

### **3. ALCANCE Y SIGNIFICADO DE LA «AUTONOMÍA UNIVERSITARIA» SEGÚN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

JOAN OLIVER ARAUJO

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Universidad de las Islas Baleares

## SUMARIO

I. ALGUNAS IDEAS INTRODUCTORIAS.—II. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA ES UN DERECHO FUNDAMENTAL. 1. Planteamiento del tema. 2. Argumentos a favor de conceptuar la autonomía universitaria como un derecho fundamental. 3. Consecuencias de conceptuar la autonomía universitaria como un derecho fundamental. 4. Límites de la autonomía universitaria como derecho fundamental.—III. LA AUTONOMÍA SE RECONOCE A CADA UNIVERSIDAD EN PARTICULAR Y NO AL CONJUNTO DE LAS MISMAS.—IV. LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES SE RECONOCE «EN LOS TÉRMINOS QUE LA LEY ESTABLEZCA».—V. DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, COMO POTESTAD DE AUTONORMACIÓN, DERIVA LA FACULTAD DE CADA UNIVERSIDAD PARA DOTARSE DE SU PROPIOS ESTATUTOS.—VI. EL BINOMIO AUTONOMÍA-RESPONSABILIDAD EN EL ÁMBITO UNIVERSITARIO.

### 3. ALCANCE Y SIGNIFICADO DE LA «AUTONOMÍA UNIVERSITARIA» SEGÚN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

POR

JOAN OLIVER ARAUJO

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Universidad de las Islas Baleares

#### I. ALGUNAS IDEAS INTRODUCTORIAS

El artículo 27.10 de la Constitución española de 1978 «reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca». Autonomía que, como ha recordado el profesor TORRES DEL MORAL, está generalizada en los países demoliberales<sup>1</sup>. Con este precepto los constituyentes españoles pretendieron modificar sustancialmente «el tradicional régimen jurídico administrativo centralista de la Universidad española»<sup>2</sup>. El reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria ha provocado, como no podía ser de otro modo, «una intensa labor de producción normativa que ha transformado radicalmente el contexto legislativo del sistema universitario español» (la principal de estas disposiciones ha sido obviamente la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria). Las innovaciones «son de tal envergadura y entidad que a la necesaria labor de sistematización y ordenación del régimen jurídico actualmente aplicable debe preceder, inexcusablemente, la tarea previa de conocer en toda su extensión el conjunto de textos legales que a partir de

---

<sup>1</sup> Cfr. TORRES DEL MORAL, Antonio: *Principios de Derecho Constitucional español*, Átomo Ediciones, Madrid 1988, vol. I, pág. 364.

<sup>2</sup> Preámbulo de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (*Boletín Oficial del Estado*, n.º 209, de 9 de septiembre de 1983).

ahora va a constituir el marco normativo que estructure la realidad de la Universidad española en torno al concepto de autonomía»<sup>3</sup>.

La autonomía de las Universidades —como precisa el preámbulo de la LRU— se manifiesta en la autonomía estatutaria o de gobierno, en la autonomía académica o de planes de estudio, en la autonomía financiera o de gestión y administración de sus recursos y, finalmente, en la capacidad de seleccionar y promocionar al profesorado dentro del respeto de los principios de méritos, publicidad y no discriminación que debe regir la asignación de todo puesto de trabajo por parte del Estado. Sólo la Universidad que goce de autonomía —lo que es sinónimo de Universidad libre— podrá ofrecer a la sociedad lo que ésta debe exigirle: calidad docente e investigadora. «Sólo en una Universidad libre podrá germinar el pensamiento investigador, que es el elemento dinamizador de la racionalidad moderna y de una sociedad libre.» En esta misma línea, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA ha afirmado que la razón de la autonomía, es decir, de la estrategia de la libertad frente al dirigismo, «no está en ningún narcisismo de los universitarios o en una soberbia o en una ambición de autosuficiencia, sino solamente en una razón de eficacia real, pura y simple, de obtención del máximo beneficio a los recursos, de efectividad de los altos e imprescindibles fines que en las sociedades de nuestro tiempo han de cumplir las Universidades»<sup>4</sup>.

El objetivo de este trabajo no es abordar el estudio de la **autonomía universitaria** desde todas las perspectivas posibles, subrayando todas las cuestiones que se suscitan y analizando las consecuencias que se derivan de las distintas interpretaciones. Nuestra pretensión es, por el contrario, mucho más modesta: se circunscribe a exponer, de forma ordenada y clara, el alcance y significado de la autonomía universitaria según la doctrina del Tribunal Constitucional. Doctrina de la Corte Constitucional sobre la autonomía universitaria que se ha plasmado en dos resoluciones de indudable transcendencia teórica y práctica. A) La **Sentencia 26/1987**, de 27 de febrero (ponente Fernando García-Mon y González-Regueral), *BOE* de 24 de marzo de 1987; dictada en resolución del recurso de inconstitucionalidad número 794/1983, interpuesto por el Gobierno vasco contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Cfr. 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)», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 51, 1986, pág. 367.

<sup>4</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: «La autonomía universitaria», en *Revista de Administración Pública*, n.º 117, 1988, pág. 21.

<sup>5</sup> La Sentencia 26/1987, de 27 de febrero, fue dictada por el Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, presidente, y doña Gloria Begué Cantón, don Ángel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fer-

B) La **Sentencia 55/1989**, de 23 de febrero (ponente Gloria Begué Cantón), *BOE* de 14 de marzo de 1989; dictada en resolución del recurso de amparo número 1342/1986, interpuesto por la Universidad de Santiago de Compostela contra el Decreto 204/1985 de la Junta de Galicia, por el que se aprobaban los Estatutos de dicha Universidad <sup>6</sup>.

La doctrina del Tribunal Constitucional, máximo intérprete —no lo olvidemos— de nuestra Carta Magna, sobre el concepto constitucional de «autonomía universitaria» (art. 27.1) puede sintetizarse en los siguientes puntos: a) la autonomía universitaria es un derecho fundamental; b) la autonomía se reconoce a cada Universidad en particular y no al conjunto de las mismas; c) la autonomía de las Universidades se reconoce «en los términos que la ley establezca»; y d) de la autonomía universitaria, como potestad de autonomización, deriva la facultad de cada Universidad para dotarse de sus propios Estatutos. Seguidamente realizaremos, con la brevedad que la naturaleza de este trabajo impone, una somera exposición —con algunas apostillas personales— de esta importante doctrina jurisprudencial.

