



BOLETIN DE  
INFORMACION UNIVERSITARIA  
MONOGRAFIA

**La  
Autonomía  
Universitaria**

1

DICIEMBRE 1989

Consejo de Universidades  
Secretaría General







# BOLETIN INFORMACION UNIVERSITARIA MONOGRAFIAS



**Secretaría General  
del  
Consejo de Universidades**

**N.º 1 - Diciembre 1989**

## SUMARIO

### Legislación

Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria..... 9

### Sentencias

Sentencia del Tribunal Constitucional 26/1987, de 27 de febrero, sobre la Ley de Reforma Universitaria ..... 41

Sentencia del Tribunal Constitucional 55/1989, de 23 de febrero, relativa al Decreto de la Junta de Galicia por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Santiago de Compostela..... 95

### Estudios

La Distribución de competencias en la LRU: análisis de situaciones..... 117

La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ..... 131

Bibliografía..... 147

**Edita:** Secretaría General del Consejo de Universidades. Ciudad Universitaria, s/n. 28040 Madrid.—**Imprime** FARESO, S. A. Paseo de la Dirección, 5. 28039 Madrid.—**Diseño:** José A. Soria.—NIPO: 176-89-039-2.—Depósito legal: M. 5.404-1990



*El presente volumen inaugura una serie monográfica dentro del Boletín de Información Universitaria, que recogerá la vigente legislación en materia de enseñanza universitaria, así como informes, sentencias y bibliografía referidas a la misma.*

*En este primer número de la serie se recoge la Ley de Reforma Universitaria y dos sentencias del Tribunal Constitucional que tienen relación con la autonomía universitaria.*

*En apéndice se incluye las intervenciones facilitadas por escrito por los ponentes de las Jornadas sobre Autonomía Universitaria que el Consejo de Universidades celebró los días 21 y 22 de septiembre, en Palma de Mallorca.*

*Madrid, diciembre de 1989.*



# LEGISLACION



# **LEY ORGANICA 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria**

JUAN CARLOS I  
REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren,  
Sabed: que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancio-  
nar la siguiente Ley Orgánica:

La incorporación de España a las sociedades industriales avanzadas pasa necesariamente por su plena incorporación al mundo de la ciencia moderna, de la que diversos avatares históricos la separaron casi desde sus comienzos. Pero la experiencia de otros países próximos nos enseña que la institución social mejor preparada para asumir hoy este reto del desarrollo científico-técnico es la Universidad. Aunque fuera únicamente para impulsar el desarrollo de la mentalidad y el espíritu científico en España, estaría justificada la reforma de la Universidad. No obstante, esta necesaria reforma deriva, al menos, de otros dos tipos de exigencias.

Deriva, en primer lugar, del número creciente de estudiantes que exigen un lugar en las aulas, bien para su formación profesional, bien, simplemente, para satisfacer un creciente y loable interés por la cultura en sus diversas formas. Por otra parte, la previsible incorporación de España al área universitaria europea supondrá una mayor movilidad de titulados españoles y extranjeros, y se hace necesario crear el marco institucional que permita responder a este reto a través de la adaptación de los planes de estudio y la flexibilización de los títulos que se ofertan en el mercado de trabajo. La democratización de los estudios universitarios, ya muy avanzada, es, además, la última etapa de un secular proceso de democratización de la educación y la cultura que ha demostrado ser, al tiempo, la más sólida base para la sociedad estable tolerante, libre y responsable. Pues la

ciencia y la cultura son la mejor herencia que las generaciones adultas pueden ofrecer a las jóvenes y la mayor riqueza que una nación puede generar, sin duda, la única riqueza que vale la pena acumular.

Así pues, el desarrollo científico, la formación profesional y la extensión de la cultura son las tres funciones básicas que de cara al siglo XXI debe cumplir esa vieja y hoy renovada institución social que es la Universidad española.

Además, la Constitución española ha venido a revisar el tradicional régimen jurídico administrativo centralista de la Universidad española, al reconocer en el número 10 de su artículo 27 la autonomía de las Universidades. Por otra parte, el título VIII de la Constitución y los correspondientes Estatutos de Autonomía han efectuado una distribución de competencias universitarias entre los distintos poderes públicos. Esta doble referencia constitucional exige efectuar un nuevo reparto de competencias en materia de enseñanza universitaria entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las propias Universidades, reparto que tiene como fundamento los principios siguientes: a) libertad académica (de docencia y de investigación), fundamento, pero también límite de la autonomía de las Universidades, que 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; b) las competencias que la propia Constitución española atribuye en exclusiva al Estado en los párrafos 1, 18 y 30 del número 1 del artículo 149, al aludir, respectivamente —y en conexión con el artículo 27—, a la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho al estudio, a las normas básicas del régimen estatutario de los funcionarios y a las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

Así pues, si la Constitución española hace imperativa la reforma, ésta es también imprescindible para que la Universidad pueda rendir a la sociedad lo que tiene derecho a exigir de aquélla, a saber: calidad docente e investigadora; algo que, sin embargo, sólo podrá ofrecer si le garantizan condiciones de libertad y de autonomía, pues sólo en una Universidad libre podrá germinar el pensamiento investigador, que es el elemento dinamizador de la racionalidad moderna y de una sociedad libre.

Por ello, esta Ley está vertebrada por la idea de que la Universidad no es patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria, sino que constituye un auténtico servicio público referido a los intereses generales de toda la comunidad nacional y de sus respectivas Comunidades Autónomas. A ello responden la creación de un Consejo Social, que, inserto en la estructura universitaria, garantice una participación en su gobierno de las diversas fuerzas sociales, así como la función de ordena-

ción, coordinación y planificación que se atribuyen al Consejo de Universidades. A ello responde también la flexibilidad que se otorga a las Universidades para ser útiles a la Comunidad en la que se insertan, poniendo así al servicio de las mismas toda su capacidad creativa e investigadora. A ello responde, finalmente, el que el control del rendimiento y la responsabilidad sean, en definitiva, la contrapartida de la autonomía y del privilegio y beneficio que implica el acceso a la Universidad y la adquisición de un título académico.

De acuerdo con dicho doble objetivo docente e investigador, se potencia la estructura departamental de las Universidades españolas, lo que debe permitir no sólo la formación de equipos coherentes de investigadores, sino también una notable flexibilización de los currícula que pueden ser ofertados, si bien se evita imponer reglamentariamente dicha estructura, facultando a las Universidades para que adapten progresivamente la actual organización facultativa a la nueva organización departamental; serán, pues, ellas mismas quienes decidirán, en última instancia, su propia composición por departamentos, así como el grado de implantación real de este principio de organización. Se ha llevado a efecto, igualmente, una notable simplificación del actual caos de la selvática e irracional estructura jerárquica del profesorado, totalmente disfuncional, mediante el establecimiento de cuatro únicas categorías del profesorado y la creación de una carrera docente. Se ha buscado al tiempo desburocratizar el régimen jurídico de dicho profesorado, no sólo mediante la creación de las figuras del profesor asociado y del profesor visitante, sino también a través de la creación de un estatuto propio y peculiar del funcionario docente. Finalmente, el sistema de Universidades que resulta de la aplicación progresiva de esta Ley se caracterizará por una diversificación entre las Universidades, que estimulará, sin duda, la competencia entre las mismas para alcanzar los niveles más altos de calidad y excelencia, si bien se garantiza una calidad mínima, homogénea para todas las Universidades nacionales.

La Ley pretende establecer un marco para la renovación de la vida académica, pero lo decisivo en última instancia será la acción transformadora que emprendan las propias Universidades. No debe incurrirse en el error de encomendar a la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas responsabilidades que son propias de cada Universidad. Esta debe gozar de autonomía para la ordenación de la vida académica, pero en justa correspondencia debe asumir también el riesgo y las responsabilidades inherentes a la facultad de decisión y a la libertad. El profesorado y los alumnos tienen, pues, la clave de la nueva Universidad que se quiera conseguir, y de nada servirá ninguna Ley si ellos no asumen el proyecto de vida académica que se propone, encaminada a conseguir unos centros universitarios donde arraiguen el pensamiento libre y crítico y la investigación. Sólo así 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.

## TITULO PRELIMINAR

**Artículo 1.** 1. El servicio público de la educación superior corresponde a la Universidad, que lo realiza mediante la docencia, el estudio y la investigación.

2. Son funciones de la Universidad al servicio de la sociedad:

a) La creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura.

b) La preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos o para la creación artística.

c) El apoyo científico y técnico al desarrollo cultural, social y económico, tanto nacional como de las Comunidades Autónomas.

d) La extensión de la cultura universitaria.

**Art. 2.** 1. 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.

2. La autonomía universitaria exige y hace posible que docentes, investigadores y estudiantes cumplan con sus respectivas responsabilidades, en orden a la satisfacción de las necesidades educativas, científicas y profesionales de la sociedad.

**Art. 3.** 1. Las Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas.

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

a) La elaboración de los Estatutos y demás normas de funcionamiento interno.

b) La elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y administración.

c) La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes.

d) El establecimiento y modificación de sus plantillas.

e) La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que ha de desarrollar sus actividades.

f) La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación.

g) La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia.

h) La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes.

i) La expedición de sus títulos y diplomas.  
j) El establecimiento de relaciones con otras instituciones académicas, culturales o científicas, españolas o extranjeras.

k) Cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el artículo 1 de la presente Ley.

3. Sin perjuicio de las funciones atribuidas al Consejo de Universidades, corresponderán a cada Comunidad Autónoma las tareas de coordinación de las Universidades de su competencia.

**Art. 4.** Las Universidades se organizarán de forma que en su gobierno y en el de sus centros quede asegurada la representación de los diferentes sectores de la comunidad universitaria, de acuerdo con las funciones que a cada uno de ellos correspondan en relación con las señaladas en el artículo 1 de la presente Ley, así como la participación de representantes de los intereses sociales.

## TITULO I

### **De la creación, régimen jurídico y estructura de las Universidades**

**Art. 5.** 1. La creación de Universidades se llevará a cabo:

a) Por Ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial hayan de establecerse.

b) Por Ley de las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno, de acuerdo con el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio haya de establecerse.

2. Para la creación de Universidades será preceptivo el informe previo y motivado del Consejo de Universidades, en el marco de la programación general de la enseñanza en su nivel superior.

3. El Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades, determinará con carácter general el número de Centros universitarios y las exigencias materiales y de personal mínimos necesarios para el comienzo de las actividades de las nuevas Universidades o ampliación del número de los Centros universitarios en las ya existentes.

4. El comienzo de las actividades de las nuevas Universidades será autorizado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente.

**Art. 6.** Las Universidades se regirán por la presente Ley, por las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias y por sus Estatutos.

**Art. 7.** Las Universidades estarán básicamente integradas por Departamentos, Facultades y Escuelas Técnicas Superiores, Escuelas Universitarias e Institutos Universitarios, así como por aquellos otros Centros que legalmente puedan ser creados.

**Art. 8.** 1. Los Departamentos son los órganos básicos encargados de organizar y desarrollar la investigación y las enseñanzas propias de su respectiva área de conocimiento en una o varias Facultades, Escuelas Técnicas Superiores, Escuelas Universitarias y, en su caso, en aquellos otros Centros que se hayan creado al amparo de lo previsto en el artículo 7 de esta Ley.

2. Los Departamentos se constituirán por áreas de conocimiento científico, técnico o artístico, y agruparán a todos los docentes e investigadores cuyas especialidades se correspondan con tales áreas.

3. Asimismo, corresponde a los Departamentos la articulación y coordinación de las enseñanzas y de las actividades investigadoras de las Universidades.

4. La creación, modificación y supresión de Departamentos corresponderá a la Universidad respectiva conforme a sus Estatutos y de acuerdo con las normas básicas aprobadas por el Gobierno a propuesta del Consejo de Universidades.

5. La dirección de cada Departamento corresponderá a uno de sus catedráticos, y, de no haber candidato de esa categoría, a uno de sus profesores titulares. Sus funciones serán determinadas en los Estatutos de la Universidad.

**Art. 9.** 1. Las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias son los órganos encargados de la gestión administrativa y la organización de las enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de títulos académicos.

2. La creación y supresión de las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias será acordada por la Comunidad Autónoma correspondiente, a propuesta del Consejo Social de la Universidad respectiva y previo informe del Consejo de Universidades.

**Art. 10.** 1. Los Institutos Universitarios son Centros fundamentalmente dedicados a la investigación científica y técnica o a la creación artística, pudiendo realizar actividades docentes referidas a enseñanzas especializadas o cursos de doctorado y proporcionar el asesoramiento técnico en el ámbito de su competencia. Podrán tener carácter interuniversitario, cuando sus actividades de investigación o enseñanza lo aconsejen, mediante Convenios especiales, si así lo determinan los Estatutos.

2. La creación y supresión de los Institutos Universitarios será acordada por la Comunidad Autónoma correspondiente, a propuesta del Consejo Social de la Universidad y previo informe del Consejo de Universidades.

3. Asimismo, mediante Convenio, podrán adscribirse a las Universidades como Institutos Universitarios, instituciones o centros de investigación o creación artística de carácter público o privado. La aprobación del Convenio de adscripción se realizará en los términos establecidos en el número anterior.

**Art. 11.** Los Departamentos y los Institutos Universitarios, y su profesorado a través de los mismos, podrán contratar con entidades públicas y privadas, o con personas físicas, la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico, así como el desarrollo de cursos de especialización. Los Estatutos de las Universidades establecerán el procedimiento para la autorización de dichos contratos y los criterios para la afectación de los bienes e ingresos obtenidos.

## TITULO II Del Gobierno de las Universidades

**Art. 12.** 1. Las Universidades elaborarán sus Estatutos y, si se ajustan a lo establecido en la presente Ley, serán aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente.

2. Transcurridos tres meses desde la fecha en que el proyecto de Estatutos se hubiera presentado al Consejo de Gobierno, sin que hubiese recaído resolución expresa, se entenderán aprobados.

3. Una vez aprobados, los Estatutos entrarán en vigor a partir del momento de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma” correspondiente. Asimismo, serán publicados en el “Boletín Oficial del Estado”.

**Art. 13.** 1. Los Estatutos de las Universidades deberán establecer, como mínimo, los siguientes órganos:

a) Colegiados: Consejo Social, Claustro Universitario, Junta de Gobierno, Juntas de Facultades, de Escuelas Técnicas Superiores y de Escuelas Universitarias y Consejos de Departamentos y de Institutos Universitarios.

b) Unipersonales: Rector, Vicerrector, Secretario General, Gerente, Decanos de Facultades y Directores de Escuelas Técnicas Superiores, de Escuelas Universitarias, de Departamentos Universitarios y de Institutos Universitarios.

2. La elección de los representantes de los distintos sectores de la comunidad universitaria en el Claustro Universitario, Juntas de Facultades, de Escuelas Técnicas Superiores y de Escuelas Universitarias y Consejos de Departamentos y de Institutos Universitarios se realizará mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la presente Ley. Los Estatutos establecerán las normas electorales aplicables.

**Art. 14.** 1. El Consejo Social es el órgano de participación de la sociedad en la Universidad.

2. Corresponde al Consejo Social la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la Universidad, a propuesta de la Junta de

Gobierno y, en general, la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad y del rendimiento de sus servicios. Le corresponde, igualmente, promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad.

3. El Consejo Social estará compuesto:

a) En sus dos quintas partes, por una representación de la Junta de Gobierno, elegida por ésta de entre sus miembros, y de la que formarán parte, necesariamente, el Rector, el Secretario General y el Gerente.

b) En las tres quintas partes restantes, por una representación de los intereses sociales, de acuerdo con lo que establezca una Ley de la Comunidad Autónoma correspondiente. Esta Ley fijará, asimismo, el número total de miembros de dicho Consejo y, en todo caso, preverá la participación de representantes de sindicatos y asociaciones empresariales. Ninguno de los representantes a que alude este párrafo podrá ser miembro de la comunidad universitaria.

4. El presidente del Consejo Social será nombrado por la correspondiente Comunidad autónoma.

**Art. 15.** 1. El Claustro Universitario, que será presidido por el Rector, es el máximo órgano representativo de la comunidad universitaria, al que corresponderá, en todo caso, la elaboración de los Estatutos, la elección del Rector y la aprobación de las líneas generales de actuación de la Universidad.

2. Su composición y funciones serán determinadas por los Estatutos y habrá de ser profesores tres quintos de sus miembros, como mínimo.

**Art. 16.** 1. La Junta de Gobierno es el órgano ordinario de gobierno de la Universidad. Estará presidida por el Rector de la Universidad y formarán parte de la misma, en todo caso, una representación de Decanos de Facultades, de Directores de Escuelas Técnicas Superiores, de Directores de Departamentos, de Directores de Escuelas Universitarias, de Directores de Institutos Universitarios, de estudiantes y de personal de administración y servicios, así como los Vicerrectores, el Secretario General y el Gerente.

2. La composición y funciones de la Junta de Gobierno serán determinadas por los Estatutos de la Universidad.

3. No podrá recaer acuerdo de la Junta de Gobierno sobre un centro si no es con posibilidad de audiencia directa por ésta del Decano o Director que lo represente.

**Art. 17.** Las Juntas de Facultad o Escuela, así como los Consejos de Departamentos y de Institutos Universitarios, son los órganos representantes de estos centros y eligen a su Decano o Director. Los Estatutos de la Universidad determinarán sus funciones y composición.

**Art. 18.** 1. El Rector, máxima autoridad académica de la Universidad, ostentará la representación de la misma, ejercerá su dirección, ejecutará los acuerdos del Claustro Universitario, de la Junta de Gobierno y del

Consejo Social, y le corresponderán, en general, cuantas competencias no hayan sido expresamente atribuidas a otros órganos de la Universidad.

2. El Rector será elegido por el Claustro Universitario entre los Catedráticos de Universidad que presten servicios en la misma y nombrado por el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma. Los Estatutos regularán la duración de su mandato y la posibilidad de su reelección y revocación.

**Art. 19.** El Secretario General de la Universidad, que también actuará como tal en su Junta de Gobierno, será nombrado por el Rector de entre los profesores de aquélla.

**Art. 20.** Corresponde al Gerente de la Universidad la gestión de los servicios administrativos y económicos de la misma. Será nombrado por el Rector, oído el Consejo Social. El Gerente no podrá ejercer funciones docentes.

**Art. 21.** Los Decanos y Directores ostentarán, respectivamente, la representación de las Facultades, Escuelas, Departamentos o Institutos Universitarios, cuya dirección les corresponda. Ejecutarán los acuerdos de la Junta de Facultad o Escuela del Consejo de Departamento o de Instituto Universitario, y su competencia se extenderá a todos los demás asuntos que no hayan sido expresamente atribuidos a los mismos o a otros órganos por los Estatutos. Serán elegidos entre Catedráticos o Profesores titulares del Centro respectivo, de acuerdo con lo dispuesto en los Estatutos de la Universidad y sin perjuicio de lo establecido en el apartado 5.º del artículo 8 de esta Ley.

**Art. 22.** Las resoluciones del Rector y los acuerdos del Claustro Universitario de la Junta de Gobierno y del Consejo Social agotan la vía administrativa y serán impugnables directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

### TITULO III Del Consejo de Universidades

**Art. 23.** Al Consejo de Universidades le corresponden las funciones de ordenación, coordinación, planificación, propuesta y asesoramiento que le atribuye la presente Ley.

**Art. 24.** 1. El Consejo de Universidades, cuyo Presidente será el Ministro de Gobierno que tenga a su cargo las competencias en materia de Enseñanza Universitaria, funcionará en Pleno y en Comisiones.

2. El Pleno tendrá las siguientes funciones:

a) Elaborar el Reglamento del Consejo de Universidades y elevarlo para su aprobación al Gobierno.

b) Proponer, en su caso, al Gobierno las modificaciones a dicho Reglamento.

c) Aprobar la Memoria anual del Consejo.  
d) Aquellas otras que se determinen en su Reglamento, de acuerdo con las competencias que en la presente Ley se atribuyen al Consejo de Universidades.

3. La composición del Consejo será la siguiente:

a) Los responsables de la enseñanza universitaria en los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de enseñanza superior.

b) Los rectores de las Universidades públicas.

c) 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.

4. Las Comisiones serán dos: una, de Coordinación y Planificación, y otra, Académica.

a) La Comisión de Coordinación y Planificación, cuyo Presidente será el del Consejo de Universidades, estará constituida por los responsables de enseñanza universitaria en los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de enseñanza superior y por aquellos miembros del Consejo de Universidades que el presidente designe. A esta Comisión, que dará cuenta periódicamente al Pleno de sus acuerdos y decisiones, le corresponderán las funciones que se determinen en el Reglamento y en todo caso las que la presente Ley atribuye al Consejo de Universidades en relación con las competencias reservadas al Estado y a las Comunidades Autónomas.

b) La Comisión Académica, cuyo Presidente será el del Consejo de Universidades o el miembro del mismo en quien delegue, estará constituida por los Rectores de las Universidades públicas y aquellos miembros del Consejo de Universidades que el Presidente designe. A esta Comisión le corresponderán las funciones que se determinen en el Reglamento y, en todo caso, las que la presente Ley atribuye al Consejo de Universidades en relación con las materias que corresponden a las Universidades en uso de su autonomía.

5. Cuando el Consejo de Universidades o alguno de sus órganos delibere acerca de asuntos que conciernan a las Universidades privadas, los Rectores de las Universidades afectadas serán convocados a la sesión correspondiente.

## TITULO IV

### Del estudio en la Universidad

**Art. 25.** El estudio en la Universidad de su elección es un derecho de todos los españoles en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico. Los requisitos necesarios para el acceso a la Universidad se regularán por Ley de las Cortes Generales.

**Art. 26.** 1. Corresponde al Gobierno, oído el Consejo de Universidades, establecer los procedimientos de selección para el ingreso en los Centros universitarios.

2. El acceso a los Centros universitarios y a sus diversos ciclos de enseñanza estará condicionado por la capacidad de aquéllos, que será determinada por las distintas Universidades, con arreglo a módulos objetivos establecidos por el Consejo de Universidades. En todo caso, los poderes públicos desarrollarán, en el marco de la programación general de la enseñanza universitaria, una política de inversiones tendente a adecuar dicha capacidad a la demanda social, teniendo en cuenta el gasto público disponible, la planificación de las necesidades y la compensación de los desequilibrios territoriales.

3. Con objeto de que nadie quede excluido del estudio en la Universidad por razones económicas, el Estado y las Comunidades Autónomas, así como las propias Universidades, instrumentarán una política general de becas, ayudas y créditos a los estudiantes y establecerán, asimismo, modalidades de exención parcial o total del pago de tasas académicas.

**Art. 27.** 1. El estudio es un derecho y un deber de los estudiantes universitarios. Las Universidades verificarán sus conocimientos, el desarrollo de su formación intelectual y su rendimiento.

2. El Consejo Social de la Universidad, previo informe del Consejo de Universidades, señalará las normas que regulen la permanencia en la Universidad de aquellos estudiantes que no superen las pruebas correspondientes en los plazos que se determinen, de acuerdo con las características de los respectivos estudios.

3. Las Universidades, a propuesta del Consejo de Universidades, establecerán las normas que regulen las responsabilidades de los estudiantes relativas al cumplimiento de sus obligaciones académicas.

4. En los Estatutos de cada Universidad deberá quedar garantizada la participación de representantes de los estudiantes en los órganos de gobierno y de administración de la misma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la presente Ley.

5. Asimismo, los estudiantes tendrán derecho a asociarse en el ámbito universitario.

6. Los estudiantes tienen derecho a la protección de la Seguridad

Social en los términos y condiciones que se establezcan en las disposiciones legales que la regulen (1).

**Art. 28.** 1. El Gobierno, a propuesta del Consejo de Universidades, establecerá los títulos que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como las directrices generales de los planes de estudio que deban cursarse para su obtención y homologación.

2. Los títulos a que hace referencia el apartado anterior serán expedidos en nombre del Rey por el Rector de la Universidad en la que se hubieren obtenido.

3. Las Universidades, en uso de su autonomía, podrán impartir enseñanzas conducentes a la obtención de otros diplomas y títulos.

