear, organizar y modificar las estructuras básicas universitarias en la manera que estime más adecuada a la buena gestión del servicio público de la enseñanza superior?⁵⁷

Al amparo del artículo 5,1 de la LRU, la S.TC. 106/1990 ha sostenido, como se ha recordado anteriormente, que “la autonomía universitaria no incluye el derecho de la Universidad a contar con unos u otros concretos centros”. Pero podría ocurrir que la intervención del legislador, al menos como hipótesis, supusiese tales “limitaciones o sometimientos a las Universidades que conviertan su autonomía en una simple proclamación teórica”, como reconoce la misma sentencia. Dicho de otro modo, la Ley debe respetar el “contenido esencial” del derecho a la autonomía (art. 53,1 de la C.E.).

Ese “contenido esencial” –que ciertamente no es fácil definir-⁵⁸ en palabras del Tribunal Constitucional, está constituido por “aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho **sea reconocible** como perteneciente al tipo

⁵⁷ La cuestión se ha planteado en relación con la Ley 2/1996 de 27 de diciembre de la Generalitat Valenciana por la que se crea la Universidad “Miguel Hernández” de Elche y se segregan enseñanzas y centros de la Universidad de Alicante para integrarlos en dicha Universidad.

A favor de una respuesta favorable a la libertad de la Comunidad Autónoma, A. EMBID IRUJO, *La autonomía universitaria y la autonomía de las Comunidades Autónomas*, RAP, 146 (1998), p. 42.

⁵⁸ Cfr. E. EXPÓSITO, *La libertad de cátedra*, cit., p. 272 y ss. Esa dificultad y la negativa a admitir que tal contenido sea fijado por Ley –la LRU- le inclina a negar la existencia de un auténtico derecho fundamental. Pero tampoco es fácil definir a priori las bases estatales (S.TC. 32/1981).

descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose”.

Desde otra perspectiva, de acuerdo con doctrina admitida por el Tribunal Constitucional, la Universidad como institución requiere una “garantía institucional” que viene a reforzar –no a sustituir ni a debilitar– el derecho a la autonomía⁵⁹. Tal garantía se refiere a un núcleo indisponible de intereses de la comunidad representada en la institución, sin cuya existencia dejaría de tener razón, se desnaturalizaría. Así se reconoció tempranamente por el Tribunal Constitucional para las entidades locales, en la S.TC. 32/1981, según la cual tal garantía consiste esencialmente en preservar la autonomía “en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar”.

La decisión sobre la posible vulneración de la autonomía de la Universidad por la Comunidad Autónoma dependerá, en último término, de esa apreciación lábil: ¿la conciencia social o la presión social? Como se ha dicho con cierto casticismo por el profesor Gallego Anabitarte, muy poco partidario de la importación de la “garantía institucional”, “la entidad política y social de la Universidad concreta –se refería a la Complutense– sí que puede ser una garantía institucional frente al legislador”⁶⁰.

Pero sigamos examinando la doctrina sentada por la citada S.TC. 32/1981. En relación con la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas en cuanto a los entes locales –Diputaciones Provinciales en aquel caso– el Tribunal Constitucional dice:

“No debe establecerse a priori cuál es el límite de esta reestructuración de las autonomías locales; pero las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas, pues la protección que la Constitución les otorga desborda con mucho la simple “remisión a la ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias”. El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero y, lo que es más, el **debilitamiento de sus competencias sólo puede hacerse con razón suficiente** y nunca en daño del principio de autonomía que es uno de los principios estructurales de nuestra Constitución”.

Desde la óptica del Tribunal Constitucional resulta legítimo considerar a la vez que la autonomía es un derecho fundamental y que es un principio garantizado constitucionalmente y, por consiguiente, pueden aplicarse a las Universidades las consecuencias jurídicas que se derivan de esa doble realidad. Para lo que ahora interesa eso significa que existe un “contenido esencial” del derecho y un núcleo de intereses propios, intocables ambos para el legislador.

En uno y otro caso el Tribunal Constitucional no desconoce la potestad del legislador, pero su uso queda condicionado a que la autonomía como derecho sea reconocible como derecho de ese tipo y que sea reconocible como tal autonomía por la conciencia social. Un elemento interpretativo, indispensable en asunto tan indefinible apriorísticamente, es que el “debilitamiento” de la institución –en nuestro caso la merma de centros o titulaciones o la propia subsistencia de la Universidad– “sólo puede hacerse con razón suficiente”.