## II. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA ES UN DERECHO FUNDAMENTAL

### 1. Planteamiento del tema

La definición de la autonomía universitaria en nuestro sistema constitucional como una garantía institucional o como un derecho fundamental provocó antes de la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/1987, y en alguna medida sigue provocando en la actualidad, importantes debates doctrinales. Con anterioridad a esta resolución del Alto Tribunal, la doctrina se inclinaba mayoritariamente a considerar la autonomía universitaria

---

nando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, magistrados. Hay tres votos particulares formulados por los magistrados don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Rubio Llorente (al que se adhiere don Eugenio Díaz Eimil) y don Ángel Latorre Segura.

<sup>6</sup> La Sentencia 55/1989, de 23 de febrero, fue dictada por la **Sala Segunda** del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, presidenta, y don Ángel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, magistrados. No hay votos particulares.

como una mera garantía institucional <sup>7</sup>, aunque también se escucharon cualificadas voces en sentido contrario <sup>8</sup>. La discusión derecho fundamental-garantía institucional, que también se dejó oír vivamente en el proceso constitucional que provocó la Sentencia 26/1987 <sup>9</sup>, no es una cuestión puramente académica, sino que por el contrario tiene importantes consecuencias prácticas. En efecto, si se conceptúa la autonomía universitaria como un derecho fundamental el legislador al desarrollarlo deberá respetar su «contenido esencial» (art. 53.1 Constitución) <sup>10</sup> y, por tanto, su capacidad para constreñirlo o moldearlo restrictivamente es muy limitada, pues este «contenido esencial» se convierte en el «parámetro de la constitucionalidad de su regulación». Por el contrario, calificar la autonomía universitaria de garantía institucional significa concebirla como una regla organizativa o una directriz del funcionamiento de las Universidades, lo cual trae como consecuencia, como afirma el abogado del Estado en el proceso constitucional indicado, que el poder conformador de las normas que regulan la institución sea mucho mayor; el «contenido indisponible o núcleo resistente al legislador» se circunscribe, por tanto, al «respecto a la existencia misma

---

<sup>7</sup> Dentro de la línea doctrinal que se niega a conceptuar la autonomía universitaria como un derecho fundamental y se inclina, más o menos decididamente, por la tesis de la garantía institucional, pueden verse los siguientes trabajos: FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: «Artículo 27», en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978* (dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil), Ederza, Madrid 1983, tomo III, pág. 197; LINDE PANIAGUA, Enrique: «La autonomía universitaria», en *Revista de Administración Pública*, n.º 84, 1977, pág. 369; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón: *La autonomía universitaria: Ámbito y límites*, Civitas, Madrid 1982, pág. 50; ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel: «En torno...», *op. cit.*, págs. 370 y 372; SÁNCHEZ BLANCO, Ángel: «El derecho fundamental a la autonomía universitaria», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 22, 1988, esp. págs. 159-161.

<sup>8</sup> En contraste con la anterior interpretación, otros autores entienden que, tras la Constitución de 1978, la consideración de la autonomía universitaria como un derecho fundamental es un punto de partida insoslayable. Así, LEGUINA VILLA, Jesús, y ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: «Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 35, 1982, págs. 550-551; CODINA VALLVERDÚ, José Ramón: «Introducción» al tomo II de *Legislación universitaria (Estatutos de las Universidades)*, Consejo de Universidades, Editorial Tecnos, Madrid 1986, pág. IX; NIETO, Alejandro: «Autonomía política y autonomía universitaria», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, n.º 5, invierno 1979-1980, página 89.

<sup>9</sup> En el proceso constitucional provocado por el recurso de inconstitucionalidad número 794/1983, el representante del Gobierno vasco y el abogado del Estado mantuvieron, en este punto, posiciones antagónicas. El primero sostuvo que la autonomía universitaria es un derecho fundamental, en tanto que el segundo argumentó a favor de la tesis de la garantía institucional.

<sup>10</sup> De acuerdo con el primer párrafo del artículo 53 de la Constitución, los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título primero «vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades».

de la institución y a la necesaria aplicación de ciertos principios organizativos»<sup>11</sup>. Dicho más claramente, afirmar que la autonomía universitaria del artículo 27.10 es una garantía institucional implica que «la libertad de configuración del legislador es en este punto mayor que la que puede tener cuando regula el ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas»<sup>12</sup>.

Cuando el Tribunal Constitucional se enfrenta a la disyuntiva de definir la autonomía universitaria como un derecho fundamental o como una garantía institucional, lo primero que hace, tras recordar que no es una disquisición teórica sino que tiene importantes consecuencias prácticas, es relativizar la opción<sup>13</sup>. En efecto, a juicio del Tribunal «lo primero que hay que decir es 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»<sup>14</sup>. Ahora bien —sigue diciendo el Tribunal Constitucional—, «como las partes marcan las diferencias entre uno y otro concepto como barrera más o menos flexible de disponibilidad normativa sobre **la autonomía universitaria, es preciso afirmar que ésta se configura en la Constitución como un de-**

<sup>11</sup> Sentencia 26/1987, de 27 de febrero, antecedente 3.º-2 y fundamentos jurídicos 2.º y 3.º.

<sup>12</sup> Voto particular que formula el magistrado don **Luis Díez-Picazo y Ponce de León** a la Sentencia 26/1987, de 27 de febrero, que decide el recurso de inconstitucionalidad número 794/1983.

<sup>13</sup> Cfr. LEGUINA VILLA, Jesús: «La autonomía universitaria en las sentencias del Tribunal Constitucional», conferencia (fotocopiada) pronunciada en las *Jornadas sobre autonomía universitaria* organizadas por el Consejo de Universidades, Palma de Mallorca, septiembre 1989, pág. 1.