**Art. 29.** 1. Con sujeción a lo dispuesto en el artículo anterior, las Universidades elaborarán y aprobarán sus planes de estudio, en los que señalarán las materias que para la obtención de cada título deben ser cursadas obligatoria y optativamente, los períodos de escolaridad y los trabajos o prácticas que deben realizar los estudiantes.

2. Una vez aprobados los planes de estudio a que alude el apartado 1 del artículo 28, serán puestos en conocimiento del Consejo de Universidades, a efectos de su homologación. Transcurridos seis meses desde su recepción por el Consejo de Universidades y no habiéndose producido resolución al respecto, se entenderán homologados.

**Art. 30.** Los estudios universitarios se estructurarán, como máximo, en tres ciclos. La superación del primero de ellos dará derecho, en su caso, a la obtención del título de Diplomado, de Arquitecto Técnico o de Ingeniero Técnico; la del segundo, a la del título de Licenciado, de Arquitecto o de Ingeniero, y la del tercero, a la del título de Doctor. En su caso se establecerán las condiciones de convalidación o adaptación para el paso de un ciclo a otro.

**Art. 31.** 1. Los cursos de doctorado tendrán como finalidad la especialización del estudiante y su formación en las técnicas de investigación, dentro de un área de conocimientos.

2. Los cursos de doctorado comprenderán, al menos, dos años, y se realizarán bajo la dirección de un Departamento, en la forma que determinen los Estatutos de cada Universidad con arreglo a los criterios que, para la obtención del título de Doctor, aprobará el Gobierno a propuesta del Consejo de Universidades.

3. La superación de los cursos de doctorado facultará para presentar un trabajo original de investigación, cuya aprobación dará derecho a obtener el título de Doctor. El procedimiento para la obtención de este título se

---

(1) No tiene carácter de Ley Orgánica, según sentencia del Tribunal Constitucional número 26/1987, de 27 de febrero.

regulará por los Estatutos de la Universidad con arreglo a los criterios a que se refiere el apartado anterior.

**Art. 32.** (1)1. El Consejo de Universidades acordará los criterios generales a los que habrán de ajustarse las Universidades en materia de convalidación de estudios cursados en Centros académicos españoles o extranjeros, a efectos de la continuación de dichos estudios.

2. El Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades, regulará las condiciones de homologación de títulos extranjeros.

## TITULO V Del profesorado

**Art. 33.** 1. El profesorado de las Universidades estará constituido por funcionarios docentes de los siguientes Cuerpos:

- a) Catedráticos de Universidad.
- b) Profesores titulares de Universidad.
- c) Catedráticos de Escuelas Universitarias.
- d) Profesores titulares de Escuelas Universitarias.

2. Los Catedráticos y Profesores Titulares de Universidad tendrán plena capacidad docente e investigadora. Los Catedráticos y Profesores titulares de Escuelas Universitarias tendrán, asimismo, plena capacidad docente y, cuando se hallen en posesión del título de Doctor, plena capacidad investigadora.

3. No obstante lo establecido en el apartado 1 de este artículo, las Universidades podrán contratar, temporalmente, en las condiciones que establezcan sus Estatutos y dentro de sus previsiones presupuestarias, Profesores Asociados, de entre especialistas de reconocida competencia que desarrollen normalmente su actividad profesional fuera de la Universidad, y Profesores Visitantes. La contratación de estos profesores podrá realizarse a tiempo completo o parcial. El número total de unos y otros no podrá superar el 20 por 100 de los Catedráticos y Profesores Titulares en cada Universidad, salvo en las Universidades Politécnicas, donde dicho número no podrá superar el 30 por 100.

**Art. 34.** 1. La Universidad podrá contratar ayudantes en los términos de la presente Ley y en los que se establezcan en los respectivos Estatutos. Su actividad estará orientada a completar su formación científica, pero también podrán colaborar en tareas docentes en los términos previstos en los Estatutos de la Universidad.

2. La contratación de los ayudantes tendrá lugar mediante concursos públicos, convocados por la respectiva Universidad y resueltos por Comi-

---

(1) No tiene carácter de Ley Orgánica, según la citada sentencia del Tribunal Constitucional.

siones, cuya composición será determinada por los Estatutos. El Consejo de Universidades asegurará la publicidad de las convocatorias en todas las Universidades.

3. Los ayudantes de Facultades y Escuelas Técnicas Superiores serán contratados por dedicación a tiempo completo por un plazo máximo de dos años, entre quienes tras finalizar los cursos de doctorado a que se refiere el artículo 31 acrediten, además, un mínimo de dos años de actividad investigadora. Estos contratos serán renovables una sola vez, por un plazo máximo de tres años, siempre que el ayudante hubiera obtenido el título de Doctor.

4. Los ayudantes a que alude el apartado anterior, cuando realicen estudios en otra Universidad o institución académica española o extranjera, autorizados por la Universidad en la que estén contratados, podrán seguir manteniendo su condición en los términos y en el plazo máximo que fijen los respectivos Estatutos, que no podrán superar lo establecido en el apartado anterior de este artículo.

5. Los Estatutos podrán prever la contratación de ayudantes de Escuelas Universitarias con dedicación normal por un plazo de dos años renovables por otros tres entre Licenciados, Arquitectos o Ingenieros Superiores, o en el caso de las áreas de conocimiento del apartado 1 del artículo 35, entre Diplomados, Arquitectos técnicos o Ingenieros técnicos.

**Art. 35.** 1. Para poder concursar a plazas de Profesor Titular de Escuela Universitaria será necesario estar en posesión del título de Licenciado, Arquitecto o Ingeniero Superior. El Consejo de Universidades podrá determinar las áreas de conocimiento específicas de las Escuelas Universitarias en las que sea suficiente el título de Diplomado, Arquitecto técnico o Ingeniero técnico.

2. Los concursos serán convocados por la Universidad correspondiente y publicados en el "Boletín Oficial del Estado". Se celebrarán públicamente mediante dos pruebas, que consistirán en la presentación y discusión con la Comisión de los méritos e historial académico e investigador del candidato, así como de su proyecto docente, y en la exposición y debate de un tema de la especialidad de libre elección por el mismo.

3. Los concursos serán resueltos por Comisiones compuestas por cinco profesores del área de conocimiento a la que corresponda la plaza, de las cuales el presidente será un Catedrático de Escuela Universitaria o, en su caso, un Catedrático de Universidad, nombrado por la Universidad correspondiente en la forma que prevean sus Estatutos; un vocal será profesor titular de Escuela Universitaria nombrado de la misma forma, y los tres vocales restantes serán designados mediante sorteo por el Consejo de Universidades y según el procedimiento que reglamentariamente establezca el Gobierno.

**Art. 36.** 1. Para poder concursar a plazas de Catedrático de Escuela Universitaria será necesario estar en posesión del título de Doctor.

2. Los concursos serán convocados por la Universidad correspondiente y publicados en el “Boletín Oficial del Estado”. Se celebrarán públicamente mediante dos pruebas, que consistirán en la presentación y discusión con la Comisión de los méritos e historial académico e investigador del candidato, así como de su proyecto docente, y en la exposición y debate de un tema de la especialidad de libre elección por el mismo.

3. Los concursos serán resueltos por Comisiones compuestas por cinco profesores del área de conocimiento a la que corresponda la plaza, de los cuales el Presidente será un Catedrático de Universidad, nombrado por la Universidad correspondiente en la forma que prevean sus Estatutos: un vocal será Catedrático de Escuela Universitaria nombrado de la misma forma; y los tres vocales restantes serán designados mediante sorteo por el Consejo de Universidades y según el procedimiento a que alude el apartado 3 del artículo 35.

**Art. 37.** 1. Para poder concursar a plazas de Profesor Titular de Universidad será necesario estar en posesión del título de Doctor.

2. Los concursos serán convocados por la Universidad correspondiente y publicados en el “Boletín Oficial del Estado”. Se celebrarán públicamente mediante dos pruebas, que consistirán en la presentación y discusión con la Comisión de los méritos e historial académico e investigador del candidato, así como de su proyecto docente, y en la exposición y debate de un tema de la especialidad de libre elección por el mismo.

3. Los concursos serán resueltos por Comisiones compuestas por cinco profesores del área de conocimiento a la que corresponda la plaza, de los cuales el Presidente, que será Catedrático de Universidad, y un vocal, serán nombrados por la Universidad correspondiente, en la forma que prevean sus Estatutos; y los tres restantes, que serán un Catedrático y dos Profesores Titulares de Universidad, serán designados mediante sorteo por el Consejo de Universidades y según el procedimiento a que alude el apartado 3 del artículo 35.

4. No podrán concursar a plazas de Profesor Titular de Universidad quienes hubieran estado contratados durante más de dos años como ayudante en la Universidad a la que corresponda dicha plaza. Quedan exceptuados de esta exigencia quienes durante un año o más hubieran realizado tareas de investigación o hubieran sido ayudantes en otra u otras Universidades españolas o extranjeras, o hubieran estado en la situación prevista en el apartado 4 del artículo 34.

**Art. 38.** 1. Para poder concursar a plazas de Catedrático de Universidad será necesario tener dicha condición o bien la de Profesor Titular de Universidad o Catedrático de Escuela Universitaria con tres años de antigüedad y titulación de Doctor. El Consejo de Universidades podrá eximir de estos requisitos a Doctores, en atención a sus méritos.

2. Los concursos serán convocados por la Universidad correspondiente y publicados en el “Boletín Oficial del Estado”. Se celebrarán públi-

camente mediante dos pruebas que consistirán en la presentación y discusión con la Comisión de los méritos e historial académico e investigador del candidato, así como de su proyecto docente, y en la exposición y debate de un trabajo original de investigación.

3. Los concursos serán resueltos por Comisiones compuestas por cinco Catedráticos de Universidad del área de conocimiento a la que corresponda la plaza, de los cuales el Presidente y un Vocal serán nombrados por la Universidad correspondiente en la forma que prevean sus Estatutos; y los tres restantes serán designados mediante sorteo por el Consejo de Universidades y según el procedimiento a que alude el apartado 3 del artículo 35.

**Art. 39.** 1. (1)

2. Cumplido el trámite a que se refiere el apartado anterior, la Universidad convocará, con anterioridad al comienzo del curso siguiente al que se haya producido la vacante, el correspondiente concurso para la provisión de dicha plaza, según lo establecido en los artículos 35 a 38.

3. La Junta de Gobierno, en atención a las necesidades docentes e investigadoras y previo informe del Departamento y del Centro correspondiente, podrá acordar que las plazas vacantes a que alude el apartado anterior de este artículo sean provistas mediante Concurso de Méritos entre profesores del Cuerpo a que corresponda la vacante (2). El concurso consistirá en la presentación y discusión con la Comisión de los méritos e historial académico e investigador del candidato, así como de su proyecto docente y de investigación.

4. Cuando la plaza convocada a Concurso de Méritos sea de Profesor Titular de Universidad o de Catedrático de Escuela Universitaria, podrán concurrir indistintamente Profesores de ambos Cuerpos. Asimismo, y para determinadas áreas de conocimiento, la Universidad podrá acordar que a estos Concursos de Méritos puedan presentarse Catedráticos Numerarios

---

(1) Art. 39. 1. *Vacante una plaza de las pertenecientes a los Cuerpos señalados en el apartado 1 del artículo 33, el Consejo Social decidirá, de acuerdo con las necesidades docentes e investigadoras de la Universidad y previo informe del Departamento correspondiente y de la Junta de Gobierno, si procede o no la minoración o el cambio de denominación o categoría de la plaza.*

Este párrafo fue declarado inconstitucional por la citada sentencia del Tribunal Constitucional.

(2) Art. 39. 3. La Junta de Gobierno, en atención a las necesidades docentes e investigadoras y previo informe del Departamento y del Centro correspondiente, podrá acordar que las plazas vacantes a que alude el apartado anterior de este artículo sean provistas mediante Concurso de Méritos entre profesores del Cuerpo a que corresponda la vacante. *En tales supuestos, las Comisiones se constituirán de igual forma a la dispuesta para la provisión de las plazas correspondientes en los artículos anteriores.* El concurso consistirá en la presentación y discusión con la Comisión de los méritos e historial académico e investigador del candidato, así como de su proyecto docente y de investigación.

El texto que figura en cursiva fue declarado inconstitucional por la citada sentencia del Tribunal Constitucional.

de Bachillerato que estén en posesión del Título de Doctor. A las plazas de Profesor Titular de Escuelas Universitarias convocadas a Concurso de Méritos podrán concurrir también los Catedráticos Numerarios de Bachillerato.

5. En ningún caso podrá ocuparse interinamente una plaza vacante durante más de un año sin que ésta sea convocada a concurso.

**Art. 40.** Todos los concursos a los que se refieren los artículos anteriores podrán resolverse con la no provisión de plazas.

**Art. 41.** 1. En los concursos a que se refiere la presente Ley quedarán garantizados, en todo momento, la igualdad de condiciones de los candidatos, y el respeto a los principios de mérito y capacidad de los mismos.

2. Los procedimientos para la designación de los miembros de las Comisiones se basarán en criterios objetivos y generales, garantizando la competencia científica de los mismos.

**Art. 42.** Las Comisiones a que hacen referencia los artículos 35 y 39 de la presente Ley, propondrán, mediante informe motivado, el nombramiento de candidatos, que en ningún caso podrán exceder al número de plazas convocadas. Dichos nombramientos serán efectuados por el Rector de la Universidad correspondiente, comunicados al Consejo de Universidades a efectos de su inscripción en el Registro de Personal de los Cuerpos respectivos y publicados en el “Boletín Oficial del Estado”.

**Art. 43.** 1. Contra las resoluciones de las Comisiones a que hacen referencia los artículos 35 a 39 de la presente Ley los candidatos podrán presentar reclamación ante el Rector de la Universidad a la que corresponda la plaza, excepto en el supuesto contemplado en el artículo 40 de la presente Ley.

2. Esta reclamación será valorada por una Comisión que, presidida por el Rector, estará constituida por seis Catedráticos de Universidad, de diversas áreas de conocimiento, con amplia experiencia docente e investigadora, elegidos por el Claustro Universitario por un período de cuatro años mediante una mayoría de tres quintos en votación secreta (1).

**Art. 44.** 1. El profesorado universitario se regirá por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo, por la legislación de funcionarios que le sea de aplicación y, en su caso, por las disposiciones de desarrollo

---

(1) Art. 43.3. *En un plazo no superior a dos meses tras la finalización del concurso y tras haber solicitado los asesoramientos que considere oportunos, esta Comisión ratificará o no la resolución reclamada y en este último caso elevará el expediente al Consejo de Universidades, que, por el procedimiento que reglamentariamente establezca, decidirá si procede la provisión de la plaza en los términos establecidos por la Comisión encargada de resolver el concurso, o bien la no provisión de la plaza.*

Este párrafo fue declarado inconstitucional por la citada sentencia del Tribunal Constitucional.

de ésta que elaboren las Comunidades Autónomas, y por los Estatutos de su Universidad.

2. Respecto a los funcionarios docentes que presten sus servicios en la Universidad, corresponderá al Rector de la misma, adoptar las decisiones relativas a las situaciones administrativas y régimen disciplinario, a excepción de la separación del servicio que será acordada por el órgano competente según la legislación de funcionarios a propuesta del Consejo de Universidades.

**Art. 45.** 1. El profesorado universitario ejercerá sus funciones preferentemente en régimen de dedicación a tiempo completo, o bien a tiempo parcial. La dedicación será en todo caso compatible con la realización de proyectos científicos, técnicos o artísticos a que se refiere el artículo 11 de la presente Ley, de acuerdo con las normas básicas que reglamentariamente se establezcan.

2. La dedicación a tiempo completo del profesorado universitario será requisito necesario para el desempeño de órganos unipersonales de gobierno, que en ningún caso podrán ejercerse simultáneamente.

3. Los Estatutos de la Universidad dispondrán los procedimientos para la evaluación periódica del rendimiento docente y científico del profesorado, que será tenido en cuenta en los concursos a que aluden los artículos 35 a 39, a efectos de su continuidad y promoción.

4. Los Departamentos elaborarán anualmente una Memoria de su labor docente e investigadora, que será hecha pública por la Universidad en la forma que establezcan sus Estatutos.

**Art. 46.** 1. El Gobierno establecerá el régimen retributivo del profesorado universitario, que tendrá carácter uniforme en todas las Universidades.

2. No obstante lo dispuesto en el número anterior, el Consejo Social, a propuesta de la Junta de Gobierno, podrá acordar con carácter individual la asignación de otros conceptos retributivos, en atención a exigencias docentes e investigadoras o a méritos relevantes.

**Art. 47.** 1. Cada Universidad establecerá anualmente en el estado de gastos de su presupuesto su plantilla de profesorado, en la que se relacionarán debidamente clasificadas todas las plazas de profesorado, incluyendo al personal docente contratado.

2. Las plantillas de la Universidad deberán adaptarse, en todo caso, a las necesidades mínimas a que alude el apartado 3 del artículo 5 de la presente Ley (1).

---

(1) Art. 47.3. *Las Universidades podrán modificar la plantilla de profesorado por ampliación de las plazas existentes o por minoración o cambio de denominación de las plazas vacantes, mediante acuerdo del Consejo Social, a salvo de lo dispuesto en la letra a) del apartado 1 del artículo 55 de esta Ley. En todo caso, estas modificaciones tendrán en cuenta las necesidades de los planes de estudio y de investigación.*

Este párrafo fue declarado inconstitucional por la citada sentencia del Tribunal Constitucional.

4. La determinación en las plantillas del número de plazas que corresponde a cada categoría docente ha de guardar, en todo caso, la proporcionalidad que permita la realización de una carrera docente.

**Art. 48.** Las denominaciones de las plazas de la plantilla de profesores corresponderán a las de los Departamentos existentes.

## TITULO VI

### Del personal de Administración y Servicios

**Art. 49.** 1. El personal de Administración y Servicios de las Universidades estará compuesto por funcionarios de la propia Universidad y por personal contratado. Asimismo, los funcionarios de otras Universidades, del Estado o de la Comunidad Autónoma podrán prestar servicios en cualquier Universidad en situación de supernumerario o en la que legalmente se establezca como equivalente.

2. El personal de Administración y Servicios de las Universidades será retribuido con cargo a los presupuestos de las mismas.

3. El personal de Administración y Servicios se regirá por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo, por la legislación de funcionarios que le sea de aplicación y, en su caso, por las disposiciones de desarrollo de ésta que elaboren las Comunidades Autónomas y por los Estatutos de su Universidad.

4. Respecto a todos los funcionarios de Administración y Servicios, cualquiera que sea su Cuerpo o Escala, que desempeñen sus funciones en la Universidad, corresponderá al Rector de la misma adoptar las decisiones relativas a la situación administrativa y régimen disciplinario, a excepción de la separación del servicio, que será acordada por el órgano competente según la legislación de funcionarios a propuesta del Consejo de Universidades.

**Art. 50.** Las escalas del personal propio de las Universidades se estructurarán de acuerdo con los niveles de titulación exigidos para el ingreso en las mismas. Los Estatutos establecerán normas para asegurar la provisión de las vacantes que se produzcan, la selección según los principios de publicidad, igualdad, capacidad y mérito, y el perfeccionamiento y promoción profesional del personal.

**Art. 51.** 1. Se garantizará la participación de los representantes del personal de Administración y Servicios de las Universidades en los órganos de gobierno y administración de las mismas, de acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos y en el artículo 4 de la presente Ley.

2. Asimismo, los Estatutos podrán establecer órganos específicos de representación del personal de Administración y Servicios, determinando las modalidades de su participación.

3. El personal laboral podrá negociar con las Universidades sus condiciones de trabajo, según la legislación laboral vigente.

## TITULO VII

### Del régimen económico y financiero de las Universidades

**Art. 52.** Las Universidades gozarán de autonomía económica y financiera en los términos establecidos en la presente Ley. A tal efecto, deberán disponer de recursos suficientes para el desempeño de las funciones que se les hayan atribuido.

**Art. 53.** 1. Constituirá el patrimonio de cada Universidad el conjunto de sus bienes, derechos y acciones. Los bienes afectados al cumplimiento de sus fines y los actos que para el desarrollo inmediato de tales fines realicen y los rendimientos de los mismos, disfrutarán de exención tributaria, siempre que esos tributos y exenciones recaigan directamente sobre las Universidades en concepto legal de contribuyentes y sin que sea posible legalmente la traslación de la carga tributaria a otras personas.

2. Las Universidades asumirán la titularidad de los bienes estatales de dominio público que se encuentren afectos al cumplimiento de sus funciones, así como los que en el futuro se destinen a estos mismos fines por el Estado o por las Comunidades Autónomas. Se exceptúan, en todo caso, los bienes que integren el Patrimonio Histórico-Artístico Nacional.

3. La administración y disposición de los bienes de dominio público, así como de los patrimoniales se ajustará a las normas generales que rijan en esta materia.

4. Las Universidades gozarán de los beneficios que la legislación atribuya a las fundaciones benéfico-docentes.

**Art. 54.** 1. Las Universidades elaborarán y aprobarán, una vez asignada la subvención a que se refiere la letra a) del apartado 3 de este mismo artículo, una programación plurianual y un presupuesto anual. La programación comportará la evaluación económica del plan de actividad universitaria durante el mismo período. La autorización efectiva de los créditos se producirá mediante la aprobación del presupuesto.

2. El presupuesto será público, único y equilibrado, y comprenderá la totalidad de sus ingresos y gastos.

3. El presupuesto de las Universidades contendrá en su estado de ingresos:

a) La subvención global fijada anualmente por las Comunidades Autónomas.

b) Las tasas académicas y demás derechos que legalmente se establezcan. En el caso de estudios conducentes a títulos oficiales, las tasas académicas las fijará la Comunidad Autónoma dentro de los límites que establezca el Consejo de Universidades. Para los restantes estudios las fijará el Consejo Social. Igualmente, se consignarán las compensaciones correspondientes a los importes de las exenciones y reducciones que legalmente se dispongan en materia de tasas y demás derechos.

c) Las subvenciones, legados o donaciones que se les otorgue por otras entidades públicas o privadas.

d) Los rendimientos procedentes de su patrimonio y de aquellas otras actividades económicas que desarrollen según lo previsto en esta Ley y en sus propios Estatutos.

e) Los ingresos derivados de los contratos a los que hace referencia el artículo 11 de la presente Ley.

f) El producto de las operaciones de créditos que, para la financiación de sus gastos de inversiones, hayan concertado. Estas operaciones requerirán la previa autorización de la Comunidad Autónoma.

g) Los remanentes de tesorería y cualquier otro ingreso.

4. El estado de gastos se clasificará atendiendo a la separación entre los corrientes y los de inversión.

Al estado de gastos corrientes se acompañará la plantilla del personal de todas las categorías de la Universidad, especificando la totalidad de los costes de la misma. Los costes del personal funcionario docente y no docente deberán ser específicamente autorizados por la Comunidad autónoma.

5. La estructura del presupuesto de las Universidades y de su sistema contable deberá adaptarse, en todo caso, a las normas que con carácter general estén establecidas para el sector público, a los efectos de la normalización contable.

**Art. 55.** 1. Los créditos tendrán la consideración de ampliables, excepto en los siguientes casos:

a) El crédito correspondiente a la plantilla de funcionarios docentes de la Universidad, excluidos los conceptos retributivos a que alude el apartado 2 del artículo 46 de la presente Ley.

b) El crédito correspondiente a la plantilla de funcionarios no docentes.

2. Las transferencias de crédito entre los diversos conceptos de los capítulos de operaciones corrientes y de operaciones de capital podrán ser acordadas por la Junta de Gobierno.

3. Las transferencias de gastos corrientes a gastos de capital podrán ser acordadas por el Consejo Social. Las transferencias de gastos de capital a cualquier otro capítulo podrán ser acordadas por el Consejo Social, previa autorización de la Comunidad Autónoma.

**Art. 56.** 1. Las Universidades asegurarán el control interno de sus gastos e inversiones, organizando sus cuentas según los principios de una contabilidad presupuestaria, patrimonial y analítica.

2. Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el apartado anterior, la Intervención desarrollará sus funciones mediante las técnicas de auditoría contable.

3. Las Universidades, previo acuerdo favorable del Consejo Social,

podrán adquirir por el sistema de adjudicación directa los bienes de equipo necesarios para el desarrollo de sus programas de investigación.