⁵⁹ En contra A. JIMÉNEZ BLANCO, “Garantías institucionales y derechos fundamentales en la Constitución”, en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, t. II, p. 648. Para SILVIA DEL SAZ, “Las oposiciones a Cátedras”, RAP, 144 (1997), pp. 93-94, la aplicación de la garantía institucional a las Universidades, frente al derecho fundamental a la autonomía, contribuiría a reducir positivamente una autonomía universitaria que en el estadio actual le parece criticable; en su “altar” se ha sacrificado la integridad de los principios de igualdad, mérito y capacidad (p. 92).

⁶⁰ *Op. cit.*, p. 127 por nota.

Esa “falta de razón suficiente” podría suponer vulneración del principio de “interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos” recogido en el artículo 9,3 de la Constitución española. Que los órganos legisladores son “poderes públicos” no ofrece duda, pero es que el propio Tribunal Constitucional (S.TC. 108/1986 de 26 de julio) al resolver un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica del Poder Judicial reconoce expresamente esa posibilidad, aunque en aquel caso afirmase que no existía vulneración. Aún con la delicadeza que supone el control de constitucionalidad de las leyes, el Tribunal Constitucional, como no podía ser menos, recuerda que “en un régimen constitucional también el poder legislativo está sujeto a la Constitución”.

En S.TC. 173/1996 de 31 de octubre se declaró la inconstitucionalidad de la Ley 5/1990 de 29 de junio que creó un gravamen complementario de la tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar, porque “se ha producido una vulneración del principio de seguridad jurídica garantizado por el artículo 9,3 de la Constitución” y ello con base en que se había llevado a cabo “retroactivamente un aumento de la deuda tributaria que puede calificarse de no previsible y **carente de la suficiente justificación**”.

Con mayor motivo esta doctrina del Tribunal Constitucional puede aplicarse en relación con la autonomía de las Universidades, que está reconocida constitucionalmente. Estado, Comunidades Autónomas y Universidades constituyen ordenamientos jurídicos que no pueden desconocerse y que han de aplicarse articuladamente desde la perspectiva constitucional⁶¹.

De ello la LRU –configuradora del marco legal de la autonomía universitaria– proporciona elementos para ese ejercicio articulado de potestades y competencias. En ese sentido conviene recordar que la idea de la coordinación entre las Universidades (art. 3,1), función que se encomienda también al Consejo de Universidades (art. 23) y a las Comunidades Autónomas (art. 3,3), sugiere la existencia de un auténtico sistema universitario que se pone de manifiesto, por ejemplo, en datos como el distrito compartido y viene exigido por el requisito legal de la “programación general de la enseñanza superior” (art. 5,2) que corresponde obviamente al Estado y por ello necesita del informe del Consejo de Universidades (art. 5,3), no vinculante, pero cuya ausencia no supondría sólo un vicio formal, sino que constituiría además un dato para ponderar la carencia de la suficiente justificación de la creación o extinción de una Universidad o de sus centros. En el mismo sentido habría que considerar la ausencia de la propuesta o informe del Consejo Social en otros supuestos (art. 9,2 y 10,2).

La incidencia negativa, sin “suficiente justificación” en el sistema universitario, puede constituir una vulneración de la autonomía universitaria y hacer inconstitucional por arbitraria una ley. Y otro tanto habría de decirse cuando la imagen de una Universidad, al ser debilitada en su contenido, queda irreconocible, deja de ser lo que la sociedad está acostumbrada a esperar de ella razonablemente.

Esta tesis aumenta su peso si la decisión estuviese fundada en impedir a un determinado centro o a una determinada Universidad el ejercicio de su actividad por motivaciones que atentaran al valor constitucional del pluralismo político.

⁶¹ ¿Se da en el caso de la Universidad de Elche? En el supuesto de la segregación de centros de la Universidad de La Laguna, que realizó la Ley canaria 5/1989 de reorganización universitaria de Canarias esa justificación, estimada implícitamente suficiente por la S.TC. 106/1990 de 5 de junio fue el criterio de localización geográfica de adscripción de los centros a aquella Universidad y a la de Las Palmas, de modo que “la idea motriz de la reforma es, fundamentalmente, la regla general de que los centros de la Universidad de La Laguna no se localicen en Gran Canaria, ni los de la Universidad de Las Palmas lo hagan en Tenerife” y para su excepción se requiere un informe favorable del Consejo Social de la Universidad en cuya sede se pretenda por la otra la localización del centro.