<sup>14</sup> Argumentando a favor de relativizar la opción garantía institucional-derecho fundamental, el Tribunal añade: «Podría, pues, eludirse el tema para dar respuesta a las impugnaciones concretas que hace el recurso, porque **lo que la Constitución protege desde el ángulo de la garantía institucional** es el núcleo básico de la institución, entendido —siguiendo la Sentencia de este Tribunal 32/1981, de 28 de julio— como preservación de la autonomía “en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”. Y **no es sustancialmente distinto lo protegido como derecho fundamental** puesto que, reconocida la autonomía de las Universidades “en los términos que la ley establece” (art. 27.10 de la CE), lo importante es que mediante esa amplia remisión, el legislador no rebase o desconozca la autonomía universitaria mediante limitaciones o sometimientos que la conviertan en una proclamación teórica, sino que respete “el contenido esencial” que como derecho fundamental preserva el artículo 53.1 de la Constitución» (fund. jur. 4.º STC 26/1987).

**recho fundamental»**<sup>15</sup>. Ésta es, por tanto, y al margen de ciertas ponderaciones previas y de algún voto particular discrepante<sup>16</sup>, la doctrina del Tribunal Constitucional en este punto: la autonomía universitaria es un *derecho fundamental*.

## 2. Argumentos a favor de conceptualizar la autonomía universitaria como un derecho fundamental

El Tribunal Constitucional define la autonomía universitaria en nuestro sistema constitucional como un derecho fundamental en base a cuatro argumentos o consideraciones<sup>17</sup>: a) el argumento del *locus*, ubicación o encuadramiento; b) el argumento gramatical; c) el argumento de la voluntad del constituyente; y d) el argumento teleológico o finalista. Veamos, brevemente, estas cuatro líneas argumentales utilizadas por el Tribunal en su razonamiento.

a) **El argumento del locus, ubicación o encuadramiento.** En primer lugar, la Corte Constitucional conceptúa la autonomía universitaria como un derecho fundamental en atención a su reconocimiento en la sección primera del capítulo segundo del título primero, que recoge, según indica

---

<sup>15</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 26/1987, de 27 de febrero, fundamento jurídico 4.º.

<sup>16</sup> El magistrado don **Luis Díez-Picazo y Ponce de León**, en el voto particular que formula a la Sentencia 26/1987, no comparte la idea de que exista un derecho fundamental a la autonomía universitaria, en los términos en que esta Sentencia lo reconoce, y está más cerca de la tesis de la garantía institucional.

El magistrado don **Francisco Rubio Llorente**, en el voto particular que formula a la Sentencia 26/1987 (al que se adhiere el magistrado don Eugenio Díaz Eimil), afirma: «Las instituciones jurídicas no cambian necesariamente de naturaleza en función de cuál sea su protección procesal, y una garantía institucional no deja de serlo por el hecho de estar protegida por el recurso de amparo. (...) Las garantías institucionales... no son, en la doctrina que establece estas distinciones, sino variedades de los derechos fundamentales (...). De hecho, sin embargo, la definición de la autonomía universitaria como derecho fundamental... es utilizada para convertirla en una especie de proyección inconcreta de un derecho fundamental nuevo, el de **libertad académica**, cuyo sujeto no es ya la Universidad, sino otra entidad carente de personalidad jurídica, que es llamada **comunidad universitaria**, y para eludir el análisis de la remisión que el artículo 27.10 de la Constitución hace a **los términos que la ley establece**».

<sup>17</sup> Seguiremos parcialmente la terminología utilizada por el profesor Jesús LEGUINA VILLA: «La autonomía...», *op. cit.*, págs. 2-3.



su rúbrica, los derechos fundamentales y las libertades públicas<sup>18</sup>. El Tribunal Constitucional precisa que no todo lo regulado en la referida sección son derechos fundamentales (así, por ejemplo, el artículo 27.8 no reconoce ninguna situación jurídica de esta naturaleza); pero cuando dentro de dicha sección se reconoce un derecho, y no hay duda que la autonomía de las Universidades lo es, «su configuración como fundamental es precisamente el presupuesto de su ubicación». El Tribunal Constitucional refuerza este argumento afirmando que el constituyente, que en ciertos artículos del Texto Constitucional se refiere a los derechos fundamentales por su encuadramiento sistemático en el mismo para ofrecerles una protección reforzada (arts. 53.2 y 161.1.b), «no podía desconocer la significación de este encuadramiento».

b) **El argumento gramatical.** Según el Tribunal Constitucional también cabe aducir en favor de la tesis de que la autonomía universitaria es un derecho fundamental, los términos utilizados en la redacción del artículo 27.10, más en concreto «el sentido gramatical de las palabras con que se enuncia» la autonomía universitaria —«se reconoce»—; fórmula que es más propia «de la proclamación de un derecho que del establecimiento de una garantía»<sup>19</sup>. Este criterio interpretativo tiene un sólido fundamento en el artículo 3.1 del Código Civil, de acuerdo con el cual las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras.

c) **El argumento de la voluntad del constituyente.** En tercer lugar, el Tribunal Constitucional afirma que la interpretación de la autonomía universitaria como un derecho fundamental se refuerza con el análisis de la evolución del precepto constitucional (art. 27.10) a lo largo del *iter* constituyente. A tal fin, el Tribunal recuerda cómo se llegó a la redacción definitiva y los debates parlamentarios que se suscitaron. En el Anteproyecto de Constitución el artículo equivalente al actual artículo 27.10 estaba redactado con el siguiente tenor: «La ley **regulará** la autonomía de las Universidades». Esta redacción originaria se alteró, en virtud de ciertas enmiendas de Minoría Catalana y de Unión de Centro Democrático, para dar paso a la fórmula actual: «**Se reconoce** la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca». Algunos de los enmendantes justificaron esta

<sup>18</sup> La sección primera del capítulo segundo del título primero, que comprende los artículos 15 a 29 de la Constitución, está situada bajo el rótulo «De los derechos fundamentales y de las libertades públicas».