## TITULO VIII De las Universidades privadas

**Art. 57.** La libertad de creación de centros docentes garantizada en el apartado 6 del artículo 27 de la Constitución, comprende la libertad de creación de Universidades y de centros docentes de enseñanza superior de titularidad privada, en los términos establecidos en el presente Título.

**Art. 58.** 1. Son Universidades privadas las que sean reconocidas como tales:

a) Por Ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial hayan de establecerse.

b) Por Ley de las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno, de acuerdo con el Consejo de gobierno de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio haya de establecerse.

2. Previo informe del Consejo de Universidades, el Gobierno determinará con carácter general el número de centros y las exigencias materiales y de personal mínimo necesarios que deberán reunir las Universidades privadas para su reconocimiento.

3. El reconocimiento de nuevos Centros en las Universidades privadas estará sometido al cumplimiento de los requisitos a que se refiere el apartado anterior, en cuyo caso serán aprobados por la Comunidad Autónoma correspondiente, a propuesta de la propia Universidad y previo informe del Consejo de Universidades.

4. Corresponde al Gobierno la homologación de los títulos expedidos por las Universidades privadas, de acuerdo con las condiciones generales establecidas, previo informe del Consejo de Universidades.

5. En todo caso, para homologar los títulos expedidos por Centros privados de enseñanza superior será necesario que éstos estén integrados en una Universidad privada o adscritos a una pública.

**Art. 59.** Las Universidades y Centros docentes de enseñanza superior de titularidad privada se regirán por sus propias normas de organización y funcionamiento, sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior a efectos de reconocimiento y homologación de títulos.

## DISPOSICIONES ADICIONALES

**1.<sup>a</sup>** 1. Respecto de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), en atención a sus especiales características, las Cortes Generales y el Gobierno asumen las competencias que la presente Ley atribuye respectivamente a la Asamblea Legislativa y al Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

2. La UNED impartirá la enseñanza a distancia en todo el territorio

nacional, utilizando para ello los medios que estime necesarios, sin perjuicio de los acuerdos o convenios que, en su caso, concluya a tal fin con las Comunidades Autónomas y otras entidades públicas y privadas.

2.<sup>a</sup> En atención a sus especiales características y al ámbito de sus actividades, las Cortes Generales determinarán el régimen jurídico de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

3.<sup>a</sup> La aplicación de esta Ley a las Universidades de la Iglesia Católica se ajustará a lo dispuesto en los acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede.

4.<sup>a</sup> 1. Los Colegios Mayores son Centros Universitarios que, integrados en la Universidad, proporcionan residencia a los estudiantes y promueven la formación cultural y científica de los que en ellos residen, proyectando su actividad al servicio de la comunidad universitaria.

2. El funcionamiento de los Colegios Mayores se regulará por los Estatutos de cada Universidad y los propios de cada Colegio Mayor.

3. Los Colegios Mayores gozarán de los beneficios y exenciones fiscales de la Universidad a la que estén adscritos.

5.<sup>a</sup> Los Centros docentes de educación superior que por la naturaleza de las enseñanzas que impartan o los títulos o diplomas que estén autorizados a expedir no se integren o no proceda su integración en una Universidad conforme a los términos de la presente Ley, se regirán por las disposiciones específicas que les sean aplicables.

6.<sup>a</sup> Por el Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Educación y Ciencia y de Sanidad y Consumo, previo informe del Consejo de Universidades, se establecerán las bases generales del régimen de conciertos entre las Universidades y las instituciones sanitarias en las que se deba impartir enseñanza universitaria a efectos de garantizar la docencia práctica de la Medicina y Enfermería y otras enseñanzas que así lo exigieran.

En dichas bases generales se preverá la participación de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en los conciertos singulares que, conforme a aquéllas, se suscriban entre Universidades e Instituciones sanitarias.

7.<sup>a</sup> El Gobierno, a propuesta del Consejo de Universidades, dictará las disposiciones necesarias para coordinar las actividades deportivas de las Universidades españolas con el fin de asegurar su proyección internacional.

8.<sup>a</sup> No obstante lo dispuesto en el artículo 33.3, las Universidades podrán contratar con carácter permanente Profesores Asociados de nacionalidad extranjera (1).

---

(1) D. A. 8.<sup>a</sup> No obstante lo dispuesto en el artículo 33.3, las Universidades podrán contratar con carácter permanente Profesores Asociados de nacionalidad extranjera, *previo informe favorable del Consejo de Universidades*.

La frase que figura en cursiva fue declarada inconstitucional por la citada sentencia del Tribunal Constitucional.

**9.<sup>a</sup>** Las exenciones tributarias a las que se refiere la presente Ley, en cuanto afecten a las Universidades situadas en Comunidades Autónomas que gocen de un régimen tributario foral, se adecuarán a lo que se establece en la Ley Orgánica de su respectiva Comunidad.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

**1.<sup>a</sup>** 1. El Gobierno, a propuesta del Ministerio de Educación y Ciencia, adoptará en un plazo no superior a tres meses, las medidas necesarias para la constitución del Consejo de Universidades.

2. Las competencias atribuidas por esta Ley al Consejo de Universidades serán ejercidas por el Ministerio de Educación y Ciencia en tanto no se constituya dicho organismo y sea aprobado su Reglamento de funcionamiento interno, sin perjuicio de las funciones consultivas que entre tanto seguirán estando atribuidas a la Junta Nacional de Universidades.

**2.<sup>a</sup>** 1. En el plazo de seis meses a partir de la publicación de la presente Ley, cada Universidad procederá a la elección del Claustro Universitario Constituyente. Este Claustro elegirá al Rector y a continuación elaborará los Estatutos de su Universidad en el plazo máximo de un año a partir de su constitución.

2. La composición de cada Claustro Universitario Constituyente que tendrá como mínimo un 50 por 100 de profesores doctores y en el que existirá una representación de estudiantes y de personal de administración y servicios, así como la normativa para su elección, serán propuestos por la Junta de Gobierno y ratificados por el órgano correspondiente de aquellas Comunidades Autónomas que tengan reconocida en sus Estatutos competencia en materia de educación superior o, en su caso, por el Ministerio de Educación y Ciencia.

No obstante, en aquellas Universidades en las que el porcentaje total de Profesores Doctores no superara un 35 por 100 del número total de profesores, el Ministerio de Educación y Ciencia o el órgano correspondiente de aquellas Comunidades Autónomas que tengan reconocida en sus Estatutos competencia en materia de educación superior podrán autorizar la constitución de un Claustro Universitario Constituyente en el que habrá como mínimo un 65 por 100 de profesores.

3. Transcurridos dieciocho meses a partir de la publicación de la presente Ley sin que una Universidad hubiera presentado sus Estatutos a aprobación, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o, en su caso, el Gobierno, promulgará unos Estatutos provisionales.

**3.<sup>a</sup>** Hasta la entrada en vigor de los Estatutos de una Universidad, el Ministerio de Educación y Ciencia mantendrá respecto a la misma las competencias que atribuye a las Universidades la presente Ley. Dichas competencias serán ejercidas, en cada caso, de acuerdo con aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido las competencias que le reconocen sus Estatutos en materia de enseñanza superior.

4.<sup>a</sup> Los Cuerpos de Profesores Agregados de Escuelas Universitarias, de Catedráticos Numerarios de Escuelas Universitarias, de Profesores Adjuntos de Universidad y de Catedráticos Numerarios de Universidad pasan a denominarse, respectivamente, Cuerpos de Profesores Titulares de Escuelas Universitarias, de Catedráticos de Escuelas Universitarias, de Profesores Titulares de Universidad y de Catedráticos de Universidad.

5.<sup>a</sup> 1. Quedan integrados, en sus propias plazas, en los Cuerpos de Catedráticos y Profesores Titulares de Universidad, respectivamente, los funcionarios de carrera de los Cuerpos de Catedráticos Numerarios y Profesores Auxiliares Numerarios de las Escuelas Superiores de Bellas Artes que estén en posesión del título de Doctor. Quedarán, asimismo, integrados quienes no dispongan de dicho título de Doctor y lo obtengan en el plazo de cinco años, contados a partir de la publicación de la presente Ley.

2. Quedan integrados, en sus propias plazas, en el Cuerpo de Profesores Titulares de Universidades los Catedráticos de latín y griego de Bachillerato que, a la entrada en vigor de la presente Ley, se hallen adscritos a la Universidad prestando servicios de carácter permanente, con plena equiparación a los Profesores Adjuntos, al amparo del Real Decreto 1074/1978, de 19 de mayo, y Orden de Presidencia del Gobierno de 16 de diciembre de 1980.

3. Quedan integrados, en sus propias plazas, en el Cuerpo de Catedráticos de Escuelas Universitarias los actuales Catedráticos Numerarios de Escuelas Técnicas de Grado Medio, de Escuelas de Comercio y Profesores de plazas escalafonadas asimiladas a Catedráticos de coeficiente 4,5, así como los actuales Profesores Agregados de Escuelas Universitarias que con fecha 10 de julio de 1983 estén en posesión del Título de Doctor.

4. Quedan integrados en sus propias plazas, en el Cuerpo de Profesores Titulares de Escuelas Universitarias, los funcionarios de carrera de los Cuerpos Auxiliares Numerarios de Escuelas de Ingeniería Industrial, Profesores Auxiliares de Escuelas de Comercio y Profesores de Enseñanzas Auxiliares Mercantiles, y de las plazas no escalafonadas de personal docente con destino en Escuelas Universitarias del Profesorado de Educación General Básica y de Arquitectura e Ingeniería Técnica.

5. En el Cuerpo de Profesores Titulares de Escuelas Universitarias se integrarán, en la medida que existan plazas vacantes, quienes hubieran obtenido por concurso-oposición el nombramiento de Profesores Adjuntos de Escuelas Técnicas de Grado Medio y presten servicios docentes en la actualidad con una antigüedad mínima de cinco años ininterrumpidos.

6. El Cuerpo de Maestros de Taller o Laboratorio y Capataces de Escuelas Técnicas se declara a extinguir, traspasándose a los créditos de las correspondientes Universidades las dotaciones económicas de las vacantes que se produzcan en el mismo.

6.<sup>a</sup> Cuando se convoque a concurso de méritos plazas vacantes de

Catedráticos de Escuelas Universitarias, podrán concurrir, además de los indicados en el artículo 39.4 y no obstante lo dispuesto en el artículo 36.1, los antiguos miembros del Cuerpo extinguido de Catedráticos de Institutos Nacionales de Enseñanza Media.

**7.<sup>a</sup>** 1. Se transforman en plazas de Catedráticos de Universidad las plazas de Profesores Agregados de Universidad que en el momento de publicarse la presente Ley se encuentren vacantes y no estén en trámites de oposición o de concurso para su provisión, así como las que queden vacantes en el futuro.

2. Quedan integrados en el Cuerpo de Catedráticos de Universidad, y en sus propias plazas, los Profesores Agregados de Universidad que ocupen plaza en propiedad a la entrada en vigor de la presente Ley y quienes obtengan plaza de Profesor Agregado de Universidad por concurso-oposición o por concurso de traslado convocado con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley.

3. En todo caso, los Profesores Agregados de Universidad que así lo deseen podrán solicitar ser excluidos de la aplicación de esta disposición transitoria y quedarán en situación a extinguir. Dichos Profesores Agregados, no obstante, podrán participar en los concursos de méritos para cubrir plazas de Catedráticos que se convoquen y tendrán todos los derechos académicos inherentes a la condición de Catedrático.

4. Quedan integrados en el Cuerpo de Catedráticos de Universidad los Catedráticos Extraordinarios contratados.

**8.<sup>a</sup>** Se consolidan a todos los efectos las resoluciones de los concursos de traslado y acceso, concurso-oposición y adscripciones a plaza concreta de Universidad de todos los profesores pertenecientes a los Cuerpos docentes universitarios, garantizándoles como titulares la plaza que ocupan desde el día de la publicación de la presente Ley, o la que puedan obtener en virtud de convocatorias realizadas con anterioridad a esta fecha.

**9.<sup>a</sup>** 1. Se autoriza a las Universidades a contratar a todo el personal docente e investigador que, con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, prestase servicios en la Universidad, sin que en ningún caso la fecha de expiración de tales contratos pueda exceder del 30 de septiembre de 1987.

2. El Ministerio de Educación y Ciencia convocará en el plazo de seis meses desde la publicación de esta Ley, pruebas de idoneidad para acceder a la categoría de Profesor Titular de Universidad, en las que podrán participar los profesores que el 30 de septiembre de 1983 llevasen cumplidos cinco cursos académicos de docencia universitaria o investigación, y que el 10 de julio de 1983 estuvieran en posesión del título de Doctor y se hallasen desempeñando las funciones de interinos o contratados en los niveles de Profesor colaborador regulado por Orden Ministerial de 21 de octubre de 1982, Profesor Adjunto, Agregado o Catedrático de Universidad, estableciéndose en dicha convocatoria las condiciones de su realiza-

ción. Quienes superen esta prueba, en la que se evaluará la capacidad docente e investigadora, así como el historial académico de los candidatos, serán nombrados Profesores Titulares de Universidad con destino en la Universidad en la que prestaban sus servicios como contratados o interinos.

3. Igualmente pueden presentarse a las pruebas de idoneidad quienes, cumpliendo las condiciones de antigüedad y titulación a que se refiere el apartado anterior, estén en algunas de las situaciones siguientes:

a) Hubieran desempeñado la función de interino o contratado en los niveles de Profesores Adjuntos, Agregados o Catedráticos de Universidad y se encontraran en el momento actual realizando tareas docentes o investigadoras en alguna Universidad o Centro de Investigación extranjero.

b) Los que el 30 de septiembre de 1983 estén disfrutando una beca de reincorporación del Plan de Formación del Personal Investigador.

c) Quienes al 30 de septiembre de 1983 se hallaran contratados en alguna Universidad, o lo hubieran estado anteriormente o hubieran disfrutado de una beca del Plan de Formación del Personal Investigador y justifiquen una estancia de, al menos dos años en alguna Universidad o Centro de investigación extranjero.

4. El Ministerio de Educación y Ciencia convocará, en el plazo de seis meses, desde la publicación de esta Ley, pruebas de idoneidad para acceder a la categoría de Profesor Titular de Escuela Universitaria, en las que podrán participar los profesores que al 30 de septiembre de 1983 llevasen cumplidos cinco cursos académicos de docencia universitaria o investigación y que el 10 de julio de 1983 se hallaren desempeñando las funciones de interinos o contratados en los niveles de Profesor colaborador regulado por Orden Ministerial de 21 de octubre de 1982, Profesor Agregado o Catedrático de Escuela Universitaria, estableciéndose en dicha convocatoria las condiciones de su realización. Quienes superen esta prueba, en la que se evaluará la capacidad docente, así como el historial académico de los candidatos, serán nombrados Profesores Titulares de Escuela Universitaria, con destino en la Universidad en que prestaban sus servicios como contratados o interinos.

5. Los Profesores pertenecientes al Cuerpo de Profesores Adjuntos de Universidad y al Cuerpo de Profesores Agregados de Escuelas Universitarias que a la entrada en vigor de la presente Ley se hallaren prestando servicios en una Universidad adscritos provisionalmente a una plaza concreta, o en situación de expectativa de destino, serán nombrados, respectivamente, Profesores Titulares de Universidad y de Escuela Universitaria en dicha Universidad. Quienes con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley obtengan plaza en dichos Cuerpos serán nombrados, respectivamente, Profesores Titulares de Universidad y de Escuela Universitaria, con destino en la Universidad en que prestaban sus servicios como contratados o interinos.

6. Los Profesores pertenecientes a los Cuerpos de Catedráticos Numerarios, Profesores Agregados y Profesores Adjuntos de Universidad que se hallaren prestando servicios en una Universidad en situación de supernumerarios el 10 de julio de 1983, seguirán desarrollando su labor docente e investigadora en la misma Universidad como Catedráticos de Universidad, si pertenecieran a los Cuerpos de Catedráticos Numerarios o de Profesores Agregados de Universidad; y como Profesores Titulares de Universidad, si pertenecieran al Cuerpo de Profesores Adjuntos de Universidad.

7. Quedan amortizados los contratos de aquellos profesores que en virtud de lo dispuesto en los apartados, 2, 3, 4 y 5 anteriores pasen a integrarse en los citados Cuerpos de Funcionarios. Las plazas de quienes pasen a integrarse en dichos Cuerpos y se hallaran en la situación de empleo interino, como Catedrático o Agregado de Universidad o Catedrático de Escuela Universitaria, no podrán ser cubiertas interinamente, y serán convocadas en concurso a medida que lo permita la ejecución de lo dispuesto en los apartados 1 y 2 de la Disposición Transitoria Décima.

**10.** 1. En el plazo de un año a partir de la publicación de la presente Ley, el Gobierno, en atención a las necesidades docentes e investigadoras, determinará los créditos necesarios para cubrir la plantilla completa de Profesores y Ayudantes de cada Universidad.

2. Las Universidades adecuarán progresivamente sus plantillas a las categorías establecidas en la presente Ley, de forma que al 30 de septiembre de 1987 queden extinguidas todas las categorías contractuales de personal docente no reguladas en ella. El Gobierno establecerá los medios de financiación necesarios para llevar a cabo dicha transformación de las plantillas.

3. Cuando una de las plazas creadas para la adecuación de plantillas a que se refiere el apartado anterior sea ocupada por un Profesor contratado de la misma Universidad, ésta procederá a la amortización inmediata del contrato.

4. Lo establecido en los apartados 1 y 2 de la presente Disposición se adecuará al régimen de concierto económico de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

**11.** Hasta el 30 de septiembre de 1987, y no obstante lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 38, podrán concursar a las plazas de Catedrático de Universidad quienes el 1 de mayo de 1983 se hallaren desempeñando la función de interinos o contratados como Profesores Catedráticos o Agregados de Universidad, con una antigüedad de cinco años en el título de Doctor.

Igualmente, y en las mismas condiciones, podrán concursar a las plazas de Catedrático de Universidad quienes tuvieran la condición de Profesor Adjunto de Universidad con anterioridad a la entrada en vigor de la pre-

sente Ley o quienes la adquirieran en virtud de concursos convocados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley.

**12.** La asunción de titularidad a que se refiere el apartado 2 del artículo 53, será efectiva una vez constituido el Consejo Social de cada Universidad.

**13.** 1. En el plazo de cinco años a partir de la publicación de la presente Ley, los Colegios Universitarios adscritos que así lo soliciten se integrarán en la Universidad correspondiente.

2. El régimen de los Colegios Universitarios integrados se establecerá de acuerdo con los Estatutos de la Universidad respectiva. En todo caso, su profesorado se integrará en los Departamentos de las correspondientes Escuelas Técnicas Superiores y Facultades cuyo primer ciclo impartan, considerándose a todos los efectos de esta Ley el período de tiempo en que hubieran cumplido su función docente en el Colegio Universitario integrado.

3. El régimen académico de los Colegios Universitarios adscritos y de las Escuelas Universitarias adscritas se establecerá de acuerdo con los Estatutos de la Universidad respectiva y del convenio que suscriba con ella la entidad titular del Colegio o de la Escuela, sin perjuicio de las competencias que sobre ella correspondan a la Comunidad Autónoma respectiva.

## DISPOSICIONES FINALES

**1.<sup>a</sup>** Se autoriza al Gobierno y al Ministerio de Educación y Ciencia para dictar, en la esfera de sus atribuciones respectivas, cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación de la presente Ley en las materias que sean de la competencia del Estado.

**2.<sup>a</sup>** Las Comunidades Autónomas que hubieran accedido a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, asumirán las competencias previstas en esta Ley en los términos fijados por sus Estatutos de Autonomía. En tanto no tenga lugar dicha asunción de competencias, las Cortes Generales y el Gobierno mantendrán las que la presente Ley atribuye, respectivamente, a la Asamblea Legislativa y al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

**3.<sup>a</sup>** Tienen el carácter de Ley Orgánica los preceptos que se contienen en los títulos preliminar 4 y 8 de la presente Ley, así como esta Disposición Final 3.<sup>a</sup> (1).

---

(1) No tienen ese carácter los artículos 27, apartado 6, y 32 de esta Ley, según la citada sentencia del Tribunal Constitucional.

## DISPOSICION DEROGATORIA

1. Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a la presente Ley.

2. Las disposiciones que, cualquiera que fuese su rango, regulen las materias objeto de la presente Ley y no se opongan a la misma, continuarán en vigor como normas de carácter reglamentario.

3. Las disposiciones que desarrollen la presente Ley derogarán, de manera expresa, las normas a que se refiere el apartado anterior.

4. No obstante, lo dispuesto en los apartados anteriores, la Ley de medidas urgentes en materia de órganos de gobierno de las Universidades continuará siendo de aplicación hasta la entrada en vigor de los correspondientes Estatutos.

Por tanto,

Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta Ley Orgánica.

Dada en Palma de Mallorca, a 25 de agosto de 1983.

JUAN CARLOS R.

El Presidente del Gobierno,  
FELIPE GONZÁLEZ MÁRQUEZ

# SENTENCIAS



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
SOBRE LA LEY DE REFORMA UNIVERSITARIA



## SENTENCIA 26/1987, de 27 de febrero, del Tribunal Constitucional

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando 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, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad número 794/1983, interpuesto por doña Margarita Uría Echevarría, Letrada del Ilustre Colegio del Señorío de Vizcaya, en nombre del Gobierno Vasco, contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria. Ha comparecido el Gobierno de la Nación representado por el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### **I. Antecedentes**

1. Por escrito de fecha 30 de noviembre de 1983, doña Margarita Uría Echevarría, Letrada del Ilustre Colegio del Señorío de Vizcaya, en nombre del Gobierno Vasco, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria: cinco 1.b); ocho 4 y 5; doce 1; catorce 3; veintiséis

1 y 2; veintisiete 6; veintiocho; veintinueve 2; treinta y dos; treinta y tres 3, *in fine*; treinta y cuatro 1.3.4 y 5; treinta y cinco 3; treinta y seis 3; treinta y siete 3 y 4; treinta y ocho 3; treinta y nueve; cuarenta y tres 3; cuarenta y cuatro 2; cuarenta y cinco 2 y 4; cuarenta y seis 1; cuarenta y nueve 4; cincuenta y ocho 1b); disposiciones adicionales sexta y octava; disposiciones transitorias tercera y novena; y disposición final tercera.

1) En el fundamento jurídico primero, de carácter procesal, justifica la legitimación del Gobierno Vasco para la interposición del recurso en el artículo 162.1a) de la Constitución y en el artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. La afectación de los preceptos impugnados a la Comunidad Autónoma se produce —dice este fundamento— “tanto por las invasiones competenciales del ámbito de la autonomía universitaria, a cuyo interés no es ajeno el Gobierno Vasco, pues el alcance de la misma afecta al ejercicio de sus potestades, como por las invasiones competenciales de la llamada autonomía política, ex artículo 16 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco”. En el número 2 de este mismo fundamento, relativo a representación y defensa, justifica el cumplimiento de estos requisitos en la forma que determina el artículo 82.2 de la LOTC mediante la correspondiente certificación del Consejero Secretario de la Presidencia del Gobierno Vasco. Y en los números 3 y 4 hace referencia al cumplimiento de los requisitos del acuerdo previo y plazo de interposición del recurso en la forma que determinan los artículos 32.2 y 33 de la LOTC, respectivamente.

2) El fundamento jurídico segundo contiene unas “consideraciones generales” referidas, principalmente, a la conceptualización como un derecho fundamental de la autonomía de las Universidades reconocida por el artículo 27.10 de la Constitución y a la interpretación que, en su criterio, ha de darse al artículo 149.1.30 de la Constitución en relación con el artículo 27.10. De estas “consideraciones generales” derivan las siguientes líneas argumentales de la demanda: a) Que los órganos generales del Estado o de las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de educación no ejercen la totalidad del poder público en razón del principio de autoorganización de las Universidades para el cumplimiento de sus fines propios; b) Que las potestades derivadas de la autonomía de las Universidades serán exclusivas cuando afecten únicamente a intereses universitarios, y en los demás casos cabría, con mayor o menor intensidad, una intervención normativa de los poderes públicos generales o comunitarios; y c) Que en ningún caso será posible “la existencia de controles genéricos e indeterminados”. Y en cuanto al artículo 149.1.30, entiende que la atribución competencial al Estado de las “normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución” tiene un doble sentido teleológico: “debe dictarlas estrictamente a los fines de desarrollar el mandato constitucional de la autonomía universitaria y para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos”.