B) Un tema que suscita controversia es el alcance de la competencia del Consejo de Universidades en cuanto a homologación de planes de estudio. El artículo 149,1,30 de la Constitución española atribuye al Estado competencia exclusiva para regular las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. La validez a efectos profesionales de títulos académicos justifica y explica esa competencia en esos casos⁶². Como desarrollo de esa competencia en el artículo 28 de la LRU el Gobierno no sólo establece –a propuesta del Consejo de Universidades– “los títulos que tengan valor en todo el territorio nacional” sino también “las directrices generales de los planes de estudio que deban cursarse para su obtención y homologación”, lo que fue realizado reglamentariamente⁶³.

Nos encontramos de nuevo con la función y límites de la norma reglamentaria como complemento necesario de la ley de la que se habló anteriormente en relación con la autonomía universitaria. Es evidente que una regulación excesivamente detallada podría vaciar de contenido la competencia que el artículo 29 de la LRU reconoce a las Universidades para elaborar y aprobar sus planes de estudio.

Resulta fundamental, de otra parte, que esa concreción sea la **estrictamente indispensable** para que se ejerza la competencia estatal, ya que la función de homologación del Consejo de Universidades ha de entenderse como “verificación”⁶⁴ o constatación de un “concepto jurídico indeterminado” y no como ponderación de circunstancias justificadoras de una potestad discrecional, actuando el Consejo de Universidades, se ha dicho, “como gestor de una competencia del Gobierno”⁶⁵.

La cuestión se ha planteado en relación con el R.D. 1267/1994, que modificó el R.D. 1497/1987, al señalar –entre otras cosas– que no sólo las directrices generales propias sino también los planes de estudio podrán tener con carácter excepcional una duración de hasta tres años para el segundo ciclo de las enseñanzas universitarias, pero “la necesidad de recurrir a esa excepción habrá de estar expresa y plenamente justificada y requerirá para su verificación el acuerdo del Consejo de Universidades, quien podrá, en su caso, denegar la homologación del plan”.

El respeto a la autonomía de la Universidad, en relación con la elaboración y aprobación de sus planes de estudio, exige que la actuación del Consejo de Universidades en esta materia no rebase el ámbito de la legalidad y nunca consista en un control de oportunidad. De ahí que las facultades de “verificación” de la necesidad de la excepción sea una actividad de comprobación –de conocimiento– y no un juicio o valoración. De la misma naturaleza es, consecuentemente, la facultad definitiva de homologación o de no homologación del plan de estudios elaborado por la Universidad. Más allá, el acuerdo del Consejo de Universidades no podrá pasar de una “sugerencia” o “recomendación”.

Resulta evidente que ese control de legalidad es sumamente fácil en relación con el cumplimiento de que la excepcionalidad esté motivada expresamente. Menos claro resulta en relación con el requisito de que esté “**plenamente** justificada”. Para el Tribunal Supremo⁶⁶, en una línea que permite seguir profundizándose, “sólo en aquellos

⁶² Se ha cuestionado esa validez, en algún caso con polémica pública (título de licenciado en Derecho para ejercer la profesión de abogado).

⁶³ Por R.D. 1497/1987 de 17 de noviembre, modificado por R.D. 1267/1994 de 10 de junio, estando en trámite cuando esto se escribe una nueva modificación.

⁶⁴ Es el término utilizado por el R.D. 1267/1994.

⁶⁵ Cfr. S.TS. 23 de abril de 1997 (Az. 3363), S.TS. 5 de junio de 1997 (Az. 5217).

⁶⁶ S.TS. 23 abril 1997 (Az. 3363), S.TS. 5 junio 1997 (Az. 5217).

casos en que falte en absoluto la exigida motivación o ésta *nada tenga que ver con la finalidad pretendida con la ampliación, carezca de la mínima razonabilidad*, sería posible denegar la homologación.

Y aunque entendió que el precepto recurrido era conforme con el ordenamiento lo sostuvo condicionado a una determinada interpretación y aplicación, es decir, a que la actuación del Consejo de Universidades responda a “una **estricta** actividad de homologación de lo ya acordado por la Universidad”. Para concluir que: “Sí se produciría la vulneración en el caso de que el Consejo de Universidades pudiera entrar en un *control de oportunidad, en una valoración detallada de la motivación expresada al presentar el plan de estudios, en que las razones expuestas por la Universidad fueran sustituidas por las del Consejo*”.