<sup>19</sup> Como ha puesto de relieve el profesor Jesús LEGUINA VILLA («La autonomía...», *op. cit.*, pág. 2) cuando la Constitución proclama la autonomía local —sin ninguna duda, una garantía institucional y no un derecho fundamental— utiliza una fórmula jurídica bien distinta: «La Constitución **garantiza** la autonomía de los municipios» (art. 140 de la Constitución).

transformación con los siguientes términos: «En la redacción del Anteproyecto la autonomía de las Universidades no se reconoce como un derecho y queda simplemente supeditada a la medida en que quiera reconocerse por la ley. Esto nos parece un grave inconveniente que debe ser enmendado en el debate de la Comisión». Esta breve referencia al *iter* constituyente del artículo 27.10 pone de relieve —afirma el Tribunal— «que los constituyentes tuvieron plena conciencia del alcance que suponía el reconocimiento de la autonomía de las Universidades como un derecho».

d) **El argumento teleológico o finalista.** El Tribunal Constitucional afirma finalmente que a la misma conclusión —la autonomía universitaria como un derecho fundamental— conduce el análisis del «fundamento y sentido» de dicha autonomía. Como ha destacado el Tribunal en la Sentencia 26/1987, y ha recordado recientemente en la Sentencia 55/1989, el fundamento último o justificación de la autonomía universitaria hay que buscarlo en el respeto a la libertad académica, que se concreta en las libertades de enseñanza, estudio e investigación<sup>20</sup>; y la tutela de estas libertades frente a las «injerencias externas», que principalmente procederán de los poderes públicos, constituye la razón de ser de dicha autonomía. Más exactamente, «la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese **espacio de libertad intelectual** sin el cual no es posible **la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura** (art. 1.2.a de la LRU), que constituye la última razón de ser de la Universidad. Esta vinculación entre las dos dimensiones de la libertad académica explica que una y otra aparezcan en la sección de la Constitución consagrada a los derechos fundamentales y libertades públicas, aunque sea en artículos distintos: la libertad de cátedra en el 20.1c y la autonomía de las Universidades en el 27.10».

### 3. Consecuencias de conceptuar la autonomía universitaria como un derecho fundamental

Tras haber analizado los argumentos utilizados por el Tribunal Constitucional para conceptuar la autonomía universitaria como un derecho fundamental, estudiaremos las consecuencias que de ello se derivan. Así,

---

<sup>20</sup> El artículo 2.1 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, ya señalaba que «la actividad de la Universidad, así como su autonomía, se fundamentan en el principio de la libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio».

debemos afirmar que, al margen de los efectos generales indicados con anterioridad, la opción por la tesis del derecho fundamental frente a la tesis de la garantía institucional comporta estas cinco consecuencias: a) hay un contenido esencial de la autonomía universitaria; b) la normativa de desarrollo deberá adoptar la forma de ley orgánica (reserva de ley orgánica); c) existe la posibilidad de interponer el recurso de amparo, ordinario y constitucional, para defender el derecho a la autonomía universitaria; d) se prohíben los decretos legislativos y los decretos-leyes en el ámbito de la autonomía universitaria; y e) deberá seguirse el procedimiento superrígido de reforma constitucional para modificar el precepto que reconoce el derecho a la autonomía universitaria.

Resumiendo estas cinco consecuencias puntuales, se puede afirmar que la consecuencia básica que se deriva de conceptualizar la autonomía universitaria como un derecho fundamental es que dicha autonomía gozará, a todos los niveles y con todos los efectos, de una protección privilegiada; siéndole de aplicación «el conjunto de resortes o mecanismos garantizadores y protectores de las posiciones jurídicas que constituyen los derechos fundamentales y las libertades públicas»<sup>21</sup>. Con este conjunto de mecanismos tutelares se pretende dotarles de una especial solidez, evitando injerencias contrarias al Estado democrático de Derecho<sup>22</sup>.

a) **Hay un contenido esencial de la autonomía universitaria.** El artículo 53.1 de la Constitución afirma que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título primero sólo podrá regularse por ley, la cual «en todo caso deberá respetar su **contenido esencial**». A la pregunta ¿qué es el **contenido esencial** de un derecho?, el Tribunal Constitucional ha respondido en numerosas ocasiones. En este sentido fue especialmente clarificadora la Sentencia 11/1981, de 8 de abril<sup>23</sup>, que ofreció dos conceptos complementarios y utilizables conjuntamente de lo que debe entenderse por contenido esencial de un derecho. **Por una parte**, el Alto Tribunal afirmó que «constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas 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. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condi-

<sup>21</sup> Cfr. ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel: «En torno...», *op cit.*, pág. 368.

<sup>22</sup> Cfr. OLIVER ARAUJO, Joan: *El recurso de amparo*, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca 1986, págs. 25-26 y 138-139; PÉREZ TREMP, Pablo, en la obra colectiva: *El régimen constitucional español*, Labor Universitaria, Barcelona 1980, vol. I, págs. 213-216.

<sup>23</sup> Sentencia 11/1981, de 8 de abril (ponente **Luis Díez-Picazo y Ponce de León**), BOE de 25 de abril de 1981, fundamentos jurídicos 7.º, 8.º y 10.º.

ciones inherentes en las sociedades democráticas cuando se trate de derechos constitucionales» **Por otra parte**, acudiendo a los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos, define el contenido esencial de un derecho como «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. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial 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». Estos dos caminos propuestos por el Tribunal Constitucional para definir lo que debe entenderse por contenido esencial de un derecho, el de la naturaleza jurídica y el de los intereses jurídicamente protegidos, no son, como hemos dicho, «alternativos ni menos todavía antitéticos, sino que, por el contrario, se pueden considerar como complementarios» y susceptibles de ser utilizados conjuntamente. Combinando sintéticamente ambas vías, el Tribunal Constitucional entiende por contenido esencial «aquella parte del contenido de un derecho sin la cual éste pierde su peculiaridad, o, dicho de otro modo, lo que hace que sea reconocible como derecho perteneciente a un determinado tipo. Es también aquella parte del contenido que es ineludiblemente necesaria para que el derecho permita a su titular la satisfacción de aquellos intereses para cuya consecución el derecho se otorga».