3) El fundamento jurídico tercero comprende el análisis particular de cada uno de los artículos y disposiciones objeto del recurso cuya numeración ha quedado expuesta al iniciarse este antecedente. La impugnación se realiza principalmente por dos motivos: por regular algunos de los preceptos impugnados materia propia de la autonomía universitaria, y por invadir otros competencias de la Comunidad Autónoma que le corresponden con arreglo al artículo 16 de su Estatuto de Autonomía. Respecto de algunos preceptos, la impugnación sigue la doble línea argumental: o su contenido es propio de la autonomía de las Universidades o, subsidiariamente, correspondería a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En los números 5 a 22 de este fundamento se hacen las alegaciones concretas de los diversos preceptos impugnados —de cuyo contenido nos ocuparemos en los fundamentos jurídicos correspondientes—, con arreglo al siguiente orden:

En el número 5 se impugnan los artículo 5.1b) y 58.1b) relativos a la creación o reconocimiento, respectivamente, de las Universidades públicas o privadas; en los números 6, 7 y 8 se impugna el artículo 8, apartados 4 y 5, concernientes a la creación, modificación y supresión de Departamentos (art. 8.4) y a la dirección de los mismos (art. 8.5); en el número 9 la impugnación está referida al artículo 12.1, que regula el marco de legalidad a que deben ajustarse los Estatutos de las Universidades; el número 10 se dedica a la impugnación del artículo 14.3 sobre la composición del Consejo de Universidades; en el número 11 se impugna el artículo 26.1 sobre la competencia del Gobierno, oído el Consejo de Universidades, para establecer los procedimientos de selección para el ingreso en los Centros universitarios; en los números 12 y 13 se impugna el apartado 2 del mismo artículo 26, sobre acceso a los Centros universitarios; y en el número 14 se impugna el artículo 29.2 relativo a la homologación por el Consejo de Universidades de los planes de estudio a que alude el apartado 1 del mismo precepto.

Todo el número 15 de la demanda, subdividido en diversos apartados, está dedicado a la impugnación de los siguientes preceptos, principalmente referidos al profesorado universitario, de los Títulos V y VI de la Ley: artículo 33.3, *in fine*; artículo 34.1.3.4 y 5; apartado 3 de los artículos 35, 36, 37 y 38; artículo 39.1 y 3; artículo 44.2; artículo 45.2 y 4; artículo 46.1; artículo 49.4, y, finalmente, también en el número 15 de la demanda se impugna la Disposición transitoria novena.

En el número 16 de la demanda se impugna el artículo 37.4, y en el número 17, el artículo 43.3. Finalmente, en los números 18 a 22 se impugnan las Disposiciones adicionales sexta y octava, las Disposiciones transitorias tercera y novena, y la Disposición final tercera.

La demanda termina solicitando la nulidad de todos los artículos y disposiciones recurridos en los términos que resultan de las respectivas impugnaciones.

2. Por providencia de 4 de diciembre de 1983 la Sección Primera del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra diversos preceptos de la Ley 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria; tener por parte, en su nombre y representación, a la Abogada doña Margarita Uría Echevarría y, de conformidad con el artículo 34.1 de la LOTC, dar traslado de la demanda y documentos al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno de la Nación por conducto del Ministerio de Justicia, a fin de que en el plazo de quince días puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen procedentes. Se acordó también la publicación de la interposición del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

El Congreso de los Diputados, por escrito de su Presidente, presentado el 23 de diciembre de 1983, comunicó al Tribunal que no haría uso de sus facultades de personación y formulación de alegaciones, poniendo, no obstante, a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar. El Presidente del Senado, por escrito presentado el 27 de diciembre de 1983, comunicó su personación y ofreció la colaboración de la Cámara a los efectos del artículo 88.1 de la LOTC.

3. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno, tras solicitar y obtener del Tribunal prórroga de ocho días para formular el escrito de alegaciones, presentó el 16 de enero de 1984 su escrito de oposición al recurso.

1) En el fundamento jurídico primero alegó “la falta de legitimación de los recurrentes para impugnar determinados artículos de la Ley objeto del recurso”. A este respecto distingue tres grupos de artículos impugnados: los que “se apoyan exclusivamente en la invasión del contenido esencial de la autonomía universitaria, con independencia de cuanto se refiere a las competencias de la Comunidad Autónoma; los que, con carácter principal, invaden dichas competencias de las Universidades, pero subsidiariamente la competencia correspondería a la Comunidad Autónoma, y finalmente, se refiere a un tercer grupo de preceptos impugnados, “en los que el motivo de inconstitucionalidad que aduce, es, exclusivamente, la invasión de competencias de la Comunidad Autónoma.

El Abogado del Estado entiende que para “las alegaciones de inconstitucionalidad apoyadas en la presunta infracción del contenido esencial de la autonomía universitaria, el Gobierno Vasco carece de la necesaria legitimación, a tenor de lo establecido en el artículo 32.2 de la LOTC, por no afectar a su ámbito propio de autonomía”. La infracción de la autonomía universitaria por el Estado, “si se da —dice el Abogado del Estado—, no produce ninguna compresión, desalojo o reducción del ámbito competencial comunitario, puesto que opera, según la propia premisa, en un campo exclusivo de la disponibilidad de los poderes públicos”.

En conclusión, entiende el representante del Gobierno que “debe ne-

garse la legitimación del Gobierno Vasco para alegar la infracción del ámbito de la autonomía universitaria, como hace en relación con los artículos 8.4, 8.5, 26.2, apartado tercero, de los artículos 35, 36, 37 y 38, 39.3 (referencia a las Comisiones para resolver concursos), 44.2, 45.2, 49.4, 37.4, 43.3, Disposición adicional octava y disposición transitoria novena”.

2) En el fundamento jurídico segundo contesta el Abogado del Estado a las “consideraciones generales” expuestas por el Gobierno Vasco. Entiende que la autonomía de las Universidades está reconocida en el artículo 27.10 de la Constitución como una garantía institucional y no como un derecho fundamental. El “contenido indisponible o núcleo resistente al legislador estriba, por tanto, a diferencia de los derechos fundamentales —añade el Abogado del Estado—, en el respeto a la existencia misma de la institución y a la necesaria aplicación de ciertos principios organizativos”. Estima que, también a diferencia del “núcleo esencial” de los derechos fundamentales, que “el poder conformador de las normas que regulan la institución es mucho mayor como garantía institucional”. En definitiva, es correcto para el representante del Gobierno el artículo 3 de la Ley 11/1983, no impugnado por el recurrente, que corresponde al contenido de la autonomía de las Universidades.

El cuadro general de competencias estatales que reconoce la demanda lo juzga incompleto el Abogado del Estado, y con cita de la Sentencia de este Tribunal 5/1981, de 13 de febrero, asigna mayor amplitud al artículo 149.1.30 de la Constitución “que la que quieren los recurrentes”. Este precepto “aparece estrechamente unido —dice el Abogado del Estado— al artículo 139 de la CE (igualdad de derechos en todo el territorio) y al artículo 27.8 (homologación del sistema educativo)”. Las competencias estatales se extienden a las siguientes, que se determinan en el artículo 149.1 de la Constitución:

“En aplicación del 149.1.1.<sup>a</sup>: condiciones básicas de acceso de los estudiantes a los centros universitarios; condiciones básicas de movilidad y traslado de unas Universidades a otras, tanto de alumnos como de profesores; condiciones generales de permanencia de los estudiantes en los centros universitarios; y régimen disciplinario básico.”

“En ejecución del artículo 149.1.15.<sup>a</sup>: medidas de fomento de la investigación universitaria y de su coordinación con otros centros de investigación científica y técnica extrauniversitaria.”

“En desarrollo del artículo 149.1.18.<sup>a</sup>: aspectos básicos de régimen jurídico de las Universidades; de sus funcionarios docentes y del procedimiento administrativo.”

“Ex artículo 149.1.30.<sup>a</sup>: requisitos para obtener la condición de profesor universitario y sistema básico de selección del profesorado por las Universidades; contenido mínimo indispensable de los planes de estudio; duración mínima de las enseñanzas; y pruebas objetivas mínimas para la obtención de títulos académicos.”

3) Con base en estas competencias estatales impugna el Abogado del Estado, en el fundamento jurídico tercero de sus alegaciones, cada uno de los preceptos recurridos que examina en veintitrés apartados, por el orden con que son impugnados en la demanda, oponiendo a la misma los diferentes aspectos de aquellas competencias que conducen a la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

Solicita por todo ello Sentencia “que declare la plena conformidad a la Constitución de la ley impugnada”.

4. Por providencia del Pleno del Tribunal de 3 de julio de 1986, se acordó, en uso de la facultad que le confiere el artículo 84 de la LOTC, comunicar a los comparecidos en el proceso “la eventual existencia de un motivo de inconstitucionalidad que pudiera ser relevante para la decisión, consistente en la posible violación del artículo 27.10 de la Constitución por los artículos 14.3 y 39 de la Ley Orgánica 11/1983, de 28 de agosto, de Reforma Universitaria; y conceder un plazo común de diez días a dichos comparecidos para que formulen las alegaciones que estimen convenientes sobre el citado motivo, con referencia a los artículos mencionados de la Ley recurrida o a otros de ésta a los que pudiera aplicarse por vía de conexión o consecuencia”.

La representación del Gobierno Vasco por escrito de 18 de julio de 1986, evacuando el trámite conferido, hizo constar que el artículo 14.3 “disminuye, por las razones que quedaron expuestas en el escrito de interposición del recurso, la capacidad normativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, pero no considera que el citado precepto disminuya el ámbito de autonomía que a la Universidad reconoce el artículo 27.10 de la Constitución. En relación con el artículo 39 se remite a las alegaciones expuestas en el recurso y “con excepción del sistema de pruebas, que es el concurso de méritos, recogido en el apartado 3 de dicho artículo, que sí restringe la capacidad de opción en un ámbito propio de la autonomía universitaria, esta representación considera que el resto de la cuestión se centra en la inconstitucionalidad del precepto por la invasión de competencias de la Comunidad Autónoma”.

El Abogado del Estado, por escrito de 19 de julio de 1986, insiste en las “consideraciones generales” expuestas en su escrito de oposición al recurso y, principalmente, en que por ser la autonomía universitaria una garantía institucional que aparece unida a la libertad de cátedra y que “se predica respecto a los poderes públicos (no con respecto a la sociedad)”, entiende que, “en tal sentido, la composición del Consejo social y sus competencias nunca podrían vulnerar la autonomía así considerada (salvo un manifiesto exceso de las mismas que vaciara de contenido a la institución o la imposibilitara o perjudicara para el cumplimiento de sus fines). Y, en todo caso —añade el Abogado del Estado—, los actos concretos de tal Consejo siempre serían fiscalizables en vía jurisdiccional ordinaria. Por lo demás, la

existencia de este órgano responde al principio participativo que resulta de la propia Constitución (arts. 9.2, 23.1 y 27.5)".

El Abogado del Estado solicita, insistiendo en el suplico de su escrito de impugnación, "sentencia por la que se desestime el presente recurso de inconstitucionalidad, declarando la conformidad íntegra de la Ley impugnada a la Constitución".

5. Por renuncia del Magistrado inicialmente designado Ponente en este recurso por turno automático, don Angel Latorre Segura, tras no admitir el Pleno su propuesta en relación con los artículos 8.4 y 14.3 de la LRU que él estimaba deberían ser declarados inconstitucionales, el señor Presidente admitió la renuncia, y por resolución de 3 de noviembre de 1986, en uso de las facultades que le confiere el artículo 206 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con el artículo 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, designó nuevo Ponente para la redacción de la Sentencia al Magistrado don Fernando García-Mon González-Regueral.

6. Por providencia del Pleno del día 19 de febrero de 1987, se señaló para deliberación y votación de la Sentencia del presente recurso el día 26 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Distingue el Abogado del Estado en su escrito de oposición al recurso, los preceptos impugnados en razón de supuestas vulneraciones al contenido esencial de la autonomía de las Universidades reconocido en el artículo 27.10 de la Constitución, de aquellos otros artículos cuya impugnación se basa en presuntas violaciones del orden de competencias establecido por la Constitución y por el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV). Apoyándose en esta distinción y en lo dispuesto por el artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), entiende el Abogado del Estado que el Gobierno Vasco no está legitimado para más impugnaciones que las que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía y que, por tanto, no lo está para denunciar las infracciones que excedan del marco de su competencia autonómica en esta materia. Alega por ello la excepción de falta de legitimación del Gobierno Vasco para la impugnación de determinados preceptos que realiza "con independencia de cuanto se refiere a la Comunidad Autónoma".

La excepción, aunque no referida a todos los preceptos impugnados, ha de tratarse con carácter previo porque su estimación eliminaría del recurso los siguientes artículos a que la excepción se refiere: 8.4; 8.5; 26.2; apartado 3.º de los artículos 35, 36, 37 y 38; 39.3; 44.2; 45.2; 49.4; 37.4; 43.3, Disposición adicional octava y Disposición transitoria novena. Para que el Gobierno Vasco pudiera impugnar estos preceptos, entiende el

Abogado del Estado, habrían de tener una conexión concreta con las competencias que el artículo 16 del EAPV atribuye a la Comunidad Autónoma; pero no basta, en su criterio, una conexión abstracta que no produzca o pueda producir consecuencias efectivas en el ejercicio de aquellas competencias.

La excepción ha de ser rechazada. La legitimación genérica que el artículo 162.1.a) de la Constitución confiere a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad se concreta en el artículo 32.2 de la LOTC a las leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado “que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía”; pero esta concreción no puede producir una nueva reducción de la legitimación de las Comunidades Autónomas que no está justificada por el texto del artículo 32.2 ni por otras consideraciones, según ha declarado ya este Tribunal. En efecto, en la Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre, se dice lo siguiente sobre la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad:

“... se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que, evidentemente, se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas del Estado. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito propio de autonomía, es, simplemente, el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional.”

La aplicación de esta doctrina al presente recurso resulta de la competencia que en materia de enseñanza “en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades” y, por tanto —ocioso es decirlo—, en el nivel universitario, atribuye al País Vasco el artículo 16 de su Estatuto. La Ley de Reforma Universitaria (LRU), objeto del recurso, incide, pues, en el ámbito propio de su autonomía, y ello legitima al Gobierno Vasco para la interposición del recurso, tanto en defensa de su propia competencia en la materia, cuanto en la depuración objetiva del orden jurídico que la regula. Porque no es posible depurar la legalidad reguladora de una institución, de las Universidades en este caso, desconectando —como pretende el Abogado del Estado mediante esta excepción— la que ha de cumplir cada uno de los órganos que ostentan competencias sobre su

ordenación. Es el conjunto de todas sus normas —estatales, autonómicas y propias de la autonomía universitaria— y su relación entre ellas lo que ha de conformar la legalidad de la Institución en cuya defensa no caben distinciones competenciales.

Procede, pues, desestimar la excepción, propuesta por el Abogado del Estado, de falta de legitimación del Gobierno Vasco para la interposición de este recurso respecto a los preceptos expresados de la Ley impugnada.

2. La representación del Gobierno Vasco y la del Estado, en el apartado segundo de sus escritos, exponen unas consideraciones generales o argumentación genérica que, sin referencia concreta a ninguno de los preceptos impugnados, marcan la línea y el sentido de los razonamientos que tienen después su natural proyección y reflejo en las posiciones de impugnación y defensa que, respectivamente, adoptan frente a los artículos de la Ley impugnada que son objeto del recurso.

a) La primera de estas consideraciones generales que formula el Gobierno Vasco hace referencia a la debatida cuestión de si la autonomía de las Universidades reconocida por el artículo 27.10 de la Constitución es un derecho fundamental o una garantía institucional. Se inclina por lo primero —derecho fundamental— y extrae de ello una consecuencia clara: que la Ley debe respetar su “contenido esencial”. Si bien de la configuración de la Universidad como un servicio público “resulta ya —dice el Gobierno Vasco— una limitación de dicho derecho que no es sólo resultado de la ley, sino de su congruencia con otros derechos fundamentales del ciudadano y del interés general”. Afirma que, en todo caso, como entiende la doctrina que cita, la autonomía universitaria significa: “que los órganos generales del Estado o los de las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de educación, no ejercen la totalidad del poder público”; que “el contenido de las potestades de la Universidad será exclusivo cuando afecte a interés exclusivamente universitario, el propio interés de la Universidad, contenido que es indisponible por el legislador”, aunque en lo demás cabrá, con mayor o menor intensidad, “una intervención normativa de los poderes públicos generales o comunitarios”; y que “en ningún caso será posible la existencia de controles genéricos o indeterminados”.

b) En segundo lugar, y también desde este plano de las consideraciones generales, afronta el Gobierno Vasco el tema del reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, sin excluir, naturalmente, las propias de la Universidad a las que se ha referido previamente en los términos expuestos en el apartado anterior.

Para el Gobierno Vasco, la fórmula “en los términos que la Ley establece” con que el artículo 27.10 de la Constitución reconoce la autonomía universitaria no remite con exclusividad a la ley objeto de este recurso, sino que remite “al bloque de constitucionalidad”. Y partiendo de esta premisa reconoce o acepta el Gobierno Vasco la competencia exclusiva del Estado sobre las siguientes materias: “a) la regulación de las condicio-

nes básicas que garanticen la igualdad de derechos y deberes constitucionales de todos los españoles (art. 149.1.1 CE); b) las bases del régimen jurídico de la Universidad (art. 149.1.18 CE), y c) la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, y las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia (art. 149.1.30 CE).

A continuación, la representación del Gobierno Vasco centra su argumentación en la interpretación que ha de darse a la última parte del artículo 149.1.30 de la Constitución, por entender que lo relativo a las demás competencias “ocupa un discreto lugar en el índice de materias reguladas por la LORU”. La atribución competencial al Estado que hace el artículo 149.1.30 de la Constitución sobre “normas básicas para el desarrollo del artículo 27” tiene un doble sentido teleológico: debe dictarlas para desarrollar el mandato constitucional de la autonomía universitaria y para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos. Las expresiones literales utilizadas por el legislador constituyente configuran una competencia del Estado, a juicio del Gobierno Vasco, limitativa y restrictiva respecto de la enseñanza universitaria que “puede entrar en claro contraste con el Estatuto de Autonomía para el País Vasco”. Y así, sobre la base de esta interpretación del artículo 149.1.30 en relación con el 27.10 de la Constitución, entra el recurso en los razonamientos correspondientes a cada uno de los preceptos impugnados.

3. El Abogado del Estado en sus consideraciones generales sobre la autonomía universitaria, siguiendo el mismo orden expuesto por la representación del Gobierno Vasco, no las contradice totalmente, sino que las desarrolla con distinta significación y alcance:

a) Entiende que la autonomía universitaria —y aquí radica la principal diferencia—, más que como un derecho fundamental cuyo “contenido esencial” deba ser el parámetro de la constitucionalidad de su regulación, debe examinarse preferentemente desde el punto de vista de la garantía institucional admitido por este Tribunal en los términos que reproduce la Sentencia de 28 de julio de 1981. Con base en esta Sentencia y en la doctrina científica que cita, llega a las siguientes conclusiones: que comporta autonomía la existencia misma de la Universidad; que ésta ha de contar con órganos representativos de la comunidad universitaria —Universidad y Comunidad—, encargados de gestionar los intereses propios de la institución; que para gestionar esos intereses ha de disponer de potestades administrativas; y que, en fin, esas potestades han de ejercerse “sin sujeción a controles genéricos o indeterminados de legalidad ni a ningún control de oportunidad”. El núcleo resistente al legislador, o contenido indisponible de la autonomía universitaria, se reduce, desde este ángulo de la garantía institucional, al “respeto a la existencia misma de la institución y a la necesaria aplicación de ciertos principios organizativos”.

Es, pues, “mucho mayor” como garantía institucional que como derecho fundamental “el poder conformador de las normas que regulan la institución”; y ello deriva también, a juicio del Abogado del Estado, “de la expresa regulación constitucional que arbitra amplios poderes del legislador”.

Pero lo cierto es que, pese a esa diferencia cuantitativa que razona el Abogado del Estado, llega a conclusiones similares a las expuestas por el Gobierno Vasco: no ve inconveniente en partir del concepto de autonomía que cita la demanda, carga el acento de la autonomía universitaria en la libertad de cátedra ya que la actividad fundamental de la Universidad es la enseñanza y la investigación, y la libertad científica no se agota en el derecho del profesor a rechazar injerencias extrañas, sino que requiere que la propia estructura del establecimiento científico haga imposibles tales injerencias. Bajo estas ideas y señalando unos límites a la autonomía universitaria que nadie discute, derivados del principio constitucional de igualdad (de acceso al estudio, a la docencia y la investigación), de la existencia de un sistema universitario nacional que impone instancias coordinadoras y de la financiación del servicio, “aunque se deba reconocer, como propone la doctrina, la autonomía del gasto”, llega, en definitiva, a la conclusión de estimar plenamente correcto el artículo tercero de la LRU que enumera el contenido de lo que comprende la autonomía de las Universidades, cuyo precepto, no recurrido, debe entenderse por tanto admitido también por el Gobierno Vasco.

b) En cuanto al reparto de competencias, el Abogado del Estado discrepa de la interpretación que el Gobierno Vasco da al artículo 149.1.30 de la Constitución en relación con el artículo 27 y ensancha el poder normativo del Estado en esta materia, no sólo a través de una interpretación más amplia o menos limitada del artículo 149.1.30, sino también comprensiva de otras competencias exclusivas que le atribuye la Constitución en los artículos 149.1.1, 149.1.15, 149.1.18, 27.8 y 139.1. Apoyándose en estos preceptos constitucionales y en la doctrina de la Sentencia de este Tribunal 5/1981, de 13 de febrero, razona, frente al criterio restrictivo y limitativo con que el Gobierno Vasco interpreta el artículo 149.1.30, la mayor amplitud del poder normativo del Estado que justifica la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

Señala, en fin, tras una crítica de la argumentación del Gobierno Vasco, que la limitación del desarrollo normativo y la ejecución de la ley estatal vienen impuestas en esta materia por la propia autonomía universitaria más que por las competencias de las Comunidades Autónomas, que no puede tener en este caso la entidad que otros supuestos, como, por ejemplo, en materia de educación y enseñanza no universitarias. Y termina enumerando las competencias del Estado derivadas de los artículos de la Constitución anteriormente citados para anunciar que con base en ellos defenderá en concreto la constitucionalidad de los preceptos de la LRU objeto del recurso.

4. Como resulta de lo expuesto en los fundamentos jurídicos precedentes, que recogen las consideraciones generales formuladas por las partes en sus respectivos escritos, hay puntos de coincidencia entre ellas que permiten relativizar la importancia de las discrepancias que plantean. Es natural que sea así porque el fundamento y justificación de la autonomía universitaria que el artículo 27.10 de la Constitución reconoce está, y en ello hay conformidad de las partes, 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, según resulta del tenor literal del artículo 27.10 (se reconoce la autonomía “de las Universidades”) y del artículo 3.1 de la LRU (“las Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre ellas”).

Consecuencia importante de las coincidencias que en puntos esenciales mantienen las partes es que haya de prescindirse en el recurso de numerosos preceptos de la LRU que no han sido impugnados por el Gobierno Vasco, y entre ellos todos los integrantes del título preliminar que condensa aquel núcleo esencial de la autonomía universitaria que ambas partes, desde sus respectivas posiciones y competencias, pretenden salvaguardar.

Pese a estas coincidencias, hay dos puntos en que las diferencias se acentúan: el relativo a la conceptualización de la autonomía universitaria como derecho fundamental o como garantía institucional, y el concerniente a la interpretación que haya de darse al artículo 149.1.30 de la Constitución.

a) Respecto del primer punto, cuyo interés no es sólo teórico, puesto que de una u otra conceptualización derivan importantes consecuencias que las partes destacan, quizá con exceso, para justificar sus respectivas posiciones, 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. 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

reconoscibles para la imagen que de la misma tiene la consciencia 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 establezca” (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.