Entiendo que los elementos para una adecuada interpretación y aplicación del precepto son, de un lado, el carácter restrictivo de toda excepción y, al mismo tiempo, prohibición de entender la función homologadora del Consejo en clave de expansión configuradora de un control de oportunidad, y todo ello presidido por un principio “pro-autonomía” de la Universidad.

IV. PROYECCIÓN DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

De acuerdo con lo expuesto, me limitaré a unos ejemplos que valgan como “testigos” de la proyección de la autonomía universitaria, del posible ejercicio del derecho fundamental a la misma.

Como principio general habrá que recordar que los Estatutos de las Universidades gozan de una presunción a su favor en lo que no esté en contra de lo dispuesto por la LRU y normas que supongan un complemento indispensable.

A) Centros universitarios y títulos

La Universidad puede crear otros centros distintos de las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores, Escuelas Universitarias e Institutos de Investigación. Así se reconoce en la S.TC. 55/1988 de 23 de febrero, ya que sólo aquéllas tienen la condición de “estructuras básicas”.

De otra parte, la Universidad puede crear **títulos propios**, sin validez oficial, como la realidad muestra abundantemente en ese amplio sector del postgrado y reconoce el artículo 28,3 de la LRU.

B) Profesorado

El carácter funcional de una parte del profesorado y su consecuente estructuración en cuerpos hace que su regulación tenga carácter básico de competencia estatal (art. 149, 1, 18 de la CE y arts. 44,1 y 46,1 de la LRU). La autonomía universitaria no puede comprender su regulación en cuanto régimen jurídico de la función pública, aunque sí podrá modular alguno de sus aspectos (art. 46,2 LRU) y, por supuesto, realizar la selección del profesorado.

Los problemas pueden plantearse, lógicamente, en torno al profesorado contratado. Pues bien, la S. TC. 26/1987 ha declarado que los artículos 33,3 y 34,1, 3, 4 y 5 son constitucionales. Es un dato, cualquiera que sea el juicio que sobre ello pueda tenerse. Frente a la pretensión del Gobierno Vasco de recabar para sí “la competencia para fijar

la duración de los contratos, así como la de determinar la proporción de este personal en los centros universitarios de su territorio”, el Tribunal Constitucional declara que:

a) “La proporción que establece el artículo 33,3 de la LRU ha de considerarse básica”, porque, estando constituido el profesorado principalmente por docentes funcionarios (art. 33,1 LRU), “ha de limitarse la contratación de otro personal docente que establecida sin límite lo pudiera desvirtuar”.

b) “ Tampoco puede admitirse que los límites impuestos a la duración de estos contratos –de ayudantes- excedan de las normas básicas **por excesivamente reglamentistas ...**”, ya que la finalidad primordial de los ayudantes (“completar su formación científica”) “está sometida a la temporalidad que impone su propia naturaleza”. El Tribunal realiza esta afirmación después de negar que el artículo 34,1 de la LRU colisione con la Comunidad Autónoma por principio y que, en todo caso, podría afectar a la autonomía universitaria, lo que, sin embargo, rechaza.

Ahora bien, conviene subrayar la perspectiva desde la que el Tribunal Constitucional declara la constitucionalidad de esos preceptos, que no es otra más que la de la confrontación Estado-Comunidad Autónoma. Lo que viene a decir el Tribunal Constitucional es que esos preceptos de la LRU no suponen invasión alguna de las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, rechazando la pretensión de ésta. ¿Y desde la perspectiva de la autonomía de las Universidades?

El Tribunal Constitucional, muy de pasada, despachó la cuestión demasiado rápidamente, quizá porque no era ese aspecto el que debía considerarse en el recurso:

“Si esto fuera así, la invasión de competencias que se denuncia no afectaría a la Comunidad Autónoma, sino a la autonomía universitaria. Mas tampoco desde esta perspectiva puede tacharse de inconstitucionalidad el precepto”.

¿Hasta que punto el título V de la LRU (arts. 33 a 48) es delimitador de la autonomía de las Universidades en el sentido anteriormente expuesto?. Tales artículos no tienen el carácter de Ley Orgánica según expresa determinación, a contrario, de su disposición final 3ª y que es necesaria para el desarrollo de un derecho fundamental (art. 81 de la CE) y para regular su ejercicio (art. 53,1 de la CE). Desde este punto de vista, al renunciar a aquel carácter la LRU estaría reconociendo implícitamente que la regulación del profesorado no afecta a la autonomía de las Universidades y que éstas, por tanto, podrían regular esta materia de otro modo.

