

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ESPAÑA HOY, ENTRE EL MITO Y LA REALIDAD

Gregorio Cámara Villar*

Sumario

1. Introducción
2. La autonomía reconocida y garantizada por nuestro ordenamiento: su sentido y razón de ser
3. Los ámbitos de proyección de la autonomía universitaria, entre norma y realidad
 - 3.1. Autonomía normativa
 - 3.2. Autonomía como autogobierno
 - 3.3. Autonomía y estructuras de investigación y docencia de las universidades
 - 3.4. Autonomía financiera
 - 3.5. Autonomía académica
 - 3.6. Autonomía en relación con su propio personal, docente e investigador y de administración y servicios
4. Conclusiones

* Gregorio Cámara Villar, catedrático de derecho constitucional, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Constitucional, Universidad de Granada, plaza de la Universidad, 1, 18001 Granada. gcamara@ugr.es

Artículo recibido el 13.11.2011. Evaluación ciega: 18.11.2011. Fecha de aceptación de la versión final: 27.12.2011.

1. Introducción

No es extraño que los universitarios estemos incómodos y algo desconcertados, y algunos ciertamente «embrujaos»,¹ ante el acelerado, constante y denso cambio normativo que vive la universidad española, sin que por ello cambien mucho los recursos e instrumentos disponibles ni haya medidas claras para resolver algunos de los problemas más urgentes e importantes que nuestras universidades tienen (como, por ejemplo, la selección del profesorado y su movilidad o el evidente desajuste, casi insalvable, entre la formación con la que los alumnos acceden a la universidad y los objetivos de formación que se implantan en el marco del «proceso de Bolonia»). En medio de esta hiperactividad normativa abigarrada, la autonomía universitaria es por unos reivindicada (a veces desde una concepción un tanto mítica) por creerla ya agostada y casi nula, cuando sería sin embargo necesario insuflarle nueva vida en los actuales procesos de transformación social; y por otros denostada, precisamente por considerar que impide este mismo objetivo transformador al residenciar en un exceso de la misma o en su tergiversación los grandes males del ensimismamiento universitario, la endogamia y el localismo² y, con ello, la ineficiencia y débil posición que nuestras universidades ocupan en los *rankings* al uso.³ El discurso y el debate en España sobre la universidad de nuestros días en un mundo globalizado que demanda un necesario e intenso esfuerzo de transformación y adecuación aparecen así constelados de nuevos conceptos y mitos (modernización, competitividad, inserción en el sistema productivo, internacionalización, calidad, excelencia...) que si bien traducen realidades que es preciso atender con la necesaria ponderación y equilibrio sistémico, están encarnando en nuevas normativas que incorporan una exuberante, y en buena medida retórica, panoplia de proclamas, objetivos y proyecciones

1. Como refleja el llamativo y certero título del reciente artículo de Martín Rebollo, Luis, y Recio Muñoz, Tomás, «Bewitched, Bothered and Bewildered», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 23, monográfico sobre *La Universidad en crisis*, octubre de 2011, pp. 50-59.

2. Un excepcional y agudo análisis con esta perspectiva lo constituye el libro de Sosa Wagner, Francisco, *El mito de la autonomía universitaria*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007 (tercera edición).

3. Solo por ejemplificar, en el *Shanghai Jiao Tong University Ranking*, que mide las 500 mejores universidades del mundo, únicamente la Universidad de Barcelona está entre las primeras 200, mientras que están entre las 500, además, otras diez universidades españolas (Autónoma de Madrid, Complutense de Madrid, Valencia, Autónoma de Barcelona, Politécnica de Valencia, Granada, Pompeu Fabra, Santiago de Compostela, Sevilla y Zaragoza). Véase esta información y más datos en el diario *El País*, 10 de marzo de 2010.

no siempre bien ajustadas respecto a los fines perseguidos y a la ordenación universitaria plasmada en la vigente Ley orgánica de universidades y, a buen seguro, con notorias contradicciones con la situación social y económica del país. También viene a ser uno de los elementos de ese desajuste la posición en la que quedan algunos aspectos de la autonomía universitaria, reconocida y protegida por nuestra Constitución (art. 27.10) y caracterizada por nuestro Tribunal Constitucional como derecho fundamental, pero concretizada por el legislador en tanto que derecho de configuración legal.

Precisamente el cometido de este breve estudio es considerar cómo se configura hoy, normativa y jurisprudencialmente, el concepto de autonomía universitaria y cómo se proyecta en sus distintas dimensiones y aspectos según las tensiones o contradicciones con las que convive en el marco de la actual y acelerada transformación de la universidad española. Transformación que es consecuencia de la mayor intensidad de intervención de los poderes públicos estatales y autonómicos conforme a sus competencias⁴ y, sobre todo, del cambio de paradigma auspiciado por estos y provocado por el llamado «proceso de Bolonia» y la progresiva definición y desarrollo del Espacio Europeo de Educación Superior, la búsqueda de la internacionalización, la «excelencia», una mayor integración con el sistema productivo mediante el incremento de su capacidad competitiva, el desarrollo de una cultura empresarial de la innovación en la sociedad del conocimiento y la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus funciones por las universidades;⁵ todo ello según una orientación hasta cierto punto compartida en la Unión Europea y en otros países que se han sumado a este proceso, inspirado en el éxito alcanzado por

4. No podemos entrar aquí a considerar la complejidad del sistema de distribución de competencias en materia de educación y enseñanza, especialmente en relación con las universidades. Remito por ello a mis trabajos «Educación y enseñanza» y «Universidades», ambos incluidos en la obra colectiva: Balaguer Callejón, Francisco (dir.), y Ortega, Luis; Cámara Villar, Gregorio; Montilla, José A. (coords.): *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, Consejería de Justicia y Administración Pública, 2007, pp. 513-524 y 525-536, respectivamente. Véase también Embid Irujo, Antonio, «La autonomía universitaria y la autonomía de las Comunidades Autónomas», capítulo III de su libro *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI. Consideraciones jurídicas*, Tecnos, Madrid, 2000, pp. 106-156; y Navarro Ruiz, José Carlos, *Universidades, sistemas europeo, estatal y autonómico. Su articulación competencial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, y los trabajos referenciados en la nota 16.

5. Véase Pereyra, Miguel A.; Luzón Trujillo, Antonio, y Sevilla Merino, Diego, «Las Universidades españolas y el proceso de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior. Limitaciones y perspectivas de cambio», *Revista Española de Educación Comparada*, nº 12, 2006, *passim*.

el desarrollo del modelo norteamericano de enseñanza superior, que de uno u otro modo ha sabido integrar, como dice F. de Carreras, «la tradición científica alemana, la capacidad pedagógica francesa y la formación integral británica, añadiendo un giro práctico y profesionalizado a sus enseñanzas, sin olvidar que los fondos financieros de muchas de sus universidades son de una entidad mucho mayor que los del viejo continente».⁶

Este cambio de paradigma, anunciado desde hace años y parcialmente desarrollado en algunas medidas concretas y en proyectos de reforma, aparece ya normativamente configurado con una cierta sistemática de principio y de detalle en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible (LES), coordinada con la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la ciencia, la tecnología y la innovación (LCTI). Dentro del título II de la primera, bajo el rótulo de «Competitividad», se dedica la sección tercera del capítulo V («Ciencia e innovación») a la «formación, investigación y transferencia de resultados en el sistema universitario» (art. 60 a 64), estableciendo para el mismo una orientación y unos objetivos generales que suponen, *avant la lettre*, una nueva definición de misiones y el anuncio inconcreto de medidas generales para la universidad que, aunque se hagan formalmente «sin perjuicio» de lo establecido en la LOU vigente, tienen la virtualidad de incidir en su sistema, requiriendo una nueva reforma coordinada de la legislación universitaria, parcialmente asumida por la LCTI en aspectos muy específicos.

Podría decirse, ciertamente, que tales objetivos se formulan como directrices generales muy amplias que conectan de uno u otro modo con las grandes funciones que al servicio de la sociedad establece la LOU en su artículo 1, pero la cuestión es que en tanto que mandatos al legislador, su condición normativa tiene como efecto el desarrollo que se traducirá en medidas regulativas muy concretas tanto por los poderes públicos estatales como por los autonómicos, competentes en materia de educación superior, con la consecuencia de, por una parte, ahogar o reducir determinados aspectos de una autonomía universitaria ya magra de por sí y, por otro, con el riesgo de hacer imposible la persecución de los nuevos objetivos marcados sin que las universidades puedan disponer de la amplia capacidad regulativa, de autoorganización, de financiación y de adopción de decisiones (una más intensa autonomía universi-

6. Carreras Serra, Francesc de, «A propósito de Bolonia: ¿*Quo vadis* la Universidad española?», *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 9, 2010, p. 8.

taria) que necesitarían para poder lidiar con posibilidades reales de éxito en la arena interna e internacional de una competitividad exacerbada a la búsqueda de la «excelencia», tal como se perfila en esta legislación. Esta es una cuestión, evidentemente, todavía muy abierta.

La LES propugna, como elementos más importantes a destacar: *a)* que la formación propicie cualificaciones demandadas por el sistema productivo; *b)* promover la competitividad y la internacionalización; *c)* facilitar la gobernanza universitaria impulsando medidas que garanticen el ejercicio de las funciones de gobierno y dirección; *d)* incrementar la transparencia, el control interno de sus finanzas y el equilibrio presupuestario, así como la evaluación externa de sus actividades; *e)* fomentar la captación de talento, la movilidad internacional y la colaboración con universidades y centros de investigación de referencia mundial; *f)* impulsar medidas de atracción de capital privado nacional e internacional para contribuir a la financiación de los objetivos de la universidad, especialmente a la investigación, transferencia del conocimiento y a la creación de empresas innovadoras de base tecnológica. Para ello serán necesarias la modernización, la mejora de la eficiencia y la búsqueda de la calidad y la excelencia académica (art. 60).

Se trata de una definición de objetivos verdaderamente ambiciosos y loables, siempre que no coloquen a las universidades en una condicionante lógica de productividad y competitividad que sacrifique o desvalorice su esencial y primera función de ser instrumento fundamental para la libre creación, transmisión de conocimientos y formación crítica en todos los ámbitos de la ciencia, de la técnica y de la cultura, al servicio del desarrollo humano, personal y social. La universidad es una corporación pensante y crítica⁷ a cuya mirada inquisitiva y estudiosa absolutamente nada le es ni le debe ser ajeno, que necesita de sosiego y de altura de miras para cumplir sus funciones. La competitividad orientada al sistema productivo en una estricta lógica de mercado, sin más, casa verdaderamente mal con muchas de las ramas del saber (humanidades, bellas artes, ciencias sociales...), en muchos aspectos generalmente «improductivas» si se adopta una perspectiva miope y se atiende al corto plazo, pero con contenidos y proyecciones que hacen que la universidad pueda ser considerada el *alma mater* de las sociedades en las que se inserta, la

7. La expresión es de González Hernández, Ángel, «La cuestión universitaria: asignaturas pendientes», *Revista Española de Educación Comparada*, nº 5, 1999, p. 38.

principal creadora y suministradora de formación, investigación, capacidad crítica y valores para la orientación y el desarrollo del país como un todo, trascendiendo potencialmente sin límite sus fronteras. La universidad no puede ser concebida como un negocio. «Mercado» y «servicio público» no pueden ser aquí polaridades incompatibles.