Ahora bien, 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 derecho fundamental por su reconocimiento en la Sección 1.<sup>a</sup> del Capítulo segundo del Título I, por los términos utilizados en la redacción del precepto, por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario que llevaron a esa conceptualización y por su fundamento en la libertad académica que proclama la propia LRU.

La ubicación de la autonomía universitaria entre los derechos fundamentales es una realidad de la que es preciso partir para determinar su concepto y el alcance que le atribuye la Constitución. Es cierto que no todo lo regulado en los artículos 14 a 29 constituyen derechos fundamentales y que en el propio artículo 27 hay apartados —el 8, por ejemplo— que no responden a tal concepto. Pero allí donde, dentro de la Sección 1.<sup>a</sup>, se reconozca 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 constituyente, que en otros preceptos de la Constitución se remite a los derechos fundamentales por su colocación sistemática en la misma [arts. 53.2 y 161.1.b) para dotarlos de especial protección, no podía desconocer la significación de ese encuadramiento. Mas no es sólo el marco constitucional en que se sitúa la autonomía universitaria lo que conduce a su consideración como derecho fundamental, sino que hay otros argumentos que avalan la misma conclusión:

El sentido gramatical de las palabras con que se enuncia —“se reconoce”— es más propio de la proclamación de un derecho que del establecimiento de una garantía. Y esta interpretación se refuerza a través de la evolución del texto constitucional en las Cortes Constituyentes. En el anteproyecto de la Constitución el artículo 28.10 (equivalente al actual 27.10) estaba redactado en la siguiente forma: “La ley regulará la autonomía de las Universidades.” Esta redacción inicial se modificó en virtud de determinadas enmiendas para dar paso a la redacción actual, cuya justificación para algunos de los enmendantes (Minoría Catalana y UCD) fue la siguiente:

“En la redacción del anteproyecto la autonomía de las Universidades no se reconoce como un derecho y queda sim-

plemente supeditada a la medida en que quiera reconocerse por ley. Esto nos parece un grave inconveniente que debe ser enmendado en el debate de la Comisión.”

Esta breve referencia a la elaboración del artículo 27.10 pone de manifiesto que los constituyentes tuvieron plena conciencia del alcance que suponía el reconocimiento de la autonomía de las Universidades como un derecho.

Finalmente, a la misma conclusión conduce la consideración del fundamento y sentido de la autonomía universitaria. Como dice la propia Ley de Reforma Universitaria en su preámbulo y en su articulado (art. 2.1, no impugnado) y es opinión común entre los estudiosos del tema, la autonomía universitaria tiene como justificación asegurar el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza y de investigación. 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. 1.2a) 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.

Hay, pues, un “contenido esencial” de la autonomía universitaria que está formado por todos los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica. En el artículo 3.2 de la LRU se enumeran las potestades que comprende y que, en términos generales, coinciden con las habitualmente asignadas a la autonomía universitaria. Por tanto y dado que lo impugnado por supuesta vulneración del contenido esencial de dicha autonomía se dirige a preceptos concretos y no a la descripción general que recoge la ley, habrá de ser en el análisis de cada precepto impugnado por esta razón donde se examine si se da o no la infracción denunciada. Conviene, sin embargo, dejar fijado desde este momento un criterio fundamental para el enjuiciamiento de los preceptos impugnados por este motivo. El artículo 27.10 de la Constitución reconoce la autonomía universitaria “en los términos que la ley establezca”. La ley regulará, por tanto, la autonomía universitaria en la forma que el legislador estime más conveniente, dentro del marco de la Constitución y del respeto a su contenido esencial en particular; y al analizar la impugnación de un precepto desde este punto de vista, lo que habrá de determinarse primordialmente es si se invade o no ese contenido esencial, sin que sea necesario justificar la competencia del legislador.

Naturalmente que esta conceptualización como derecho fundamental con que se configura la autonomía univérsitaria no excluye las limitaciones que al mismo imponen otros derechos fundamentales (como es de igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación) o la existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras; ni tampoco las limitaciones propias del servicio público que desempeña y que pone de relieve el legislador en las primeras palabras del artículo 1 de la LRU. Mas aunque la doten de peculiaridades que han de proyectarse en su regulación, ni aquellas limitaciones ni su configuración como servicio público desvirtúan su carácter de derecho fundamental con que ha sido configurada en la Constitución para convertirla en una “simple garantía institucional”, como dice el Abogado del Estado, pretendiendo con ello que es “mucho mayor el poder conformador de las normas que regulan la institución”. El derecho fundamental no afecta al poder normativo en mayor medida que el respeto a su contenido esencial que impone el artículo 53.1 de la Constitución, perfectamente compatible con el servicio público que desempeña.

b) La interpretación del artículo 149.1.30 de la Constitución origina también discrepancias que exponen con énfasis una y otra parte. No obstante, hay que aclarar que la mayor restricción que en la interpretación de ese precepto patrocina la representación del Gobierno Vasco deriva de que, en su criterio, dicho artículo debe limitarse a estos dos fines: a desarrollar el mandato constitucional de la autonomía universitaria contenido en el artículo 27.10 y a garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. Pero reconoce, naturalmente, que la remisión “a los términos que la ley establezca” que el artículo 27 efectúa, no se agota con esta ley, sino que comprende otras competencias exclusivas del Estado que reconoce y admite; mas como lo relativo a las restantes competencias ocupa un lugar secundario en esta ley, la impugnación de los preceptos recurridos se centra en esa interpretación restrictiva del artículo 149.1.30.

No puede admitirse este criterio de basar la línea argumental de las impugnaciones en un precepto aislado e incluso fragmentado de la Constitución (al segundo inciso del art. 149.1.30 se refiere concretamente la representación del Gobierno Vasco). Habrá de ser el conjunto armónico de los artículos que forman el “bloque de constitucionalidad” en esta materia lo que se tenga en cuenta para enjuiciar en cada caso las impugnaciones que se formulan a la LRU. Lo contrario significaría un enfoque parcial del problema que por sí mismo se descalifica.

5. La adecuación de la LRU al reparto de competencias diseñado en esta materia por la Constitución es la línea argumental que conviene dejar más precisamente fijada en estas consideraciones generales, porque en ese tema confluyen en definitiva los razonamientos de una y otra parte en defensa de sus posiciones. La división de los preceptos impugnados a que

se refería el Abogado del Estado para formular la excepción rechazada en el fundamento jurídico primero partía de distinguir los que se impugnaban por vulnerar las competencias de la autonomía universitaria de los que se recurrían por invadir el Estado competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma. Es decir, en el fondo no hay más problema que exigir a la LRU que respete en su triple dimensión el reparto de competencias que constitucionalmente corresponden: a la Universidad en razón de su autonomía, al País Vasco en virtud del artículo 16 de su Estatuto y al Estado.

Naturalmente que para fijar este reparto de competencias no hay que aislar —como ya hemos dicho— uno o varios preceptos constitucionales y extraer consecuencias parciales de los mismos; para decirlo con palabras de este Tribunal en su Sentencia 27/1981, de 20 de julio, “los principios constitucionales no son compartimentos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico”. En el mismo sentido se ha pronunciado en la Sentencia 63/1982, de 20 de octubre, y más recientemente en la de 6 de noviembre de 1986, según la cual “la unidad de la Constitución no toleraría que una de sus disposiciones se desvirtuara íntegramente por lo establecido en otra”. La distribución de competencias ha de resultar, pues, del conjunto armónico de los preceptos constitucionales en relación, por lo que a este recurso se refiere, con el “contenido esencial” de su autonomía para las universidades (art. 27.10 de la CE) y en relación con el artículo 16 de su Estatuto para el País Vasco (art. 149.3).

Sobre el reparto de competencias la representación del Gobierno Vasco comienza por decir que la fórmula del artículo 27.10 de la Constitución que “reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca”, no remite con exclusividad a la ley recurrida, pues ha de entenderse hecha también la remisión al Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) que establece “un elemento nuevo de indisponibilidad”. Es evidente que la LRU ha de respetar —como ya hemos dicho— el orden competencial establecido en la Constitución y en el EAPV, y la vulneración de éste puede fundamentar una declaración de inconstitucionalidad (art. 28.1 de la LOTC). Reconoce y acepta la representación del Gobierno Vasco como competencias exclusivas del Estado relevantes para el presente recurso los siguientes: a) la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de derechos y deberes de todos los españoles (art. 149.1.1 de la Constitución); b) las bases del régimen jurídico de la Universidad (art. 149.1.18); y c) la regulación de las condiciones de obtención y expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia (art. 149.1.30).

Por su parte, el Abogado del Estado estima incompleto, como lo es

ciertamente, el cuadro general de competencias descrito en la demanda y, citando la Sentencia de este Tribunal 5/1981, de 13 de febrero, interpreta con “mucha mayor amplitud” que la que quiere darle el recurso el artículo 149.1.30, e incluye entre las competencias exclusivas del Estado las relativas a las “figuras centrales del sistema educativo, cuya homologación impone el artículo 27.8 de la Constitución” (fundamento jurídico 23 de la citada Sentencia), así como todo lo concerniente a los órganos de gobierno de los centros y sus competencias, lo que constituye “el marco institucional de la escuela pública, pieza clave del sistema educativo”. Todo ello son —según el Abogado del Estado— “normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución (art. 149.1.30 de la misma), estableciendo condiciones básicas para el ejercicio de los derechos fundamentales...” (fundamento jurídico 25).

No es preciso señalar ahora con detenimiento, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, los preceptos constitucionales determinantes de la competencia del Estado en materia universitaria, porque el enfoque en materia de competencia estatal, ha de ser, con carácter general, el inverso: no hay más límites a tal competencia que los que la Constitución y, en su desarrollo, los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas, a las que hay que añadir, por lo que a las Universidades se refiere, las competencias inherentes a su autonomía reconocida en el artículo 27.10.

Partiendo de las consideraciones generales expuestas, pasamos a examinar los preceptos de la LRU que han sido impugnados.

6. La impugnación de los artículos 5.<sup>º</sup>.1.b) y 58.1.b) de la LRU, relativos a la creación o reconocimiento, respectivamente, de Universidades públicas o privadas “por la ley de las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno, de acuerdo con el Consejo de Gobierno de la Comunidad en cuyo territorio haya de establecerse”, se funda en la supuesta vulneración del artículo 16 del EAPV por estar comprendida tal materia en la competencia plena que dicho precepto atribuye a la Comunidad Autónoma. Sin embargo, no se desconoce en estos artículos dicha competencia de la Comunidad Autónoma. Al contrario, en el apartado a) de los mismos se reconoce expresamente la competencia de creación o reconocimiento de Universidades a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma. La competencia del artículo 16 del EAPV se respeta escrupulosamente en los términos que en el mismo se señalan: “... sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30 de la misma...”. No hay, pues, ni invasión de las competencias autonómicas que se dejan a salvo en los mismos preceptos de la LRU ni atribución de otras que no estén previstas en el propio artículo 16 del EAPV.

No contienen los preceptos impugnados una facultad de ejecución o desarrollo legislativo que pueda encuadrarse en el artículo 16 del Estatuto

como competencia exclusiva del Gobierno Vasco; lo que con ellos se pretende es que mediante la posibilidad de crear o reconocer Universidades pueda el Estado, respetando análoga potestad en las Comunidades que la hayan asumido, servir, en su caso, las necesidades de programación de la enseñanza universitaria (art. 149.1.30 en relación con el 27.5 de la Constitución) y cumplir la obligación de “fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica” (art. 149.1.15). En el hecho de que no invade las competencias del artículo 16 del EAPV, principalmente, y también en títulos competenciales específicos y propios, está la clara justificación constitucional de estos preceptos.

7. Del artículo 8 se impugnan la parte final del número 4 y el número 5.

a) Del número 4 se recurre lo relativo a la facultad atribuida al Gobierno para dictar normas básicas, a propuesta del Consejo de Universidades, relativas a la creación, modificación y supresión de los Departamentos. No se ataca, pues, la organización de las Universidades en Departamentos que establece el artículo 7 de la LRU, ni su organización y funciones en los términos de los números 1, 2 y 3 del artículo 8. El reproche del número 4 se hace por entenderlo contrario al contenido esencial de la autonomía universitaria. Interpretando el número 4 del artículo 8 fuera del contexto del propio precepto en sus números 1, 2 y 3 y de la primera parte del mismo número 4, desconectado también del artículo que le precede y de lo que reconoce y dispone la misma ley en sus artículos 2 y 3, que justifican y respetan el contenido esencial de la autonomía universitaria, podría entenderse que vulnera la autonomía universitaria pese al carácter básico con que los artículos 7 y 8.1 configuran estas normas concernientes a los Departamentos. Pero no es posible llegar a la interpretación de una norma a través de su fragmentación, aislando e interpretando literalmente una parte tan sólo de su contenido. A ello nos hemos referido en los fundamentos jurídicos 4.º y 5.º al tratar de la interpretación del artículo 149.1.30 de la Constitución y a lo allí expuesto no hay más que añadir que esa forma de interpretación de las normas es contraria a las reglas del artículo 3.º del Código Civil por romper el contexto del propio precepto y de la ley en que está inserto y por contrariar el espíritu y finalidad de ésta.

Respetando estas reglas de hermenéutica, ha de llegarse a la conclusión de que las “normas básicas” a que se refiere la última parte del número 4 del artículo 8 no responden a otras finalidades que las de “homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes”, a que se refiere el artículo 27.8 de la Constitución, o a la coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15); pero, en ningún caso, ha de entenderse como una injerencia contraria a lo dispuesto en el mismo precepto y que se interfiera en los Estatutos de cada Universidad, cuya elaboración corresponde a las mismas, o en las demás funciones que el

artículo 3 de la LRU atribuye a las Universidades en garantía de la libertad académica que proclama el artículo 2.

Por tanto, las normas básicas a que se refiere el artículo 8.4, *in fine*, de la LRU no podrán, por exceso de concreción o por amplitud en su contenido, reducir injustificadamente el “régimen de autonomía” organizativa de cada Universidad para configurar sus respectivos Departamentos, pues si éstos son “los órganos básicos encargados de organizar y desarrollar la investigación y las enseñanzas” (art. 8.1 LRU, no impugnado), y, al mismo tiempo, la autonomía de cada Universidad comprende “la elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación” [art. 3.2.f) y g) de la LRU], es indudable que su creación, modificación y supresión, y, en definitiva, la configuración de su contenido debe quedar reservada a la decisión autónoma de cada Universidad, sin que las “normas básicas” puedan reducir la capacidad de autogobierno de cada Universidad más allá de lo necesario para garantizar la estructura departamental establecida en los apartados anteriores del mismo artículo 8. Las normas básicas tendentes a garantizar en este punto la homologación del sistema y la coordinación general de la investigación (arts. 27.8 y 149.1.15 de la CE) están ya incluidas, en no pequeña medida, en los artículos 7 y 8.1 y 2 de la LRU, que constituye así el vehículo adecuado para el establecimiento de las bases, como para un contexto no idéntico, pero semejante, ha declarado este Tribunal. Fuera de lo que en tales preceptos legales se contiene, es admisible reconocer al Gobierno de la Nación la posibilidad de establecer otras normas básicas con la misma finalidad, pero tales normas deben contener un elevado margen de flexibilidad, de modo tal 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. Decisión que para ser autónoma ha de poder optar entre márgenes reales y no ficticios, amplios y no residuales, y, sobre todo, flexibles o adaptables a las características propias de cada Universidad, pues siendo éstas tan diferentes entre sí, unas normas básicas rígidas en su contenido podrían incluso ser materialmente inaplicables en Universidades que no se ajustaran por su número de profesores o de áreas de conocimiento al modelo resultante de tales normas.

Así entendido, el inciso impugnado del apartado 4 del artículo 8 no es contrario a la Constitución.

b) La impugnación del número 5 del artículo 8, que establece que “la dirección de cada Departamento corresponderá a uno de sus catedráticos y, de no haber candidato de esa categoría, a uno de sus profesores titulares”, se funda por el Gobierno Vasco en que tal disposición invade la autonomía universitaria, pues ésta comprende el derecho a nombrar director de Departamento al profesor que la Universidad considere más apto, sea cual fuere su categoría profesional. También afirma el Gobierno Vasco

que la distinción entre catedráticos y profesores titulares recogida en el inciso recurrido vulnera el artículo 14 de la Constitución al establecer una desigualdad de trato entre los dos tipos de profesores a los que el artículo 33 de la LRU equipara en capacidad docente e investigadora. Este último argumento no es admisible. La preferencia para ciertas funciones universitarias de los catedráticos sobre los profesores titulares se justifica porque el acceso a aquella categoría requiere pruebas de aptitud distintas de las exigidas para ser profesor titular, por lo que la situación de unos y otros no es idéntica, siendo, por otra parte, la cátedra la culminación de la carrera universitaria.

El argumento basado en la autonomía universitaria, que es el principalmente aducido por el Gobierno Vasco, merece más atención. Es cierto que en un régimen ideal de autonomía universitaria la elección de directores de Departamento debería corresponder con amplia libertad a las Universidades, ya que los departamentos son el centro de la “articulación y coordinación de las enseñanzas y de las actividades investigadoras de las Universidades” (art. 8-3 LRU), y la libertad para esas actividades es precisamente la justificación última de la autonomía universitaria, por lo que debería corresponder a cada Universidad la designación de los responsables de esas tareas sin injerencia de los poderes públicos estatales o autonómicos. Sin embargo, el hecho de que el profesorado de la Universidad española esté constituido fundamentalmente por funcionarios, sometidos al régimen estatutario a que se remite el artículo 149.1.18 de la Constitución, explica la exigencia de que los directores de Departamento sean profesores, a ser posible, de la máxima categoría y ello no vulnera el contenido esencial de la autonomía universitaria, toda vez que la elección puede recaer en cualquier Catedrático o, en su caso, Profesor titular del Departamento. En consecuencia, no puede estimarse la pretendida inconstitucionalidad del apartado 5.º del artículo 8 de la LRU.

8. Se impugna el artículo 12.1 de la LRU porque, según el recurso, no respeta el orden de competencias de la Comunidad Autónoma. El precepto impugnado dice: “Las Universidades elaborarán sus Estatutos y, si se ajustan a lo establecido en la presente ley, serán aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente.” Echa de menos el Gobierno Vasco que en el marco de legalidad exigido para su aprobación no se incluyan también las normas que haya podido aprobar la Comunidad en el ámbito de sus competencias. El reproche se apoya también, en este caso, en una interpretación que aísla la norma recurrida del resto de la ley, olvidando que, según el artículo 6 de la misma: “Las Universidades se regirán por la presente ley, por las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias y por sus Estatutos.” Por tanto, cuando el precepto impugnado refiere el control de legalidad “a la presente ley”, no excluye ninguno de sus artículos, y lo dispuesto en el 6 está claramente incluido en el

control del artículo 12.1, sin que resulte necesaria ninguna otra referencia a las normas estatales o autonómicas reguladoras de las Universidades. Todas ellas han de respetarse en los Estatutos y a todas se extiende el control de legalidad para su aprobación por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

9. El Gobierno Vasco impugna el artículo 14.3 de la LRU, que regula la composición del Consejo Social, por estimar que invade las competencias que le corresponden con arreglo al artículo 16 del EAPV. Admite expresamente su existencia y lo dispuesto respecto del mismo en los números 1, 2 y 4 del artículo 14; pero entiende que tanto la proporción de las partes que lo componen como la necesidad de que en todo caso participen representantes de sindicatos y asociaciones empresariales, conforme dispone el número 3, son cuestiones cuya determinación, precisamente por tratarse del órgano de participación de la sociedad en las Universidades, debe corresponder a la Comunidad Autónoma “sin ninguna limitación estatal”. Se funda para ello, con independencia de que sea o no acertado lo previsto por la ley, en la interpretación restrictiva que ha de darse al artículo 149.1.30 de la Constitución a que ya nos hemos referido en las consideraciones generales.

El Abogado del Estado, partiendo de que no se discute existencia del Consejo Social y de que éste constituye “un órgano básico” de las Universidades, estima que ha de responder a una composición homogénea en todas ellas, que es lo que, en definitiva, se determina en el precepto impugnado.

El Pleno del Tribunal entendió, conforme se recoge en los antecedentes, que el problema podía afectar también a la autonomía universitaria, y en el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 84 de la LOTC otorgó a las partes el trámite previsto en el mismo sobre “la eventual existencia de un motivo de inconstitucionalidad que pudiera ser relevante para la decisión, consistente en la posible violación del artículo 27.10 de la Constitución por los artículos 14.3 y 39 de la LRU”.

El tema objeto de esta impugnación ha de contemplarse, pues, desde una doble perspectiva: si el artículo 14.3 invade o no competencias de la Comunidad Autónoma, que es lo planteado en el recurso; y si ese mismo precepto y la función que al Consejo Social atribuye el artículo 39.1 lesiona la autonomía universitaria reconocida por el artículo 27.10 de la Constitución.

a) Abordamos, en primer lugar, la cuestión desde este ángulo de la autonomía universitaria, porque si bien es cierto que desde esta vertiente no ha sido impugnado el artículo 14.3 por las partes en sus escritos presentados con motivo del trámite del artículo 84 de la LOTC, ello no impide, con arreglo al artículo 39.2 de esta ley, la depuración de su constitucionalidad por motivos distintos a los alegados por las partes. La LRU, en cumplimiento de la participación que a otros sectores de la sociedad co-

rresponde constitucionalmente en los centros docentes, diseña un modelo organizativo que comprende, entre otros órganos previstos en el artículo 13, el Consejo Social como “órgano de participación de la sociedad en la Universidad” (artículo 14.1). Su composición se determina en el número 3 del artículo 14, distinguiendo la representación de la comunidad universitaria, cuya participación será de dos quintas partes, de la correspondiente a los intereses sociales a la que se asignan las tres quintas partes restantes. Se establece, pues, el Consejo Social con una participación mayoritaria de los intereses sociales, que queda expresamente garantizada al disponer el apartado b) del mismo precepto que “ninguno de los representantes a que alude este párrafo (de los intereses sociales) podrá ser miembro de la comunidad universitaria”.

En principio nada puede objetarse a esta composición del Consejo Social, pues es la opción elegida por el legislador. Sin embargo, la representación minoritaria, que en su composición corresponde a la comunidad universitaria que queda por ello subordinada a la representación social, impide que se atribuyan al Consejo Social decisiones propias de la autonomía universitaria. De ahí que, impugnados en el recurso los artículos 14.3 y 39.1 de la LRU, resultara procedente examinar y resolver la cuestión desde el ángulo de la autonomía universitaria. Porque, obviamente, si las funciones que se atribuyen al Consejo Social responden a su finalidad específica de ser el órgano de participación de la Sociedad en las Universidades y no afectan al contenido esencial de la autonomía de éstas, la participación minoritaria de la comunidad universitaria no lesionará su autonomía. Pero si, pese a esa representación minoritaria, se atribuyen al Consejo Social funciones estrictamente académicas, entonces sí resultaría vulnerado el artículo 27.10 de la Constitución.

Y esto es lo que ocurre cabalmente con la función decisoria atribuida al Consejo Social por el número 1 del artículo 39. Las necesidades docentes e investigadoras de la Universidad en orden a “si procede o no la minoración o el cambio de denominación o categoría” de una plaza de catedrático o profesor titular cuando queden vacantes, es algo que afecta a la esencia de la autonomía universitaria reconocida en el artículo 27.10 de la Constitución, que se fundamenta, como ya hemos visto y dice expresamente el artículo 2.1 de la LRU, “en el principio de libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio”. Y si la protección de estas libertades, en su vertiente individual de libertad de cátedra y de libertad de enseñanza, está garantizada directamente por la Constitución en los artículos 20.1.c) y 27.1, respectivamente, lo está también en su vertiente colectiva o institucional a través de la autonomía universitaria, que no puede quedar desvirtuada mediante la atribución de facultades decisorias, en materia estrictamente académica, a un órgano con la composición que establece el artículo 14.3 de la LRU.