Esta tesis se fundamenta precisamente en la naturaleza de la autonomía como de configuración legal. Si ya resulta excepcional que el contenido de un derecho fundamental se determine “en los términos de la ley” ha de interpretarse esto estrictamente y si la LRU no confiere carácter orgánico a una parte de ella puede concluirse legítimamente que es porque no quiere otorgar esa calificación a la norma que es necesaria constitucionalmente para regular el ejercicio de un derecho fundamental⁶⁷.

La cuestión ha de ser examinada desde la perspectiva de las competencias del Estado sobre el “régimen estatutario” de los funcionarios de las Administraciones Públicas (art. 149,1 , 18 de la CE). Y en ese sentido habría de reconocerse que el régimen estatutario del personal docente funcionario es competencia del Estado.

La S.TC. 235/1991 de 12 de diciembre, al resolver conflictos de competencia planteados por las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña, ha declarado que “el Estado puede regular, sin distinción de bases y desarrollo, el estatuto de los

⁶⁷ En ese sentido J. OLIVER ARAUJO, *Alcance y significado de la autonomía universitaria según la doctrina del Tribunal Constitucional*, R.D.P., 33 (1991), p. 89. En contra, F. LÓPEZ-JURADO, *op.cit.*, 130, para quien la expresión “en los términos de la ley” ha de entenderse en sentido material y no formal.

funcionarios docentes universitarios, pertenecientes a los Cuerpos Nacionales, **con el límite, claro está, de la autonomía universitaria**".

Si la perspectiva no es la del estatuto funcional de los profesores –es decir, su carácter de funcionarios interuniversitarios o comunicables entre las diferentes Universidades- sino la enseñanza universitaria, siguiendo la doctrina de la citada sentencia, habrá posibilidad de juego para la autonomía universitaria.

En ese sentido, las Universidades, en virtud de su autonomía, pueden crear las "categorías de profesor contratado que estimen convenientes para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el artículo 1º" de la LRU (art. 3,V de la LRU), que tiene carácter de Ley Orgánica, como el artículo 3,K.

Ninguna duda parece ofrecer la posibilidad de introducir nuevas figuras de profesores contratados respetando la proporción del artículo 33,3 de la LRU y puede sostenerse, desde la perspectiva de la autonomía de la Universidad, esa introducción al margen del porcentaje citado que está previsto para profesores asociados y visitantes. A la Universidad correspondería la fijación de la duración del contrato, ponderar en cada caso los requisitos del posible contratado, así como establecer el régimen de su dedicación a tiempo completo o parcial.

Se trataría, en último término, de un **profesorado propio**, justificable en virtud del artículo 3,2,k de la LRU para el cumplimiento de "las funciones de la Universidad al servicio de la sociedad" y que, obviamente, no tendría el carácter de comunicabilidad entre las Universidades como los docentes funcionarios.

C) La autoorganización

El Tribunal Constitucional ha subrayado la dimensión de la autonomía "ad intra" de la Universidad, lo que podría calificarse como "autoorganización", manifestada primariamente en los Estatutos (S.TC. 75/1997 de 21 de abril).

Con toda normalidad dentro de la autoorganización del servicio público que corresponde a la Universidad entran las facultades relativas a la "elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y administración", o la determinación de las condiciones en que ha de desarrollar sus actividades el personal docente, investigador y de administración y servicios, la creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia, la elaboración de planes de estudio e investigación, la admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes, por citar algunas de las consignadas en el artículo 3,2 de la LRU.

La cuestión se relaciona con la conveniencia –y hasta obligación- de que cada Universidad, de acuerdo con su personalidad y vocación institucional, en lo que influye historia y medio social, formule un "plan estratégico". Para que sea auténtico es imprescindible una mayor dosis de autonomía, no sólo desde el punto de vista financiero, sino también desde el meramente organizativo, que apunta a las estructuras y sistema de gobierno previsto en la LRU y al mimetismo estatutario provocado, a su vez, por ello.

En una serie de asuntos, como el de la elaboración de planes de estudio, queda especialmente en evidencia "la federación de departamentos y áreas de conocimiento" en que se descompone la estructura de la Universidad, al servicio de difíciles equilibrios y en que se diluye la autonomía de la Universidad. Se produce, de algún modo, una confrontación dialéctica entre autonomía de la Universidad y sus órganos.

Otra posible tensión puede presentarse entre autonomía de la Universidad y la representación sindical.

