

NATURESA, CONTINGUT I ABAST CONSTITUCIONAL DE L'AUTONOMIA UNIVERSITÀRIA (ENFOCAMENT JURISPRUDENCIAL I DOCTRINAL DE LES PRINCIPALS QÜESTIONS PLANTEJADES EN L'ARTICLE 27.10 DE LA CONSTITUCIÓ)¹

E. Expósito*

Sumari

1. La naturalesa juridicoconstitucional de l'autonomia universitària: dret fonamental *versus* garantia institucional
2. Autonomia universitària: per a què? Davant de qui?
3. Contingut de l'autonomia universitària. En especial, l'autonomia normativa i l'autonomia d'organització
 - 3.1. Autonomia normativa: els estatuts universitaris
 - 3.2. Autonomia d'organització (funcionament i direcció)
 - 3.2.1. Òrgans de govern i direcció
 - 3.2.2. Estructures de docència i investigació. En especial, els departaments i els centres i facultats
 - 3.2.3. El Consell Social: òrgan de participació de la societat en la universitat
 - 3.2.4. Elaboració dels plans d'estudis i disseny d'assignatures
4. Recapitulació

1. El present treball s'insereix en el marc del projecte finançat pel Ministeri de Ciència i Investigació DER2009-12921, «Estado autonómico y democracia: los derechos de participación en los estatutos de autonomía».

* E. Expósito, professora titular de dret constitucional a la Facultat de Dret. Universitat de Barcelona. Av. Diagonal 684, 08034 Barcelona. eeexposito@ub.edu.

Article rebut el 30.09.2011. Avaluació cega: 04.12.2011. Data d'acceptació de la versió final: 16.12.2011.

La Constitució espanyola (CE) del 1978 acull expressament, i per primera vegada en la història constitucional espanyola, l'autonomia universitària «en els termes que la llei estableixi». Aquest mandat no va ser actuat fins a principis dels anys vuitanta, amb l'aprovació de la Llei orgànica 11/1983, de 25 d'agost, de reforma universitària (LRU) –norma que va acomodar el règim universitari als nous principis constitucionals, derogant la normativa vigent fins aleshores presidida per les disposicions contingudes en la Llei 14/1970, de 4 d'agost, general d'educació i finançament del sistema educatiu—. ² El sistema introduït el 1983 va ser modificat per la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats (LOU), actualment vigent (i les diverses lleis autonòmiques).

La inclusió d'aquesta norma en el text constitucional va causar, en el seu moment, una certa estranyesa. No deixava de ser insòlit que els constituents mostressin tant interès per la universitat, fins al punt de reconèixer la seva autonomia amb el màxim rang normatiu. Malgrat que era una institució amb una llarga tradició en la història educativa a Espanya i Europa, els textos constitucionals espanyols precedents al del 1978 no se n'havien ocupat ³ i en l'entorn europeu vigent en aquella època, tal com posa de manifest Torres Muro, ⁴ poques eren les constitucions que hi feien referència. Nieto ⁵ atribueix aquesta «sensibilització» dels constituents per la qüestió universitària al gran nombre de docents que integraven les Corts en el moment de redactar la Constitució; en concret, si s'atén la composició de la ponència redactora de l'avantprojecte de Constitució, dels set membres, cinc eren professors d'universitat.

També suscitava perplexitat la utilització, en l'enunciat de l'article 27.10 CE, del verb *reconèixer*. Potser existia, en la tradició universitària espanyola, un

2. Ángel Sánchez Blanco va fer una completa i detallada anàlisi comparativa entre la regulació que, en matèria d'universitats, contenia la Llei 14/1970, de 4 d'agost, general d'educació, i la que va integrar la LRU el 1983. Vegeu Á. Sánchez Blanco, «Introducción al constituyente universitario español. De la ley general de educación de 1970 a la ley de reforma universitaria de 1983», *Revista de Administración Pública*, núm. 117 (1988), pp. 261-319.

3. M. Ramírez, «La universidad en el constitucionalismo histórico español», *Revista de Derecho Político*, núm. 81 (2011), pp. 243-252, fa en aquestes pàgines un breu repàs històric.

4. «La autonomía universitaria en la jurisprudencia constitucional española», publicat en l'obra col·lectiva *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, vol. 1, Madrid, Congreso de los Diputados, 2002, pp. 707-708, i *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*, Madrid, CEPC, 2005, pp. 8-15.

5. Vegeu «Autonomía política y autonomía universitaria», *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 5 (1979-1980), p. 79.

funcionament autònom de la institució que el constituent es veia impulsat a acceptar? Per a Cámara, la resposta és clara: la Constitució, més que no pas reconèixer, atorga autonomia a les universitats. S'intenta, en certa manera, «reparar» una llarga tradició històrica en la qual «la autonomía de las Universidades no ha sido nunca una realidad [...], sino una permanente y defraudada aspiración de sectores intelectuales y políticos liberales progresistas para proteger la libertad en su ámbito y para, desde esta plataforma, regenerar la institución».⁶ Sigui com vulgui, com indica Meilán, l'autonomia de les universitats ha passat de ser «el principio oculto que ha permitido a las universidades cumplir sus funciones esenciales bajo estructuras tan diversas y variables, a ser un precepto constitucional».⁷

Proclamada l'autonomia universitària, la doctrina no es va fer esperar a l'hora d'analitzar la seva naturalesa, el seu significat i el seu abast constitucional. Alguns estudis, no obstant això, ja havien vist la llum durant el procés constituent, com el de Linde,⁸ publicat el 1977 –en la *Revista de Administración Pública* (núm. 84)–, el de Carro⁹ del mateix any –publicat a *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo* (núm. 13)– o les reflexions –des de diferents òptiques– de Díaz, Giner o Prats, entre altres, que integren el número 24-25 (juny de 1978) de la *Revista de Ciencias Sociales, Sistema*, en el qual també s'inclou una enquesta sobre la reforma universitària amb l'opinió, entre molts altres, de professors de la talla de Clavero, Latorre, Tomás y Valiente, Martín Retortillo, Pérez Luño o Sánchez Agesta.¹⁰ D'aquesta època han de ser igualment citats dos treballs que, sense tenir com a objecte la universitat espanyola, sí que, en certa manera, van influir en la construcció doctrinal i jurisprudencial de l'autonomia universitària en el nostre sistema constitucional:

6. G. Cámara Villar, «La autonomía universitaria en España», en l'obra col·lectiva citada *La democracia en España. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, p. 689. L'autor precedeix aquesta consideració d'una breu anàlisi de la trajectòria normativa del règim de les universitats a Espanya des del començament del liberalisme, al principi del segle XIX; vegeu-ne les pp. 679-681.

7. Completa, d'aquesta manera, una idea d'E. García de Enterría (E. García de Enterría, «La autonomía universitaria», *Revista de Administración Pública*, núm. 117 [1988], p. 11), que cita en la nota a peu de pàgina núm. 4 de «La autonomía universitaria desde una perspectiva constitucional», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 3 (1999), p. 370.

8. «La autonomía universitaria».

9. «Libertad científica y organización universitaria».

10. Abordant temes més específics però igualment vinculats al que serà el contingut de l'autonomia universitària, també ha de citar-se el treball de J. M. Baño León, «Las potestades normativas de las universidades», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 11 (1977).

són la monografia de Carro *Polémica y reforma universitaria en Alemania* (Madrid, 1976) i la de Vedel *La experiencia de la reforma universitaria francesa: autonomía y participación*¹¹ (Madrid, 1978), amb la introducció de Martín Mateo.

Igualment, és significatiu el nombre de volums monogràfics que han dedicat a aquest tema diverses revistes jurídiques. Juntament amb la ja esmentada revista *Sistema*, pot fer-se referència, sense ànim d'exhaustivitat, en primer lloc, al número 23 d'aquesta mateixa *Revista Catalana de Dret Públic* de l'any 1998, dedicat a les universitats. D'aquest mateix any és el número 22-23 dels *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, centrat en l'«Autonomía universitaria y libertad de cátedra». La *Revista Vasca de Administración Pública* també dedica el segon volum del número 86 de l'any 2010 a la «Modernización y mejora en la universidad». I, més recentment, la revista dirigida per S. Muñoz Machado, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, titula el seu número 23, d'octubre de 2011, «La universidad en crisis», i inclou les reflexions, entre altres, de Baño León, Embid Irujo, Michavila, Martín Rebollo o Mangas.