Por otro lado, estos objetivos de la LES que, obviamente, propenden a la diferenciación entre universidades mediante sus respectivas capacidades competitivas, necesitan que estas dispongan de un elevado grado de autonomía,⁸ que ni hoy tienen, como trataremos de mostrar seguidamente, ni viene propiciado por la cascada de medidas regulativas que se auguran en esta ley sobre planes de estudio, titulaciones, adaptabilidad a los cambios sociales y económicos y otras medidas que podrá adoptar el Gobierno en el marco de la llamada Estrategia Universidad 2015⁹ para la promoción de la competitividad (con la intervención posterior, conforme a sus competencias, de las respectivas comunidades autónomas), que podrían ciertamente llevar a unas universidades más eficientes, pero también más dependientes de un marco regulativo todavía más estrecho del que en la actualidad disponen, con el riesgo, incluso, de que por esa misma razón no pudieran siquiera perseguir los objetivos declarados. Baste, en este sentido, pasar revista a las tareas y prioridades que

8. Como dice Antonio Embid, «las sucesivas reformas reguladoras de la autonomía universitaria [...] no han dejado el más mínimo hueco que pueda merecer el calificativo de “sustantivo” a las universidades (o, antes e incluso, a las CCAA), para que se pueda crear “desde abajo” una organización universitaria con rasgos importantes de distinción en relación a la que con minuciosidad describen las leyes del Estado. Pero la competitividad en el plano empresarial presupone una prácticamente ilimitada capacidad del empresario para dirigir su empresa en [...] condiciones [...] competitivas. Pues bien, se exige a las universidades que dirijan su actuación en la prosecución de esa competitividad sin apoderarles de una capacidad sustantiva de autoorganización para perseguir, con su propio criterio, tales fines. Eso es un imposible conceptual que se suma a todos los que se ha ido considerando [...] [por lo que] la legislación universitaria estatal, que es de máximos de regulación, debería convertirse en este ámbito en una regulación de mínimos con capacidad para ser complementada por la de las CCAA y, sobre todo, por la potestad normativa de las universidades que quisieran lanzarse de verdad [...] por la vía de la competitividad que ahora les señala de forma clara el nuevo derecho universitario». Embid Irujo, A., «Universidad y competitividad (premisas para un debate)», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 23, cit., pp. 38-39.

9. Sobre esta Estrategia y la normativa existente relacionada con la misma véase el documento «Estrategia Universidad 2015. Contribución de las Universidades al progreso socioeconómico español». Ministerio de Educación, www.educacion.es/dctm/eu2015/2011-estrategia-2015-espanol.pdf. También el Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la EU 2015, «Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana», de 21 de septiembre de 2011. Disponible en www.educacion.gob.es/dctm/.../2011/10/informe-finalEU2015.

asigna al Gobierno el art. 62 LES. Téngase presente, como aviso a navegantes, que ha sido el excesivo reglamentismo y la progresiva burocratización que este genera una de las causas más evidentes de la existencia en España de unas universidades autónomas, sí, pero, en el fondo, básicamente uniformes, tanto en su organización como en su gestión y en el cumplimiento de sus funciones básicas, así como en sus resultados, bastante alejados, por cierto y en términos generales, de la «excelencia».

No es mi propósito introducir una reflexión general sobre el estado de nuestras universidades, sus necesidades y la orientación que marca ese nuevo paradigma,¹⁰ sino tan solo analizar el espacio que la legislación deja hoy a la autonomía universitaria y la previsible incidencia de aquel sobre esta. Tampoco lo puede ser sobre el uso, mejor o peor, que de esa autonomía vienen haciendo o hacen nuestras ya numerosas universidades.¹¹ Mi tesis es que ni la autonomía de la que disponen las universidades españolas es nula o irrelevante, ni tampoco todo lo sustantiva que debiera ser desde el plano de los objetivos perseguidos por el sistema, al menos, sobre todo, en el plano de la capacidad normativa y de autoorganización que le permitiera un espacio propio mucho más diáfano que el actual para diseñar sus propias estructuras, poner en pie sus políticas y adoptar las decisiones que mejor pudieran convenir a sus respectivas estrategias para vincularse relevantemente con la sociedad en un entorno cada vez más competitivo. En cualquier caso, siendo el legislador quien haya de concretizar «en negativo» la autonomía de las universidades en el marco de cada modelo de organización del sistema de educación e investigación superior, puede hacerlo con una mayor o menor extensión e intensidad, pero siempre a condición de respetar los elementos esenciales de la autonomía que resultan de la Constitución, tal como ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional. Este es el camino que seguiremos para dar cuenta de los elementos que hoy integran el entramado de la autonomía universitaria.

10. Un análisis que en buena parte comparto es el que hace en esta materia Francesc de Carreras en su ya citado artículo «A propósito de Bolonia: ¿*Quo vadis* la Universidad española?», al que remito.

11. Los grandes elementos de reflexión sobre este aspecto podemos encontrarlos, se compartan plenamente o no sus posiciones y conclusiones, en la citada obra de Sosa Wagner, Francisco, *El mito de la autonomía universitaria*.

2. La autonomía reconocida y garantizada por nuestro ordenamiento: su sentido y razón de ser

No hay ningún *a priori* dogmático e intemporal al que apelar para establecer en qué consista la autonomía universitaria. Si no lo es el mismo concepto de universidad, menos aún lo podrá ser un artificio técnico-jurídico destinado a hacer posible la realización de su actividad y el cumplimiento de sus funciones.¹² La autonomía, tal como la ha decantado la historia, no es sino «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».¹³

Así entendida, con independencia de la existencia de diferentes modelos y tradiciones,¹⁴ en el mundo contemporáneo la autonomía de las universidades es considerada como algo necesario e imprescindible para que la universidad pueda cumplir sus más típicas funciones institucionales:¹⁵ la enseñanza, con la doble finalidad de ser tanto formación cultural de orden superior como vehículo de formación profesional altamente cualificada; la investigación, en sus

12. Como dijera Francisco Giner de los Ríos, «el concepto de Universidad no es una idea absoluta que pueda especulativamente construirse; un factor eterno, indispensable, de la vida social, sino un concepto histórico. Solo apelando a la historia cabe, pues, definirlo. Y, al igual que toda cosa histórica, no es sino una forma peculiar de cumplirse en ciertas sociedades tal o cual función permanente que, como todas, admite soluciones muy distintas según la condición de los tiempos». La Universidad española. En Obras Completas de Don Francisco Giner de los Ríos, vol. II, Madrid, Espasa-Calpe, 1916, p. 97.

Sobre la relatividad histórica del concepto de autonomía universitaria y su evolución en España me he ocupado en mi trabajo «La autonomía universitaria en España», en La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente, Congreso de los Diputados/Tribunal Constitucional/Universidad Complutense de Madrid/Fundación Ortega y Gasset/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, vol. I, pp. 671 y ss., a las que remito para evitar mayor prolijidad en este aspecto.

13. Prieto de Pedro, Jesús, «Sobre la autonomía de las Universidades para la selección de su profesorado», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 27, 1980, p. 641. Subrayado mío.

14. Una reconstrucción del proceso de decantación histórica de la autonomía universitaria hasta llegar a nuestros días, en el marco comparado de las más importantes tradiciones, puede consultarse en el citado libro de Sosa Wagner, Francisco, *El mito de la autonomía universitaria*.

15. Puede verse la autonomía universitaria en España en un marco de abundantes referencias al panorama comparado en Torres Muro, Ignacio, *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, *passim*.

diferentes manifestaciones, y la producción científica y tecnológica; la difusión científica, cultural y técnica y la transferencia de resultados en interacción con las demandas y necesidades sociales. Autonomía y descentralización acaban así siendo términos correlativos, si bien la descentralización personificada por cada universidad es de una calidad muy distinta a la de una mera descentralización administrativa, por su especial entidad funcional y completa apertura de los fines e intereses que debe promover y cumplir.¹⁶

Desde esta perspectiva, tras el intenso debate doctrinal en nuestro país —ya superado en el plano jurídico positivo y en el que no podemos entrar aquí—¹⁷ sobre si el reconocimiento de la autonomía de las universidades en el art. 27 CE suponía tan solo el establecimiento de una garantía institucional o el reconocimiento de un derecho fundamental, el Tribunal Constitucional se inclinó, en la Sentencia 26/1987, de 27 de febrero, por la tesis de que la autonomía universitaria constituye, dentro del sistema de reconocimiento y garantía de los derechos establecidos en la Constitución y sin perjuicio de sustentar también una garantía institucional, un verdadero derecho fundamental, destacando que su fundamento y justificación es garantizar el respeto a la «libertad académica», es decir, a las libertades de enseñanza, de estudio y de investigación, pues su contenido esencial está formado por todos los elementos necesarios para el aseguramiento de aquella genérica libertad.¹⁸ La decisión que adoptó el Tribunal Constitucional en esta sentencia, pese a ser muy discutible y a que de hecho ha sido muy discutida, inició un

16. Alegre Ávila, Juan Manuel, «En torno al concepto de autonomía universitaria (a propósito de algunos caracteres del régimen universitario español. En especial, sus implicaciones funcionariales)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 51, 1986, pp. 374 y ss. Véase sobre sus interacciones con la autonomía política Nieto, Alejandro, «Autonomía política y autonomía universitaria», *Revista del Departamento de Derecho Político (UNED)*, nº 5, 1979-80; Embid Irujo, Antonio, «La autonomía universitaria y la autonomía de las Comunidades Autónomas», *Revista de Administración Pública*, nº 146, 1998; Magro Servet, Vicente, «Autonomía universitaria y comunidades autónomas», *Poder Judicial*, nº 43-44, y «Alcance competencial de las Comunidades Autónomas en materia universitaria», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, nº 27, 1999.

17. Remito para esta cuestión a mi trabajo «La autonomía universitaria en España», *cit.*, y a la extensa bibliografía que allí se cita, así como a la obra de Torres Muro, Ignacio, *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*, *cit.*

18. «La autonomía —dice el TC— 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 intelectual” sin el cual no es posible “la creación, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura [...] que constituye la última razón de ser de la Universidad” (STC 26/1987, FJ 4, y 55/1989, FJ 2).

camino doctrinal que se ha visto consolidado posteriormente en sus líneas esenciales.¹⁹

Pero conviene resaltar que esta configuración dibuja, sin duda, un claro perfil instrumental, no esencialista, de la autonomía universitaria. Se advierte en la construcción del Tribunal, en sustancia, que de lo que se trata es de asegurar que los espacios del quehacer universitario, en el sentido más amplio de esta expresión, sean libres en el ejercicio de sus funciones para que, a su vez, puedan ser libres la generación y la transmisión de la ciencia, de la técnica, de la cultura, del saber, en definitiva, que está al servicio de la sociedad, esencial misión y función de la universidad.²⁰ Esta es su auténtica razón de ser, que no debe perderse de vista para no confundir la autonomía universitaria con otras cosas que no lo son. No todo lo que de sustantivo afecta a la universidad entra dentro de la esfera de su autonomía, que, a la postre, es libertad para responsabilizarse del cumplimiento de los objetivos que la sociedad le confiere. La autonomía universitaria no es así, ciertamente, un concepto predefinido con perfiles claros y unívocos, ni tampoco lo es absoluto en el sentido de que pudiera entenderse como una especie de estatuto «independiente» que ostentarían las universidades, ajeno a otras exigencias de gobierno, dirección y coordinación del sistema universitario nacional, de control y evaluación, en atención a fines e intereses generales. Precisamente porque estos fines e intereses son generales, estas materias han de ser reguladas por los poderes públicos estatales y autonómicos, según sus competencias, en tanto que estos tienen la legitimidad que reciben del sistema democrático anclado en la voluntad popular. Además de ser un concepto que admite modulaciones y adaptaciones flexibles a la realidad, la autonomía, a condición de que se respeten sus elementos esenciales, tiene también sus límites, como ha argumentado el Tribunal Constitucional, que son los que imponen otros derechos fundamentales, las limitaciones que proceden de la existencia de un sistema universitario nacional, que exige ins-

19. Véanse en el mismo sentido, entre otras posteriores, las STC 55/1989, 130/1991, 187/1991, 156/1994 y 75/1997.

20. En el FJ 6 de la STC 47/2005, el Tribunal afirma lo siguiente: «La autonomía universitaria – cubierta por la garantía institucional establecida en el art. 27.10 CE, de carácter instrumental respecto de derechos fundamentales de terceros (los titulares de las diversas vertientes de la libertad académica)– garantiza, pues, el ejercicio libre de injerencias externas de las funciones que se encomiendan a la universidad. Y esta concepción instrumental es importante para determinar el contenido de la autonomía universitaria. Al menos de forma negativa puede afirmarse que las medidas que de ninguna manera puedan afectar a los derechos fundamentales que se protegen por la autonomía universitaria, tampoco pueden afectar a esta».

tancias coordinadoras, y los propios del servicio público que desempeña (el servicio público de la educación superior, art. 1.1 LOU), sobre el que ostentan competencias el Estado y las comunidades autónomas.²¹ Tales elementos de gobernanza, en cuya referencia pormenorizada no podemos entrar ni es necesario hacerlo²² a los efectos de este trabajo, no deben ser vistos en sí mismos como impedimentos de la autonomía, sino como constitutivos de ese espacio de libertad en que la autonomía consiste.