Tras este breve pero necesario *excursus* sobre el concepto abstracto de «contenido esencial» de un derecho, retomamos el hilo conductor de nuestra exposición. Decíamos que hay un contenido esencial de la autonomía universitaria. Contenido esencial que, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/1987, está formado por «todos los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica». Este contenido esencial de la autonomía universitaria, como subraya dicha Sentencia, viene reconocido en sustancia en el artículo 3.2 de la propia Ley de Reforma Universitaria. En efecto, en el artículo 3.2 de la LRU se indican las facultades que comprende la autonomía de las Universidades, y que básicamente son las siguientes: la elaboración de los Estatutos y demás normas de funcionamiento interno; la elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y administración; la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes; el establecimiento y modificación de sus plantillas; la selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que ha de desarrollar sus actividades; la elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación; la creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia; la admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes; la expedición de sus títulos y diplomas; el establecimiento de relaciones con otras instituciones académicas, culturales o científicas, españolas o extranjeras; y cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones encomendadas

a la Universidad<sup>24</sup>. La autonomía universitaria «reclama, amén de la interdicción de injerencias extrañas en el establecimiento científico, la dotación al ente autónomo de las todas competencias (exclusivas o compartidas) necesarias para atender a su fin institucional típico, la libertad científica»<sup>25</sup>.

b) **La normativa de desarrollo deberá adoptar la forma de ley orgánica (reserva de ley orgánica).** De acuerdo con el artículo 81.1 de la Constitución, «son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas». En consecuencia, el desarrollo del derecho a la autonomía universitaria exigirá la forma de ley orgánica (recordemos, en este sentido, que la norma dictada para dar cumplimiento al artículo 27.10 de la Constitución fue precisamente la **Ley Orgánica** 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria), y por tanto su aprobación, modificación o derogación requerirá «mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto» (art. 81.2 de la Constitución)<sup>26</sup>. Ahora bien, la reserva de ley orgánica se limita al desarrollo en *sentido estricto* del derecho fundamental a la autonomía universitaria<sup>27</sup>; por tanto, si bien «es cierto que existen aspectos relacionados con dicha autonomía que exigen tal tipo de ley por afectar al desarrollo de ese derecho», de ello «no se sigue que toda materia relacionada con la Universidad —así la funcional— exija la reserva de ley orgánica, si no afecta al desarrollo del derecho fundamental»<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Un sugestivo análisis doctrinal del contenido del principio constitucional de autonomía universitaria, puede verse en el trabajo del profesor Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR: «Artículo 27», *op. cit.*, págs. 198-199.

<sup>25</sup> Cfr. ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel: «En torno...», *op. cit.*, pág. 373; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón: «La autonomía...», *op. cit.*, pág. 50.

<sup>26</sup> Para el estudio de las leyes orgánicas, pueden verse, entre otros, los siguientes trabajos: LÓPEZ GUERRA, Luis; en la obra colectiva: *El régimen constitucional español*, Labor Universitaria, Barcelona 1982, vol. II, esp. págs. 155-157; TORRES DEL MORAL, Antonio: *Principios...*, *op. cit.*, vol. II, esp. págs. 158-164; PÉREZ ROYO, Javier: *Las fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid 1984, págs. 53-78; OTTO PARDO, Ignacio de: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Madrid 1987, págs. 111-122; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón: *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Civitas, Madrid 1981; GARRORENA MORALES, Ángel: «Las leyes orgánicas y su espúrea naturaleza jurídica», en *Revista de Estudios Políticos*, número 13, 1980.

<sup>27</sup> Cfr. LEGUINA VILLA, Jesús: «La autonomía...», *op. cit.*, pág. 6.

<sup>28</sup> Sentencia 99/1987, de 11 de junio (ponente **Carlos de la Vega Benayas**), BOE de 26 de junio de 1987, fund. juríd. 5.º-d. Esta Sentencia fue dictada en resolución del recurso de inconstitucionalidad número 763/1984, promovido por 53 diputados de la oposición contra determinados preceptos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

c) **Existe la posibilidad de interponer el recurso de amparo, ordinario y constitucional, para defender el derecho a la autonomía universitaria.** La autonomía universitaria es uno de los derechos fundamentales que gozan de una tutela jurisdiccional privilegiada (al estar incluido en la sección primera del capítulo segundo del título primero de la Constitución). En consecuencia, su tutela puede obtenerse, además de por las vías judiciales ordinarias, mediante un procedimiento preferente y sumario ante los tribunales ordinarios y a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 53.2 de la Constitución)<sup>29</sup>. Concebir la autonomía universitaria como un derecho fundamental del que es titular cada Universidad, trae como consecuencia obvia que cada Universidad puede, llegado el caso, interponer el recurso de amparo. Y en este momento no estará de más recordar que la importante sentencia del Tribunal Constitucional 55/1989, de 23 de febrero, fue dictada precisamente en resolución de un recurso de amparo interpuesto por la Universidad de Santiago de Compostela contra el Decreto de la Junta de Galicia por el que se aprobaron los Estatutos de dicha Universidad. Por tanto, generalizando lo acaecido en este caso concreto, se puede afirmar que si el Gobierno (o el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma) se niega a aprobar los Estatutos ya aprobados por el Claustro Universitario o, más posiblemente, los aprueba introduciendo modificaciones que no acepta la Universidad, podrán ejercitarse, además de las vías judiciales ordinarias, las acciones contenciosas que prevé la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, y posteriormente el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por la vía del artículo 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. La legitimación para poner en marcha esta protección procesal privilegiada no está conferida a cualquier miembro u órgano de la comunidad universitaria afectada, sino solamente a quien ostenta la representación de la Universidad<sup>30</sup>.

d) **Se prohíben los decretos legislativos y los decretos-leyes en el ámbito de la autonomía universitaria.** En efecto, estas disposiciones con rango de ley emanadas del Ejecutivo no podrán incidir en el ámbito tutelado por el derecho fundamental a la autonomía universitaria, pues los artículos 82 y 86 de la Constitución son terminantes a este respecto. Así, el artículo 82.1 afirma que «las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior»; y precisamente entre las materias que enumera el artículo 81 se encuentran los derechos fundamentales y las

<sup>29</sup> Cfr. OLIVER ARAUJO, Joan: *El recurso...*, *op. cit.*, pág. 139; SÁNCHEZ BLANCO, Ángel: «El derecho...», *op. cit.*, pág. 162.