El personal de administración y servicios, como dice el artículo 49,1 de la LRU, está compuesto por funcionarios propios de la Universidad y por personal contratado y se rigen no sólo por la legislación universitaria y los Estatutos de las Universidades, sino también por la legislación sobre función pública o la legislación laboral.

La peculiaridad de las Universidades reside en que representantes del citado personal participan en los órganos de gobierno y administración de las mismas (art. 51 LRU) como miembros de un sector de la comunidad universitaria (art. 43 LRU). Las modalidades de la participación se concreta en los Estatutos (art. 51,2 LRU).

Esa peculiaridad se pone en evidencia singularmente en lo que se refiere a la negociación colectiva, explícitamente reconocida en la LRU (art. 51,3) y genéricamente prevista en la legislación laboral. Las anteriores circunstancias pueden dar lugar a una confrontación entre autonomía de la Universidad y derechos sindicales. ¿Cuáles son las dos partes que negocian? Si por la Universidad se sostiene que es la Junta de Gobierno, “órgano de gobierno ordinario de la Universidad” (art. 16,1 LRU), de ella forman parte quienes también pueden serlo del Comité de Empresa. La cuestión se complica cuando existe –y es lo usual– un convenio colectivo interuniversitario y una Universidad decide no continuar en él una vez expirado el plazo de su vigencia.

Esto es lo que ha contemplado una sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 20 de octubre de 1997, que estimó el recurso de casación interpuesto por la Universidad de A Coruña en relación con un conflicto colectivo planteado por varios sindicatos contra las tres Universidades de Galicia y al que se opusieron los sindicatos y también la Universidad de Santiago de Compostela.

La sentencia, emitida por el pleno de la Sección del Tribunal Supremo no alude a la autonomía universitaria, manteniéndose en el ámbito del Derecho Laboral. He aquí sus principales conclusiones: a) El “denominado” Comité Intercentros de las tres Universidades de Galicia, al que se califica también de “peculiar”, “carece de legitimación para promover la negociación de un convenio de sector” –sería el constituido por el sistema universitario de Galicia– porque “no tiene ni puede tener representatividad en el ámbito propio del sector” ni, en consecuencia, tiene facultades para efectuar “convocatoria o requerimiento” a una Universidad para negociar un convenio colectivo interuniversitario, en contra de la voluntad de la Universidad expresada por su órgano de gobierno ordinario, hay que añadir.

En definitiva, la sentencia, sin citarla, viene a respaldar la tesis de la autonomía de la Universidad con su fallo favorable a la pretensión de la Universidad.

V. CONCLUSIÓN

Sin duda podrían analizarse otros aspectos relativos a la autonomía universitaria. Uno de ellos, de especial fecundidad teniendo en cuenta la necesidad de superar aislamientos de todo tipo, es el que prevé el artículo 3,2,j de la LRU, “el establecimiento de relaciones con otras instituciones académicas, culturales o científicas españolas o extranjeras”.

Hay aquí un amplio campo para la creación inteligente de fórmulas de cooperación, tanto más necesaria cuando mayor es el ámbito de la ciencia, la complejidad, coste y avance de la investigación y el fortalecimiento de la solidaridad.

Es posible que, como decía un jurista italiano, Salvatore Pugliatti, no sepamos exactamente que sea la autonomía universitaria; pero no tenemos la menor duda de su existencia. Por eso, de vez en cuando, como en esta ocasión, es saludable que reflexio-

nemos sobre ella. Quizá existan disfunciones, pero quizás también podría sacarse más partido de su actual configuración legal y el Tribunal Constitucional seguir avanzando en su doctrina cuyos pronunciamientos han sido calificados en algún caso de mero “decisionismo”⁶⁸. Pero tampoco habría que descartar un cambio en la ley, ya que a ella asigna la Constitución una función configuradora y, más fácilmente, un cambio en las normas reglamentarias producidas al amparo de la LRU. Quizá debido a una no corta tradición, la autonomía universitaria podría calificarse, entre nosotros, de “jacobina”⁶⁹.

En último término, como decía un colega profesor que fue de la Universidad de Valladolid, la autonomía no es un don gratuito, sino un objetivo a alcanzar⁷⁰.

⁶⁸ F. LÓPEZ-JURADO, *op. cit.*

⁶⁹ Para EMBID, *op. cit.*, p. 21. La LRU es una Ley formalmente autonómica pero no materialmente.

⁷⁰ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, *loc. cit.*, p. 14.