Como claramente se desprende de la formulación del apartado 10 del artículo 27 CE y han subrayado la doctrina y el Tribunal Constitucional, estamos ante un derecho de configuración legal.²³ Esta es una nota de fundamental importancia que arroja mucha luz sobre el siempre relativo contenido de la autonomía universitaria. Quiere decirse con ello que el contenido de la autonomía es aquel que el legislador concrete, siempre respetando «*los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica*», como dice de manera forzosamente genérica e imprecisa el Tribunal Constitucional, poniéndose así de relieve los elementos de estabilidad, por un lado, y de flexibilidad o apertura, por otro. Lo que realmente importa, según se desprende de esta construcción, es que resulte protegida la libertad académica, no que la regulación de la autonomía responda a un determinado patrón.²⁴ En este sentido, no es que la autonomía universitaria carezca, propiamente hablando, de un «contenido preceptivo constitucional», a diferencia de lo que ocurre con otros derechos fundamentales, sino que este contenido, siendo preceptivo («los elementos necesarios» de la libertad académica), no está precisado expresamente en la Constitución. Para hallarlos y para, eventualmente, comprobar y controlar su sufi-

21. STC 26/1987, FJ 4; 55/1989, FJ 2; 187/1991, FJ 3.

22. A la consecución de estos fines generales y a sus requerimientos de gobernanza responde la creación de órganos colegiados que hacen posible la coordinación, el diálogo, la concertación, la cooperación y la colaboración entre la Administración del Estado, las universidades y las comunidades autónomas: el Consejo de Universidades, como órgano de coordinación académica, así como de cooperación, consulta y propuesta, y verificación en algunas materias (art. 28, 29 y 30 LOU), y la Conferencia General de Política Universitaria como órgano de concertación, coordinación y cooperación de la política general universitaria, sin perjuicio de las funciones atribuidas a los órganos de coordinación universitaria de las comunidades autónomas (art. 27 *bis* LOU).

23. Entre otras, STC 187/1991, FJ 3, 130/1991, FJ 3, 187/1991, FJ 3, y 103/2001, FJ 4.

24. «La ley regulará [...] la autonomía universitaria en la forma que el legislador estime más conveniente, dentro del marco de la Constitución y del respeto a su contenido esencial en particular, y al analizar la impugnación de un precepto desde este punto de vista, lo que habrá de determinarse primordialmente es si se invade o no ese contenido esencial [...]» (STC 26/1987, FJ 4).

ciencia, es necesario ir a la ley, pues al legislador corresponde establecerlos con mayor o menor amplitud e intensidad, pero siempre de acuerdo con «los elementos necesarios» que en cada tiempo y cultura social y jurídica definen sustancialmente los pilares del autogobierno de la institución universitaria.²⁵

La ley orgánica es, pues, el cauce mediante el cual se concreta la específica autonomía que garantiza ese derecho, que a su vez se encargan de concretizar los respectivos estatutos de cada universidad, pero en este caso no como desarrollo de ella —obvio es subrayarlo—, sino como disposiciones reglamentarias de carácter estatutario donde se plasman las potestades de darse normas, es decir, como autonomía en sentido estricto y de autoorganización. Una vez delimitado por el legislador el contenido y el ámbito de la autonomía universitaria, cada universidad, como hace notar el Tribunal Constitucional, «posee en principio plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la ley».²⁶ Se trata, en consecuencia, de reglamentos autónomos, no ejecutivos, de la ley.²⁷

Así enmarcada la autonomía universitaria, aparece claro que se trata de un concepto y garantía que es tan estable como flexible y que del legislador depende, siempre a condición de respetar los elementos nucleares que nacen del marco constitucional, configurarla con una mayor o menor extensión, con unos u otros matices, con unos u otros límites; flexibilidad que, sin duda, también se hace presente a través de la interpretación constitucional. Tal como ha sido regulada por el legislador tanto en la Ley orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria (LRU), como en la que vino a sustituirla, la Ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LOU, modificada

25. En cualquier caso, tales elementos serán susceptibles de control constitucional acudiendo a los criterios tópicos y complementarios empleados por el Tribunal Constitucional desde la Sentencia 11/1981 para la determinación del contenido esencial de un derecho: de un lado, en el marco de un determinado tiempo histórico, las «facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así»; y, de otro lado, «aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos [...] [desconociéndose] cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección» (FJ 8).

26. STC 55/1989, FJ 2.

27. STC 55/1989, FJ 4; en el mismo sentido, STC 130/1991, FJ 3 y 5, y 75/1997, FJ 3.

por Ley orgánica 4/2007, de 12 de abril, LOMLOU), puede decirse que las expresiones de la autonomía universitaria se diversifican típicamente en los siguientes aspectos fundamentales: normativa, de gobierno, académica, financiera y de carrera, que se concretizan a su vez, en su marco, por cada uno de los estatutos de las universidades. La autonomía normativa y de gobierno se traduce en la elaboración de los propios estatutos y demás normas de funcionamiento interno, y en la elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y de administración; la autonomía académica, fundamentalmente, en la elaboración y aprobación de los planes de estudio y de investigación y en la admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes, así como en la expedición de títulos y diplomas; la autonomía financiera, en la aprobación de sus presupuestos y en la gestión y administración de sus propios recursos; y la de carrera, en el establecimiento y modificación de sus plantillas y en la capacidad de selección y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios (dentro del respeto al derecho fundamental de acceso a la función pública en condiciones de igualdad y no discriminación y con respeto a los principios de mérito y capacidad),²⁸ así como en la determinación de las condiciones en las que han de desarrollar sus actividades en el marco de la Constitución y la ley. Esta autonomía de las universidades, así concretada, no está reñida, por una parte, con la existencia de instancias coordinadoras, como resaltó el Tribunal Constitucional en la STC 26/1987 y ha venido reiterando en sentencias posteriores;²⁹ y, por otra parte, con el ejercicio por cada comunidad autónoma de las facultades necesarias para la coordinación de aquellas que sean de su competencia.

Como puede apreciarse, en conclusión, esta configuración de la autonomía universitaria funcionalizada como derecho fundamental supone una objetivación de la libertad garantizada –la libertad académica, dimensión colectiva e institucional de las libertades de cátedra, de investigación y estudio– que se hace posible mediante la preservación, en su interrelación, de todos los elementos organizativos de la autonomía antes mencionados. Este derecho fundamental aparece a esta luz como una institución objetiva, en la que la libertad se generaliza pasando de ser una libertad subjetiva para los individuos a una libertad «objetiva» que aparece como «pauta general», introdu-

28. STC 215/1991, FJ 4.

29. Así, por ejemplo, STC 187/1991, FJ 3, y 156/1994, FJ 2 y 3.

ciéndose en una estructura de normas que ella genera, pero que se desarrolla y relativiza en ella misma.³⁰ Los ámbitos en que esta objetivación se produce han quedado establecidos con notoria continuidad por el legislador orgánico en sus líneas más generales. La LOU los precisa en el apartado 2 del artículo 2, siendo esta concreción un importantísimo elemento de interpretación en relación con el conjunto de su articulado, pues no en vano supone el establecimiento del contenido nuclear y esencial de la autonomía universitaria, tal como se viene entendiendo en nuestro sistema jurídico a partir de la imagen fijada por el legislador y la interpretación doctrinal.³¹

3. Los ámbitos de proyección de la autonomía universitaria, entre norma y realidad

La importancia de valorar la autonomía universitaria en sus diferentes ámbitos de proyección es obvia en el momento presente. Nuestra universidad, como decíamos en la introducción, está hoy inmersa en un intenso y acelerado proceso de transformación propiciado por la propia evolución de la sociedad, que se concreta en el desarrollo del modelo de universidad que auspicia la convergencia de los sistemas educativos superiores en el Espacio Europeo de Educación Superior en el marco del llamado proceso de Bolonia³² y la Europa

30. Según el planteamiento, *mutatis mutandis*, de Ernst-Wolfgang Böckenförde al reflexionar sobre la libertad de la ciencia del artículo 5.3 de la Ley Fundamental de Bonn: *Escritos sobre derechos fundamentales*, Baden-Baden, 1993, p. 122.

31. En este sentido, como declaró el Tribunal Constitucional respecto de los equivalentes de la LRU, «esos términos [en los que se concreta la autonomía universitaria] vienen ya configurados en los preceptos integrantes del título preliminar de la LRU que [...] no pueden desconocerse en la labor interpretativa de los demás artículos de la ley, los cuales no podrán contradecir lo dispuesto en el título preliminar que les sirve de sustento» (STC 26/1987, FJ 11).

32. Proceso abierto con la Declaración de Bolonia de 1999, firmado por los ministros de educación de varios países de Europa (no solo de la UE), cuyo antecedente fue la firma de la *Magna Charta Universitatum* por parte de rectores de universidades europeas el 18 de septiembre de 1988 en Bolonia. Con él se inició el proceso de convergencia, todavía en desarrollo, con los objetivos básicos de adaptar los estudios universitarios a las demandas sociales, mejorar su calidad y condiciones de competitividad, modernizar y mejorar el aprendizaje de los estudiantes cuantificándolo mediante el sistema de créditos ECTS, y facilitar el intercambio. Sobre el proceso de Bolonia y su proyección en los estudios jurídicos, véase el ponderado trabajo de Rollnert Liern, Göran, «El proceso de Bolonia: riesgos, responsabilidad y oportunidades», *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 9, 2010.

del conocimiento que anuncia Lovaina³³ y las nuevas estrategias de sostenibilidad económica, aunque todo ello marcado y aun rebajado en sus posibilidades reales por la intensa crisis económica que afecta de manera especialmente importante a Europa. Este proceso de transformación está exigiendo grandes cambios y el progresivo paso del tradicional y establecido modelo de universidad de raíces humboldtianas, más cerrado y holístico, a otro todavía no del todo definido, pero más abierto y flexible, en el que adquieren un mayor peso nuevos elementos reguladores, coordinadores y de convergencia que vienen exigidos por instancias supranacionales, estatales y autonómicas como consecuencia de la organización y optimización de las relaciones entre el sistema universitario y la sociedad y la contribución de este al desarrollo integral del país, en un marco de competitividad e internacionalización.

Hay quienes, en este contexto, vienen preguntándose por lo que queda hoy de la autonomía universitaria de antaño. Desde mi punto de vista, la autonomía universitaria, entendida tal como se ha venido aquilatando desde 1978 hasta la década de los noventa, se está viendo profundamente afectada, pero esta afectación apunta más bien a una transformación que a una supresión; transformación que es, además, de naturaleza asimétrica, pues si en algunos aspectos la autonomía puede verse más restringida o adquiere una menor intensidad, en otros claramente se amplía o puede ampliarse. No creo que a la pregunta «¿qué le queda de autonomía a la universidad?» pueda responderse, sin más, que sus atribuciones se han visto prácticamente reducidas a la gestión interna.³⁴ La cuestión es mucho más compleja, sobre todo porque no cabe pasar por alto el propósito central de la autonomía, que es la protección de las libertades académicas, no su posición más cercana, a toda costa, al primer polo de un ideal *continuum* organizativo «autonomía radical/máximo centralismo». En el nuevo marco resulta, además, reforzada su capacidad de autorregulación en el sentido de poder ejercer la autonomía para la definición

33. Comunicado de la Conferencia de ministros europeos responsables de la educación superior, emitido en 2009 como conclusión de las reuniones celebradas los días 28-29 de abril en Lovaina, conocido como «Agenda de Lovaina», para lograr «una Europa del conocimiento que sea altamente creativa e innovadora». Tras la implantación del EEES, la orientación que han de seguir las universidades hasta 2020 viene marcada por este comunicado y por la Declaración de Budapest-Viena sobre el Espacio Europeo de Educación Superior, de 12 de marzo de 2010. Véase Gutiérrez-Solana, Federico, «Políticas universitarias para una nueva década: problemas y oportunidades», *La Cuestión Universitaria*, nº 6, 2010, pp. 4-11.

34. Cfr. González Hernández, Ángel, «La cuestión universitaria: asignaturas pendientes», *cit.*, p. 48 y ss.

y aplicación de sus estrategias de desarrollo y de su progresiva responsabilización.³⁵ En las páginas que siguen procuraremos ir concretando la línea de esas transformaciones en sus más importantes aspectos, analizando los diferentes espacios de proyección de la autonomía universitaria, antes identificados, con referencias centradas en las universidades públicas.