La intervenció del Tribunal Constitucional en el debat es va demorar –tot i que havia fet «incursions» en el tema en algunes interlocutòries– fins al principi de l'any 1987, data en la qual adoptà la sentència 26/1987, de 27 de febrer –qualificada de «fundacional» per A. Embid–,¹² amb la qual resolgué el recurs d'inconstitucionalitat promogut pel Govern basc contra la LRU. Decisió que anà acompanyada de tres vots particulars firmats pels magistrats Díez-Picazo, el primer; Rubio Llorente, el segon –al qual s'adhereix Díaz Eimil–, i Latorre, el tercer. Tots ells evidenciaren fins a quin punt la concepció dels magistrats sobre aquesta qüestió tampoc no era del tot pacífica.

En les pàgines següents d'aquest treball s'abordarà el contingut d'alguns estudis doctrinals, així com de les principals decisions del Tribunal Constitucional en la matèria. Cal advertir, no obstant això, que una exposició de la

11. Aquesta publicació, a Espanya, té el seu origen en la ponència presentada en un congrés sobre investigació educativa celebrat l'any 1977 a la ciutat de Granada.

12. A. Embid Irujo, «La autonomía universitaria y la autonomía de las comunidades autónomas», que apareix en l'obra col·lectiva *La universidad pública y su régimen jurídico*, Valladolid, Lex Nova, 1999, p. 62 –treball que apareix publicat amb el mateix títol en la *Revista de Administración Pública*, núm. 146 (1998).

principal jurisprudència constitucional, així com de la bibliografia jurídica centrada en la seva anàlisi, no ens permet ser exhaustius en el tractament de les múltiples i molt variades qüestions que planteja l'enunciat de l'article 27.10 CE. Per aquesta raó, en la selecció dels continguts objecte d'aquesta crònica s'ha tingut especialment en compte que siguin temes més genèrics que hagin estat objecte de pronunciaments o anàlisis més extensos tant pel Tribunal Constitucional com pels iuspublicistes. Seguint aquest criteri, he deixat de banda altres qüestions de gran rellevància com són les que aborden els diferents estudis que es publiquen en aquest número monogràfic de la *Revista Catalana de Dret Públic*, conscient que l'anàlisi més desenvolupada als esmentats treballs feia estèril la seva inclusió en aquestes pàgines. I específicament m'he centrat en tres temes abordats de manera recurrent per la doctrina i la jurisprudència constitucional: la categorització de l'autonomia universitària com a dret fonamental o garantia institucional; la seva articulació com a principi organitzatiu de l'ensenyament superior, i el contingut d'aquesta en la seva doble dimensió d'autonomia normativa i autonomia d'organització.

1. La naturalesa juridicoconstitucional de l'autonomia universitària: dret fonamental *versus* garantia institucional

La ubicació de l'autonomia universitària en la part de la Constitució dedicada als drets fonamentals va suscitar, molt aviat, un animat debat entorn de la seva naturalesa: garantia institucional o dret fonamental?

A favor de la seva concepció com a dret fonamental es decantaven Nieto¹³ i Leguina i Ortega.¹⁴ A pesar que semblava «extraña» –per al primer– o «técnicamente no acertada» –per als segons–, la principal raó que els va dur a defensar aquesta consideració va ser, justament, la seva ubicació en la secció primera del capítol segon del títol primer de la Constitució, en el context dels drets fonamentals referits a l'àmbit educatiu. El principal escull que, no obstant això, trobava aquesta tesi era el d'identificar el contingut essencial de l'autonomia universitària. Leguina i Ortega s'escudaven en el fet que no existia una fórmula de validesa general per a assenyalar els perfils del contingut

13. «Autonomía política y autonomía universitaria», p. 89.

14. L. Ortega Álvarez i J. Á. Leguina Villa, «Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria», *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 35 (1982), pp. 550, 551, 552 i 555.

essencial o el nucli indisponible de l'autonomia universitària; en l'un i l'altre casos s'al·ludeix a un concepte indeterminat la major o menor amplitud del qual depèn del nivell de consciència social i jurídica existent en cada moment històric.¹⁵

Per contra, T. R. Fernández,¹⁶ Fernández-Miranda¹⁷ i Alegre Ávila¹⁸ es van mostrar partidaris de reconèixer en l'autonomia universitària una garantia institucional. Alegre es va mostrar especialment crític amb les posicions que identificaven en l'autonomia universitària un dret fonamental, ja que considerava que aquesta no era la voluntat del constituent espanyol: ni pel subjecte del qual es predica, ni pel seu objecte –que difereix en la seva totalitat del del legislador–, ni per la seva finalitat institucional –per a la preservació de la qual resulta aliè i innecessari el mecanisme de la dotació d'un dret subjectiu–, se sosté la construcció de l'autonomia universitària com un dret fonamental. I la seva ubicació tampoc no «constituye un argumento decisivo»: no tot el que hi ha en aquesta part de la Constitució és un dret fonamental.¹⁹

L'opció per l'una o l'altra concepció, lluny de plantejar conseqüències en un pla merament teòric, havia de comportar efectes significatius en la futura actuació del legislador. Tal com advertia Souvirón,²⁰ conferir-li un estatut de dret fonamental condicionava el seu desenvolupament legislatiu al respecte al contingut essencial. L'actuació del legislador podia ser molt més àmplia en el supòsit que es reconegué en l'enunciat de l'article 27.10 CE una garantia institucional: una vegada respectada l'existència de la institució, la llei hauria de regular-la d'acord amb els principis que es deriven de l'autonomia que constitucionalment se li confereix.

15. «Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria», pp. 552-553.

16. *La autonomía universitaria: ámbitos y límites*, Madrid, Civitas, 1982.

17. «Comentario al artículo 27 de la Constitución española», en O. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a las leyes políticas: Constitución española de 1978*, Madrid, Edersa, 1983, p. 197.

18. J. M. Alegre Ávila, «En torno al concepto de autonomía universitaria (a propósito de algunos caracteres del régimen universitario español. En especial, sus implicaciones funcionariales)», *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 51 (1986), pp. 372, 377 i 389.

19. *Ibidem* p. 370 y 371.

20. *La universidad española. Claves de su definición y régimen jurídico institucional*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1989, p. 141.

Amb la sentència del Tribunal Constitucional (STC) 26/1987, el Tribunal intervé en aquest debat i es decanta per identificar en l'autonomia universitària un autèntic dret fonamental de la comunitat universitària (i no de la universitat).²¹ Precisament aquest va ser un dels aspectes obertament criticats pels magistrats Díez-Picazo i Rubio Llorente en els seus vots particulars. Ambdós coincidiren a entendre que la consideració de l'autonomia universitària com un dret fonamental hauria de dur a identificar en la mateixa universitat la titularitat d'aquest dret. Aquestes objeccions foren «respostes» per Leguina –un dels magistrats integrants del Ple que va adoptar la STC 26/1987– poc temps després en un article doctrinal publicat en l'obra col·lectiva *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*.²² L'encara magistrat constitucional negava la pretensió del Tribunal de desplaçar la titularitat del dret cap a un «nuevo sujeto jurídico». Segons l'opinió d'aquest autor, el que s'articula des de la Sentència del 1987 és la «identificación o hipóstasis de la institución universitaria con su elemento personal indispensable o insustituible».

A la caracterització de l'autonomia universitària com a dret fonamental s'arriba, en la STC 26/1987, utilitzant quatre distints mètodes interpretatius: «por su reconocimiento en la sección primera del capítulo segundo del título primero» (ubicació), «por los términos utilizados en la redacción del precepto» (gramatical), «por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario que llevaron a esa conceptualización» (autèntica) i «por su fundamentación en la libertad académica» (finalista), entesa, aquesta última, com a llibertat d'ensenyança i investigació (fonament jurídic [FJ] 4a, segon paràgraf).

21. En la sentència 235/1991, de 12 de desembre, el Tribunal assenyalava la universitat com a subjecte titular del dret. Però això no constitueix un canvi de doctrina respecte al que estableix en la seva jurisprudència anterior. El Tribunal fa aquesta afirmació en la resolució d'un conflicte de competències en el qual es dilucidava si una de les parts implicades –les comunitats autònomes de Catalunya i el País Basc– podien atribuir-se el paper defensor de l'autonomia prescrit en l'art. 27.10 de la Constitució en relació amb una regulació estatal. El Tribunal considera que «la configuración constitucional de la autonomía universitaria es la propia de un derecho fundamental (art. 27.10), cuya titularidad ostentan las universidades, por lo que la legitimación originaria para la defensa de dicha autonomía tan sólo a ellas les asiste (y no al Estado ni a las CC.AA.) a través del recurso de amparo, habiéndose de excluir, por tanto, la posibilidad de que otros entes distintos a las universidades puedan, en el ámbito de este proceso constitucional, reivindicar para sí el ejercicio de competencias fundamentado exclusivamente en la autonomía universitaria» (FJ 1a).