<sup>30</sup> Cfr. LEGUINA VILLA, Jesús: «La autonomía...», *op. cit.*, págs. 6-7.

libertades públicas<sup>31</sup>. Por su parte, el artículo 86.1, tras afirmar que «en caso de extraordinaria y urgente necesidad el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos-leyes», indica una serie de materias que no podrán verse afectadas por esta categoría normativa, entre las cuales se hallan «los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I»<sup>32</sup>. Por tanto, como reza el rótulo de este párrafo, se prohíben los decretos legislativos y los decretos-leyes en el ámbito de la autonomía universitaria.

e) **Deberá seguirse el procedimiento superrigido de reforma constitucional para modificar el precepto que reconoce el derecho a la autonomía universitaria.** Finalmente, hay que señalar que conceptualizar la autonomía universitaria como derecho fundamental, incluyéndola en el artículo 27.10, trae como consecuencia que su modificación sólo podrá tener lugar siguiendo los gravosos trámites previstos en el artículo 168 de la Constitución<sup>33</sup>. Por tanto, a estos efectos, se equipara la alteración de la autonomía universitaria con una reforma total de la Constitución.

---

<sup>31</sup> Para el estudio de la legislación delegada, cfr., entre otros, PÉREZ ROYO, Javier: *Las fuentes...*, op. cit., págs. 94-99; OTTO PARDO, Ignacio de: *Derecho...*, op. cit., págs. 182-194; TORRES DEL MORAL, Antonio: *Principios...*, op. cit., vol. II, págs. 179-181; JIMÉNEZ CAMPO, Javier: «El control jurisdiccional y parlamentario de los decretos legislativos», en *Revista de Derecho Político*, núm. 10, verano 1981, págs. 77-105; DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos: «Los decretos legislativos de las Comunidades Autónomas», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 7, 1986, págs. 53-93.

<sup>32</sup> Para una aproximación al estudio de los decretos-leyes, pueden verse los siguientes trabajos: ESPÍN TEMPLADO, Eduardo, en la obra colectiva: *El régimen constitucional español*, Labor Universitaria, Barcelona 1982, vol. II, págs. 247-248; PÉREZ ROYO, Javier: *Las fuentes...*, op. cit., págs. 100-121; OTTO PARDO, Ignacio de: *Derecho...*, op. cit., págs. 195-213; SALAS HERNÁNDEZ, Javier: *Los decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid 1979; JIMÉNEZ CAMPO, Javier: «Las Diputaciones Permanentes y el control sobre el decreto-ley», en *Revista de Derecho Político*, núm. 15, otoño 1982, págs. 35-55; SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago: «El control de las disposiciones normativas gubernamentales con rango de ley», en *Revista de Derecho Político*, núm. 23, primavera 1986, págs. 171-179.

<sup>33</sup> El artículo 168 de la Constitución incorpora un procedimiento de reforma constitucional con tantos obstáculos que es casi imposible que llegue a utilizarse. Dice así: «Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al título preliminar, al **capítulo II, sección 1.ª del título I**, o al título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación».

#### 4. Límites de la autonomía universitaria como derecho fundamental

El hecho de conceptuar la autonomía universitaria como un derecho fundamental no excluye, dice el Tribunal Constitucional <sup>34</sup>, ciertas limitaciones al mismo. Estas limitaciones proceden de tres frentes distintos. **En primer lugar**, hay que destacar las limitaciones que imponen a la autonomía universitaria otros derechos fundamentales (como, por ejemplo, el derecho a la igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación). **En segundo lugar**, las limitaciones procedentes de la existencia de un sistema universitario nacional, que requiere instancias coordinadoras. Finalmente, **en tercer lugar**, las limitaciones derivan de la concepción de la educación superior y de la actividad universitaria como servicio público, tal como pone de relieve el artículo 1.1 de la Ley Orgánica 11/1983 <sup>35</sup>. Sin embargo, aunque estas limitaciones provocan ciertas peculiaridades en la autonomía universitaria que «han de proyectarse en su regulación», no «desvirtúan su carácter de derecho fundamental con que ha sido configurada en la Constitución para convertirla en una simple garantía institucional».

### III. LA AUTONOMÍA SE RECONOCE A CADA UNIVERSIDAD EN PARTICULAR Y NO AL CONJUNTO DE LAS MISMAS

Según ha precisado el Tribunal Constitucional, la autonomía se otorga «a cada Universidad en particular y no al conjunto de las mismas», tal como se desprende del tenor literal del artículo 27.10 de la Constitución («se reconoce la autonomía de **las Universidades**») y del artículo 3.1 de la Ley de Reforma Universitaria («**las Universidades** están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas»).

En coherencia con lo anterior, se puede afirmar que la titularidad del derecho fundamental a la autonomía universitaria reconocido en la

<sup>34</sup> Sentencia 26/1987, de 27 de febrero, fundamento jurídico 4.º.

<sup>35</sup> El artículo 1.1 de la Ley de Reforma Universitaria afirma que «el servicio público de la educación superior corresponde a la Universidad, que lo realiza mediante la docencia, el estudio y la investigación». Cfr. LEGUINA VILLA, Jesús: «La autonomía...», *op. cit.*, pág. 7; AGUILÓ LÚCIA, Lluís, y MARCO ABATO, Marcos: «Autonomía universitaria y autonomía territorial», ponencia (fotocopiada) presentada al Congreso, *Estado de las autonomías: balance y perspectivas*, Gerona, marzo 1989, págs. 2 y 14.



Constitución corresponde a cada Universidad individualmente considerada; entendida «en su sentido más estricto o indispensable: como **comunidad universitaria**» o, lo que es lo mismo, «como el conjunto de docentes, investigadores y estudiantes que, en cada institución universitaria, ejercen la libertad académica que se concreta en la docencia, la investigación y el estudio». Atribuir la titularidad del derecho a la autonomía universitaria a la **comunidad universitaria**<sup>36</sup> no significa un desplazamiento de dicha titularidad, «sino una identificación o hipóstasis de la Universidad como institución con **su** elemento personal indispensable o insustituible: su propia comunidad académica». Hacer recaer la titularidad de este derecho en la comunidad universitaria no impide que la Universidad, en cuanto persona jurídica, esté formada por órganos en los que se integran personas ajenas a dicha comunidad académica, pero es imprescindible que esta presencia no limite «la libertad académica de quienes colectivamente ejercen la docencia, la investigación o el estudio»<sup>37</sup>

El hecho de que el régimen de autonomía esté reconocido a cada Universidad en particular, con independencia de las demás<sup>38</sup>, hace necesario la coordinación entre todas ellas. Esta coordinación entre todas las Universidades del Estado español, que ya está prevista en el artículo 3.1 de la LRU<sup>39</sup>, está confiada al Consejo de Universidades<sup>40</sup>. Opción que es-

<sup>36</sup> En contra de lo que algún autor ha afirmado, hay que subrayar que el concepto de «comunidad universitaria» no es una creación del Tribunal Constitucional, sino que ya aparece en diversos preceptos de la LRU (vg. arts. 4 y 14.3).