3.1. Autonomía normativa

La autonomía, como la propia etimología de la palabra expresa, no solo incluye la capacidad de autoadministración, sino también la de crear normas libremente dentro de un determinado marco normativo. En este sentido, el art. 2.2.a LOU, en términos sustancialmente parecidos a los que empleaba la LRU en su art. 3.2.a, establece como primer aspecto integrante de la autonomía de las universidades «la elaboración de sus estatutos y, en el caso de las universidades privadas, de sus propias normas de organización y funcionamiento, así como de las demás normas de régimen interno». De esta manera, la ley orgánica remitida por la Constitución es la norma de cabecera de cada ordenamiento universitario autónomo para la creación de normas jurídicas en las materias y asuntos que le son propios conforme a la Constitución, a la antedicha Ley orgánica y a la legislación que sea de general aplicación. El Estatuto, por tanto, no es un «desarrollo» ejecutivo de la Ley, sino un conjunto de disposiciones reglamentarias en las que se plasman, conforme a sus potestades, las propias opciones organizativas y funcionales de cada universidad en el marco de lo dispuesto por esa legislación. Una vez delimitado por el legislador orgánico el contenido y el ámbito de la autonomía universitaria, cada universidad, hace notar el Tribunal Constitucional, «posee en principio plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la ley».³⁶ Así pues, como viniera precisando la doctrina y el propio Tribunal confirmara, los estatutos son reglamentos autónomos.³⁷ Es decir, la

35. Carrelhas Cachapuz, António Francisco, «O Espaço Comum Europeu de Ensino Superior, o processo de Bolonha e a Autonomia Universitária», *Revista Iberoamericana de Educação / Revista Ibero-americana de Educação*, nº 53/2, 10/07/10, p. 5.

36. STC 55/1989, FJ 2.

37. «[...] a diferencia de lo que ocurre con los reglamentos ejecutivos de leyes que para ser legales deben seguir estrictamente el espíritu y la finalidad de la ley habilitante que les sirve de fundamento, 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. Y, en consecuencia, solo

ley produce una vinculación de índole negativa a la potestad normativa de las universidades, lo cual configura un alto y característico «grado de libertad» en sus relaciones, toda vez que la legitimidad de los estatutos vendrá determinada porque no se opongan a las leyes,³⁸ de tal manera que queda asegurado, en su marco, un espacio para las propias opciones y posiciones de cada universidad en la regulación de sus asuntos. Evidentemente, la amplitud y la intensidad de ese espacio dependerán de las características de la legislación orgánica en cada caso dictada, como su aprovechamiento dependerá también de la capacidad de cada universidad para establecer una política propia. Pero el contenido sustancial de la autonomía queda preservado así desde la norma constitucional.

Partiendo de esta posición de principio, el régimen jurídico de las universidades viene prescrito en el art. 6 LOU, que establece que estas «se regirán por la presente Ley y por las normas que dicten el Estado y las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias» (apartado 1) y que las públicas se regirán, además, «por la Ley de su creación y por sus estatutos, que serán elaborados por aquellas y, previo su control de legalidad, aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma» (apartado 2, primer inciso). Respecto del control de legalidad de los estatutos, conforme con esta caracterización, establece la misma disposición que, en caso de existir reparos de legalidad, habrán de ser subsanados *por las propias universidades y de acuerdo con el procedimiento previsto por sus propios estatutos*, sometiéndolos de nuevo a la aprobación por el Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente. Se trata, por tanto, como especificara el TC en la STC 55/1989, antes citada, de un estricto control de legalidad, en el que no cabría el de oportunidad o conveniencia o incluso el meramente técnico para perfeccionar la norma estatutaria.³⁹

puede tacharse de ilegal alguno de sus preceptos si contradice frontalmente las normas legales que configuran la autonomía universitaria, y es válida toda norma estatutaria respecto de la cual quepa alguna interpretación legal» (STC 55/1989, FJ 4; en el mismo sentido, STC 130/1991, FJ 3 y 5, y 75/1997, FJ 3).

38. Chaves García, J. R., «Posición y valor de los Estatutos de las Universidades en el ordenamiento jurídico», *Actualidad Administrativa*, 1991, p. 329; Torres Muro, I., *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*, cit., p. 70.

39. Un régimen similar se prevé para las universidades privadas, donde el lugar de la ley de creación lo ocupa la ley de su reconocimiento y el de los estatutos sus propias normas de organización y funcionamiento, que incluirán los aspectos propios de la autonomía conforme al art. 2.2 LOU y, si procede, el «carácter propio» de la universidad.

Como puede apreciarse, este es un contenido en el que se expresa primordialmente la autonomía universitaria manteniendo sus perfiles clásicos, que en teoría refuerza la posición de las universidades en tanto que, por un lado, queda garantizada en el ordenamiento jurídico con carácter general y, por otro, pone ciertos límites a la capacidad de innovación que sobre materias propias del ámbito universitario interno de cada universidad pudieran pretender introducirse por otros productos normativos provenientes tanto de los poderes del Estado como de las comunidades autónomas conforme a sus competencias.⁴⁰ Si la autonomía universitaria se expresa así en el nivel propiamente estatutario, lo mismo cabe decir de los niveles normativos inferiores al Estatuto propios de las universidades, expresión a su vez de su potestad de autonormación, como ha sancionado la doctrina del Tribunal Constitucional,⁴¹ aunque de manera discutible en algún aspecto concreto. Esta es, pues, una primera dimensión nuclear de la autonomía, fuertemente garantizada, como se ha podido apreciar, en tanto que posición de principio. Pero la cuestión decisiva es comprobar si la regulación de los demás aspectos de la autonomía deja o no suficientes márgenes sustantivos a la expresión de su propia capacidad normativa. Es en este terreno en el que pueden ser valoradas tanto la amplitud como la intensidad que podrán tener los reglamentos universitarios que son expresión de la misma.

3.2. Autonomía como autogobierno

El autogobierno es otro de los elementos centrales y nucleares de cualquier clase de autonomía, y en concreto lo ha de ser, por tanto, de la universitaria, por lo que de su diseño dependerá sensiblemente el funcionamiento de las universidades, abriéndose en más o en menos a la influencia de otros elementos de poder externos y de la propia sociedad en el gobierno de los asuntos universitarios. Sobre esta materia se proyectan muy diversos modelos en competencia, en unos casos con la pretensión de preservar al máximo el carácter autónomo de la institución frente a influencias externas y, en otros, buscando precisamente lo contrario, esto es, una más estrecha interrelación con la sociedad con objeto de sacarla de su ensimismamiento y de un funcionamiento

40. López-Jurado Escribano, Francisco de Borja, *La autonomía de las Universidades como derecho fundamental: La construcción del Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1991, p. 78.

41. STC 130/1991, FJ 3 y 5, y 75/1997, FJ 4.

oligárquico para incardinarla en el marco de juego de los intereses sociales en competencia. En nuestro caso nos interesa, más que analizar esos modelos en abstracto, valorar el grado de autonomía en este aspecto objetivada por la legislación universitaria.

El art. 2.2.b de la LOU establece como ámbito específico de la autonomía garantizada «la elección, designación y remoción de los correspondientes órganos de gobierno y representación», materia a la que dedica, de manera escasamente novedosa, el entero título III («Del gobierno y representación de las universidades»). A tal fin establece para las universidades públicas la estructura de un marco homogéneo de órganos colegiados (Consejo Social, Consejo de Gobierno, Claustro Universitario, juntas de escuela y facultad y consejos de departamento) y de órganos unipersonales (rector, vicerrectores, secretario general, gerente, decanos de facultades, directores de escuelas, de departamentos y de institutos universitarios de investigación) (art. 13), procediendo a continuación a perfilar la caracterización general de cada uno de estos órganos, determinando sus funciones, el marco de su composición y de la elección de sus componentes para los colegiados y estableciendo cómo son designados o pueden ser elegidos, en su caso, los unipersonales.

Puede decirse que esta regulación peca de un notorio exceso de reglamentación, evitando una más deseable flexibilidad de las universidades a la hora de proveer a su autoorganización; flexibilidad que con los nuevos objetivos que se señalan en la LES sería aun mucho más necesaria, toda vez que se trata de articular un sistema orgánico que permita incrementar la agilidad de la toma de decisiones y su eficacia, aunque sin merma de la participación en los elementos básicos de orientación de cada universidad a través de los órganos de representación (o, en su caso, del órgano de representación, que podría integrar la representación interna con la de la sociedad). No propongo una renuncia a establecer una organización básica que otorgue un mínimo necesario de homogeneidad en este punto al sistema nacional de educación superior, sino un replanteamiento del equilibrio entre homogeneidad estructural y autonomía, claramente decantado ahora hacia el primero de los polos (aunque esté dentro del parámetro constitucional de respeto al contenido esencial del derecho). Para apreciar el grado de equilibrio entre homogeneidad estructural y autonomía en el que pareciera querer instalarse el legislador en este aspecto, conviene resaltar especialmente aquello que se deja a la regulación estatutaria, lo cual dibuja ciertamente un ámbito, aun-

que ni mucho menos desdeñable por su necesidad e importancia, de escasa sustantividad.⁴²

De esta regulación quizás lo más destacable sea que se deje a cada universidad la libertad de optar por el sistema de elección del rector (máxima autoridad académica con funciones y competencias ciertamente preeminentes en cuanto órgano de dirección, gobierno y gestión de la universidad), lo cual permite elegir entre un sistema más abierto que propicie su refuerzo y lo aleje de dependencias más clientelares representadas en el claustro (el sistema de elección por sufragio universal, directo libre y secreto, con ponderación de voto), o el más tradicional de elección de segundo grado por el claustro, cuya práctica anterior ha venido evidenciando (si bien dependiendo en gran medida del talante personal del rector de turno) una cierta dependencia de intereses corporativos que producían el efecto de condicionar endogámicamente el gobierno de la universidad según el apoyo recibido de los representantes de los diferentes sectores y grupos de la comunidad universitaria,⁴³ permeados por influencias políticas y sindicales o de otro tipo. Esta posibilidad de opción se introdujo por la LO 4/2007 (LOMLOU) tras las fuertes críticas recibidas por la redacción original de la LOU, que no daba pie a la misma, estableciendo como único el sistema de elección directa por la comunidad universitaria, por sufragio universal libre y secreto, precisamente con la intención declarada de escapar de aquella referida dependencia. En concreto, junto a dificultades técnicas del procedimiento de elección, se señalaban otras más importantes relativas al riesgo de incidencia en el proceso de factores exógenos a la universidad

42. Entre otras, las normas electorales aplicables a la elección de los miembros integrantes de todos los órganos de representación (art. 13); el establecimiento de funciones del Consejo de Gobierno distintas de las previstas en la ley (art. 15.1) y la determinación del número de sus miembros entre las representaciones que se establecen (art. 15.2); la determinación del número de miembros del claustro, dentro de un máximo de trescientos (art. 16.1); el establecimiento del procedimiento de convocatoria extraordinaria por el claustro de elecciones a rector (art. 16.2); la regulación de la composición y duración del mandato del claustro (art. 16.3); la composición y procedimiento de elección de los miembros de las juntas de escuela o de facultad (art. 19); el establecimiento del sistema de elección del rector conforme a una doble posibilidad (o por el claustro o por la comunidad universitaria por elección directa y sufragio universal ponderado) y determinación de los porcentajes de ponderación, la duración de su mandato y los supuestos de su sustitución (art. 20); el establecimiento del sistema de elección de los decanos y decanas de facultad y directores y directoras de escuela (art. 24); el sistema de elección de los directores o directoras de departamento (art. 25); y el sistema de designación de los directores o directoras de institutos universitarios de investigación (art. 26).

43. Cfr. Torres Muro, Ignacio, *La autonomía universitaria...*, cit., pp. 76-77.

con capacidad para producir tensiones de orden político o parapolítico; pero nada está sustraído a esta posibilidad de influencia, presente inevitablemente en otros ámbitos institucionales, y ni tan siquiera sería rechazable por sí misma, siempre que se produzca o manifieste de manera legítima en la competencia electoral. Pero hay que decir, además, que tampoco esta influencia era ni mucho menos ajena al sistema tradicional de elección en segundo grado por el claustro. Por consiguiente, puede concluirse que en este aspecto, con la modificación de la Ley operada en 2007, vino a ganar algo la autonomía universitaria (ciertamente muy poco), en tanto que cada universidad puede ponderar los *pro* y los *contra* de cada sistema a la hora de optar en sus estatutos por uno u otro, pero no parece que con ello se haya modificado mucho el estado de cosas previamente existente.