22. El treball es titula «La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional» i apareix en el tom II (*De los derechos y deberes fundamentales*), Madrid, 1991, pp. 1199-1211.

En un principi, no obstant això, el Tribunal –conscient de com de forçada resultava aquesta construcció– intentà matisar la contraposició entre ambdós conceptes, iniciant, d'aquesta manera, un alambinat camí que Leguina mateix, en el treball esmentat abans, va justificar en la intenció del Tribunal de satisfer totes les pretensions que les parts formulen en el procés d'inconstitucionalitat.²³ En aquest sentit, el Tribunal entén que «derecho fundamental y garantía institucional no son categorías jurídicas incompatibles o que necesariamente se excluyan, sino que buena parte de los derechos fundamentales que nuestra Constitución reconoce, constituyen también garantías institucionales, aunque, ciertamente, existan garantías institucionales que, como por ejemplo la autonomía local, no están configuradas como derechos fundamentales». Una vegada preservada la doctrina que el mateix Tribunal Constitucional havia desenvolupat al voltant de la garantia institucional –en les precedents sentències STC 4/1981 i STC 32/1981, en relació amb l'autonomia local–, intenta integrar, en el concepte d'*autonomia universitària*, l'operativitat d'ambdues categories. I, reprenent l'últim dels arguments que avalen, segons el Tribunal, la seva naturalesa de dret fonamental, declara que «la autonomía [universitaria] es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra» (STC 26/1987, FJ 4a i 8a).

Autonomia universitària i llibertat acadèmica apareixen, en aquesta sentència del 1987, com a elements d'un particular binomi, fins al punt d'identificar com a contingut essencial «todos los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica» (STC 26/1987, FJ 4a). Elements que el Tribunal centra en les potestats que enumerava el ja derogat article 3.2 LRU –coincidents, en la seva gran majoria, amb el vigent article 2.2 LOU–. Aquest mètode d'identificació constitueix, per a Pons,²⁴ la translació de la «imatge» protegida per la garantia institucional en el contingut del dret fonamental.

En essència, pot afirmar-se que el Tribunal s'inclina per reconèixer l'autonomia universitària com un dret fonamental, però justifica, al mateix temps,

23. Per a J. Leguina, «La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», p. 1200, en la tesi defensada pel Tribunal en la STC 26/1987 «late la idea que cuando los textos normativos, y de forma singular las normas constitucionales, se apartan de las categorías dogmáticas al uso, son éstas las que deben revisarse para su adaptación a los textos y no a la inversa».

24. E. Pons, *L'autonomia universitària*, Barcelona, Publicacions de la Universitat, 2001, pp. 168-169.

la seva faceta d'institució. La concepció com a dret provoca que es dispensin a l'autonomia universitària les màximes garanties considerades en la Constitució, entre les quals hi ha la reserva de llei orgànica i, molt especialment, com ja assenyalava Latorre –en el seu vot particular–, el recurs d'empara davant del Tribunal Constitucional. Instruments de tutela que no s'apliquen a les garanties institucionals, les quals no només queden a disposició de les majories presents en cada moment polític, sinó que la seva protecció davant dels tribunals queda molt diluïda, atès que la mateixa universitat no té els mitjans processals per a poder intervenir en un procés constitucional en el qual es pogués debatre el contingut de la seva autonomia.

Amb la perspectiva institucional, a més, s'incorpora, com posa de manifest López-Jurado,²⁵ la dimensió objectiva de la llibertat acadèmica, més pròpia de la construcció germànica. S'incorpora, però, d'una manera molt més àmplia, com ho demostra el fet d'atribuir a la comunitat universitària la titularitat d'aquest nou dret, que és un subjecte molt més ampli que el professorat, a qui va referida la llibertat de ciència i d'ensenyança.²⁶

La doctrina establerta en aquesta sentència del 1987 va iniciar un procés que, anys més tard, Torres Muro va qualificar de relativa «adoració» i exaltació de l'autonomia²⁷ i que es va consolidar en els següents pronunciaments sobre autonomia universitària (STC 99/1987, d'11 de juny, FJ 5d; STC 55/1989, de 23 de febrer, FJ 2; STC 235/1991, de 12 de desembre, FJ 1a; STC 82/1994, de 14 de març, FJ 3), en els quals va al·ludir, a més, a la naturalesa de dret de configuració legal (STC 130/1991, de 6 de juny, FJ 3 i 5; STC 187/1991, de 3 d'octubre, FJ 3; STC 75/1997, de 21 de març, FJ 2, y STC 103/2001, de 23 d'abril, FJ 4). En la bibliografia jurídica publicada després de la STC 26/1987, el debat entorn d'aquesta qüestió, fins i tot perdent la intensitat inicial, es reproduïx en els mateixos paràmetres: els que insisteixen en la seva categorització com a dret

25. *La autonomía de las universidades como derecho fundamental: La construcción del Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1991, p. 100.

26. Més enllà de les breus consideracions a l'entorn de la titularitat, fetes en el text del treball, és recomanable acudir a l'estudi detallat que realitza Eva Pons en la monografia citada, *L'autonomia universitària*, pp. 180-194.

27. «La autonomía universitaria en la jurisprudencia constitucional española», pp. 744-746, i *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*, pp. 131 i seg.

fonamental (Piñar,²⁸ Leguina²⁹ o Agudo Zamora³⁰) i els que defensen la seva concepció com a garantia constitucional (Sánchez Blanco,³¹ López-Jurado,³² Martínez Sospedra³³ o Cámara³⁴).

2. Autonomia universitària: per a què? davant de qui?

Amb caràcter previ, ha d'assenyalar-se que les escasses vegades que la Constitució utilitza el terme *autonomia*, la concep com un principi d'organització. Aquest abast és patent en l'article 137 CE en al·lusió a comunitats autònomes i ens locals (província i municipi), ens a l'entorn dels quals s'organitza territorialment l'Estat. Però també és aquest el sentit que adquireix l'autonomia de la universitat considerada en l'últim apartat de l'article 27 CE. El seu reconeixement, com aviat van posar de manifest Linde, Alegre i Prieto –i, més tard, també Meilán–, s'insereix en el més ampli fenomen descentralitzador i s'articula, d'aquesta manera, com un principi organitzador del servei públic de l'educació superior, de manera que impedeix que aquesta es desenvolupi fora de l'esquema institucional de les universitats, sense identificar ni condicionar cap model universitari en particular. Concretament, per a Prieto³⁵

28. J. L. Piñar Mañas, «El sistema institucional de investigación científica y la universidad: una aproximación al modelo español», *Revista de Administración Pública*, núm. 118 (1989), p. 157.

29. J. Leguina, «La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», pp. 1203.

30. En «El contenido del derecho a la autonomía universitaria en la ley orgánica de universidades», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 70 (2004), pp. 11 i seg.; «Órganos de gobierno y representación en la universidad. La autonomía política como parte de contenido esencial del derecho fundamental a la autonomía universitaria», en *Gobierno y Constitución. Actas del II Congreso de la Asociación de constitucionalistas de España*, València, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 307 i seg., i «El derecho fundamental a la autonomía universitaria en la legislación española actual», en *Derecho Constitucional para el siglo XXI*, tom I, Pamplona, Aranzadi, 2006, pp. 1261 i seg.

31. «El derecho fundamental a la autonomía universitaria», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 22 (1988), pp. 159-161.

32. *La autonomía de las universidades como derecho fundamental*, pp. 79 i seg.

33. «La reforma de la LRU. Algunas cuestiones políticamente poco correctas», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 22-23, *Autonomía universitaria y libertad de cátedra* (monogràfic) (1998), nota a peu de pàgina núm. 1, p. 151.

34. G. Cámara Villar, «La autonomía universitaria en España», pp. 675-679 i 682 i seg.

35. J. J. Prieto, «Sobre la autonomía de las universidades para la selección de su profesorado», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 27 (1980), p. 641.

«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 desarrollo de su actividad».

Però, llibertat per a què? Amb la STC 26/1987, per al Tribunal Constitucional quedava patent que «el fundamento y justificación de la autonomía universitaria que el art. 27.10 de la Constitución reconoce, está [...] en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación. La protección de estas libertades frente a injerencias externas constituye la razón de ser de la autonomía universitaria, la cual requiere, cualquiera que sea el modelo organizativo que se adopte, que la libertad de ciencia sea garantizada tanto en su vertiente individual cuanto en la colectiva de la institución, entendida ésta como la correspondiente a cada universidad en particular y no al conjunto de las mismas» (FJ 4).