<sup>37</sup> Cfr. LEGUINA VILLA, Jesús: «La autonomía...», *op. cit.*, págs. 3-4.

<sup>38</sup> El prof. Angel SÁNCHEZ BLANCO («El derecho...», *op. cit.*, pág. 158) afirma que en la doctrina del Tribunal Constitucional destaca «la extrema prudencia con la que es considerada la posible articulación de relaciones interuniversitarias... que obliga a recordar los recelos ante la posible federación de Comunidades Autónomas».

<sup>39</sup> Como ya hemos visto, el artículo 3.1 de la Ley de Reforma Universitaria, tras indicar que las Universidades están dotadas de personalidad jurídica, afirma que «desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de **coordinación entre todas ellas**».

<sup>40</sup> El **Consejo de Universidades** está regulado en el título III de la LRU (arts. 23-24). Le corresponden las funciones de ordenación, coordinación, planificación, propuesta y asesoramiento que le atribuye dicha Ley. Está compuesto por los siguientes miembros: a) el Ministro del Gobierno que tiene a su cargo las competencias en materia de enseñanza universitaria, que presidirá el Consejo; b) los responsables de la enseñanza universitaria en los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas que han asumido competencias en materia de enseñanza superior; c) los Rectores de las Universidades públicas; d) quince miembros, nombrados por un período de cuatro años, entre personas de reconocido prestigio o especialistas en los diversos ámbitos de la enseñanza universitaria y de la investigación designados del siguiente modo: cinco por el Congreso de los Diputados, cinco por el Senado y cinco por el Gobierno. Cuando el Consejo de Universidades, o alguno de sus órganos, delibera acerca de asuntos que conciernen a las Univer-

timamos correcta, pues la naturaleza del objetivo perseguido —la delicada función de coordinación— exige que sea encomendado a un organismo unitario.

#### IV. LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES SE RECONOCE «EN LOS TÉRMINOS QUE LA LEY ESTABLEZCA»

Como ya hemos indicado, el artículo 27.10 de la Carta Magna española «reconoce la autonomía de las Universidades, **en los términos que la ley establezca**». En consecuencia, será el legislador —las Cortes Generales— quien la regulará en los términos que estime más convenientes, dentro del respeto general a la Constitución (art. 9.1 CE) y del respecto concreto al contenido esencial del derecho a la autonomía universitaria (art. 53.1 CE). Así, como es obvio, no se puede, en virtud de la amplia remisión contenida en el artículo 27.10, sobrepasar o desconocer la autonomía universitaria introduciendo restricciones o cortapisas que «la conviertan en mera proclamación teórica»; sino que, por el contrario, es menester respetar el mencionado contenido esencial, que como derecho fundamental le garantiza el primer apartado del artículo 53 de la Constitución. Sin embargo, como recuerda el Tribunal Constitucional, una vez delimitado por ley el ámbito de la autonomía universitaria, cada Universidad «posee, en principio, plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la ley». Lo cual, como ya hemos precisado, no excluye la existencia de otras limitaciones a la autonomía universitaria: derivadas del ejercicio de otros derechos fundamentales, de la existencia de un sistema universitario nacional que requiere instancias coordinadoras, y de la concepción de la educación superior y de la actividad universitaria como servicio público <sup>41</sup>.

El profesor LEGUINA VILLA, en su brillante trabajo de síntesis <sup>42</sup>, reconduce a cuatro puntos la doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia. a) A diferencia de lo que sucede con la regulación constitucional de otros derechos fundamentales (vg. la libertad de expresión —artículo 20— o el derecho de asociación —artículo 22—), no existe un contenido constitucional preceptivo del derecho a la autonomía universitaria. b) Como

---

sidades privadas, los Rectores de las Universidades afectadas son convocados a la sesión correspondiente.

<sup>41</sup> Sentencia 55/1989, de 23 de febrero, fundamento jurídico 2.º; Sentencia 26/1987, de 27 de febrero, fundamentos jurídicos 2.º y 4.º.

<sup>42</sup> Cfr. LEGUINA VILLA, Jesús: «La autonomía...», *op. cit.*, págs. 4-5.

consecuencia de lo anterior, caben distintos «desarrollos o regulaciones legislativas» del derecho consagrado en el artículo 27.10 («la ley regulará... la autonomía universitaria en la forma que el legislador estime más conveniente», STC 26/1987). c) La autonomía que se reconoce a las Universidades es, por tanto, «compatible con distintos modelos institucionales o estructuras organizativas de la Universidad. d) El legislador, como ya hemos repetido hasta la saciedad, debe respetar el contenido esencial del derecho fundamental a la autonomía universitaria»<sup>43</sup>.

#### V. DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, COMO POTESTAD DE AUTONORMACIÓN, DERIVA LA FACULTAD DE CADA UNIVERSIDAD PARA DOTARSE DE SUS PROPIOS ESTATUTOS

Entre las facultades que el artículo 3.2 de la Ley de Reforma Universitaria engloba dentro del derecho fundamental a la autonomía universitaria se encuentra, en primer lugar, la «elaboración de los Estatutos» por parte de las Universidades. Se trata, como afirma la Corte Constitucional, de una «potestad de autonormación», entendida como la capacidad de cada Universidad «para dotarse de su propia norma de funcionamiento o, lo que es lo mismo, de un ordenamiento específico y diferenciado, sin perjuicio de las relaciones de coordinación con otros ordenamientos en los que aquél necesariamente ha de integrarse»<sup>44</sup>.