Destaca igualmente la regulación que se hace del Consejo Social,⁴⁴ órgano de participación de la sociedad en la universidad, a quien corresponde, entre otras, las muy importantes funciones de la supervisión de las actividades de carácter económico y el rendimiento de los servicios universitarios, promover la colaboración de la sociedad en su financiación y en sus relaciones con el entorno al servicio de la calidad de la vida universitaria, así como la aprobación del presupuesto y la programación plurianual.⁴⁵ Este órgano ya había quedado muy limitado en sus posibilidades precisamente por exigencias de preservación de la autonomía universitaria, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional en la STC 26/1987. Según esta, «la representación minoritaria que en su composición corresponde a la comunidad universitaria que queda por ello subordinada a la representación social, impide que se atribuyan al Consejo Social decisiones propias de la autonomía universitaria», así como que «si [...] se atribuyen al Consejo Social funciones académicas, entonces sí resultaría vul-

44. También es de hacer notar, aunque tenga una menor importancia, que con la modificación de 2007 operada por la LOMLOU desaparece la Junta Consultiva que preveía el artículo 17 en un exceso injustificado de reglamentismo que dejaba todavía más en entredicho la autonomía universitaria. Las universidades son libres de establecer o no este tipo de órganos según sus propias opciones, valoraciones y necesidades.

45. Su composición y funciones se remiten a la ley correspondiente de la Comunidad Autónoma, estableciendo que serán miembros del mismo el rector, el secretario general y el gerente, así como un profesor, un estudiante y un representante del personal de administración y servicios elegidos por el Consejo de Gobierno. La Ley 4/2007 modificó el art. 15, que preveía que también formarían parte del Consejo de Gobierno tres miembros del Consejo Social no pertenecientes a la comunidad universitaria, en el sentido de que esta regla, de obligatoria se convierte en una posibilidad, siendo por tanto la propia universidad, en sus estatutos, quien así pueda o no determinarlo.

nerado el art. 27.10 de la Constitución» (FJ 9.a). De esta manera se consideró que este órgano no puede decidir sobre vacantes en los cuerpos de profesores funcionarios, ni modificar las plantillas de profesorado teniendo en cuenta las necesidades de los planes de estudio e investigación, tal como preveía la LRU (art. 39.1 y 47.3, respectivamente). Esta decisión del Tribunal ha sido muy controvertida, como ya reflejaban los votos particulares de los magistrados Díez Picazo y Rubio Llorente. En cualquier caso, es de destacar que estamos ante un órgano que tiene, como antes se apuntaba, la facultad de aprobar el presupuesto y la programación plurianual, lo que ya es de por sí extraordinariamente importante y condicionante del funcionamiento de cada universidad, siendo así que la participación de la comunidad universitaria es mínima en su composición, por lo que no es de desdeñar la influencia que puede tener el Consejo Social como voz de la sociedad en la universidad,⁴⁶ dirección en la que hay margen todavía para reforzar su posición con objeto de hacer más estrecha y efectiva la relación sociedad-universidad que hoy se busca como un elemento de fundamental trascendencia para la mejora de sus rendimientos y para que contribuya al desarrollo del entorno inmediato y, en definitiva, del país.

Cosa distinta es su funcionamiento real y la escasa fuerza que estos órganos han desarrollado, como regla general, después de casi tres décadas de funcionamiento. Lo que no parece pertinente a mi juicio, porque vulneraría claramente la autonomía universitaria según ha sido interpretada por el TC, es pretender otorgar a este Consejo, como algunas propuestas apuntan, una función directiva primordial en la universidad para que sea de este modo la representación social no solo la que controle a la universidad y colabore con ella, sino la que la dirija efectivamente para pretendidamente conseguir más efectividad, bajo el poco convincente argumento de que al ser un órgano universitario así configurado por el legislador no se estaría vulnerando la autonomía universitaria. Es interesante subrayar, en línea con lo que proponen D. Castro y G. Ion, que la relación de la sociedad con la universidad debe ser en cualquier caso resituada, permitiendo una mayor representatividad y prota-

46. El Consejo Social tiene otras funciones de excepcional importancia, como lo es, por ejemplo, la exigencia de su informe preceptivo y favorable para la creación, modificación y supresión de centros universitarios, así como para la implantación y supresión de las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional (art. 8.2 LOU), o para la adscripción a la universidad, como institutos universitarios de investigación, de instituciones o centros de investigación de carácter público o privado (art. 10.4 LOU) y la adscripción mediante convenio a una universidad pública de centros docentes de titularidad pública o privada (art. 11.1 LOU).

gonismo de la primera en la segunda y otorgando a la rendición de cuentas como evaluación social y a la responsabilidad un papel primordial; esta evaluación «debería convertirse en el catalizador entre la autonomía universitaria, los *stakeholders* y los gestores universitarios».⁴⁷

3.3. Autonomía y estructuras de investigación y docencia de las universidades

La LOU establece que la autonomía de las universidades comprende igualmente «la creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia» (art. 2.2.c). Cabe apreciar la existencia de un grado no muy amplio de autonomía en este importante capítulo, elemento fundamental para el desempeño de sus funciones por las universidades. Se configuran como tales estructuras básicas las escuelas, facultades, departamentos e institutos de investigación, a las que vienen a sumarse ahora las escuelas de doctorado mediante la modificación operada por la LCTI (DF tercera),⁴⁸ si bien dejando la puerta abierta a «otros centros o estructuras necesarios para el desempeño de sus funciones». Esta misma apertura se establece en relación con las funciones de escuelas y facultades y departamentos e implícitamente cabe deducirla de la abierta regulación que se hace de los institutos universitarios, tanto para su creación como para la adscripción (o desadscripción) a los mismos de otros centros e instituciones, de manera adecuada con su naturaleza (art. 7, 8, 9 y 10 LOU).

Queda aquí protegido un cierto campo de manifestación de la autonomía organizativa de las universidades, pero su grado varía en función de cada una de estas figuras y cabe decir que no se ha ejercitado mucho la posibilidad que brinda la cláusula de apertura. Sobre la creación, modificación y supresión de escuelas y facultades o la implantación y supresión de enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional recae la necesidad del acuerdo del Consejo de Gobierno de la

47. Castro, Diego, y Ion, Georgeta, «Dilemas en el gobierno de las universidades españolas: autonomía, estructura, participación y desconcentración», *Revista de Educación*, nº 355, mayo-agosto de 2011, p. 180.

48. Que pueden ser creadas por una o varias universidades, por sí mismas o en colaboración con otros organismos, centros, instituciones y entidades con actividades de I+D+i, nacionales o extranjeras, a cuyos efectos podrán suscribirse los correspondientes convenios de colaboración.

universidad con la Comunidad Autónoma, que puede ser por propia iniciativa de esta o de la universidad, pero en ambos casos con el informe favorable del Consejo Social (art. 8 LOU), en una regulación que combina los requerimientos de la distribución competencial de nuestro modelo de Estado autonómico con la autonomía universitaria y la presencia de la representación de los intereses sociales. La misma combinación de estos requerimientos se da en el caso de los institutos universitarios de investigación, como centros dedicados a la investigación científica y técnica o a la creación artística, con una apreciable amplitud de manifestación de la autonomía universitaria. Sus programas y estudios de doctorado y posgrado quedan remitidos a los procedimientos previstos en los estatutos, y su constitución puede realizarse por una o más universidades, o conjuntamente con otras entidades públicas o privadas mediante convenios u otras formas de cooperación, de conformidad con los estatutos, previéndose también la posibilidad de creación de institutos mixtos conjuntamente con organismos públicos de investigación. Igualmente se establece la posibilidad de adscripción a universidades públicas, como institutos universitarios de investigación, de instituciones o centros de investigación de carácter público o privado. También ofrece singular importancia la posibilidad de adscripción por las universidades, mediante convenio, de centros de educación superior, con el concurso de la Comunidad Autónoma y el informe favorable del Consejo Social.

Más plena es la autonomía, sin embargo, en el caso de los departamentos como unidades de docencia e investigación, cuya regulación queda en su plenitud a los estatutos y a las demás correspondientes normas internas de cada universidad, de acuerdo con sus potestades normativas y de autoorganización, como ha tenido ocasión de precisar el Tribunal Constitucional⁴⁹ (art. 9, 10 y 11 LOU). En los departamentos, junto con los institutos de investigación, se encuentra una de las más intensas manifestaciones de la autonomía, en tanto que unidades periféricas susceptibles de adaptarse de manera desconcentrada a las exigencias y necesidades de cada contexto en el cumplimiento de las más importantes funciones de la universidad (docencia e investigación), si bien ello ha de complementarse con la necesaria rendición de cuentas, tanto en el plano institucional como en la labor personal de sus integrantes.

Todo ello sin perjuicio de que sobre la regulación de estas estructuras básicas puedan incidir, obviamente, decisiones del Estado configuradoras del

49. STC 156/1994, FJ 3.

sistema universitario nacional o del servicio público de la educación superior que operen como límite a la autonomía.⁵⁰ Ahora bien, según la doctrina del Tribunal Constitucional, si el Gobierno de la Nación puede regular las estructuras básicas de las universidades, «tales normas deberán contener un elevado margen de flexibilidad, de tal modo que pueda cada universidad, concedora de sus límites, sus necesidades, sus posibilidades reales y preferencias, y ponderando todas estas circunstancias, decidir cómo configurar sus “órganos básicos” de investigación y enseñanza».⁵¹ A partir de aquí, queda a las universidades, en ejercicio de su autonomía, un impreciso ámbito, que ciertamente no parece ser muy amplio, para crear libremente otros centros o estructuras que estimen necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Ahora bien, respecto de estructuras ya creadas y que forman parte de las universidades se proyecta de forma especialmente importante la doctrina del Tribunal Constitucional, que sitúa la autonomía universitaria de una manera más estricta en el plano autoorganizativo interno y al servicio de la libertad académica, sin capacidad para condicionar decisiones que puedan adoptar tanto el Estado como las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, como se evidenció a propósito de los conflictos acaecidos en relación con la reorganización universitaria canaria y con la creación de la Universidad «Miguel Hernández», de Elche. Baste referirse así a las SSTC 106 y 132/1990⁵² y a la STC 47/2005,⁵³ respectivamente. Se trata de una línea

50. Así, por ejemplo, el establecimiento de un número mínimo de catedráticos y profesores titulares a tiempo completo necesario para formar un departamento, cuestión que fue abordada por el TC en la STC 156/1994 en el sentido de considerar que «siendo el Departamento una estructura básica, no cabe eliminar la posibilidad de que se establezcan ciertos límites [...]» y «el límite mínimo establecido [...] deja una amplia autonomía a las universidades [...] encontrando al tiempo explicación en la conveniencia de no multiplicar en exceso las estructuras internas» (FJ 3).

51. STC 156/1994, FJ 2, reiterando pronunciamientos anteriores (STC 26/1987, 55/1989, 106/1990, 187/1991).

52. En el FJ 7.a de la primera el Tribunal dice que «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 [...] pues dicha autonomía se proyecta internamente [...] en la autoorganización de los medios de que dispongan las universidades [...] [y] no está más que al servicio de la libertad académica en el ejercicio de la docencia y la investigación».

53. En el FJ 6 de esta Sentencia el Tribunal razona que «la determinación de la estructura básica organizativa sobre la que aquel libre funcionamiento se proyecta no forma parte –salvo lo previsto legalmente para los departamentos [...]–, del contenido del ámbito de libre y autónoma decisión entregado a la Universidad, sino que constituye, más bien, el presupuesto orgánico necesario

interpretativa que puede condicionar mucho la autonomía universitaria en este punto, sobre todo a la vista de las previsiones normativas de la LES sobre agregaciones estratégicas en campus universitarios (art. 63) y las previsiones anunciadas sobre fusiones, aunque estas serán voluntarias y seguramente beneficiosas si se hace con eficacia y respetando los intereses generales.⁵⁴

3.4. Autonomía financiera

Difícilmente podría exagerarse al decir que sin autonomía y suficiencia financiera la autonomía de las universidades es sencillamente una entelequia. Para que las universidades puedan cumplir sus funciones con la libertad y eficacia necesarias necesitan disponer establemente de muy cuantiosos recursos económicos y tener la capacidad y posibilidad de administrarlos sin injerencias indebidas de otras instancias institucionales, sin perjuicio del correspondiente y necesario control financiero de las administraciones competentes. Pero nosotros solo podemos hacer aquí una aproximación jurídica, no económica.