Configurada en els termes anteriors, el Tribunal semblava reduir l'existència de la universitat a un únic propòsit: el d'assegurar l'exclusió de qualsevol tipus d'ingerència externa en el desenvolupament de les funcions científiques, docents i d'estudi que li eren pròpies. D'aquesta manera, les competències que se li atorgaven eren les necessàries per a atendre aquests fins, en especial el de la llibertat científica. Aquesta tesi era també compartida per T. R. Fernández,³⁶ García de Enterría,³⁷ Souvirón,³⁸ Cotino³⁹ i Pons.⁴⁰ Per a Sosa,⁴¹ aquesta posició mantinguda en la jurisprudència facilitava la confusió de l'autonomia universitària amb les llibertats específiques a les quals serveix de fonament, en especial la lli-

36. T. R. Fernández, *La autonomía universitaria: ámbitos y límites*, p. 50.

37. E. García de Enterría, «La autonomía universitaria», *Revista de Administración Pública*, núm. 117 (1988), p. 12, 13 i 14.

38. *La universidad española. Claves de su definición*, pp. 147-148.

39. «Reflexiones a favor de una concepción funcional de las libertades de la enseñanza. Una perspectiva diferente con la que abordar el diseño del sistema educativo», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 22-23 (1998), p. 125.

40. E. Pons, *L'autonomia universitària*, p. 142.

41. F. Sosa, «La autonomía universitaria (un mito que confiere poder)», en *Comentario a la ley orgánica de universidades*, Madrid, Civitas, 2009, p. 104.

bertat de càtedra. Alegre⁴² i Prieto⁴³ també discrepaven d'aquesta concepció unidireccional i consideraven que no tindria sentit reconèixer l'autonomia universitària només com a instrument per a garantir la llibertat científica: aquesta ja queda emparada en les seves principals manifestacions amb el reconeixement de la llibertat de càtedra, d'investigació i estudi per la Constitució mateixa (art. 20.1c, 20.1b i 27, respectivament).

A més, configurar-la en els termes en els quals s'expressava la jurisprudència constitucional, implicava negar la possibilitat que pogués existir algun tipus de conflicte provocat per la intromissió de la universitat en l'exercici de les llibertats, al servei de les quals s'exigia l'autonomia, però en realitat de tots és sabut que moltes de les intromissions en l'exercici d'aquestes es produeixen per òrgans interns de la mateixa universitat –fet que explica, segons Sosa,⁴⁴ que a Alemanya la llibertat científica tingui també una projecció cap a l'interior de la institució universitària–.

Malgrat la teòrica construcció realitzada en la jurisprudència, el Tribunal s'ha vist obligat a intervenir en casos en què professors imputaven a actes adoptats per la universitat en l'exercici de la seva autonomia una lesió del seu dret a la llibertat de càtedra.⁴⁵ Són específicament els supòsits que s'analitzen en diferents recursos d'empara que el Tribunal Constitucional resol en la interlocutòria 42/1992, de 12 de febrer, i en les sentències 217/1992, d'1 de desembre, i 179/1996,

42. J. M. Alegre Ávila, «En torno al concepto de autonomía universitaria», pp. 373 i 374. En aquest mateix sentit també es pronuncia Joaquín Martín, «Sobre el fundamento de la autonomía universitaria en la Constitución española de 1978», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 8 (1994), p. 111.

43. J. J. Prieto, «Sobre la autonomía de las universidades para la selección de su profesorado», p. 641.

44. F. Sosa, «La autonomía universitaria (un mito que confiere poder)», p. 109.

45. S'ha omès conscientment en aquest treball qualsevol referència a les relacions entre el dret a la llibertat de càtedra i l'autonomia universitària, relacions que són àmpliament estudiades, entre molts altres, en els treballs d'E. Expósito, *La libertad de cátedra*, Madrid, Tecnos, 1995; B. Lozano Cutanda, *La libertad de cátedra*, Madrid, Marcial Pons, 1995; els estudis de M. Peset ja citat, el de T. Freixes, «Los problemas de la libertad de cátedra», i el de M. J. Cando, «Algunos aspectos polémicos de la libertad de cátedra: a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 179/1996, de 12 de noviembre», publicats en el núm. 22-23 dels *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, el 1998; C. Rodríguez Coarasa, «Libertad de cátedra y autonomía universitaria. Algunas reflexiones a la luz de la jurisprudencia constitucional», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 94 (1999-2000), i C. Vidal, *La libertad de cátedra. Un estudio comparado*, Madrid, CEPC, 2001, i, del mateix autor, «Libertad de cátedra y organización de la docencia en el ámbito universitario», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84 (2008).

de 12 de novembre –en la qual també s'analitza la hipotètica lesió del dret a l'autonomia universitària per l'exercici de la llibertat de càtedra d'una professora–. La resolució del Tribunal, en totes aquestes decisions, s'articula, com adverteix Cámara,⁴⁶ relegant el conflicte a un pla distint i situant-lo en els termes de llibertat de càtedra *versus* actes d'òrgans universitaris «adoptados en el ejercicio de sus competencias legal y estatutariamente establecidas en el ejercicio de su autonomía y en cuyo marco se desenvuelve la libertad de cátedra [...] pero no pueden producirse, en sus propios términos entre el derecho fundamental a la libertad de cátedra y el derecho igualmente fundamental a la autonomía universitaria, porque éste protege a cada universidad frente a un poder público o instancias externas».

Delimitada així, la resposta al segon dels interrogants formulats en l'enunciat d'aquest apartat és clara: l'autonomia de la universitat es predica enfront de les possibles intromissions dels poders públics amb capacitat de decisió en relació amb les universitats, això és, l'Estat i les comunitats autònomes.

Es dibuixa, d'aquesta manera, una complexa relació entre Estat, comunitats autònomes i universitats, en la qual, com indica Nieto, la universitat actua com a contrapès de les dues primeres. Per aquesta mateixa raó, Meilán⁴⁷ apunta que l'autonomia universitària hauria de «delimitarse conceptualmente en relación con el Estado y las comunidades autónomas. Autonomía política y autonomía universitaria son fenómenos independientes aunque históricamente es comprobable –y resulta comprensible– que aparezcan relacionados».

En la mesura que l'autonomia, en tots els plans en què es reconeix o confereix, implica l'existència d'una certa capacitat d'autodisposició sobre els assumptes o les matèries que afecten els interessos propis de l'ens al qual confereix l'autonomia, la seva projecció en les universitats provocarà, com ja advertien Leguina i Ortega,⁴⁸ que aquestes hagin de comptar, en tot cas, amb facultats pròpies per a satisfer aquests interessos propis. Aquesta concepció implicarà que, des de la perspectiva de la descentralització territorial, ni l'Estat

46. G. Cámara Villar, «La autonomía universitaria en España», pp. 703-704.

47. J. L. Meilán Gil, «La autonomía universitaria desde una perspectiva constitucional», p. 374.

48. L. Ortega Álvarez i J. Á. Leguina Villa, «Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria», pp. 549 i 551-552.

ni les comunitats autònomes puguin actuar tot el poder públic referit a les universitats: «en materia universitaria el reparto competencial presenta una estructura peculiar respecto de otros sectores, consistente en que a las competencias del Estado y de las comunidades autónomas hay que añadir las derivadas de la autonomía de las universidades que limitan necesariamente aquéllas» (STC 26/1987 i 146/1989, de 21 de setembre, FJ 1).