Las razones expuestas y lo establecido en el artículo 39.1 de la LOTC,

según el cual la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de un precepto se extiende a la de aquellos otros de la misma ley que tengan conexión o sean consecuencia del precepto anulado, conducen a que haya de hacerse la misma declaración de inconstitucionalidad respecto del artículo 47.3. Porque también en este precepto se atribuye al Consejo Social la potestad decisoria sobre “modificación de la plantilla del profesorado por ampliación de las plazas existentes o por minoración o cambio de denominación de las plazas vacantes”. Es más, la prescripción contenida en el final del número 3 del artículo 47 en el sentido de que “estas modificaciones tendrán en cuenta las necesidades de los planes de estudio y de investigación”, confirma lo argumentado: estas funciones, lo mismo que las de modificación de plantillas, a que expresamente alude esta norma, por afectar al contenido esencial de la autonomía universitaria, reconocido así por el artículo 3.2.d) y f) de la misma Ley, impiden que en las decisiones relativas a ellas quede subordinada la “comunidad universitaria” a la representación social.

b) Contemplando el problema del artículo 14.3 desde el ángulo en que lo han debatido las partes y que hemos recogido al iniciar este fundamento, habrá o no invasión estatal de competencias respecto a las que el artículo 16 del Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma, según la interpretación que haya de darse al artículo 149.1.30 de la Constitución, a cuyo tema nos hemos referido en el apartado b) del fundamento jurídico 4.º y en el 5.º de esta Sentencia. Lo declarado allí nos permite afirmar que las directrices que marca el artículo 14.3 de la LRU en orden a la composición del Consejo Social no invaden las competencias del artículo 16 del EAPV. La proporción que señala el precepto entre miembros de la comunidad universitaria y representantes de los intereses sociales y la remisión que hace el precepto a la Junta de Gobierno, en el primer caso, y a lo que establezca una ley de la Comunidad Autónoma correspondiente, en el segundo, deja a salvo claramente las competencias de las Universidades y de la Comunidad Autónoma.

Pese a ello se considera en el recurso invasión por parte del Estado la fijación de la proporción y el hecho de que en la representación social hayan de participar miembros de los sindicatos y de las asociaciones empresariales. Mas lo cierto es que estas previsiones, tendentes a homogeneizar el Consejo Social de las Universidades, no permiten reproche de inconstitucionalidad. Prescindiendo ahora de lo relativo a la proporción entre una y otra representación, que ya hemos tratado desde el ángulo de la autonomía universitaria que sería el realmente afectado, tampoco la Comunidad Autónoma ve mermadas las competencias del artículo 16 de su Estatuto por las previsiones del apartado b) del artículo 14.3 de la LRU. Porque este precepto, dirigido exclusivamente a que los Consejos Sociales de todas las Universidades públicas tengan un mínimo de homogeneidad, está respaldado por los títulos competenciales 15.ª y 30.ª que el artículo

149.1 de la Constitución reserva en exclusiva al Estado y también por la “participación efectiva de todos los sectores afectados” a que se refiere el artículo 27.5 de la Constitución. Y como estos preceptos constitucionales quedan expresamente a salvo en el artículo 16 del EAPV, no está justificada la impugnación que hace el recurso del artículo 14.3 de la LRU.

Digamos, por último, que la única determinación concreta que efectúa el precepto impugnado al referirse a representantes —de sindicatos y asociaciones empresariales— no está determinada en la LRV, sino que dentro del número total de representantes de sindicatos y asociaciones empresariales como partícipes necesarios de los Consejos Sociales no entraña tampoco una injerencia en las atribuciones de la Comunidad Autónoma que merezca ser tachada de inconstitucional. De una parte, porque, si bien es cierto que los “intereses que le son propios” a que alude el artículo 7 de la Constitución no están referidos de una manera concreta y expresa a la enseñanza, la promoción social a que también alude sí guarda una relación muy acusada con esta materia, aunque puedan tenerla también otras asociaciones representativas de grupos sociales. Y de otra parte, porque el número de esos representantes —de sindicatos y asociaciones empresariales— no está determinada en la LRU, sino que, dentro del número total de representantes sociales que libremente ha de fijar por ley la Comunidad Autónoma, ésta puede reservar los que entienda deben corresponder a esa representación social, y así obviamente, al no establecerse una proporción determinada, queda a salvo la competencia de la Comunidad Autónoma para configurar los Consejos Sociales con la representación mayoritaria que estime más adecuada a la función que a los mismos corresponde.

10. Del Título IV de la Ley se impugnan por razones competenciales los artículos 26, apartados 1 y 2, y 29, apartado 2, impugnación de la que nos ocupamos en este fundamento. De este mismo Título son también objeto del recurso los artículos 27.6, 28 y 32 en razón de que, a juicio de la recurrente, no tienen contenido propio de Ley Orgánica y deben, por tanto, ser excluidos de la disposición final tercera que se impugna también por la misma razón. En el fundamento correspondiente a dicha disposición trataremos de estas impugnaciones.

a) La impugnación del artículo 26 está referida a sus apartados 1 y 2, relativos al procedimiento de selección para el ingreso en los centros universitarios (apartado 1) y a los módulos objetivos con arreglo a los cuales se regula el acceso a dichos centros en función de la capacidad de los mismos (apartado 2).

En la interpretación que haya de darse a los “procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios”, que con arreglo al apartado 1 de este artículo ha de establecer el Gobierno oído el Consejo de Universidades, están de acuerdo ambas partes. El Gobierno Vasco admite que, en virtud de las competencias del Estado (artículo 149.1.1.<sup>a</sup> y

30.<sup>a</sup>), éste la tiene para establecer esos procedimientos, pero limitada al contenido básico de los mismos de acuerdo con dichas normas constitucionales. Su desarrollo corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco en razón de la competencia plena que tiene en materia de educación conforme al artículo 16 de su Estatuto. Así lo entiende también el Abogado del Estado, dado que —como dicen en su escrito— las competencias autonómicas no derivan habitualmente de las leyes básicas, sino directamente de los Estatutos de Autonomía y de la Constitución, y no resulta necesario, por tanto, que aquellas leyes reconozcan las competencias autonómicas que, naturalmente, subsisten. Esto es así y, en consecuencia, “los procedimientos de selección” a que se refiere el precepto, de conformidad con las competencias que ejerce el Estado, 1.<sup>a</sup> y 30.<sup>a</sup> del artículo 149.1 de la Constitución, habrán de establecer exclusivamente las condiciones o normas básicas de selección para el ingreso en los centros universitarios, correspondiendo su desarrollo a las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de educación, como es el caso de la Comunidad Autónoma recurrente. Estas competencias habrán de ejercerlas las Comunidades Autónomas, respetando las que corresponden a las Universidades de su territorio en virtud de su autonomía y a que se hace referencia expresa en el artículo 3.2h) de la LRU (“admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes”) y en el apartado siguiente de este mismo artículo 26 en lo concerniente a los módulos en él previstos.

La supuesta inconstitucionalidad imputada en el recurso al apartado 2 del artículo 26 se funda en dos motivos, principal y subsidiario. La primera parte del artículo 26.2 dispone: “El acceso a los centros universitarios y a sus diversos ciclos de enseñanza estará condicionado por la capacidad de aquéllos, que será determinada por las distintas Universidades, con arreglo a módulos objetivos establecidos por el Consejo de Universidades.” Y es la fijación de estos módulos por el Consejo de Universidades lo que impugna el Gobierno Vasco por entender que “con tal atribución competencial al Consejo de Universidades se afecta al contenido esencial de la autonomía universitaria”, y, subsidiariamente, que “la competencia controvertida debe corresponder a la Comunidad Autónoma del País Vasco”.

Es cierto que la admisión de los estudiantes y la verificación de sus conocimientos formar parte del contenido esencial de la autonomía de las Universidades, y así lo reconoce la LRU en el artículo 3.2 h), pero también lo es que el acceso a los centros universitarios está condicionado por la capacidad de los mismos. Y es este condicionamiento el que tiene en cuenta el precepto para establecer unos módulos uniformes que, fijados por un órgano unitario —el Consejo de Universidades—, eviten desigualdades en los criterios de admisión que podrían producir disparidad en las posibilidades de acceso a la enseñanza superior. Para compaginar la igualdad de acceso a la enseñanza superior con la distinta capacidad de los

Centros universitarios se prevén en la LRU estos módulos objetivos que, en razón de la uniformidad a que responden, habrán de establecerse por un órgano unitario que la Ley, en coherencia con lo dispuesto en su artículo 24.4 (no recurrido), atribuye al Consejo de Universidades.

La necesidad de los módulos y su fijación por un órgano unitario está, pues, justificada. Su constitucionalidad requiere, para no incidir en la autonomía universitaria, que se fijen con criterios suficientemente flexibles para que cada Universidad pueda determinar con libertad su propia capacidad de admisión, como señala el mismo precepto y establece el artículo 3.2h) de la LRU. Configurados así los módulos, su fijación por el Consejo de Universidades no puede tacharse de inconstitucional.

Finalmente, en el inciso segundo del mismo artículo 26.2, que también se impugna, se establece un criterio relativo a la programación general de la enseñanza universitaria aplicable a todos los poderes públicos, incluidas por tanto las Comunidades Autónomas. No procede el reproche de inconstitucionalidad que se hace en el recurso, ni tampoco puede estimarse improcedente el carácter de Ley Orgánica que la Disposición final tercera de la LRU le asigna, por ser desarrollo de lo dispuesto en el artículo 27.5 de la Constitución.

b) Del título IV, por entender que invade competencias propias de la Comunidad Autónoma, el Gobierno Vasco impugna el artículo 29.2, que establece la homologación por el Consejo de Universidades de los planes de estudio a que alude el artículo 28.1 de la Ley. No discute la competencia del Estado para regular las condiciones de homologación de títulos (art. 149.1.30 de la Constitución), pero estima que el contenido del artículo 29.2 es un acto de ejecución, de estricta legalidad, y, como tal, de competencia de la Comunidad.

Para resolver adecuadamente el problema suscitado hay que relacionar este apartado 2 con el apartado 1 del mismo artículo 29 y con lo dispuesto en el artículo 28.1. Conectados estos preceptos, resulta que los planes de estudio homologados por el Consejo de Universidades, a que la norma impugnada se refiere en concreto, son los previstos en el número anterior del mismo artículo, esto es, los que, con sujeción al artículo 28, elaboran y aprueban las Universidades para la obtención de los títulos a que se refiere el artículo 28.1; y en este artículo se determinan los títulos que el Gobierno, a propuesta del Consejo de Universidades, establece con carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como “las directrices generales de los planes de estudio que deban cursarse para su obtención y homologación”. El artículo 29.2 no hace más que, completando lo dispuesto en las normas precedentes, atribuir al Consejo de Universidades la función de verificar que se ha cumplido lo dispuesto en las mismas.

Esta homologación para garantizar el cumplimiento de las leyes es, ciertamente, un acto de ejecución que en el artículo 27.8 de la Constitución se atribuye a los poderes públicos y que, por tanto, podría corresponder

al Estado o a las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de educación; pero como los planes de estudio a que se alude en esta norma están referidos a “títulos que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional”, se atribuye al Consejo de Universidades en razón del ámbito nacional en que desarrolla las funciones que asigna a este organismo el artículo 23 (no impugnado) de la LRU.

11. Del Título V de la LRU, relativo al profesorado, se recurren los artículos concernientes a la contratación de profesores asociados y visitantes (art. 33.3, *in fine*), contratación de ayudantes (art. 34.1, 3, 4 y 5), nombramiento de profesores titulares y catedráticos de escuelas universitarias y de Universidades (apartados 3 de los arts. 35, 36, 37 y 38; y por conexión con estos preceptos, art. 39.3 en su segundo inciso), y determinados extremos relativos a la resolución de los recursos contra las decisiones de las Comisiones que para los nombramientos establece el artículo 35 y siguientes (art. 43.3), a la dedicación del profesorado a tiempo completo o parcial (art. 45.2 y 4) y al régimen retributivo (art. 46.1).

El eje central de la impugnación de estos preceptos se explica en unas previas “consideraciones generales”, extensivas también al único artículo recurrido del Título VI que trata de los funcionarios de Administración y Servicios (art. 49.4), que en los términos generales en que están expuestas y al margen de las consecuencias con que se proyectan sobre preceptos concretos, no sólo no hay inconveniente en admitir, sino que pueden servir perfectamente de punto de partida para la resolución de los problemas que plantea la impugnación de los preceptos citados.

Se sostiene en el recurso que la materia relativa al personal docente y no docente regulado en los Títulos V y VI de la LRU, aunque no es ajena a los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma, tiene las dos limitaciones siguientes: la impuesta por la autonomía universitaria, cuya defensa fundamenta la impugnación de algunos artículos; y la que resulta de “las bases del régimen jurídico de los funcionarios”, por cuyo sistema funcional opta claramente la ley según resulta de los artículos 44.1 y 49.3 de la misma. Y partiendo de estas limitaciones, entiende la representación del Gobierno Vasco que la LRU es excesivamente “reglamentista” y no permite por ello ninguna posibilidad a la Comunidad Autónoma para desarrollar una política de personal, pese a que el EAPV, en sus artículos 10.4 y 16, se la reconoce en materia de funcionarios y de enseñanza.

El planteamiento es correcto porque, repetimos, prescindiendo ahora de las consecuencias a que llega, es cierto que en materia universitaria el reparto competencial, como ya hemos dicho, 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. No es preciso insistir, desde este plano de las consideraciones generales, en lo que ha de entenderse por contenido esencial o núcleo sustancial de

la autonomía universitaria, porque si bien es cierto que esas precisiones resultan necesarias dados los términos en que el artículo 27.10 de la Norma fundamental la reconoce (“en los términos que la ley establezca”), esos términos vienen ya configurados en los preceptos integrantes del Título preliminar de la LRU que no han sido impugnados y que, por tanto, han de admitirse por todos y no pueden desconocerse en la labor interpretativa de los demás artículos de la ley, los cuales no podrán contradecir lo dispuesto en el Título preliminar que les sirve de sustento.

Partiendo de esta idea general en lo relativo a la autonomía universitaria y afrontando también, naturalmente, el problema desde las competencias contenidas en los artículos 10.4 y 16 del EAPV en que funda el recurso la impugnación de algunos preceptos, pasamos a examinar en el fundamento jurídico siguiente los artículos del Título V que han sido impugnados.

12. 1) El primero de los preceptos impugnados del Título V es el artículo 33 y la impugnación se hace respetando lo fundamental y la mayor parte de su contenido. Se dirige el recurso exclusivamente contra lo dispuesto en la última parte del número 3, que dice: “La contratación de estos profesores (asociados y visitantes) podrá realizarse a tiempo completo o parcial. El número total de unos y otros no podrá superar el 20 por 100 de los catedráticos y profesores titulares en cada Universidad, salvo en las Universidades Politécnicas, donde dicho número no podrá superar el 30 por 100”.

Estima el Gobierno Vasco que no puede calificarse básico lo que dispone la parte transcrita del artículo 33, y pretende demostrarlo por referencia al artículo 54.4 de la propia LRU, el cual establece que “deberán ser específicamente autorizados por la Comunidad Autónoma” los costes del personal funcionario docente y no docente. Por ello y porque no afecta al *status* del profesorado lo relativo a la dedicación temporal, cuyo interés es propio de la Comunidad Autónoma, recaba para sí la competencia para fijar la duración de los contratos, así como la de determinar la proporción de este personal en los centros universitarios de su territorio.

Lo primero que hay que decir respecto a esta impugnación es que el precepto que sirve de base a la misma —el art. 54.4 de la LRU— se refiere al “personal funcionario docente y no docente” y, por tanto, no al personal contratado, que es al que expresamente está dedicado el precepto impugnado. La proporción que establece el artículo 33.3 de la LRU ha de considerarse básica, porque si el profesorado está constituido, como prescribe el artículo 33.1 (no impugnado), por funcionarios docentes de los cuerpos de catedráticos y profesores titulares de Universidad o de Escuelas Universitarias, para mantener este sistema básico del profesorado ha de limitarse la contratación de otro personal docente que, establecida sin límite, lo pudiera desvirtuar. Finalmente, tampoco puede acogerse la impugnación de dicho precepto en cuanto determina que las Universidades puedan contratar este personal temporal a tiempo completo o parcial, porque,

fundada la impugnación en que no es básica esa determinación, no por ello ha de excluirse que las Universidades en uso de su autonomía realicen la contratación en la forma que estimen más conveniente a la función docente que ha de desempeñar este personal. El gasto que origine el personal contratado habrá de tenerse en cuenta, naturalmente, en el número y condiciones de su contratación, pero la acomodación del gasto a los ingresos presupuestarios que determina el artículo 54 es una facultad de gestión que corresponde a la universidad dentro de los límites del presupuesto que resulte aprobado con arreglo al citado precepto.

2) El Gobierno Vasco impugna los apartados 1, 3, 4 y 5 del artículo 34 de la LRU, que regula la contratación de ayudantes por las Universidades, por supuesta invasión de las competencias de la Comunidad Autónoma en virtud de los artículos 10.4 y 16 de su Estatuto. No obstante, admite el concepto y la orientación de la actividad que aquéllos desempeñan, la forma de contratación prevista en el número 2 de este artículo que deja expresamente fuera de su impugnación, así como todo lo concerniente a las condiciones de selección que reconoce como propio de la autonomía universitaria. Se reduce, pues, la impugnación a que en el número 1 se limita el marco de legalidad a la presente ley y a lo que se establezca en los Estatutos de las Universidades respectivas y, también, a los plazos máximos de duración de los contratos y limitación de sus prórrogas.

Respecto del primer punto —no figurar en el núm. 1 más marco de legalidad que esta ley y los respectivos Estatutos de las Universidades—, ha de repetirse lo dicho en el fundamento jurídico 8.<sup>o</sup> No hay que confundir la remisión a esta ley con el artículo concreto que se examina. Porque “en esta ley” está incluido el artículo 6.<sup>o</sup> y en él se prevé también, como legalidad aplicable, las normas que dicten las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias. Por tanto carece de fundamento el reproche de inconstitucionalidad hecho al número 1 del artículo 34.

Tampoco puede admitirse que los límites impuestos a la duración de estos contratos excedan de las normas básicas “por excesivamente reglamentista”. Si esto fuera así, la invasión de competencias que se denuncia no afectaría a la Comunidad Autónoma, sino a la autonomía universitaria. Mas tampoco desde esta perspectiva puede tacharse de inconstitucional el precepto. La actividad de los ayudantes, como se recoge en el número 1 del artículo 34, está “orientada a completar su formación científica”, y esta finalidad, que es primordial en ellos, está sometida a la temporalidad que impone su propia naturaleza. El hecho de que puedan colaborar en la enseñanza es también parte de aquella formación y, como tal, no desvirtúa la naturaleza temporal de su permanencia en la Universidad. Por ello y por la estrecha relación que guarda la preparación y formación de los ayudantes con el sistema de profesorado establecido en el artículo 33 de la LRU no pueden estimarse inconstitucionales por invasión de competencias de

la Comunidad Autónoma las previsiones establecidas en los números 1, 3, 4 y 5 del artículo 34 de la LRU.

3) Se impugna también el número 3 de los artículos 35, 36, 37 y 38 de la LRU que regulan la composición de las comisiones a las que corresponde resolver los concursos para la provisión de plazas de profesores titulares y catedráticos en las escuelas universitarias (arts. 35 y 36) y en las Universidades (arts. 37 y 38). Integrarán estas comisiones, según las normas impugnadas, cinco profesores “del área de conocimiento a la que corresponde la plaza”, de los cuales dos (el presidente y un vocal) serán nombrados “por la Universidad correspondiente en la forma que prevean sus Estatutos”, y los tres vocales restantes “serán designados mediante sorteo por el Consejo de Universidades y según el procedimiento que reglamentariamente establezca el Gobierno”.

La impugnación está referida a los dos extremos siguientes: la determinación del área de conocimiento y la composición de las comisiones y procedimiento para su formación.

a) Respecto del primer punto razona el recurso que no está claro que la determinación del “área de conocimiento” a que se refieren estos artículos corresponda a las respectivas Universidades, y por entender que debe ser función de ellas en virtud de su autonomía, se impugnan estos preceptos. Es cierto que ni en estos artículos ni en ningún otro de la LRU se establece de forma expresa el concepto de áreas de conocimiento ni tampoco a quién corresponde la competencia para su determinación. De ahí que el recurso, partiendo de esta duda, la despeje en el sentido de que debe corresponder a la autonomía universitaria y no a la legislación estatal. En principio, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 3.2.g) de la propia ley, que comprende como propio de la autonomía universitaria “la creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia”, sería correcto el planteamiento del Gobierno Vasco; pero como el área de conocimientos a que se refieren estos apartados es un presupuesto para la formación de las comisiones que han de resolver los concursos de acceso a los cuerpos docentes universitarios y para éstos se ha optado por el sistema funcional (art. 33 de LRU), no puede tacharse de inconstitucional su regulación por el Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución.

Ahora bien, como la designación de los profesores integrantes de las comisiones que han de resolver los concursos se hace con referencia al “área de conocimiento a la que corresponda la plaza”, tiene que darse una homogeneidad real entre el objeto de conocimiento que sirve de base para la configuración de las áreas y las plazas a las que corresponda el concurso. Porque lo que en todo caso ha de respetarse en esta materia, por ser exigencia constitucional, es que el acceso a los cuerpos docentes se regule en condiciones de igualdad (art. 23.2 de la CE) y “de acuerdo con los principios de mérito y capacidad” que establece el artículo 103.3 de la

Constitución, principios que están expresamente recogidos en el artículo 41.1 de la LRU. La efectividad de este precepto requiere, en garantía de los derechos constitucionales que salvaguarda, que las áreas de conocimiento a efectos de la designación de los miembros de las comisiones encargados de resolver los concursos sean homogéneas respecto de las plazas objeto del concurso. Esta homogeneidad entre áreas de conocimiento y plazas del concurso ha de darse necesariamente para que la “competencia científica” de los miembros de las comisiones a que expresamente alude el número 2 del artículo 41 de la LRU esté referida a los conocimientos propios que correspondan a las plazas objeto del mismo.

b) Se impugna la composición de las Comisiones y el procedimiento para formarlas por estimar que no tienen carácter básico, dado que no son nacionales los cuerpos de funcionarios docentes previstos en el artículo 33 de la LRU, motivo por el cual la composición de las comisiones y el procedimiento para formarlas debe corresponder a las Universidades en virtud de su autonomía y, subsidiariamente, a la Comunidad Autónoma en razón de las competencias que le corresponden con arreglo a los artículos 10.4 y 16 de su Estatuto. No puede admitirse, sin embargo, esta posición subsidiaria porque los profesores de los cuerpos a que se refiere el artículo 33 de la LRU no son “funcionarios del País Vasco o de su Administración local”, únicos funcionarios a que se refiere el artículo 10.4 del EAPV.

Tampoco puede estimarse el argumento principal que atribuye esta competencia a cada Universidad en virtud de su autonomía, ya que una vez establecido el sistema funcional de los cuerpos docentes universitarios en el artículo 33 de la LRU, expresamente admitido por la recurrente, es inherente a ese sistema la existencia de un régimen uniforme de acceso y selección del profesorado en todas las Universidades. Porque si bien inicialmente son funcionarios de la Universidad para la que son nombrados, ello no impide su traslado a otras Universidades mediante los concursos de méritos regulados por la ley; y esta condición de funcionarios interuniversitarios, o “comunicables” entre las diferentes Universidades, justifica la aplicación al caso de las competencias exclusivas del Estado que se determinan en el artículo 149.1.1, y especialmente en el 149.1.18 de la Constitución.

Es preciso insistir que en esta materia de nombramientos o acceso a los cuerpos docentes la exigencia que establece el artículo 41 de la LRU en sus dos apartados, por ser reflejo de lo que prescribe la Constitución en sus artículos 23.2 y 103.3, habrá de ser la base de los concursos por ella regulados y de los procedimientos a seguir para los nombramientos.

4) Del artículo 37 se impugna también el número 4, que impide “concurrir a plazas de profesor titular de Universidad a quienes hubieran estado contratados durante más de dos años como ayudantes en la Universidad a que corresponda dicha plaza”, con la excepción que en la propia norma se establece respecto de quienes “durante un año o más

hubieran realizado tareas de investigación o hubieran sido ayudantes en otra u otras Universidades españolas o extranjeras”. Esta excepción se considera en el recurso contraria a los principios de igualdad y de libertad de residencia y trabajo (arts. 14, 19 y 35.1 de la Constitución).