Desde esta perspectiva, la LOU, siguiendo el precedente de la LRU, recoge este elemento central de la autonomía universitaria al establecer que esta comprende «la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes» (art. 2.2.h). Aparece así este elemento de la autonomía concretado como la libertad de las universidades de administrar sus bienes y recursos. Por su parte, el art. 79 completa esta perspectiva y se refiere a la «autonomía económica y financiera», especificando una garantía: que las universidades dispondrán «de los recursos necesarios para un funcionamiento básico de calidad», recordando que también se regirán por la legislación financiera y presupuestaria aplicable al sector público. Regula la ley normas sobre el patrimonio de la universidad, exenciones tributarias y beneficios fiscales; programación y elaboración de su presupuesto, rendición de cuentas; desarrollo y ejecución del presupuesto; colaboración con otras entidades y personas

que identifica y define el sujeto al que se garantiza el funcionamiento autónomo [...] El art. 27.10 CE no asegura frente al Estado o la Comunidad Autónoma el mantenimiento intacto de una determinada estructura organizativa básica universitaria, salvo lo previsto para la creación, modificación y supresión de departamentos, que corresponde a la Universidad respectiva».

54. Vid. *El País*, 14/10/2011. El proyecto de Real decreto puede consultarse en la siguiente dirección: csi-csif.umh.es/pdfs/RD_Crea_C_Univer_borr.pdf?pi=pdie11 (visitado por última vez el 31 de octubre de 2011).

físicas, celebración de contratos, cuyos procedimientos han de ser regulados por los estatutos junto con los criterios para fijar el destino de los bienes y recursos que con ellos se obtengan; incorporación de profesorado a empresas tecnológicas creadas o desarrolladas a partir de patentes o de resultados generados por proyectos de investigación financiados total o parcialmente con fondos públicos y realizados en universidades; y creación de fundaciones u otras personas jurídicas, solas o en colaboración con otras entidades públicas o privadas, empresas, fundaciones u otras personas jurídicas y la obligación de rendir cuentas de las mismas (art. 80, 81, 82, 83 y 84 LOU).

Este es el marco para el ejercicio de la autonomía financiera de las universidades, que garantiza dentro de él la elaboración con libertad del presupuesto, su desarrollo y ejecución y la administración de sus fondos, con una cierta garantía, a su vez, de suficiencia para un funcionamiento básico de calidad, pero que no supone que puedan decidir con la misma libertad sobre el flujo de sus ingresos ni tampoco, consecuentemente, sobre el nivel de sus gastos, lo cual puede dejarlas en la práctica sin margen de maniobra suficiente y en una situación casi enteramente dependiente de las asignaciones que reciban de los poderes públicos, dependientes a su vez de las coyunturas económicas. Como es bien sabido, las principales fuentes de ingresos son las transferencias del presupuesto público de las correspondientes comunidades autónomas, las tasas de los alumnos y otras fuentes adicionales que resultan claramente insuficientes, dibujando así el reducido ámbito en el que las universidades pueden establecer una política propia (sobre todo, proyectos de investigación de planes y programas públicos y otros encargados por empresas públicas o privadas, de acuerdo con el art. 83 LOU, que más bien constituyen en la práctica asesoramientos de corto alcance económico). Ciertamente, la financiación de la educación superior es el talón de Aquiles de las universidades españolas, atendiendo al escaso porcentaje de PIB que se destina a ellas en comparación con otros países de la Unión Europea.⁵⁵ Es preciso, pues, junto con el incremento de recursos aportados por otras instituciones públicas, incrementar las posibilidades de financiación propia, aspecto al que pueden contribuir de manera importante la creación de empresas innovadoras de base tecnológica, la concurrencia con empresas en polos de innovación, la potenciación de los programas de trans-

55. Pereyra Miguel A.; Luzón Trujillo, Antonio, y Sevilla Merino, Diego, «Las Universidades españolas y el proceso de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior. Limitaciones y perspectivas de cambio», *cit.*, pp. 118 y 135 y ss.

ferencia, la promoción y participación en parques científicos y tecnológicos universitarios, etc., medidas contempladas en la LES (art. 64).

Ahora bien, esta dependencia en relación con el principal montante de fondos que puedan provenir de las arcas públicas no significa ni se puede confundir, como a veces se hace, con dependencia de los gobernantes de turno ni, por ello, eliminación de la autonomía que sobre la administración de los recursos disponibles puedan tener las universidades. Esta es la autonomía en todo caso garantizada. Lo que no está garantizado es, obviamente, un montante determinado de ingresos y recursos para cubrir todos los proyectos que puedan concebir y querer desarrollar las universidades y, en consecuencia, el nivel de gasto que puedan tener, como no lo tienen garantizado, por otra parte, otras instituciones públicas. Pero esto no es en puridad autonomía, sino la existencia o no de un nivel determinado de capacidad económica (que sin duda puede otorgar más autonomía de acción), una cuestión que no se consigue, no solo al menos, con reglas jurídicas que garanticen la autonomía. La autonomía, no lo olvidemos, es un instrumento, no tener asegurado por otras instancias los ingresos que las universidades demanden, más allá de un sostenimiento básico conforme a los principios de suficiencia, eficiencia y equidad, pues todo lo que supere este nivel uniforme debe ser proveído con recursos que se generen por la propia actividad universitaria, poniendo en juego sus capacidades competitivas e innovadoras en relación con la sociedad en la que se insertan y los correspondientes mecanismos de aseguramiento de la calidad y la eficiencia en la gestión. Es preciso también incrementar la financiación allegada desde medios privados, pues las universidades no vienen siendo capaces de financiar en el mercado sus necesidades y posibilidades desde una perspectiva dinámica. Por esta vía es por donde cabría incrementar notablemente la autonomía financiera, junto con otros aspectos organizativos, con un efecto benéfico a condición de que no se vieran afectados los elementos sustanciales de la autonomía. Otra cosa es que los poderes públicos estatales y autonómicos se vean concernidos con la necesidad de incrementar también los recursos básicos de que disponen las universidades, toda vez que, como corroboran los economistas y desde esas mismas instancias suele proclamarse hasta haberse hecho ya un lugar común, estos recursos son una inversión eficaz y segura para el avance y desarrollo socioeconómico sostenible del país, visible a largo plazo. En cualquier caso, las universidades disponen, con sus estructuras de investigación y docencia y la posibilidad de crear empresas de base tecnológica y otras figuras productivas, de medios, quizás no del todo suficientes, para

procurar la consecución por sí mismas y bajo su responsabilidad, según la eficacia que desplieguen, de incrementos importantes en sus ingresos y, por consiguiente, de su capacidad de gasto.⁵⁶

3.5. Autonomía académica

La autonomía académica se manifiesta, desde una perspectiva subjetiva, en la libertad académica (de cátedra, de estudio e investigación), correspondiente con las funciones con las que la universidad realiza el servicio público de la educación superior (art. 1.1 LOU) y fundamento de la propia universidad y su autonomía (art. 2.3 LOU); y desde una perspectiva organizativa e instrumental, fundamentalmente en la elaboración y aprobación de los planes de estudio y de investigación y en la admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes, así como en la expedición de títulos y diplomas (art. 2.2.d, f y g LOU).

Por lo que se refiere al principio de la libertad académica, elemento nuclear y objeto fundamental de protección de la autonomía universitaria, es difícilmente discutible la afirmación de que está plenamente garantizada en nuestras universidades. La libertad de cátedra está constitucionalmente reconocida y protegida como derecho fundamental (art. 20.1.c CE) en garantía de la libertad del profesor, pero también de los derechos y de la formación de los alumnos y, en definitiva, del mantenimiento de una sociedad libre y abierta; como lo está la libertad de la producción y creación literaria, artística, científica y técnica (art. 20.1.b CE) con el mismo carácter fundamental y la misma proyección institucional. La libertad de cátedra no tiene más límite que «los establecidos en la Constitución y en las leyes y los derivados de la organización de las enseñanzas en sus universidades» (art. 33.2 LOU). Desde luego, no puede entenderse como un derecho absoluto que permita autorregular íntegramente la función docente en todos sus aspectos, completamente al margen de los criterios del centro correspondiente, como ha tenido ocasión de precisar el Tribunal Constitucional,⁵⁷ pues ello desproveería a las universidades de la

56. Véase, para un diagnóstico general del sistema de financiación y de las necesidades de cambio en esta materia, Vázquez, Juan A., «Una financiación para el cambio universitario», *La Cuestión Universitaria*, nº 6, 2010, pp. 30-39.

57. ATC 457/1989 y 42/1992; STC 217/1992, FJ 2 y 3, 212/1993, FJ 4, y 179/1996, FJ 6 y 7.

esencial función de ordenar y organizar las enseñanzas conforme a sus potestades y generaría muy importantes disfunciones para la consecución de sus objetivos y para la formación de los estudiantes. Lo que la libertad de cátedra protege no es una omnímoda libertad de decidir sobre aquello que ha de ser enseñado y las condiciones en las que ha de hacerse, sino que los docentes y los discentes puedan disfrutar de un espacio de libertad intelectual ajeno a cualquier orientación o compulsión proveniente de terceros, dentro del marco organizado de las enseñanzas, según su estructura y conforme a lo establecido en las tradiciones científicas.⁵⁸

Similares planteamientos pueden hacerse de la libertad de investigación, obviamente reconocida y garantizada en el ámbito universitario (art. 39.2 LOU) a partir del establecimiento de la investigación como derecho y deber del profesorado universitario, de acuerdo con los fines generales de la universidad, y dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico (art. 40 LOU). Desde luego, la libre investigación individual no está reñida con el hecho de que se lleve a cabo en el marco de grupos de investigación, departamentos e institutos universitarios de investigación y esté orientada por los correspondientes planes y estructuras. Ni tampoco con la existencia de instrumentos de evaluación para determinar su eficiencia en el desempeño profesional (art. 40.2 y 3 LOU), así como por su vinculación al progreso económico y social y, por tanto, orientada por la legislación aplicable para el fomento y desarrollo de la investigación y su coordinación con otras instancias, universi-

58. Cfr. Lozano, Blanca, *La libertad de cátedra*, Marcial Pons, 1995, p. 205; Expósito, Enriqueta, *La libertad de cátedra*, Madrid, 1995, p. 89. También Freixes Sanjuán, Teresa, «Los problemas de la libertad de cátedra», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 22-23, 1998; Rollnert Liern, Göran, «Las libertades ideológico-educativas en la jurisprudencia constitucional», y Lorenzo Cotino Hueso, «Reflexiones a favor de una concepción funcional de las libertades de la enseñanza», ambos en la misma revista y número. Teresa Freixes critica que por la vía de fijación de temarios, exámenes, adscripción de profesores a asignaturas concretas y otras necesidades de organización de la docencia, como manifestación de las potestades de autonormación en las que se concreta la autonomía de las universidades, puede producirse un conflicto con la libertad de cátedra que finalmente la relegue por situar a la autonomía universitaria en posición preferente, desnaturalizándose por ello la libertad de cátedra, que se vería así reducida a estar integrada por «un mero contenido axiológico, deslindado de toda capacidad pedagógica y completamente alejado de la libertad real de la transmisión del conocimiento científico, que constituye el contenido esencial de este derecho fundamental» (pp. 44-45). Una posición semejante mantienen G. Rollnert (pp. 83-87) y L. Cotino (p. 95). De la misma opinión es Torres Muro, Ignacio, «La autonomía universitaria en la jurisprudencia constitucional española», en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*. Congreso de los Diputados/Tribunal Constitucional/Universidad Complutense de Madrid/Fundación Ortega y Gasset/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, vol. I, p. 737.

dades, centros o estructuras mixtas entre las universidades y otros organismos públicos y privados o empresas, poniéndola en conexión y en condiciones de cooperación con el sistema productivo, especialmente de su entorno. Precisamente a estos fines las universidades están concernidas con la generación de sistemas innovadores en la organización y gestión de la actividad investigadora (art. 41 LOU), como han venido a reforzar las regulaciones efectuadas por la LES y la LCTI. Es más, estos elementos deben ser mucho más reforzados todavía porque siguen siendo en buena medida una asignatura pendiente de las universidades españolas; en esto es mucho lo que queda por avanzar, pero tal refuerzo y avance no significan que operen frente a la libertad de investigación individual ni frente a la autonomía universitaria.