Arribats a aquest punt, el tema que es plantejava era, precisament, el de la identificació d'aquests poders en mans de l'Estat i de les comunitats autònomes.⁴⁹ La qüestió es perfilava complicada, ja que en els articles 148 i 149 CE no hi havia ni una sola referència a la universitat com a matèria objecte de repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes. Ara bé, aquesta matèria es va reconduir a l'àmbit de l'educació, amb la qual cosa es donà entrada a la competència que s'atribuïa a l'Estat en els articles 149.1.1 i 149.1.30 CE, a més d'altres títols que podien concórrer en altres matèries (149.1.15 i 149.1.18 CE, entre els més destacables).⁵⁰ En virtut d'aquests títols, els estatuts de les comunitats autònomes van veure molt limitada, des de l'inici, la seva capacitat d'intervenció. Capacitat que encara queda més devaluada, segons l'opinió d'Embid,⁵¹ amb la concepció de l'autonomia universitària com un dret fonamental—deixant, d'aquesta manera, la porta oberta a la intervenció del legislador orgànic estatal, *ex article 81 CE*— i la construcció que al voltant d'aquesta realitza el Tribunal Constitucional des de la STC 26/1987. I aquesta desvalorització de les competències autonòmiques ha afectat qüestions nuclears de l'autonomia—com el professorat,⁵² els plans d'estudis o l'es-

49. Aquesta qüestió ha estat àmpliament analitzada en els treballs d'A. Embid «Autonomía universitaria y autonomía política»—en els quals l'autor posa de manifest la poca atenció que ha rebut el tema del repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en matèria universitària— i en la monografia d'E. Pons (*L'autonomia universitària*, pp. 312-358). Vegeu també el treball d'A. Nogueira López, «Distribución de competencias y organización administrativa en materia de universidades», en *Comentarios a la Ley orgánica de Universidades*, pp. 129 i seg.

50. Són, a més, títols als quals al·ludeix expressament el Tribunal en la STC 131/1996, d'11 de juliol.

51. A. Embid Irujo, «La autonomía universitaria y la autonomía de las comunidades autónomas», pp. 52, 54 i 62.

52. La densitat i la complexitat del tema—considerant, a més, la reforma en potència amb l'Estatut del personal docent i investigador de les universitats públiques espanyoles— fan inabastable ni tan sols una brevíssima referència a aquesta qüestió en aquesta crònica. Vegeu, a més, entre altres, els estudis de J. M. Trayter, «El régimen jurídico del profesorado universitario: la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de su reparto competencial y algunas consecuencias sobre el derecho vigente», *Autonomías. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 17 (1993); A. Nogueira

tractura departamental de les universitats– i altres de no tan essencials. Un exemple recent d'això darrer es pot veure en la STC 120/2011, de 6 de juliol, en la qual se sostrau de la competència de la Comunitat Autònoma de Madrid per a determinar mitjançant llei el sotmetiment de totes les fundacions creades per les universitats públiques d'aquesta Comunitat per l'única i exclusiva raó de la ubicació territorial de la persona jurídica pública creadora. El Tribunal va entendre que, amb aquesta presumpció *iure et de iure*, «el legislador autonómico no sólo desconoce que [...] la universidad pública de que se trate puede no ser la única creadora de la fundación, también prescinde de la posibilidad de que las universidades públicas de la Comunidad de Madrid, para el mejor servicio a los fines que tienen normativamente encomendados, constituyan o participen en fundaciones cuyas actividades no se realicen principalmente dentro del territorio autonómico» (FJ 13).

3. Contingut de l'autonomia universitària. En especial, l'autonomia normativa i l'autonomia d'organització

3.1. Autonomia normativa: els estatuts universitaris

La doctrina ha coincidit a afirmar que la capacitat de la universitat de dictar les seves pròpies normes, establint un ordenament propi i diferenciat, constitueix un dels continguts tradicionals de l'autonomia i, per tant, una de les seves manifestacions més importants. I el Tribunal Constitucional ha estès no només que aquesta facultat forma part del contingut essencial del dret a l'autonomia universitària que el legislador ha de respectar en el seu desenvolupament normatiu (des de la seva STC 26/1987), sinó que també constitueix «la raíz semántica del concepto» (ITC 73/2002, de 6 de maig, FJ únic, i STC 75/1997, de 21 de maig, FJ 2).

En aquest context, els estatuts universitaris constitueixen l'expressió més característica de l'autonomia universitària en tant que autonomia normativa. A més, com a normes que assumeixen la tasca de configurar la universitat com

López, «El nuevo marco competencial del profesorado universitario», *Revista de Administración Pública*, núm. 163 (2004); L. Ortega, «Régimen del personal docente e investigador», en *Comentarios a la ley orgánica de universidades*, pp. 369 i seg., i J. M. Souvirón Morenilla, «Perspectivas de reforma en el régimen del profesorado universitario», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 86, vol. II (2010).

a institució autònoma, poden qualificar-se, segons Pons,⁵³ com «la norma institucional básica de la universidad».

Els estatus estan expressament previstos en les lleis reguladores de la universitat. No obstant això, la relació que s'estableix entre els estatuts i la seva norma habilitadora no pot entendre's en termes de desenvolupament o execució dels primers respecte de la segona. Així ho ha estat considerant el Tribunal Constitucional (STC 26/1987 i STC 55/1989), que els reconeixia el caràcter d'un «reglament autònom», amb la qual cosa acollia la tesi ja defensada, entre altres, per Alegre el 1986.⁵⁴

D'altra banda, els estatuts, a pesar que són la norma que presideix l'ordenament intern de la universitat, tampoc no són el resultat de l'exercici d'un poder normatiu autònom de la universitat: són normes que la universitat elabora, però que aprova el govern de la comunitat autònoma corresponent, un cop verificada la seva adequació a la legalitat vigent. Amb anterioritat a l'aprovació de la LRU, Leguina i Ortega⁵⁵ –partint de l'assimilació de l'autonomia universitària a l'autonomia local, tal com havia estat delimitada en la STC 4/1981, de 2 de febrer– ja s'havien pronunciat a favor de l'existència de controls en l'exercici de la potestat normativa per part de la universitat.

En tot cas, l'executiu autonòmic no intervé en aquest procés des d'una perspectiva merament formal, sinó que se li confereix una autèntica funció fiscalitzadora. Funció l'abast de la qual, segons el Tribunal Constitucional –des de la STC 55/1989, FJ 4–, s'ha de limitar a un estricte control de legalitat: ni d'oportunitat o conveniència, ni de caràcter merament tècnic dirigit a perfeccionar la redacció de la norma estatutària.

En l'exercici d'aquest control de legalitat, la llei orgànica considera els estatuts ha de funcionar no només com a paràmetre de constitucionalitat, segons Embid,⁵⁶ sinó també, i molt especialment, com a límit de la legalitat del text: «la Ley no sirve sino como marco para acotar o deslindar y, por tanto, los

53. E. Pons, *L'autonomia universitària*, pp. 203-204.

54. J. M. Alegre Ávila, «En torno al concepto de autonomía universitaria», p. 386.

55. Concretament, en l'estudi citat publicat l'any 1982, pp. 560-561.

56. «La autonomía universitaria: límites y posibilidades en relación con la reciente jurisprudencia constitucional y ordinaria», *Autonomías. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 17 (1993), pp. 15-16.

preceptos estatutarios sólo podrán ser tachados de ilegales si contradijeren frontalmente las normas que configuren la autonomía universitaria, pues si admitieren una interpretación conforme a ella, habría de concluirse en favor de su validez» (STC 55/1989, FJ 4, i STC 75/1997, de 21 de maig, FJ 3). S'exigeix, en definitiva, una vinculació a la llei en sentit negatiu «consistente en la no contradicción» (Torres Muro).⁵⁷

D'altra banda, aquesta capacitat d'intervenció de l'executiu autonòmic pot projectar-se, també, en la determinació d'un termini per a reformar els estatuts universitaris quan concorrin determinades circumstàncies que facin aconsellable i necessària la modificació d'aquestes normes a fi d'adaptar-se a aquesta nova realitat. Així s'esdevé quan es du a terme una reordenació de centres pertanyents a diverses universitats i es provoquen adscripcions d'aquests a universitats distintes de les del seu origen. És el que s'ha denominat *termini de subrogació governativa*. El Tribunal entén que, en aquestes ocasions, les universitats afectades estan «obligadas a readaptar sus estatutos y normas de funcionamiento interno a la nueva organización creada por la reforma [...] ello no entraña limitación alguna de la potestad estatutaria de dichas universidades, siempre que la ley que las reorganiza no les impida ejercerla, decidiendo libremente cada una de ellas sobre dicha readaptación, aunque les imponga un plazo para llevarla a efecto con subrogación gubernativa en caso de incumplimiento, puesto que esta limitación temporal, justificada por exigencias elementales de seguridad jurídica, es una cautela razonable que tiene por objeto evitar que la omisión voluntaria de la universidad en el ejercicio de su competencia conduzca a una anomalía incompatible con el correcto funcionamiento de la institución universitaria». Aquesta possibilitat de subrogació del govern autonòmic, conclou el Tribunal, constitueix «una vía supletoria y provisional que, según se deja dicho, no viene sino a garantizar que la universidad cuente, en todo caso, con el marco normativo imprescindible para su adecuado funcionamiento, que la universidad afectada podrá sustituir por la normativa propia, cuando así lo considere oportuno» (STC 106/1990, de 6 de juny, FJ 12).⁵⁸ Aquest poder de subrogació també ha estat

57. En el treball publicat el 2002, p. 733, i en la p. 70 de la monografia del 2005, citant l'estudi de J. R. Chaves García, «Posición y valor de los estatutos de las universidades en el ordenamiento jurídico», *Actualidad Administrativa*, núm. 25 (1991), p. 329.