Sin embargo, no puede darse violación del principio de igualdad entre quienes se hallan en situaciones diferentes: la de quienes permanecen en la misma Universidad a que corresponde la plaza y la de quienes han enseñado o investigado fuera de ella. Existe, por tanto, una justificación razonable de la excepción, tanto porque aminora la permanencia en la Universidad a que corresponde la plaza, disminuyéndose así el riesgo de un posible trato preferente, como porque fomenta la posibilidad de una preparación más completa a través del conocimiento de distintos ambientes académicos, en su doble vertiente de la investigación y la docencia. La excepción no obedece, pues, a una discriminación infundada, sino a una previsión razonable en la formación del profesorado.

No puede apreciarse violación alguna de los artículos 19 y 35.1 de la Constitución, porque es inherente a la profesión que libremente se escoge el cumplimiento de los deberes o requisitos que dicha profesión impone.

5) El artículo 39 se impugna en su integridad. Los números 1, 2, 4 y 5, por invasión de competencias propias de la Comunidad Autónoma, que le corresponden con arreglo al artículo 16 del EAPV y de conformidad con la interpretación que ha de darse, en su criterio, al artículo 149.1.30.<sup>a</sup> de la Constitución a que nos hemos referido en los fundamentos jurídicos segundo al quinto de esta Sentencia. En cuanto al número 3, se impugna principalmente en razón de la autonomía universitaria y, subsidiariamente, por invasión de competencias propias de la Comunidad Autónoma.

a) A la facultad decisoria del Consejo Social que establece el número 1 de este artículo y por conexión con él al número 3 del artículo 47, nos hemos referido en el apartado a) del fundamento jurídico 9.<sup>o</sup> al relacionar la composición del Consejo con la función específica que se le atribuye en este número del artículo 39. La cuestión quedó resuelta desde el ángulo de la autonomía universitaria, estimándose que por incidir en funciones específicas de dicha autonomía, relativas a la enseñanza y a la organización académica, la comunidad universitaria no podía quedar subordinada en esta materia a la representación social; de ahí que, en razón de la composición del Consejo Social establecida en el artículo 14.3, se declarase la inconstitucionalidad de los artículos 39.1 y 47.3 de la LRU. El problema no puede, por tanto, enfocarse ahora desde la perspectiva de las competencias propias de la Comunidad Autónoma. La naturaleza estrictamente académica de la selección y formación de plantillas del profesorado universitario no puede tener otras injerencias que las derivadas de la coordinación entre todas las Universidades y las del sistema funcional sobre el que se asienta la enseñanza universitaria conforme al artículo 33 de la LRU.

b) Esta misma línea argumental ha de seguirse para resolver la impugnación que por invasión de competencias propias de la Comunidad Autónoma se hace de lo establecido en los números 2, 4 y 5 del artículo 39. La propia recurrente señala en su demanda, al hacer unas consideraciones generales sobre los preceptos impugnados del Título V, que las competencias de la Comunidad Autónoma encuentran dos limitaciones: de una parte, las derivadas de la autonomía universitaria, y, de otra, las bases del régimen jurídico de los funcionarios. Pues bien, las materias reguladas en estos números del artículo 39 —convocatorias de concursos para la provisión de plazas vacantes (núm. 2), títulos o categorías de profesores que pueden concursar a las mismas (núm. 4) y los límites temporales de las interinidades (núm. 5)—, por afectar a la autonomía de las Universidades se atribuyen a éstas en dichas normas, que no pueden por ello tacharse de inconstitucionales. Las líneas generales de regulación que se establecen en ellas responden a la necesidad de homogeneizar y coordinar la materia en cuestión entre todas las Universidades por ser de cada una de ellas la autonomía reconocida a las mismas y no a su conjunto, conforme ya hemos dicho y resulta de lo dispuesto en el artículo 27.10 de la Constitución y en el artículo 3.1 de la LRU. La coordinación que señala este último precepto no puede, pues, por su propia naturaleza, llevarse a cabo a través de una normativa de cada una de las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de enseñanza, como se pretende en el recurso.

c) El número 3 del artículo 39 se impugna con carácter principal por estimar la recurrente que es materia propia de la autonomía universitaria y, subsidiariamente, por entender que invade competencias de la Comunidad Autónoma.

En este número del artículo 39 hay que distinguir dos partes: de un lado, la que hace referencia a los concursos de méritos, profesores que pueden concursar a las plazas a que la norma se refiere y contenido de los concursos de mérito, así como al historial académico e investigador que presenten los candidatos; de otro, lo concerniente a las comisiones que han de resolver estos concursos. La primera, es decir, todo lo regulado en el precepto a excepción de las comisiones no es inconstitucional por corresponder a la autonomía universitaria y regularse así en este número del artículo 39, según hemos razonado en los apartados anteriores de este fundamento.

No ocurre lo mismo con las Comisiones a que remite este artículo para resolver los concursos “entre profesores del cuerpo a que corresponda la vacante”, es decir, entre quienes perteneciendo ya a uno de los cuerpos previstos en el artículo 33 pretendan su traslado a otra Universidad. La norma dice que “en tales supuestos, las comisiones se constituirán de igual forma a la dispuesta para la provisión de las plazas correspondientes en los artículos anteriores”. A estas comisiones compuestas en la forma estable-

cida por el número 3 de los artículos 35, 36, 37 y 38, nos hemos referido en el número 3 de este fundamento para sostener su constitucinalidad basándonos en el sistema funcionarial y en que se trata del ingreso o acceso a los cuerpos de funcionarios-profesores previstos en el artículo 33 de la LRU. Mas no es lo mismo el ingreso en uno de estos cuerpos de funcionarios docentes universitarios que el traslado dentro de la misma categoría (catedrático o profesor titular) a una plaza de otra Universidad. Las razones por las cuales en nuestro sistema una Universidad no puede nombrar por sí funcionarios docentes que, precisamente por lo dispuesto en este artículo, tienen carácter interuniversitario, no se dan cuando se trata de cubrir una vacante en una Universidad entre quienes ya son funcionarios docentes del mismo cuerpo a que corresponda la plaza. La autonomía universitaria supone, en principio, libertad para la selección de su personal docente e investigador [ar. 3.2a) de la LRU] y, por tanto, libertad para determinar el sistema general de designación de las comisiones que han de juzgar la provisión de las plazas. La limitación de esta libertad, en lo relativo al problema que aquí se trata, no puede establecerse como regla general, sino exclusivamente cuando la impongan exigencias inexcusables del sistema funcionarial. No se opone a la regulación por cada Universidad de la provisión de vacantes de catedráticos o profesores titulares entre quienes tengan ya esta condición, el respeto al derecho fundamental establecido en el artículo 23.2 de la Constitución o, si se prefiere, en formulación más genérica, el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 14, porque esta exigencia no requiere necesariamente, a diferencia de lo que ocurre cuando se trata del ingreso en los citados cuerpos, una regulación unitaria que en razón de su carácter interuniversitario impone el acceso a los mismos. El respeto a aquellos derechos está garantizado para toda clase de concursos por lo dispuesto en el artículo 41.1 de la LRU al que, cualquiera que sea el sistema que adopten, han de atenerse las Universidades para la resolución de los mismos, con las garantías jurisdiccionales que de dicho precepto puedan derivarse. No se compagina, pues, con la autonomía de las Universidades —de cada Universidad— la composición de las comisiones previstas en el número 3 del artículo 39, porque contradice lo dispuesto en el artículo 3.2e) de la LRU en el que se reconoce la selección del personal docente e investigador como una de las funciones que comprende la autonomía de las Universidades.

Ha de declararse, por tanto, no conforme a la Constitución el número 3 del artículo 39 en el párrafo que dice: “en tales supuestos, las comisiones se constituirán de igual forma a la dispuesta para la provisión de plazas correspondientes en los artículos anteriores”, y no es contrario a la Constitución todo lo demás dispuesto en este número del artículo 39. Esta apreciación de inconstitucionalidad no supone anulación o invalidación de las situaciones creadas al amparo del precepto, ya que su inconstitucio-

alidad no resulta de la composición concreta de las comisiones allí previstas, sino del carácter de imposición forzosa de la misma a las Universidades excluyendo su capacidad reguladora al respecto.

6) Se impugna el número 3 del artículo 43 por estimarse contrario a la autonomía universitaria el control que establece sobre la resolución de los recursos regulados en los números 1 y 2 de este artículo. La impugnación ha de ser acogida porque, efectivamente, regulado el sistema de recursos de manera adecuada a la autonomía de las Universidades en los dos primeros apartados del mismo artículo, que no han sido impugnados, se rompe este sistema sin justificación alguna en el apartado 3.º a través de una revisión de lo resuelto por la comisión que, presidida por el rector, prevé el apartado 2.º, con composición estrictamente universitaria. La revisión de esta decisión por el Consejo de Universidades, que, como después diremos, es un órgano no estrictamente universitario, supone una subordinación contraria a la autonomía universitaria. La exigencia que el artículo 41.1 de la LRU impone a la resolución de todos los concursos y el control jurisdiccional a que dichas resoluciones quedan sometidas son garantías suficientes que no precisan la revisión administrativa y extrauniversitaria que establece este precepto y que representan una excepción no justificada de lo dispuesto en el artículo 22 de la propia LRU. Ha de estimarse, pues, la impugnación del número 3 del artículo 43 de la LRU por contrario a la autonomía universitaria.

7) Lo mismo que ya hemos visto en otros preceptos, se recurre el artículo 44.2 en un doble sentido: se considera, en primer lugar, que la competencia sobre la propuesta de separación del servicio, que en los expedientes disciplinarios se atribuye al Consejo de Universidades, debería corresponder al rector de la Universidad respectiva en virtud de la autonomía universitaria; y se añade que, de no entenderse así y estimar que no afecta a dicha autonomía, la competencia debería corresponder a la Comunidad Autónoma en razón del artículo 16 de su Estatuto. No puede estimarse, sin embargo, la impugnación por las siguientes razones:

Es cierto que el Consejo de Universidades que regula la ley en el Título III, sin que ninguno de sus preceptos haya sido recurrido, no puede considerarse por su composición un órgano de representación del conjunto de las Universidades, órgano que, por otra parte, sería innecesario dado que, como hemos dicho, la autonomía universitaria está referida a cada una de ellas. Ahora bien, precisamente por ello, su régimen de autonomía requiere la coordinación entre todas las Universidades expresamente prevista en el artículo 3.1 de la LRU, y esta función de coordinación exige, por la propia naturaleza de la finalidad a que responde, que sea un organismo unitario el que la desempeñe; de ahí que no pueda corresponder ni a cada Universidad ni a cada una de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en esta materia.

No se combate en el recurso la composición del Consejo de Universi-

dades ni ninguna de las funciones que con carácter general se le asignan en el Título correspondiente de la LRU. Es preciso, pues, partir de su existencia y de su regulación para determinar si, en los casos concretos que el recurso plantea, sus funciones vulneran o no la autonomía universitaria.

Pues bien, dentro de las funciones del Consejo de Universidades, lo que concretamente se impugna en el recurso respecto del artículo 44.2 es que en los expedientes disciplinarios, cuya resolución se atribuye al rector, se exceptúa “la separación del servicio que será acordada por el órgano competente según la legislación de funcionarios a propuesta del Consejo de Universidades”. El recurso impugna exclusivamente el órgano encargado de formular la propuesta, no que la decisión corresponda “al órgano competente según la legislación de funcionarios”. La propuesta, según el recurso, debía quedar encomendada al rector en virtud de la autonomía universitaria o, en su defecto, a la Comunidad Autónoma, conforme a los artículos 10.4 y 16 de su Estatuto, por tratarse de una facultad de ejecución.

En ninguno de los dos sentidos indicados puede estimarse el recurso. El sistema funcional del profesorado impone ciertas limitaciones —como ya se ha dicho— tanto de la autonomía universitaria como de la Comunidad Autónoma. Si el Estado se reserva la facultad de imponer la máxima sanción (lo que, repetimos, no ha sido impugnado), también podrá regular, en garantía de la estabilidad de los nombramientos, las condiciones o requisitos previos a la decisión que haya de adoptarse sobre la separación del servicio. La opción de que sea el Consejo de Universidades y no el Rector quien haga la propuesta es también garantía de uniformidad en esta importante materia que no resulta incompatible ni con la autonomía universitaria ni, menos aún, con las competencias de ejecución de la Comunidad Autónoma.

Lo mismo hay que decir respecto del artículo 49.4 que también se impugna y que, referido a los funcionarios de Administración y Servicios (Título VI de la LRU), se razona por la recurrente en los mismos términos que los correspondientes al profesorado universitario.

8) Del artículo 45 se impugnan los apartados 2 y 4.

a) La dedicación a tiempo completo del profesorado universitario, exigida en el número 2 del artículo 45 para el desempeño de cargos unipersonales de gobierno, se impugna por entender el Gobierno Vasco que lesiona el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución. Mas no es así, porque no se trata, como parece entender el recurso, de un requisito de elegibilidad, sino que, como dice expresamente el precepto, lo es “para el desempeño de órganos unipersonales de gobierno”. No hay, pues, distinción o exclusión previa alguna de los profesores universitarios para ser elegibles para estos puestos; hay una exigencia para el desempeño del cargo que habrá de ser asumida por quien lo obtenga. Se trata, por tanto,

de una determinación legal que, como la no simultaneidad en el desempeño de estos cargos, y cualquiera que sea su causa o su utilidad, no entraña en modo alguno la infracción del artículo 14 de la Constitución que se denuncia en el recurso.

b) La elaboración por los Departamentos de una Memoria anual de su labor docente e investigadora, prevista en el número 4 de este artículo, no supone más que la necesaria publicidad que por su propia naturaleza ha de darse a esa labor. Su publicación “por la Universidad en la forma que establezcan sus Estatutos” es inherente a su autonomía, pero no excluye ni es incompatible con las determinaciones que sobre ésta u otras publicaciones puedan establecer las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de enseñanza. No se da, pues, en esta previsión legal, la invasión de competencias propias que denuncia el Gobierno Vasco.

9) Se impugna finalmente del Título V el artículo 46.1, el cual dispone que “el Gobierno establecerá si el régimen retributivo del profesorado universitario, que tendrá carácter uniforme en todas las Universidades”. Elegido por la LRU en su artículo 33 el régimen funcional del profesorado, la uniformidad retributiva que respecto de ese personal se determina en este artículo no es más que una consecuencia del sistema por el que ha optado la ley y que expresamente admite la recurrente. A las peculiaridades del profesorado universitario como funcionarios docentes interuniversitarios o “comunicables” entre las diferentes Universidades, nos hemos referido anteriormente [fundamento 12.3 b)], y es precisamente la peculiaridad de estos cuerpos la que justifica la uniformidad de su régimen retributivo que establece este precepto.

No puede estimarse, por tanto, la doble impugnación que de este artículo se hace en el recurso. No se da la invasión de competencias autonómicas que se denuncia, porque la uniformidad que se establece requiere por su propia naturaleza una regulación unitaria. Y no se infringe el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución, que también se invoca, alegando que no se hace la misma determinación para el personal de Administración y Servicios, porque no se da en este personal el carácter interuniversitario que concurre en los cuerpos docentes del artículo 33 de la LRU a que se refiere la norma. No tendría sentido extender la previsión de uniformidad a que responde este precepto a funcionarios en que no concurre la peculiaridad que lo justifica.

13. De las disposiciones adicionales, impugna el Gobierno Vasco, por invasión de competencias de la Comunidad Autónoma, la sexta, y por corresponder a la autonomía universitaria, la octava.

a) El apartado primero de la disposición adicional sexta establece que las bases generales del régimen de conciertos entre las Universidades y las instituciones sanitarias en las que deba impartirse enseñanza universitaria corresponde fijarlas al Gobierno a propuesta de los Ministerios de Educación y Ciencia y de Sanidad y Consumo, previo informe del Consejo de

Universidades. Y en el apartado segundo se prevé la participación de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en los conciertos singulares que se suscriban entre las Universidades y las instituciones sanitarias. Distingue claramente el precepto las “bases generales” de los “conciertos singulares”, y mientras la fijación de aquéllas corresponde al Gobierno, la regulación de los “conciertos singulares”, sin más limitación que su conformidad con las bases generales, queda atribuida a las Universidades con participación de la Comunidad Autónoma.

Como señala la norma, el régimen de conciertos tiende a “garantizar la docencia práctica de la medicina y enfermería y otras enseñanzas que así lo exigieran”. Se trata, por tanto, de prestar la debida atención a la formación práctica del alumnado en las profesiones que lo requieran y, concretamente, se contempla en la norma las de medicina y de enfermería por la más acusada importancia que revisten en estas actividades los conocimientos prácticos impartidos en las instituciones sanitarias a que el precepto se refiere. La determinación de las “bases generales del régimen de conciertos”, por su carácter general y por afectar directamente a las enseñanzas necesarias para la obtención de títulos, es una competencia estatal que hay que encuadrar en la “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales” a que se refiere el artículo 149.1.30.<sup>a</sup> de la Constitución. No puede, por tanto, atribuirse a la competencia autonómica en los términos exclusivos que se pretende en el recurso.

No obstante, en el apartado segundo de esta misma norma se dispone que “en dichas bases generales se preverá la participación de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en los conciertos singulares que, conforme a aquéllas, se suscriban entre Universidades e instituciones sanitarias”. Se atiene, pues, el precepto a la triple competencia a la que, en determinadas materias, está sometida la enseñanza universitaria. Las bases generales, mientras no desborden el carácter de generalidad o de líneas directrices a que su denominación responde, no invaden las competencias que en los “conciertos singulares” han de ejercer las Universidades en virtud de su autonomía con la participación que corresponda a las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de enseñanza.

Por la finalidad docente a que, en su vertiente práctica, obedecen estas determinaciones o previsiones legales, habrán de respetarse tanto en las bases generales cuanto en los conciertos singulares las normas que sobre el profesorado universitario contiene la propia LRU en su Título V.

b) La disposición adicional octava se recurre por el Gobierno Vasco por estimar éste que lo regulado en ella es propio de la autonomía universitaria. En esta disposición se autoriza a las Universidades para contratar con carácter permanente profesores asociados de nacionalidad extranjera, “previo informe favorable del Consejo de Universidades”. Es este informe previo, no previsto en el artículo 33.3 para la contratación de profesores

asociados allí regulada, lo que se estima una injerencia no justificada en la autonomía universitaria.

La impugnación ha de ser estimada. El artículo 33.3 a que se hace referencia en esta disposición adicional permite la contratación temporal de profesores asociados y visitantes por las Universidades en términos que respetan la autonomía de éstas. En la disposición adicional octava se permite también a las Universidades la contratación de profesores asociados de nacionalidad extranjera, pero en esta caso la contratación podrá hacerse con carácter permanente a diferencia del carácter temporal dispuesto en el artículo 33.3. Esta única diferencia entre contratación temporal o permanente de los profesores asociados contratados no justifica la injerencia, aún más, vinculante, del Consejo de Universidades en su contratación. La valoración de los méritos y circunstancias que concurren para la contratación de un profesor es inherente a la autonomía universitaria, y así se reconoce expresamente en el artículo 3.2 e) de la LRU y se regula para los profesores asociados y visitantes en el artículo 33.3. Así debe regularse también, por respeto a la autonomía universitaria y por coherencia con la propia ley, la contratación con carácter permanente de los profesores asociados de nacionalidad extranjera, para quienes rigen, naturalmente, las demás determinaciones previstas en el artículo 33.3 al que hace referencia esta disposición adicional.

Es, pues, inconstitucional por no respetar la autonomía de las Universidades la frase “previo informe favorable del Consejo de Universidades” con que termina la disposición adicional 8.ª de la LRU.

14. Por invadir competencias propias de la Comunidad Autónoma se impugna la disposición transitoria tercera; y por lesionar el principio de igualdad en un punto concreto e interferir en la autonomía universitaria en lo demás, se impugna la disposición transitoria novena.

a) La disposición transitoria tercera establece: “Hasta la entrada en vigor de los Estatutos de una Universidad, el Ministerio de Educación y Ciencia mantendrá respecto a la misma las competencias que atribuye a las Universidades la presente ley. Dichas competencias serán ejercidas —añade—, en cada caso, de acuerdo con aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido las competencias que le reconocen sus Estatutos en materia de enseñanza superior.”

El Gobierno Vasco entiende que esta disposición invade, aunque sea transitoriamente, su competencia exclusiva, que se convierte así en competencia compartida, vulnerando con ello el artículo 16 del EAPV e incluso el artículo 149.1.30 de la Constitución. Por su parte, el Abogado del Estado alega que se trata, simplemente, de mantener la situación vigente a la entrada en vigor de la ley para permitir en la fase transitoria el desarrollo y la necesaria adaptación a la misma, sin que se desconozcan las competencias autonómicas a que expresamente hace referencia la disposición en cuestión.

En la impugnación se da un excesivo alcance a la disposición transitoria tercera, la cual se limita a resolver una situación provisional que afecta exclusivamente a la competencia de las Universidades “hasta la entrada en vigor de sus Estatutos” mediante una previsión necesaria durante el período de adaptación a la nueva regulación que establece la LRU y con expreso respeto a las competencias autonómicas. No se da, pues, la invasión de competencias denunciada en el recurso.

b) En dos apartados distintos del recurso se impugna la disposición transitoria novena: primeramente, en el apartado 15.11 se impugna que en esta disposición se omita toda referencia a los profesores encargados de curso, los cuales resultan, en consecuencia, discriminados por exclusión; y, posteriormente, en el apartado 21 del mismo escrito, la impugnación tiene como base la autonomía universitaria, ya que, según el recurso, no se respeta dicha autonomía en esta disposición, que se aparta así del criterio mantenido en el Título V de la propia ley.

En el primer aspecto de la cuestión, es decir, la discriminación que resulta de lo previsto en los números 2, 3 y 4 de esta disposición transitoria en los que no se alude a los profesores encargados de curso, “no se recurre —dice el propio escrito— la disposición en lo que se regula, salvo lo que más adelante señalaremos, sino en lo que no se regula, y ello —añade— no porque se solicite de forma improcedente que el Tribunal invada el campo del legislador, sino porque existe una evidente discriminación”.

La objeción que se apunta en el recurso respecto de la función del Tribunal Constitucional, declarar la inconstitucionalidad de una norma por lo que en ella “no se regula”, supondría efectivamente invadir competencias legislativas. Completar lo regulado por la ley, y esta es la conclusión a que se llegaría de estimarse la impugnación, no es función que puede asumir este Tribunal por corresponder al legislador.

Es cierto que en la disposición transitoria novena no se alude a los profesores encargados de curso entre quienes pueden acceder a las pruebas de idoneidad que se regulan en dicha disposición. Mas esta omisión no entraña la discriminación que por vulneración del artículo 14 de la Constitución se denuncia en el recurso, porque la situación jurídica de aquellos profesores, tanto desde el punto de vista académico como administrativo, no era la misma que la de los contratados, adjuntos, agregados o catedráticos a que la norma se refiere. Y estas diferencias, establecidas en razón de la distinta finalidad y función de los profesores encargados de curso y los incluidos en la disposición transitoria, justifican la exclusión de aquéllos de las pruebas de idoneidad que constituyen un medio de proseguir el curso de una dedicación a la docencia universitaria que, por regla general, no se da en los profesores encargados de curso.