Puede decirse así que en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior estamos ante una nueva concepción de la actividad docente e investigadora, más dependiente e incardinada en el sistema de decisiones globales para la consecución de nuevos objetivos y más eficacia; por tanto, más orientada por normas y decisiones gubernamentales estatales y autonómicas y menos autoorientadas por decisiones personales y exclusivas de los docentes e investigadores. Por supuesto que las libertades académicas están garantizadas y, con ello, la autonomía, pero con una mayor inserción en la planificación universitaria y, especialmente, con mucho más control del rendimiento mediante las correspondientes evaluaciones, lo cual es tan deseable como requerido por los principios que rigen el sistema, siempre que se haga de manera adecuada y razonable.

Los planes de estudio correspondientes a los ciclos (grado, máster y doctorado) organizan la enseñanza, una de las misiones esenciales de la universidad, dentro del marco de las directrices y condiciones establecidas por el Gobierno al regular la obtención de los títulos universitarios de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional. Las enseñanzas han de recibir también la autorización de la Comunidad Autónoma según se disponga en su legislación, de acuerdo con el Consejo de Gobierno de la universidad, y obtener la verificación del Consejo de Universidades respecto de su ajuste a aquellas directrices y condiciones (art. 35 y 37, en relación con el 8 LOU). Enseñanzas que pueden ser también no presenciales y en centros en el extranjero, dependientes de las propias universidades.

Esta regulación básica, exigida por la homogeneidad sustancial que ha de representar el sistema nacional de educación superior en lo relativo al baga-

je indispensable de conocimientos que deben adquirirse, con independencia de la mayor o menor bondad con la que esté concebida, puede y debe dejar también un espacio propio a la autonomía de las universidades siempre que el Gobierno no extralimite su función de establecimiento de normas directrices y se adentre en detalles que invadirían el espacio reservado a la autonomía universitaria, toda vez que permite a estas dotar de un contenido propio a los planes de estudio correspondientes a sus titulaciones y tienen garantizado el respeto a su autonomía en el procedimiento establecido para su elaboración. Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional, que subraya que el alcance de la competencia estatal ha de respetar la autonomía universitaria pudiendo establecer solo el contenido mínimo indispensable para la obtención de los títulos.⁵⁹ En este caso, lo que se ha venido denunciando con razón en los recientes procesos de elaboración y aprobación de los planes no es la inexistencia de autonomía, sino un exceso o uso inadecuado de la misma, en tanto que se ha dejado campo abierto a la expresión de intereses corporativos de departamentos y profesores. Finalmente, nótese que si la autonomía universitaria se enmarca en las «directrices generales» que dicte el Gobierno para el caso de las enseñanzas que conducen a la obtención de títulos oficiales válidos en toda España, las demás enseñanzas y sus correspondientes títulos y diplomas propios de las universidades no están sometidas a directrices y controles.⁶⁰

Por lo que a la investigación se refiere, función esencial de las universidades, su desarrollo y la formación de investigadores están igualmente protegidos por la autonomía. Por supuesto, está amparada la investigación individual en su seno, como antes exponíamos, como derecho fundamental, y por la libre creación y desarrollo por las propias universidades de estructuras tendentes a este fin; y la investigación que ha de ser promovida por sus órganos de gobierno mediante la correspondiente planificación está condicionada por un conjunto de reglas generales dirigidas a hacer posible que esa investigación sea de calidad, vinculada al sistema productivo, especialmente de su entorno, susceptible de transferencia de resultados y de coordinación con otras universidades y centros de investigación, dentro de la legislación aplicable (art. 39, 40 y 41 LOU). El gran problema que se presenta en este aspecto no es tampoco una falta de autonomía, sino la capacidad de dedicación a la investigación con

59. STC 187/1991, FJ 4.

60. STC 103/2001, FJ 4.

el sosiego y la continuidad necesarias de un profesorado ya sobrecargado con tareas docentes (con la absorbente «metodología Bolonia») frecuentemente en grupos numerosos de alumnos, sin apoyo, y con requerimientos burocráticos incesantemente multiplicados y otras tareas subalternas, sin que la solución sea distinguir, como a veces se apunta, entre profesorado solo docente o solo investigador.

El estudio y su libertad es otra de las vertientes de la autonomía académica, integrante del principio de libertad académica que configura el derecho fundamental a la autonomía universitaria junto con las libertades de cátedra y de investigación. También en este ámbito se proyecta otro derecho fundamental, el de los estudiantes a la educación superior, en este caso, derivándose de ello el derecho y deber del estudio una vez integrados en un centro universitario. Son precisamente los estatutos y las normas de organización los que desarrollarán los derechos y deberes de los estudiantes, así como los mecanismos para su garantía, dentro del marco dispuesto por la ley orgánica, que concreta un conjunto nuclear de derechos (art. 46 LOU), y por otras eventuales normas legales de desarrollo. La regulación del acceso a la enseñanza superior viene enmarcada por las correspondientes normas básicas de admisión, de responsabilidad del Gobierno, dentro del respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, definiendo un procedimiento que ha de ser general, objetivo y universal, con validez en todas las universidades españolas, respondiendo de manera acorde al Espacio Europeo de Educación Superior; procedimiento en el que intervienen las comunidades autónomas, de acuerdo con las universidades, para la determinación de la oferta educativa general de enseñanzas y plazas (art. 42 y 43 LOU). También pueden incidir en esta determinación la posibilidad de establecimiento por el Gobierno, con el acuerdo de la Conferencia General de Política Universitaria, de límites máximos de admisión para cumplir con las exigencias derivadas de directivas comunitarias o de convenios internacionales, o por motivos de interés general (art. 44 LOU). Y son las propias universidades las que establecen los procedimientos de verificación de los conocimientos de los estudiantes, así como la regulación del progreso y permanencia en el estudio se ha de hacer mediante normas aprobadas por el Consejo Social, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria (art. 46.3 LOU).

Pudiera parecer que esta vertiente de la autonomía está más condicionada por normas estatales (y, eventualmente, europeas) y autonómicas, quedan-

do muy poco espacio (solo en ámbitos procedimentales) a las decisiones de las instituciones universitarias. Esta conclusión no sería, a mi juicio, del todo correcta, pues si bien es real ese condicionamiento, lo decisivo para la autonomía atendiendo a su razón de ser es, por un lado, el control de las condiciones en las que el estudio se realiza y, por otro, la verificación de los conocimientos de los estudiantes y la determinación de sus condiciones de progreso y permanencia en los estudios (art. 22.f y 46.3 LOU), funciones que corresponden autónomamente a cada universidad y que desembocan en la obtención de los títulos y diplomas correspondientes, cuya expedición, igualmente, es competencia de la universidad (art. 2.2.e y 35 LOU).

A la vista del conjunto de estos datos y reflexiones, es evidente que en el ámbito académico es quizás donde con mayor intensidad se proyecta la autonomía universitaria, porque este es precisamente su contenido nuclear y su razón de ser: la preservación de los espacios necesarios para la libertad académica (de cátedra, de estudio y de investigación), a la que contribuyen instrumentalmente todos los demás aspectos de la autonomía normativa, organizativa y de gestión de que disponen las universidades.

3.6. Autonomía en relación con su propio personal, docente e investigador y de administración y servicios

Finalmente, otro elemento fundamental en el que se expresa la autonomía universitaria es su capacidad para la selección, formación y promoción de su personal docente e investigador y de administración y servicios, así como determinar las condiciones en las que sus integrantes han de desarrollar su trabajo y, en relación con todo ello, el establecimiento y modificación de sus relaciones de puestos de trabajo (art. 22.e e i LOU).

Respecto al personal docente e investigador, las universidades seleccionan a su profesorado, en el marco de un sistema de descentralización parcial, mediante diversos procedimientos:

a) Concursos de acceso a las plazas docentes que convoque conforme a su relación de puestos de trabajo, a los que podrán presentarse quienes hayan sido previamente acreditados mediante el procedimiento regulado en los art. 59 y 60 LOU y quienes ya sean funcionarios de los cuerpos correspondientes

de titulares y catedráticos (en tanto que cuerpos nacionales). Son precisamente los estatutos de la universidad los encargados de regular la composición de las comisiones y el procedimiento a seguir en tales concursos, garantizando en todo caso la aptitud científica de los integrantes de la comisión, de acuerdo con los principios de imparcialidad y profesionalidad, buscando la satisfacción del principio de composición equilibrada entre hombres y mujeres, y la realización de la selección conforme a los principios de publicidad, de igualdad de oportunidades, mérito y capacidad (art. 62 a 65 LOU).

El bien conocido problema que se presenta aquí es el de la endogamia y la falta de movilidad, provocado porque el sistema establecido permite en buena medida orillar la competencia en la selección. Problema que viene determinado por la existencia de un procedimiento previo de acreditación que no garantiza bien la calidad del profesorado que adquiere tal condición (en tanto que la selección no atiende tanto a elementos cualitativos cuanto formales, y por su opacidad) y que deja a las universidades el procedimiento de selección final, en el que se concitan todos los elementos para la consagración de la endogamia, haciendo que cada concurso de acceso no pueda dejar de ser en la mayor parte de los casos sino la ocasión⁶¹ para ungir formalmente al candidato local (o localmente decidido con carácter previo) con la condición profesoral correspondiente, impidiéndose así satisfacer el central objetivo de la movilidad. Este es uno de los grandes problemas de la universidad española, que contradice radicalmente los objetivos y exigencias declarados que marca la nueva legislación, por lo que se impondría aquí, claramente, emprender un cambio de sistema. Pero no solo es un problema de configuración normativa. También lo es de otro orden, fundamentalmente sociológico, como es bien conocido, en el que se ve interpelada en primer plano la «cultura cívica» del país, como en tantos otros aspectos. La autonomía muchas veces se resuelve de esta manera en una dinámica negativa de autoprotección corporativa en función de la influencia susceptible de ser desplegada por personas y grupos académicos o de otro signo, con grave quebranto de la justicia en la selección en determinados supuestos y del avance universitario en calidad y excelencia desde un ejercicio auténtico del derecho a la autonomía.

61. Como «pantomima» califica este procedimiento Francesc de Carreras Serra en su citado trabajo «A propósito de Bolonia: ¿*Quo vadis* la Universidad española?», p. 15. Esta caricaturizada calificación no hace del todo justicia a la realidad, toda vez que en muchas ocasiones no existe concurrencia de otros candidatos y, en todo caso, los que lo son han recibido ya del sistema las correspondientes acreditaciones sobre su competencia.

b) Pueden también contratar a su propio personal en régimen laboral hasta unos máximos determinados, de acuerdo con el régimen concretado por las correspondientes comunidades autónomas conforme a sus competencias y en el marco de las figuras contractuales previstas; también disponen de la posibilidad de contratar personal laboral investigador cuando sean receptoras de fondos con ese destino o para el desarrollo de sus programas propios de I+D+i, de acuerdo con las modalidades contractuales previstas en la nueva LCTI (art. 20.2); y del mismo modo pueden contratar personal técnico o de otro tipo, en todos los casos según las modalidades previstas en la LOU y demás legislación aplicable, por concurso público y respetando las exigencias de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad (art. 48 LOU). Es evidente el amplio margen de autonomía. La cuestión será cómo esta sea empleada (amén de la disponibilidad de los correspondientes recursos para contratar, lo que nos remite de nuevo a la problemática de la autonomía financiera).

c) También podrán contratar profesorado visitante de reconocido prestigio de otras universidades y centros de investigación, tanto españoles como extranjeros, aunque la incidencia de este aspecto sea casi nula a la vista de la práctica de nuestras universidades; así como nombrar profesores eméritos a profesores jubilados que hayan prestado servicios destacados a la universidad (art. 54 y 54 *bis* LOU), lo cual abriría posibilidades interesantes a condición de que se cumpliera estrictamente el mencionado requisito y accedieran a esa condición personalidades académicas intelectualmente en activo, de singular relevancia y proyección externa, que pudieran aportar elevados niveles de conocimiento, experiencias y relaciones con otras universidades y centros de investigación y estudio, y no, como hasta ahora ocurre en muchas de nuestras universidades, igualados por la media, todos aquellos que cumplan unos requisitos mínimos una vez alcanzada la edad de jubilarse. De nuevo depende de la propia universidad, ejerciendo precisamente su autonomía, el desarrollo de este aspecto para su mejora.