58. A la doctrina continguda en aquesta sentència es remet el fonament jurídic únic de la STC 132/1990, de 17 de juliol, que resol una qüestió d'inconstitucionalitat amb el mateix objecte que la dirimida en la resolució esmentada.

acceptat per Pons⁵⁹ en els casos en què, creada una nova universitat, aquesta manté una actitud passiva o dilatòria en l'adopció dels seus estatuts. La doble naturalesa de la norma estatutària, com a «norma autoconstitutiva» i, al seu torn, «complemento necesario para la efectividad del modelo trazado por la LRU», així ho justificaria.

El fet que les universitats siguin autònomes, dins dels marges assenyalats anteriorment, per a elaborar els seus propis estatuts i altres normes de funcionament intern, no significa que l'exercici d'aquesta potestat pugui desorbitar-se, fins a l'extrem de configurar-la com una facultat tan absoluta que hagi de constituir un obstacle insuperable a l'exercici de les potestats que confereixen la Constitució i, si escau, els estatuts d'autonomia, a l'Estat i a les comunitats autònomes, respectivament. Només els òrgans polítics de l'Estat i de les comunitats autònomes són competents per a crear, organitzar i modificar les estructures bàsiques universitàries de la manera que estimin més adequada a la bona gestió del servei públic de l'ensenyança superior, sempre que amb aquest exercici no s'impedeixi a les universitats la seva potestat d'autonormació interna de dites estructures, en l'existència prèvia de les quals troben la seva possibilitat d'exercici i a la qual, per consegüent, aquest està condicionada (STC 106/1990, FJ 12). Aquesta autonomia queda reduïda, com emfatitza Cámara,⁶⁰ a l'àmbit de funcionament intern que li és propi.

A aquest àmbit intern que ha de ser objecte de regulació estatutària, el Tribunal Constitucional ha reconduït la previsió d'adoptar decisions sobre determinades qüestions que, en un principi, podrien aparèixer com a facultats organitzatives de la mateixa universitat. És el cas de la selecció de símbols i de l'elecció de la llengua pròpia.

a) La capacitat de la universitat per adoptar els seus propis símbols d'identitat i de representació és abordada en la STC 130/1991, de 6 de juny, en la qual, com s'ha assenyalat, el Tribunal considera aquesta facultat com una competència de la universitat integrada en l'autonomia normativa: «no desborda las facultades legalmente asignadas a la institución universitaria, sino que se comprende con evidencia y naturalidad en el contenido normal de la potestad de autonormación en la que también se concreta su autonomía» (STC 130/1991, de 6 de juny, FJ 3).

59. E. Pons, *L'autonomia universitària*, p. 205.

60. G. Cámara Villar, «La autonomía universitaria en España», pp. 697-698.

b) La llibertat de denominació de la llengua pròpia va ser objecte de pronunciament en la STC 75/1997, de 21 d'abril. En aquesta decisió el Tribunal va haver de dilucidar si la decisió, establerta estatutàriament, de la Universitat de València per a identificar la seva llengua pròpia utilitzant en la seva denominació «tanto la académica, lengua catalana, como la recogida en el Estatuto de autonomía, valenciano», era contrària a la LRU i a altres normes que, en ús de la competència en matèria lingüística, havia adoptat dita Comunitat. Plantejat en els termes anteriors, el problema que se suscitava era essencialment, tal com indica Pons en el comentari que fa d'aquesta Sentència,⁶¹ decidir sobre la legalitat d'una norma estatutària que, sense tenir cobertura directa en els preceptes de la LRU que determinen l'àmbit competencial de la universitat, reitera una disposició de l'Estatut d'autonomia afegint-hi una especificació no prevista en aquest. I el Tribunal va concloure que «la Universidad de Valencia no ha transformado la denominación del valenciano y se ha limitado a permitir que en su seno pueda ser conocido también como catalán, en su dimensión “académica”, según los propios Estatutos. No se rebasa, pues, el perímetro de la autonomía universitaria, tal y como se configura legalmente» (FJ 4).

3.2. Autonomia d'organització (funcionament i direcció)

3.2.1. Òrgans de govern i direcció

En general, la jurisprudència constitucional no ha abordat aquesta qüestió, més enllà d'alguna referència al sistema electoral seguit per a la designació dels òrgans de govern de la universitat en connexió amb el dret de participació contingut en l'article 23.2 CE (STC 217/1992, d'1 de desembre) o la naturalesa del rector. En relació amb aquest últim tema, la tesi del Tribunal Constitucional es conté en la interlocutòria 49/2004, de 13 de febrer. En aquesta resolució, enfront de la reivindicació de la universitat recurrent del caràcter d'autoritat política –i, en conseqüència, d'«autoridad gubernativa»– del càrrec de rector de la universitat pel fet de la seva elecció democràtica, el Tribunal va considerar que «en el ámbito administrativo, y especialmente en el corporativo, existen órganos cuya composición se establece mediante una elección democrática, y no por ello puede afirmarse que, en todo caso, los elegidos son “autoridades gubernativas” [...] Y por el contrario, puede afirmarse la existencia

61. Publicat a *Autonomías. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 23 (1998), p. 214.

de òrgans governatius en el sentit donat per les sentències indicades, que no han sigut objecte de elecció directa per los ciutadans, sino per sos propis representants». D'aquesta manera, el Tribunal conclou negar el caràcter d'òrgan polític al rector d'una universitat –màxima autoritat acadèmica de la universitat–, en la mesura que «no es un representante del conjunto de los ciudadanos, sino de una parte de la sociedad, delimitada por su pertenencia a una universidad» (FJ 3). Aquesta és, a més, una doctrina que reitera en la posterior STC 296/2006, d'11 d'octubre, FJ 2.

Ens movem en unes coordenades fonamentades en la idea que l'autonomia universitària no confereix un dret a l'autogovern de caràcter il·limitat, sinó, com apuntaven Leguina i Ortega,⁶² d'autogestió dels interessos propis de la institució universitària en el marc dels interessos generals que atén com a servei públic.

Aquests òrgans de govern, i la seva capacitat d'actuació, sí que han meregut una atenció especial per part de la doctrina, com així ho demostren, entre moltes altres, les anàlisis fetes en les ja citades monografies de Torres Muro o Pons, el també referit estudi d'Agudo Zamora «Órganos de gobierno y representación en la universidad» o el treball més recent de Parejo «El sistema de gobierno universitario»,⁶³ a més de les consideracions que es publiquen en un dels treballs que integren el monogràfic d'aquesta *Revista*.

3.2.2. Estructures de docència i investigació. En especial, els departaments i els centres i facultats

La facultat de creació d'aquestes estructures apareix expressament limitada, pel que fa a la docència, en relació amb les estructures que la llei considera bàsiques dins de la universitat (STC 26/1987, FJ 6, i STC 55/1989, FJ 7): les facultats, les escoles tècniques superiors i les escoles universitàries –encarregades de la gestió administrativa i l'organització dels ensenyaments universitaris conduents a l'obtenció de títols acadèmics–, i els departaments.

62. L. Ortega Álvarez i J. Á. Leguina Villa, «Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria», pp. 551-552.

63. Publicat en l'obra col·lectiva *Comentario a la Ley orgánica de universidades*, Madrid, 2009, pp. 205-250.

a) Els departaments

Els departaments es defineixen com a òrgans «bàsics» encarregats d'organitzar i desenvolupar la investigació i els ensenyaments propis de la seva respectiva àrea de coneixement. Concretament, com reconeixia el Tribunal Constitucional, correspon als departaments, a través del seu respectiu consell, valorar la seva càrrega docent i distribuir-la, dins de la legalitat, d'acord amb criteris acadèmics i amb les necessitats existents (STC 179/1996, de 12 de novembre, FJ 5).

El seu caràcter bàsic i la seva funcionalitat com a suport de la docència i la investigació van justificar la intervenció estatal en molts dels temes que es projectaven en aquells. Així ho va declarar el Tribunal Constitucional en la seva STC 26/1987: «es admisible reconocer al Gobierno de la Nación la posibilidad de establecer (esas) normas básicas»; però advertia, no obstant això, que aquestes normes hauran de «contener un elevado margen de flexibilidad, de tal modo que pueda cada universidad, conocedora de sus límites, sus necesidades, sus posibilidades reales y sus preferencias, y ponderando todas estas circunstancias, decidir cómo configurar sus órganos básicos de investigación y enseñanza» –doctrina que reitera en la STC 156/1994, de 26 de maig, FJ 2.