La correcta comprensión del derecho a la autonomía universitaria nos exige, en consecuencia, clarificar cómo ha entendido la Ley de Reforma Universitaria esta facultad de autonormación, que se concreta en la elaboración y aprobación de los Estatutos de cada Universidad. Para ello es imprescindible acudir al artículo 12 y a la disposición final segunda de dicha Ley, que fijan el procedimiento que hay que seguir. Dicho procedimiento puede estructurarse en tres fases. **Primera:** Las Universidades elaboran sus Estatutos y, si se ajustan a lo establecido en la LRU, deben ser aprobados por el Gobierno de la Nación o, si se trata de Comunidades con competencias en materia de enseñanza superior, por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente (la elaboración de los Estatutos corresponde, en todo caso, al Claustro Universitario —artículo 15.1 y disposición transitoria segunda de la LRU—). **Segunda:** Trans-

<sup>43</sup> Cfr. *supra* II.3: «Consecuencias de conceptuar la autonomía universitaria como un derecho fundamental (Hay un contenido esencial de la autonomía universitaria)».

<sup>44</sup> Sentencia 55/1989, de 23 de febrero, fund. juríd. 3.º.

curridos tres meses desde la fecha en que el proyecto de Estatutos se haya presentado al Gobierno, sin que haya recaído resolución expresa, se entenderán aprobados (aquí, excepcionalmente, el silencio administrativo tiene valor positivo, lo que juega a favor de la autonomía de las Universidades). **Tercera:** Una vez aprobados, los Estatutos entrarán en vigor a partir de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* o en el *Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma* correspondiente.

Como vemos, cada Universidad, concretamente su Claustro, elabora y aprueba en primera instancia sus Estatutos, en tanto que el Gobierno realiza la aprobación definitiva. La «clave para explicar la naturaleza jurídica de los estatutos de las Universidades y, en consecuencia, definir la propia autonomía institucional de éstas», es —como afirma certeramente el profesor ALEGRE ÁVILA<sup>45</sup>— el «alcance de la intervención del Gobierno prevista en el apartado uno del artículo 12 de la LRU», que preceptúa la aprobación por éste de los Estatutos elaborados por el Claustro Universitario, «si se ajustan a lo establecido en la presente Ley». El Tribunal Constitucional ha sentado en este punto una doctrina clara, rotunda y decididamente defensora de la autonomía de las Universidades. El Alto Tribunal considera que el control que ejerce el Gobierno «es un control de legalidad; no cabe, pues, un control de oportunidad o conveniencia, ni siquiera de carácter meramente técnico dirigido a perfeccionar la redacción de la norma estatutaria». Se ha consagrado un control de estricta legalidad en el que no caben, bajo ningún concepto, los juicios de oportunidad. Con anterioridad a las resoluciones del Tribunal Constitucional sobre esta materia, el Consejo de Estado, en su Dictamen número 47.785, de 28 de mayo de 1985 (formulado con motivo de los Estatutos de la Universidad de Cantabria), ya había subrayado que la intervención del Gobierno prevista en el artículo 12 de la LRU debía «limitarse a verificar un mero control de legalidad como requisito de la aprobación de los Estatutos de las Universidades, sin que, por tanto, sean legítimas las apreciaciones de oportunidad o conveniencia, ni aun las de mera perfección técnica, que pudiera formular la Administración del Estado». A pesar de ello, entendemos que cuando se trata de introducir meras aclaraciones o adaptaciones mecánicas a la legalidad, el Gobierno puede hacerlo directamente sin contar con la voluntad de la Universidad; aunque, como es obvio, ésta, si no está de acuerdo con el contenido fijado por el Gobierno, podrá impugnar —en vía contenciosa, ordinaria o especial, y ante el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo del tipo del artículo 43 de la LOTC— el acto de aprobación de los Estatutos.

En cuanto a la naturaleza jurídica de los Estatutos de las Universidades, hay que decir que el Tribunal Constitucional ha sostenido, con só-

---

<sup>45</sup> Cfr. ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel: «En torno...», *op. cit.*, págs. 377-378.

lidos argumentos, que se trata de **reglamentos autónomos** <sup>46</sup>. En efecto, «los Estatutos, aunque tengan su norma habilitante en la Ley de Reforma Universitaria, no son, en realidad, normas dictadas en su desarrollo; son reglamentos autónomos en los que se plasma la potestad de autoordenación de la Universidad en los términos que permite la Ley». Precisamente por ello, como han destacado tanto el Consejo de Estado en diversos dictámenes como el Tribunal Constitucional en la Sentencia 55/1989, «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, sólo 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» <sup>47</sup>. Por tanto, sólo cuando no quepa ninguna interpretación conforme a la ley, el precepto deberá ser proscrito, impidiéndole su entrada en el ordenamiento jurídico.

## VI. EL BINOMIO AUTONOMÍA-RESPONSABILIDAD EN EL ÁMBITO UNIVERSITARIO

Antes de cerrar estas breves líneas sobre el significado y alcance de la autonomía universitaria según la doctrina del Tribunal Constitucional, debemos destacar —lo que a veces se olvida— la existencia de vínculos indisolubles entre autonomía y responsabilidad. Como indica con vehemencia el preámbulo de la LRU, cada Universidad debe disfrutar de autonomía para la ordenación de su vida académica, pero en justa y lógica correspondencia debe asumir también las dificultades y las responsabilidades inherentes a la potestad de decisión y a la propia libertad. Los profesores y los alumnos tienen, pues, en sus manos la nueva Universidad que se quiere construir, y de nada servirá ninguna ley si ellos no asumen como propio el proyecto de vida académica que se propone, encaminado a

---

<sup>46</sup> En esta misma línea se pronunció el profesor Juan Manuel ALEGRE ÁVILA («En torno...», *op. cit.*, pág. 386). A su juicio, «concerbirlos como reglamentos autónomos resulta la única explicación coherente con la propia concepción de la autonomía universitaria».

<sup>47</sup> Sentencia 55/1989, de 23 de febrero, fund. jur. 4.º.

lograr unas Universidades donde nazca, se alimente y crezca el pensamiento libre y crítico y la investigación rigurosa. Sólo de esta manera la institución universitaria «podrá ser un instrumento eficaz de transformación social, al servicio de la libertad, la igualdad y el progreso social para hacer posible una realización más plena de la dignidad humana».