Todo ello, además, teniendo presente que la eficiencia en la selección del profesorado y del personal investigador no solo depende de la capacidad para elegir a los mejores, sino también de la capacidad de cada universidad para observar y controlar la dedicación de candidatos y la utilización de incentivos.⁶²

62. Rosselló-Villalonga, Joan, «¿Deberían tener las Universidades total autonomía en la selección del profesorado?», *Investigaciones Económicas*, vol. XXXI (3), 2007, pp. 375-414, *passim*.

Y este sí que es un aspecto importante de la autonomía no muy bien explorado por las universidades.

En relación con su personal de administración y servicios, las universidades pueden crear escalas de personal propio conforme a la legislación general de función pública, proceder a su selección mediante las correspondientes pruebas de acceso según establezcan los estatutos en el marco de la legislación aplicable y de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como contratar personal laboral y establecer el régimen retributivo del personal funcionario, dentro de los límites máximos que determine la Comunidad Autónoma y en el marco de las bases que dicte el Estado. Los estatutos establecen también las normas que aseguren la provisión de vacantes, así como las relativas al perfeccionamiento y promoción profesional del personal, de acuerdo con los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad. El rector tiene atribuida, por otra parte, la adopción de las decisiones correspondientes a las situaciones administrativas y al régimen disciplinario, con excepción de la separación del servicio en el caso del personal funcionario. Los estatutos concretan, finalmente, la participación del personal de administración y servicios en los órganos de gobierno y representación (art. 73 a 78 LOU). De especial importancia es el establecimiento de los correspondientes planes de formación y profesionalización de la carrera de este personal. En este particular aspecto, la autonomía universitaria se proyecta potencialmente con fuerza sobre la autoorganización y el funcionamiento de su administración, y por tanto sobre la gestión, en orden a la consecución de sus objetivos y fines conforme a la estrategia que cada universidad pueda definir.

4. Conclusiones

La autonomía universitaria en España, reconocida en el art. 27.10 CE como derecho fundamental según la interpretación constitucional, se ha plasmado en una evolución normativa y jurisprudencial que conforma un parámetro fundamentalmente centrado en la protección más intensa, conforme a su razón de ser, de la libertad académica integrada por las libertades de cátedra, de investigación y estudio, mientras que otros elementos instrumentales necesarios de la autonomía, como son los propiamente organizativos y de financiación, aparecen bastante más desdibujados y debilitados. En el primer caso, por un exceso de reglamentismo estatal al establecer los elementos estructurales

del sistema nacional de educación superior y, en el segundo, por la limitación de las fuentes de ingresos y de la correspondiente autonomía de gasto que imponen la estructura del sistema, la coyuntura económica y el reducido margen de que disponen las universidades para generar recursos propios.

El actual e intenso proceso de transformación que vive la universidad española conforme a un nuevo paradigma en el marco del Espacio Europeo de la Educación Superior y a la búsqueda de la internacionalización, la «excelencia» y una mayor integración con el sistema productivo mediante el incremento de su capacidad competitiva y la eficacia en el cumplimiento de las funciones que le asigna la reciente legislación sobre investigación y economía sostenible, incide fuertemente y de manera compleja sobre la autonomía universitaria, que necesita ser reajustada a la vista de esos nuevos objetivos y funciones. Estos solo podrán ser perseguidos si las universidades pueden disfrutar de un espacio propio de autonomía más diáfano que les permita un mayor margen de decisión sobre autoorganización, estructuras, definición de estrategias, capacidad de financiación y gestión. El peligro que se corre con este nuevo paradigma, sin embargo, es que se lleve a las universidades a una dinámica de productividad y competitividad que merme, orille o desvalorice aspectos esenciales de su razón de ser como instituciones fundamentales para la libre creación, cultivo y transmisión de conocimientos y formación crítica en todos los ámbitos.

No habiendo ningún *a priori* dogmático al que apelar para establecer en qué consista la autonomía universitaria y siendo esta un artificio jurídico histórico para que las universidades puedan cumplir sus funciones, respecto al estudio de su plasmación legal y jurisprudencial en España, pese a la incidencia progresiva que sobre ella tienen la legislación estatal y autonómica en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior y pese a las exigencias de su más intensa inserción en el sistema productivo, no puede decirse que estemos asistiendo a su supresión, sino tan solo a una transformación como consecuencia de la convergencia de los sistemas educativos superiores. Estamos ahora instalados en una fase de transición desde el tradicional modelo de universidad en el que van adquiriendo progresivamente un mayor peso nuevos elementos reguladores y coordinadores que vienen exigidos por instancias supranacionales, estatales y autonómicas como consecuencia de la organización y optimización de las relaciones entre el sistema universitario y la sociedad y la contribución de este al desarrollo integral del país, en un marco

de competitividad e internacionalización. Esta transformación es claramente asimétrica en lo que concierne a la autonomía universitaria, pues si en algunos aspectos esta puede verse más restringida, en otros claramente necesita y puede ser ampliada.

El estudio específico de cómo queda concretada en nuestro sistema la autonomía universitaria permite sostener que esta se manifiesta con una fuerte garantía en el ámbito normativo, si bien este plano instrumental se ve lógicamente condicionado por el espacio que la legislación orgánica deja en otros. Asimismo, se refleja con fortaleza en el ámbito académico, donde reside precisamente su contenido nuclear y su razón de ser: la preservación de los espacios necesarios para la libertad académica (de cátedra, de estudio y de investigación), a la que contribuyen instrumentalmente todos los demás aspectos de la autonomía normativa, organizativa y de gestión. Podría ser también intensa en el ámbito relacionado con su propio personal, docente e investigador y de administración y servicios, a condición de acabar con los graves problemas que se generan por la endogamia y la consiguiente falta de movilidad. Pero es más débil y magra en el terreno de la autoorganización de su gobierno y en el relacionado con las estructuras de investigación y docencia, así como en el de la capacidad de generación de recursos financieros propios, no en su administración y gestión.

El nuevo paradigma lleva a una concepción de la actividad docente e investigadora más dependiente e incardinada en el sistema de decisiones globales para la consecución de los nuevos objetivos y, por tanto, más orientada por normas y decisiones gubernamentales estatales y autonómicas (como reflejan, por ejemplo, los planes previstos de dedicación académica individual en el marco del sistema integrado y general de información)⁶³ y menos autoorientadas por decisiones exclusivamente personales de los docentes e investigadores ayunas de control. Se mantienen en su plenitud, obviamente, las libertades académicas, pero con mayor inserción y articulación en la planificación universitaria.

63. Art. 25 del proyecto de RD por el que se establecen los requisitos básicos para la creación, reconocimiento y funcionamiento de universidades y centros universitarios y se determina su estructura mínima (puede consultarse en csi-csif.umh.es/pdfs/RD_Crea_C_Univer_borr.pdf?pi=pdienst11), en relación con la disposición adicional decimocuarta del Real decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

En definitiva, ni la autonomía de que disponen las universidades españolas es nula o irrelevante, ni tampoco todo lo sustantiva que debiera ser, al menos, sobre todo, en el plano de la capacidad de autoorganización para estar en condiciones adecuadas de perseguir sus funciones tradicionales y, de manera particular, las nuevas que les vienen asignadas por un nuevo derecho que busca enfáticamente su competitividad, eficiencia y mayor integración en el sistema productivo. Siempre que estos objetivos no la subordinen a una lógica de mercado, esta es sin duda, a mi juicio, una buena dirección. Otra cosa es cómo se emplee la autonomía de que se dispone. Esta es una cuestión muy abierta, aunque el examen del pasado reciente no permita abrigar excesivos optimismos. Sin embargo, también hoy tiene mucho sentido decir, aunque quizás por otros motivos añadidos, aquello que ya dijera Tierno Galván a finales de la década de los sesenta del pasado siglo: «[...] en las actuales circunstancias, la universidad debe ser un instrumento para la transformación del país en general y no solo una institución que aspira a mejorarse a sí misma, idea que, hoy por hoy, va contra los intereses del país».⁶⁴ Esta es una tarea para la que hay que tener altura de miras y a la que debemos aplicarnos todos, especialmente quienes realizamos nuestro trabajo en la universidad.

64. Tierno Galván, Enrique, «La Universidad, instrumento de acción», *Cuadernos para el Diálogo*, número extraordinario V, 1967, p. 5.

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 44, ISSN 1885-5709, 2012

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

378(460)

Gregorio Cámara Villar, catedrático de derecho constitucional. Universidad de Granada.

es La autonomía universitaria en España hoy, entre el mito y la realidad

p. 67-109

El actual e intenso proceso de transformación que vive la universidad española conforme a un nuevo paradigma en el marco del Espacio Europeo de la Educación Superior y a la búsqueda de la internacionalización, la «excelencia» y una mayor integración con el sistema productivo mediante el incremento de su capacidad competitiva y la eficacia en el cumplimiento de las funciones que le asigna la reciente legislación sobre investigación y economía sostenible incide fuertemente, y de manera compleja, sobre la autonomía universitaria, que necesita ser reajustada a la vista de esos nuevos retos, objetivos y funciones.

Se analiza en este trabajo cómo la autonomía universitaria queda concretada en nuestro sistema, concluyendo que ni es nula o irrelevante, ni tampoco todo lo sustantiva que debiera ser, al menos, sobre todo, en el plano de la capacidad de autoorganización y financiación para estar en condiciones adecuadas de perseguir sus funciones tradicionales y, de manera particular, las nuevas que les vienen asignadas por un nuevo derecho, plasmado en la Ley de economía sostenible y la Ley de la ciencia, la tecnología y la innovación, que busca enfáticamente su competitividad, eficiencia y mayor integración en el sistema productivo.

Palabras clave: autonomía universitaria, universidades, derechos fundamentales, Espacio Europeo de Educación Superior.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 44, ISSN 1885-5709, 2010

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

378(460)

Gregorio Cámara Villar, catedràtic de dret constitucional. Universitat de Granada.

es La autonomía universitaria en España hoy, entre el mito y la realidad

ca L'autonomia universitària a Espanya avui, entre el mite i la realitat

p. 67-109

L'actual i intens procés de transformació que viu la universitat espanyola, conforme a un nou paradigma en el marc de l'Espai Europeu de l'Educació Superior i la recerca de la internacionalització, incideixen considerablement, i de manera complexa, en l'autonomia universitària que necessita ser reajustada per assolir l'«excel·lència» i una major integració amb el sistema productiu mitjançant l'increment de la seva capacitat competitiva i l'eficàcia en el compliment de les funcions que li assigna la recent legislació sobre investigació i economia sostenible.

Aquest treball analitza de quina manera l'autonomia universitària queda concretada en el nostre sistema. L'anàlisi conclou que ni és nul·la ni irrellevant, però tampoc no és tan fonamental com hauria de ser. Si més no pel que fa a la capacitat d'autoorganització i finançament, a l'hora de disposar de les condicions òptimes per a assolir tant les funcions tradicionals com les noves, que són fruit d'un nou dret plasmat en la Llei d'economia sostenible i en la Llei de la ciència, la tecnologia i la innovació, que busca emfàticament la competitivitat, l'eficiència i una major integració en el sistema productiu.

Paraules clau: autonomia universitària, universitats, drets fonamentals, Espai Europeu d'Educació Superior.

ABSTRACT

Revista catalana de dret públic, 44, ISSN 1885-5709, 2012

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors

378(460)

Gregorio Cámara Villar, Full Professor of Constitutional Law,
University of Granada

es La autonomía universitaria en España hoy, entre el mito y la realida

en *The University Autonomy in Spain Today, between the Myth and the Reality*
p. 67-109

The Spanish university system is undergoing intense transformation. This transformation is in line with a new paradigm in the framework of the European Higher Education Area and the quest for internationalization, “excellence” and better integration in the system of production. Such integration is achieved through an increase in competitive capacity and efficiency in the performance of the functions assigned to universities by the recent legislation on research and the sustainable economy. This transformation is having a strong but complex influence on university autonomy, which needs to be readjusted in view of those new challenges, objectives and functions.

This paper analyzes how university autonomy is a specific part of our system. The conclusion is that university autonomy is neither non-existent or irrelevant, but on the other hand, neither is it as significant it should be. This is the case at least - and above all - with respect to universities’ capacity to organize themselves and obtain sufficient funding in order to adequately perform their traditional functions, and particularly, the new functions assigned under a new type of law. This jurisprudence is reflected in the Sustainable Economy and the Science, Technology and Innovation Acts. This new area of law is clearly aimed at achieving competitiveness, efficiency and a greater integration of Spanish universities in the production system.

Key words: university autonomy, universities, fundamental rights, European Higher Education Area