Precisament un dels aspectes que es veu limitat per aquest caràcter bàsic és la creació de departaments. I, en aquest punt, la posició inicial del Tribunal (en la STC 26/1987), que reconeixia que integra el nucli essencial de l'autonomia «la creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia» –entre les quals es trobaven els departaments–, queda matisada en les posteriors STC 55/1989 (FJ 6) i STC 106/1990 (FJ 8), en les quals es declara que «la citada potestad organizativa de las universidades comprende únicamente las estructuras que la LRU no considere básicas, quedando, por lo tanto, fuera de su ámbito [...] la creación de estructuras organizativas básicas».

b) Creació de centres i facultats en la reorganització i nova adscripció dels existents

«La autonomía universitaria no incluye el derecho de las universidades a contar con unos u otros concretos centros, imposibilitando o condicionando así las decisiones que al Estado o a las comunidades autónomas corresponde

adoptar en orden a la determinación y organización del sistema universitario en su conjunto y en cada caso singularizado, pues dicha autonomía se proyecta internamente [...] en la autoorganización de los medios de que dispongan las universidades para cumplir y desarrollar las funciones que, al servicio de la sociedad, les han sido asignadas o, dicho en otros términos, la autonomía de las universidades no atribuye a éstas una especie de “patrimonio intelectual”, resultante del número de centros, profesores y alumnos que, en un momento determinado, puedan formar parte de las mismas, ya que su autonomía no está más que al servicio de la libertad académica en el ejercicio de la docencia e investigación, que necesariamente tiene que desarrollarse en el marco de las efectivas disponibilidades personales y materiales con que pueda contar cada universidad, marco éste que, en última instancia, viene determinado por las pertinentes decisiones que, en ejercicio de las competencias en materia de enseñanzas universitarias, corresponde adoptar al Estado o, en su caso, a las comunidades autónomas». Aquesta és una doctrina que el Tribunal acull en la STC 106/1990 –en relació amb l’organització universitària a les illes Canàries– i després consolida en la STC 47/2005 –respecte a la reorganització de la Universitat d’Alacant. Amb aquesta argumentació donava desenvolupament a la doctrina que va apuntar en la Interlocutòria 493/1983, de 26 d’octubre, en la qual manifestava que resultava «obvio que ni el principio de igualdad ni la autonomía universitaria exigen que todo núcleo de población haya de tener una universidad, ni cabe deducir de ellos que los centros docentes existentes en una población no puedan depender de otros situados en lugar distinto, o que una universidad no pueda tener sus centros de enseñanza en diversas ciudades».

Una vegada adoptada la decisió per la comunitat autònoma, les conseqüències o implicacions d’aquesta creació de nous centres o de readscripció dels ja existents seran competència d’ordenació de la mateixa universitat (reforma dels seus estatuts, establiment i modificació de plantilles, selecció, formació i promoció del personal docent i investigador i elaboració i aprovació de plans d’estudis i d’investigació). Per a Torres Muro, amb aquesta decisió continguda en les sentències del 1990 i el 2005, el Tribunal deuria sacralitzar l’autonomia i reconeix que existeixen altres valors «que pueden servir de límites a interpretaciones maximalistas del artículo 27 de la Constitución».⁶⁴

64. Vegeu el seu treball del 2002, p. 739.

3.2.3. El consell social: òrgan de participació de la societat en la universitat

La concepció de la universitat com un servei públic que ha d'atendre els interessos generals va dur el legislador el 1983 a la creació d'un òrgan, incardinat en l'estructura universitària, que garantís la participació en el govern de les universitats, dels diversos interessos socials: el consell social.

En la seva composició, la representació d'interessos socials –entre els quals s'assenyalaven preceptivament els sindicals i empresarials de l'àmbit territorial de la comunitat autònoma– és majoritària enfront de la de la mateixa universitat. Les funcions que el consell social està destinat a desenvolupar són de contingut principalment econòmic: promoure la col·laboració de la societat en el finançament de la universitat, aprovar el seu pressupost i la seva programació plurianual –a proposta de la junta de govern–, supervisar les activitats de caràcter econòmic i el rendiment dels seus serveis. Des d'aquesta última perspectiva, Tardío⁶⁵ assenyalava la configuració del consell social com a òrgan de control, cosa que comporta el risc que es converteixi –encobertament– en un ens fiscalitzador, de i en la universitat, de l'administració autònoma que la finança.

En la STC 26/1987, el Tribunal va entendre que l'existència del consell social no atemptava contra l'autonomia universitària i va confirmar l'opció del legislador en relació amb una composició d'aquell majoritàriament representativa dels interessos socials. No obstant això, va advertir que dita proporció «impide que se atribuyan al consejo social decisiones propias de la autonomía universitaria». En particular, les referides a l'exercici de funcions estrictament acadèmiques (FJ 9a).

En general, no s'han plantejat objeccions gaire sòlides a l'existència d'aquest òrgan ni al perfil que legislativament se li atorgava. Torres Muro sí que, tanmateix, ha criticat la retallada significativa de les seves competències en la STC 26/1987 (també Meilán)⁶⁶ i s'ha preguntat si aquesta limitació no entorpirà una evolució d'aquest òrgan que el mateix autor qualifica de *lògica*: «la de que participen en el Gobierno de la Universidad quienes son los prime-

65. *Cit.*, p. 1019.

66. J. L. Meilán Gil, «La autonomía universitaria desde una perspectiva constitucional», p. 375.

ros destinatarios de sus servicios y quienes son sus principales financiadores». ⁶⁷ Ara bé, Pons ⁶⁸ ja adverteix que, segons com es produeixi aquesta possibilitat d'ampliar la seva operativitat –incrementant els seus camps d'intervenció o convertint-lo en un òrgan de gestió integral de la universitat–, es generarà el perill de la creació d'una administració paral·lela a l'administració universitària. En un altre sentit completament diferent, Loperena ⁶⁹ ha trobat a faltar la previsió normativa de resolució de conflictes positius d'atribucions entre el mateix consell i altres òrgans de govern de la universitat; o, fins i tot, l'assignació al rector de la universitat, d'un rol més important que el de mer vocal.

3.2.4. Elaboració dels plans d'estudis i disseny d'assignatures

a) Les facultats de la universitat en relació amb l'elaboració i l'aprovació dels plans d'estudis, ⁷⁰ a pesar de ser objecte d'anàlisi en les STC 187/1991, de 3 d'octubre, i STC 155/1997, de 29 de setembre, han constituït l'objecte central del pronunciament contingut en la STC 103/2001, de 23 d'abril. En aquesta Sentència, el Tribunal parteix de dues consideracions prèvies abans d'entrar a determinar l'abast concret de l'autonomia universitària en aquest àmbit.

D'una banda, constata la diferenciació, per part del legislador, entre elaboració i aprovació de plans d'estudis de títols oficials vàlids a tot Espanya, i elaboració i aprovació de plans d'estudis de títols o diplomes de cada universitat. Mentre que en aquests últims el legislador no imposa la subjecció a directrius ni a controls ulteriors, en relació amb els primers la universitat exerceix les seves competències en el marc de les «directrices generales» dictades pel Govern i sotmetent-se a un tràmit d'homologació per part del Consell d'Universitats (FJ 4). Tràmit que implica l'exercici d'un cert control de legalitat –verificació de l'actuació de la universitat en el marc establert per les directrius governamentals– (FJ 8).

67. «La autonomía universitaria en la jurisprudencia constitucional española», pp. 727-730, i *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales* pp. 81-92, en les quals al·ludeix al funcionament i el règim jurídic d'òrgans similars en el dret comparat.

68. E. Pons, *L'autonomia universitària*, pp. 306-307.

69. D. Loperena Rota, «El marco de la autonomía universitaria tras la STC 26/87, de 27 de febrero», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 21 (1988), p. 15.

70. Àmpliament estudiades per J. V. González García, «Ordenación de las enseñanzas universitarias», en *Comentarios a la ley orgánica de universidades*, pp. 637 i seg.

I, de l'altra, entén que no tots els possibles continguts d'un pla d'estudis estan protegits de manera igual pel dret a l'autonomia universitària: només integren aquesta competència totes les facultats que són instrumentals per a les llibertats acadèmiques, que s'erigeixen en el fonament últim d'aquesta autonomia (FJ 5 i 7). És per això mateix que es poden identificar «distintos grados de intensidad del derecho a la autonomía universitaria, en relación con los diferentes contenidos de los planes de estudio». L'autonomia universitària aconsegueix major intensitat, segons el Tribunal, «cuando se trata de fijar lo que debe ser enseñado, estudiado e investigado; esto es, los contenidos de las materias o asignaturas que son objeto de la labor docente, discente e investigadora. Pero incluso aquí el derecho a la autonomía universitaria no es absoluto, sino que encuentra su límite en la fijación, por el Estado, del bagaje indispensable de conocimientos que deben alcanzarse para obtener cada uno de los títulos oficiales y con validez en todo el territorio nacional». La força és molt menor quan es refereix a «la ordenación formal de los planes de estudio conducentes a títulos nacionales: tipología de materias; máximos y mínimos de determinadas clases de materias; ciclos de enseñanza; combinación de enseñanzas teóricas y prácticas» (FJ 5).

b) Pel que fa a la determinació de les assignatures de dits plans d'estudis, el Tribunal entén que una de les limitacions addicionals a la competència universitària d'elaboració i aprovació dels plans d'estudis és «la determinación por el Estado del bagaje indispensable de conocimientos que deben alcanzarse para obtener cada uno de los títulos oficiales y con validez en todo el territorio nacional». I, en connexió amb aquestes facultats, pot «imponer en los planes de estudio las materias cuyo conocimiento considere necesario para la obtención de un título concreto, sin perjuicio de que a cada universidad corresponda la regulación y organización de la enseñanza de esas materias» (STC 187/1991, de 3 d'octubre, FJ 3), així com la seva equiparació quant al nombre de crèdits amb altres assignatures (STC 155/1997, de 29 de setembre, FJ 3).

4. Recapitulació

Cámara⁷¹ té raó quan afirma que no és una tasca fàcil entaular un discurs sobre la substància de la universitat i la seva autonomia, sobretot si aquest con-

71. D. Loperena Rota, «El marco de la autonomía universitaria», p. 671.

cepte, amb una forta arrel històrica, li és inevitablement associat de manera gairebé automàtica. D'entrada, perquè quan t'aproximes al seu significat constitucional tendeix a partir, moltes vegades, de posicions maximalistes que porten a idealitzar la institució i l'autonomia que es predica d'aquesta. I, al final, s'acaba identificant una realitat molt distinta. Realitat que aviat va ser albirada per alguns autors. L'opinió més descoratjadora era expressada per Garrido Falla en els seus *Comentarios a la constitución*,⁷² ja que augurava que aquesta autonomia reconeguda per la Constitució a la universitat li reportaria les «posibilidades de resurrección que puedan atribuirse a un cadáver». T. R. Fernández i Sosa, més mesurats, van qualificar aquesta autonomia universitària de «mito».

Certament, les facultats d'intervenció de les universitats en la gestió dels interessos que els són propis han quedat extremament disminuïdes –si és que han existit alguna vegada més enllà de la seva formulació teòrica– amb les facultats d'intervenció que tant l'Estat com les comunitats autònomes han assumit en aquest àmbit. En gairebé tots els continguts que havia reconegut com a propis i essencials de l'autonomia universitària, el Tribunal Constitucional s'ha encarregat d'anar desglossant-los detalladament fins a trobar esclètxes que habilitaven l'Estat o la comunitat autònoma per a intervenir, amb la consegüent disminució del camp d'actuació de les mateixes universitats.

I és que, en el fons, aquesta concepció de la universitat i de la seva autonomia com un «mite» arrossega un llast: constitueix un punt de partida, si no errat, sí erràtic. Com ja va posar de manifest Loperena⁷³ en el seu dia, la universitat com a institució ha estat fagocitada per l'àmbit educatiu al qual refereix les seves funcions. D'aquesta manera, la institució no se separa de la seva funció educativa, la qual cosa limita en excés l'exercici d'una autonomia que hauria de tenir la seva major presència en l'àmbit de l'organització i el govern de les universitats.

72. D'aquesta obra (Madrid, 1980), vegeu-ne el comentari a l'article 27 de la Constitució, pp. 337-354.

73. D. Loperena Rota, «El marco de la autonomía universitaria», pp. 24 i 25.

RESUM

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

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

(378:342)

E. Expósito, professora titular de dret constitucional a la Universitat de Barcelona

ca Naturalesa, contingut i abast constitucional de l'autonomia universitària (enfocament jurisprudencial i doctrinal de les principals qüestions plantejades en l'article 27.10 de la Constitució)

p. 285-314

Partint de la transcendència que per a la institució universitària espanyola va tenir la proclamació de la seva autonomia en la Constitució del 1978, el present treball ofereix una crònica en la qual, seguint un criteri material (i no cronològic), s'ha intentat explicar com s'ha construït i s'ha dotat de significat l'enunciat tan complex contingut en l'apartat 10 de l'article 27 de la Constitució. Amb aquest propòsit s'ha fet un repàs de les principals decisions del Tribunal Constitucional que s'han centrat a determi-

nar la naturalesa, el contingut i l'abast constitucional de l'autonomia universitària, així com a resoldre alguns dels problemes que s'han plantejat en la seva actuació, especialment en els dos àmbits que integren aquesta autonomia: el normatiu (referit als estatuts universitaris) i el d'organització. Aquest recorregut es completa amb l'exposició dels principals arguments i conclusions a què arriben els nombrosos estudis i reflexions publicades pels iuspublicistes en monografies i revistes jurídiques especialitzades.

Paraules clau: autonomia universitària, universitat, estatuts universitaris, garantia de la llibertat acadèmica.

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

(378:342)

E. Expósito, profesora titular de derecho constitucional en la Universidad de Barcelona

ca Naturalesa, contingut i abast constitucional de l'autonomia universitària (enfoque jurisprudencial i doctrinal de les principals qüestions plantejades en l'article 27.10 de la Constitució)

es Naturalesa, contenido y alcance constitucionales de la autonomía universitaria (enfoque jurisprudencial y doctrinal de las principales cuestiones planteadas en el artículo 27.10 de la Constitución)

p. 285-314

Partiendo de la trascendencia que para la institución universitaria española tuvo la proclamación de su autonomía en la Constitución de 1978, el presente trabajo ofrece una crónica en la que siguiendo un criterio material (y no cronológico) se ha tratado de dar cuenta de cómo se ha construido y dotado de significado el enunciado tan complejo contenido en el apartado 10 del artículo 27 de la Constitución. Con este propósito se ha realizado un repaso a las principales decisiones del Tribunal Constitucional que se han centrado en determinar la naturaleza, con-

tenido y alcance constitucional de la autonomía universitaria, así como a resolver algunos de los problemas que se han planteado en su actuación especialmente en los dos ámbitos que integran esta autonomía: normativo (referido a los Estatutos universitarios) y de organización. Este recorrido se completa con la exposición de los principales argumentos y conclusiones a las que llegan los numerosos estudios y reflexiones publicadas por iuspublicistas en monografías y en revistas jurídicas especializadas.

Palabras clave: autonomía universitaria, Universidad, Estatutos universitarios, Garantía de la libertad académica.

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

(378:342)

E. Expósito, Associate Professor of Constitutional Law at the University of Barcelona

ca Naturalesa, contingut i abast constitucional de l'autonomia universitària (enfocament jurisprudencial i doctrinal de les principals qüestions plantejades en l'article 27.10 de la Constitució)

en The Constitutional Nature, Content and Scope of University Autonomy: a Case Law and Doctrine-based Approach to the main Questions Raised in Article 27.10 of the Constitution

p. 285-314

This paper takes as its starting point the significance that the proclamation of the autonomy of Spanish universities in the 1978 Constitution had for universities as an institution. It then offers an account in which, abiding by a material, not chronological, criterion, it attempts to outline how the very complex formulation contained in Section 10 of Article 27 of the Constitution has been constructed and imbued with meaning. To this end, we have reviewed the major decisions of the Constitutional Court focusing on the determination of the constitutional na-

ture, content and scope of university autonomy. We have also reviewed Constitutional Court rulings aimed at resolving some of the problems that have arisen in university conduct, especially in the two areas that make up this area of autonomy: the normative area (referring to university statutes) and the area of organization. The review concludes with an enumeration of the main arguments and conclusions reached by the numerous studies and remarks published by scholars of public law in papers and specialized legal reviews.

Key words: university autonomy, university, university statutes, guarantee of academic freedom.