Resulta, por tanto, aplicable al caso la reiterada doctrina de este Tribunal en el sentido de que el principio de igualdad consagrado por el artículo

14 de la Constitución —de igualdad en la ley en el supuesto que estamos examinando— no impide al legislador valorar situaciones diferentes para regularlas de distinta manera, siempre que entre aquellas diferencias y esta distinción se dé una relación razonable que explique o justifique el trato desigual. Y así ocurre en el presente caso, en el que las pruebas de idoneidad que regula la disposición transitoria novena tienden a que puedan acceder a las mismas aquellos que, reuniendo los requisitos que en ella se establecen, han iniciado y seguido una actividad docente encaminada hacia el profesorado universitario, actividad que la LRU ha estimado no debía interrumpirse por su entrada en vigor, para lo que habilita temporalmente las medidas conducentes a dicha finalidad. Circunstancias que, como hemos dicho, no se dan, por regla general, en los profesores encargados de curso, ni por los requisitos exigidos para desempeñar estos puestos, ni por el carácter de colaboración a la docencia con que desarrollaban su actividad y no de dedicación profesional a la enseñanza universitaria. Y, en todo caso, las garantías que establece el artículo 41 de la LRU para la resolución de los concursos de acceso al profesorado y aquellos preceptos constitucionales con los que concuerda (arts. 23.2 y 103.3) han de aplicarse también a las pruebas de idoneidad reguladas transitoriamente por la disposición novena; y dichas garantías, revisables ante el orden jurisdiccional competente, podrían corregir los casos concretos en que se produjera la discriminación contraria al artículo 14 de la Constitución que denuncia el recurso y que en los términos generales en que se plantea no se produce en la disposición transitoria novena de la LRU.

c) En un segundo aspecto, como hemos dicho, se impugna en el número 21 del recurso la disposición transitoria novena. No se trata ahora de que en sus apartados 2, 3 y 4 se vulnere el principio de igualdad, sino de que toda la disposición, en su conjunto, se considera inconstitucional por invadir competencias propias de la autonomía universitaria como son las de “selección, formación y promoción del personal docente” a que, como tales, se refiere el artículo 3.2e) de la LRU y que no se respetan en esta disposición, a diferencia del Título V de la ley que en lo sustancial se atiene a dicha autonomía.

A ello opone el Abogado del Estado que estas limitaciones a la autonomía universitaria, que transitoriamente establece la ley en esta materia, son mínimas y necesarias para el período de adaptación de las situaciones existentes a la nueva ley. El ámbito de menor autonomía efectiva en que se desenvuelve esta disposición es, a su juicio, el cauce necesario para que se desarrolle con mayor amplitud, una vez esté vigente, la LRU.

Es cierto que, como sostiene el Gobierno Vasco y se ha reconocido en otros fundamentos de esta Sentencia, la autonomía universitaria comprende, en principio, el derecho de cada Universidad a seleccionar su profesorado; pero dicha autonomía, por declaración expresa del artículo 27 de la Constitución, se reconoce “en los términos que la ley establezca”, y no

puede estimarse contrario a ella el que la ley que la regula adopte medidas temporales o transitorias que permitan adaptar situaciones complejas y anómalas del profesorado al funcionamiento de la nueva ley. No puede estimarse por ello que esta disposición transitoria novena sea inconstitucional por contraria a la autonomía universitaria.

15. Termina el recurso impugnando la disposición final tercera de la LRU por carecer de la naturaleza propia de Ley Orgánica la misma disposición tercera y los artículos 27.6, 28 y 32, que comprendidos en el Título IV de aquélla no tienen el carácter orgánico que se declara respecto de dicho Título.

El rango de Ley Orgánica o la atribución del mismo a determinados preceptos de una ley, como se hace en la disposición final tercera, no debe llevarse más allá de los casos especialmente determinados en el artículo 81.1 de la Constitución porque, según reiterada doctrina de este Tribunal, contenida, entre otras Sentencias, en la 5/1981, de 13 de febrero, y 76/1983, de 5 de agosto, constituyen una excepción al régimen general de las mayorías parlamentarias, base del sistema democrático, que sólo puede admitirse en los casos expresamente previstos por el citado precepto constitucional.

Por aplicación de esta doctrina no tiene carácter orgánico el artículo 27.6 que reconoce el derecho de los estudiantes a la Seguridad Social, porque ni se trata de un derecho fundamental ni su conexión con la enseñanza permite su encuadramiento en el artículo 81 de la Constitución, interpretado en el sentido estricto que requiere la aplicación de este precepto constitucional. Tampoco es correcta esa calificación del artículo 32 sobre convalidación de estudios cursados en centros académicos para su continuación en las Universidades (núm. 1), y homologación de títulos extranjeros a que se refiere el número 2 de esta disposición, porque no son derechos fundamentales cuyo desarrollo haya de hacerse, por tanto, mediante Ley Orgánica, ni en ningún precepto constitucional está prevista esta exigencia. Queda también fuera de lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución el contenido del artículo 32.

En cambio, ha de calificarse de orgánico el contenido del artículo 28 porque, frente a lo sostenido en el recurso, se hace referencia en él a títulos “que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional” y a las directrices generales “de los planes de estudio que deban cursarse para su obtención y homologación”, materia toda ella comprendida en el artículo 149.1.30 de la Constitución y que, por afectar directamente al resultado final de los estudios universitarios, ha de estimarse comprendida entre las normas básicas para el desarrollo del artículo 27.10 de la misma.

En la disposición final 3.<sup>a</sup> de la LRU se delimitan los preceptos de la misma que por su contenido tienen naturaleza orgánica por ser desarrollo del derecho a la autonomía de las Universidades reconocido en el artículo 27.10 de la Constitución, de aquellos otros que, aun relacionados con

las actividades de los centros universitarios, son ajenos a dicha autonomía. La disposición ha de tener el carácter orgánico que en ella se declara, porque referida la declaración precisamente a la naturaleza orgánica de determinados preceptos, y siendo el contenido de éstos lo que la justifica, es ese contenido el que confiere naturaleza de Ley Orgánica a la disposición que hace tal declaración. Por tanto, la disposición final tercera de la LRU, al cumplir la finalidad de determinar qué parte de la misma desarrolla el derecho fundamental de la autonomía universitaria, asume por ello la misma naturaleza de los preceptos que define y acota como de naturaleza orgánica.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA, Ha decidido:

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria y, en consecuencia:

1.º Desestimar la excepción alegada por el Letrado del Estado de falta de legitimación del Gobierno Vasco para recurrir determinados preceptos de la ley impugnada.

2.º Declarar que no es contrario a la Constitución el artículo ocho, apartado cuatro, de la Ley de Reforma Universitaria, interpretado conforme al fundamento jurídico séptimo, apartado a); que tampoco lo es el artículo veintiséis, apartados uno y dos, interpretados conforme al fundamento jurídico 10, apartado a); y que asimismo no son contrarios a la Constitución, en lo relativo a las áreas de conocimiento en ellos mencionadas, los apartados tres de los artículos 35, 36, 37 y 38 de la citada ley, interpretados conforme al fundamento jurídico 12, apartado 3.a).

3.º Declarar inconstitucional con el alcance que se determina en el fundamento jurídico 12, apartado 5.c), el artículo 39, apartado 3, de la LRU, en el párrafo que dice: “En tales supuestos, las comisiones se constituirán de igual forma a la dispuesta para la provisión de plazas correspondientes en los artículos anteriores.”

4.º Declarar inconstitucionales, y por tanto nulos, los artículos 39, apartado 1; 43, apartado 3; 47, apartado 3, y disposición adicional octava en su parte final, que dice: “previo informe favorable del Consejo de Universidades”, todos de la Ley 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

5.º Declarar que no tienen carácter de Ley Orgánica los artículos 27, apartado 6, y 32 de la citada Ley.

6.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintisiete de febrero de mil novecientos ochenta y siete.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Vegué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Luis Díez Picazo en la Sentencia que decide el recurso de inconstitucionalidad número 794/83*

No he compartido la decisión de la mayoría del Pleno en las declaraciones de inconstitucionalidad contenidas en los apartados 3.º y 4.º del fallo de esta Sentencia, y tampoco los fundamentos sobre los cuales tal decisión se apoya.

No comparto la idea de que existe un derecho fundamental a la autonomía universitaria, en los términos en que esta Sentencia lo establece, y estoy más cerca de la tesis de lo que en la Sentencia se llama una “garantía institucional”, aunque debo dejar en claro que, a mi juicio, los derechos fundamentales suponen siempre “garantías institucionales”, si bien, como es lógico, no las agotan. Me resulta difícil concebir como derecho fundamental una regla de organización de corporaciones que en una gran parte son personas jurídicas de Derecho público, cuya creación se lleva a cabo por ley (cfr. art. 5 LRU), cuando, además, el profesorado, o una parte sustancial de él, se configura como funcionario. Creo que no es decisivo como criterio para llegar a una conclusión en este punto el de la “ubicación de la norma”, como la propia Sentencia reconoce. El artículo 27 de la Constitución contiene el bloque de directrices constitucionales en materia educativa, ausente, en cambio, del conjunto de los principios rectores de la política social-económica. No es discutible, por ejemplo, que el artículo 27.8 no contiene ningún derecho fundamental y que tampoco es un derecho fundamental la norma contenida en el artículo 27.9, por citar sólo los pasajes más próximos. Asimismo, cabe afirmar que dentro del capítulo de los derechos fundamentales y las libertades públicas pueden encontrarse reglas que no encajan en la idea de derecho fundamental y otras donde la remisión a la ley posee unos contornos distintos del deber de respeto del contenido esencial del artículo 53.1. Por vía de ejemplo y sin agotar la entresaca podría citar el artículo 16.3, el 20.3 o el 24.2 en su párrafo final.

Tampoco me parece decisivo criterio en favor de la tesis del derecho

fundamental la opinión que algunos de los intervinientes en el proceso constituyente pudieran tener, pues no refleja, de modo indiscutido, una sola supuesta voluntad del constituyente. Ha de tenerse en cuenta, además, a mi juicio, que las reglas de interpretación de la Constitución, como todas las reglas de interpretación en general, deben objetivarse lo más posible e independizarse de la voluntad de los partícipes en el mencionado proceso de elaboración del texto constitucional. Lo anterior quiere decir, a mi entender, que el artículo 27.10 contiene una garantía institucional que es una regla organizativa o una directriz del funcionamiento de las Universidades y que, por consiguiente, 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, como por lo demás pone de relieve la letra del precepto al decir que se reconoce la autonomía de las Universidades “en los términos que la ley establezca”.

Tampoco creo que la regla de la autonomía de las Universidades se encuentre, como regla instrumental, al servicio de otras libertades públicas, como la llamada libertad académica o libertad de cátedra. Esta última está, en nuestra Constitución, establecida en el artículo 20, dentro del cuadro de las libertades de expresión, difusión de pensamientos e ideas, y de producción y creación literaria artística, científica y técnica. La libertad de cátedra podría quedar perfectamente protegida en un sistema que no reconociera autonomía a las Universidades, cuando, como es normal en un Estado democrático, las posibles interferencias de las Administraciones Públicas pueden sin dificultad suprimirse o en su caso residenciarse ante los órganos jurisdiccionales. Pienso, además, que el hecho de que las Universidades estén gobernadas autónomamente no otorga, por ese solo hecho, a cada uno de sus miembros, *utisingulus*, una mayor libertad de cátedra.

Más dejando aparte este tema, lo que me parece absolutamente claro es que si la autonomía de las Universidades se quiere pensar como derecho fundamental tendrá que predicarse de la Universidad en su conjunto, considerada como persona jurídica, sin que pueda situarse dentro de ella en un ámbito más reducido, como es el de “comunidad universitaria”, de la que, en ocasiones, habla la ley enjuiciada. No creo, pues, que se pueda mudar el sujeto y trasladar la titularidad del derecho de la Universidad a la comunidad universitaria.

Esta conclusión proyecta alguna luz respecto de lo que la ley llama Consejo Social como órgano de participación de la sociedad en la Universidad y de las funciones que se le atribuyen. En un sistema de autonomía universitaria puede rechazarse como inconstitucional la norma que establezca un órgano cuya sola existencia sea contraria a la autonomía, por suponer intromisión o injerencia de poderes extraños. Sin embargo, reconocida la legitimidad del órgano, como la Sentencia hace, no creo que puedan declararse inconstitucionales los preceptos que le atribuyen fun-

ciones, por el hecho de que éstas entren en colisión con un hipotético derecho de la “comunidad universitaria”. Ello ocurre singularmente con lo dispuesto en el artículo 39.1.

Algo parecido ocurre con algunas de las atribuciones que la ley otorga al Consejo de Universidades, especialmente las previstas en el artículo 43.3. Reconocida la legitimidad del Consejo y de sus funciones de coordinación, las facultades arbitrales que se le atribuyen en el caso de discrepancia entre las propuestas de las dos comisiones a que se refiere el artículo 43 LRU no me parecen contrarias a ningún sistema de autonomía.

Y lo mismo debo decir, por último, respecto de la regla del artículo 39.3, pues arrancando de la idea de que los profesores universitarios son, por lo menos en una buena parte, funcionarios públicos, no existe razón especial para que la provisión de plazas vacantes, que se hace mediante concurso de méritos, se lleve a cabo por una comisión constituida en la forma en que establezca la ley.

En síntesis, me parece que la Sentencia de la que discrepo, bajo la cobertura de la idea de contenido esencial de la autonomía universitaria, proyecta una concepción de esta autonomía diferente de la que pudo tener el legislador, que no existe razón de peso para que se superponga a la decisión de éste adoptada en ejecución del citado artículo 27.10.

No resultará ocioso decir que las consideraciones anteriores las hago porque son las que me suscita el enjuiciamiento de la constitucionalidad de la ley, pero no porque yo me convierta en un defensor de ella. Por el contrario, un juicio político, si tuviera que hacerlo, sería por lo general desfavorable, pero creo que una cosa es el juicio de oportunidad y otra el juicio de constitucionalidad.

Madrid, veintisiete de febrero de mil novecientos ochenta y siete. Firmado: Luis Díez-Picazo.—Rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Francisco Rubio Llorente a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 794/83, al que se adhiere el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil*

Mi disentimiento respecto de la mayoría de mis colegas en la presente Sentencia se fundamenta en las razones siguientes.

Primera. No comparto en modo alguno la restringida concepción de los derechos fundamentales que se recoge en el fundamento 4.º, apartado a), y que reduce el conjunto de tales derechos al de aquellos que están protegidos por el recurso de amparo. Esta concepción, que se aparta del uso habitual en la doctrina, obligaría a negar la existencia de derechos fundamentales en todos aquellos sistemas jurídico-constitucionales (la mayoría de los existentes en Europa occidental, por ejemplo) en los que no

existe esa vía procesal; y es, a mi juicio, absolutamente incompatible con nuestra propia Constitución, que también sustrae a la libre disponibilidad del legislador (art. 53.1) los derechos comprendidos en la sección segunda del capítulo segundo, que son también, por eso mismo, derechos fundamentales y entre los cuales se encuentran derechos de libertad tan decisivos como el de contraer matrimonio (art. 32) o el de elegir profesión u oficio (art. 35), o garantías de instituto tan importantes para los individuos y para la estructura de nuestra sociedad como son la de la propiedad privada (art. 33) o la negociación colectiva laboral (art. 37).

Segunda. No creo que una Sentencia judicial sea el lugar adecuado para la elaboración teórica, pero cuando ésta se aborda ha de hacerse con un rigor del que, a mi juicio, carece el largo razonamiento en el que, en el mismo apartado a) del fundamento 4.<sup>o</sup> se pretende demostrar que la autonomía universitaria no es una garantía institucional, sino un derecho fundamental. Como es obvio, 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. Hasta donde sé, la doctrina alemana no ha cuestionado nunca que la autonomía municipal sea una garantía institucional, aunque esté protegida por el equivalente germánico de nuestro recurso de amparo.

La idea que subyace a esta errada elaboración teórica es, aparentemente, la de que el núcleo esencial o reducto indisponible para el legislador es más rígido o resistente en los derechos fundamentales que en las garantías institucionales, idea que no es desde luego ni evidente ni de general aceptación, pues las garantías institucionales, como las de instituto, no son, en la doctrina que establece estas distinciones, sino variedades de los derechos fundamentales, como lo son, desde otro punto de vista, los derechos de libertad y los de igualdad o, en la terminología de nuestra Constitución, los derechos fundamentales y las libertades públicas.

De hecho, sin embargo, la definición de la autonomía universitaria como derecho fundamental (que no impide calificarla también de dimensión “institucional” de la libertad académica, cuya dimensión “individual” estaría en la libertad de cátedra, que la mayor parte, al menos, de la doctrina suele considerar también como garantía institucional) 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 la 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 establezca”.

Tercera. Sentado lo anterior, el disentimiento expresado se concreta en los puntos siguientes:

A) Resulta inútil, en lo que tiene de obvia, y difícilmente compatible

con la remisión que el citado artículo 27.10 de la Constitución hace a la ley, en lo que no lo es, la declaración interpretativa que en el punto segundo del dispositivo se hace respecto de los artículos 8.4 y 26.1 y 2. Esos preceptos son, a mi juicio, perfectamente adecuados a la Constitución y no necesitados, por tanto, de una declaración precautoria de este género.

B) No acierto a ver el engarce que tiene la declaración interpretativa que en el mismo punto del fallo se hace respecto del apartado 3.º de los artículos 35, 36, 37 y 38 ni con la autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ni con la autonomía de la Universidad, ni con derecho fundamental alguno. Es cierto que el artículo 39.2 de nuestra Ley Orgánica nos autoriza a fundar la declaración de inconstitucionalidad en cualquier precepto constitucional, haya sido o no invocado en el proceso; pero aun aceptando que este precepto nos faculte también para hacer declaraciones interpretativas no exigidas por el debate procesal, lo que no es en modo alguno obvio, no percibo cuál es la relación entre los derechos garantizados en los artículos 23.2 y 103.3 con la definición de las “áreas de conocimiento” como condicionante de la “competencia científica” de los integrantes de las comisiones, ni en qué altera la falta de tal competencia, si se diese, la condición “igual” de todos los candidatos.

C) No considero contrario a la Constitución, ni con el alcance que precisa el punto 3.º del fallo, ni con ninguna otra restricción, el artículo 39.3.º. Los derechos que para los funcionarios docentes derivan de los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución han de ser garantizados por el legislador, y esta obligación es título suficiente, a mi juicio, si tal título fuese necesario, para configurar de este modo la autonomía universitaria, combinando la libre designación por la Universidad con el procedimiento objetivo del sorteo para determinar la composición de las comisiones.

D) Disiento radicalmente de la declaración de inconstitucionalidad que en el punto 4.º del fallo se hace de los artículos 39.1.º y 47.3.º, declaración que tiene su fundamento en la sustitución de la Universidad por la “comunidad universitaria”, en la titularidad de la garantía institucional o supuesto derecho fundamental a secas a que ya antes hice referencia.

Es evidente que resulta ontológicamente imposible que la autonomía de una persona jurídica de derecho público resulte vulnerada por las atribuciones conferidas a uno de sus órganos cuyos actos son, por definición, actos de la persona misma. Pero es que, además de las facultades que en estos preceptos se atribuyen al Consejo Social son puramente organizativas, sin que ni de lejos ni de cerca interfieran con la libertad de cátedra ni con ningún otro elemento discernible del evanescente concepto de la libertad académica. El legislador habrá o no acertado al introducir en la composición de un órgano universitario una representación de la sociedad, pero al configurar así una persona de derecho público no ha lesionado, desde luego, la autonomía de esa persona.

F) Tampoco creo contraria a la Constitución la función de arbitraje que para el caso de discordancia entre dos órganos de una misma Universidad se concede al Consejo de Universidades en el apartado 3.º del artículo 43, que también en el punto 4.º del fallo se declara inconstitucional. Ni en esta función arbitral hay subordinación alguna, como en la Sentencia se dice, ni cabe olvidar que el control jurisdiccional de este género de decisiones tiene unas limitaciones inherentes que aconsejan el recurso, antes de acudir a él, a instancias de arbitraje que puedan resolver realmente sobre el mérito de la decisión.

G) La exigencia de un informe favorable del Consejo de Universidades que impone la disposición adicional octava para la contratación, con carácter permanente, de profesores asociados de nacionalidad extranjera no es, a mi juicio, contraria a la Constitución no sólo porque la autonomía universitaria está consagrada por ésta “en los términos que la ley establece”, ni porque esta autonomía haya sido configurada atribuyendo esencialmente la enseñanza superior a cuerpos de funcionarios, argumentos por sí mismos más que suficientes, sino porque en este caso se otorga, además, a las personas de nacionalidad extranjera un privilegio (el de la contratación permanente) de que los españoles carecen, y es perfectamente concorde a los valores constitucionales que el otorgamiento singular de este privilegio exija también la voluntad concorde de una instancia de ámbito nacional.

H) A diferencia de mis colegas, no encuentro, por el contrario, compatible con la idea de autonomía institucional la facultad de propuesta que para la separación del servicio de los funcionarios se otorga al Consejo de Universidades en los artículos 44.1 y 49.4. La evitación de la arbitrariedad queda, en mi opinión, suficientemente asegurada por las reglas de procedimiento existentes y por la remisión de la decisión a un órgano distinto del que efectúa la propuesta que no hay razón, por ello, para sustraer a un órgano de la propia Universidad.

La extensión ya excesiva de esta expresión de mi disidencia aconseja no entrar en más aspectos de la misma. No argumentaré por eso mi criterio, ya explicitado en otra ocasión, sobre la inconveniencia de los pronunciamientos *a priori* sobre el carácter orgánico o no de preceptos determinados.

Sí parece necesario, por el contrario, recordar antes de concluir que mi discordancia frente a la mayoría nace de un entendimiento estricto de mi función como Magistrado de este Tribunal, que ha de juzgar sobre la compatibilidad de la ley con la Constitución, sin sustituir por el propio el criterio del legislador en cuanto a la bondad u oportunidad de las medidas adoptadas. Este convencimiento de la necesidad de mantener la función jurisdiccional dentro de sus límites propios, que también en otras ocasiones me ha llevado a disentir de la mayoría, es el que me lleva a hacer de la ley, como Juez, una valoración que en muchos puntos no coincide, naturalmente, con la que me merece como ciudadano.

Madrid, veintisiete de febrero de mil novecientos ochenta y siete. Firmado: Francisco Rubio Llorente.—Eugenio Díaz Eimil.—Rubricado.

*Voto particular que en el recurso de inconstitucionalidad número 794/83 formula el Magistrado don Angel Latorre Segura*

PRIMERO. Al amparo de lo dispuesto en el artículo 90.2 de la LOTC formulo voto particular para expresar mi opinión discrepante defendida en la deliberación sobre algunos extremos de la presente Sentencia. En el antecedente quinto de su texto se expone que solicité y obtuve ser relevado de la ponencia que me había correspondido por turno automático al no ser aceptadas por el Pleno del Tribunal mis propuestas de que se declarasen inconstitucionales los artículos 8.4 y 14.3 de la ley impugnada. En cuanto en el texto de la Sentencia finalmente aprobado, el artículo 8.4 es objeto de un fallo interpretativo que salva sustancialmente las objeciones por mí formuladas a su constitucionalidad, me adhiero en este punto a la opinión mayoritaria. También estoy de acuerdo, en líneas generales, con lo que se dice en la redacción actual del fundamento jurídico 9.<sup>o</sup> respecto al artículo 14.3 de la LRU; pero sobre esta cuestión entiendo que hubiera sido necesario deducir las debidas consecuencias de lo allí expuesto en el sentido y con el alcance señalados a continuación.

SEGUNDO. El artículo 14.3 de la LRU establece la composición del Consejo Social, disponiendo, en lo que aquí interesa, que lo formarán en sus dos quintas partes una representación de la Junta de Gobierno, elegida por ésta de entre sus miembros y en la que se incluirán necesariamente el rector, el secretario general y el gerente; y en las tres quintas partes restantes una representación de los intereses sociales, ninguno de cuyos miembros podrá pertenecer a la comunidad universitaria. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 3 de julio de 1986, planteó a los comparecidos en el proceso la posible vulneración por el citado precepto del artículo 27.10 de la Constitución, es decir, del derecho de cada Universidad a la autonomía. La opinión mayoritaria afirma sobre esta cuestión que nada puede objetarse sobre la composición del Consejo Social, pues es la opción elegida por el legislador, pero que la representación minoritaria que en aquella composición corresponde a la comunidad universitaria impide que se atribuyan al Consejo Social decisiones propias de la autonomía universitaria; y, en consecuencia, declara inconstitucionales los artículos 39.1 (también citado en la providencia antes mencionada) y por vía de conexión o consecuencia el artículo 47.3, ambos de la LRU. Estoy plenamente conforme con este razonamiento y las correspondientes decisiones; pero creo que no es totalmente coherente con el planteamiento que de la cuestión se hizo en la indicada providencia. Si se sometió a los

comparecidos en el proceso la existencia de una posible vulneración del artículo 27.10 de la Constitución por el 14.3 de la LRU, me parece evidente que la finalidad de ese planteamiento no era discutir la inconstitucionalidad de la composición del Consejo Social en sí, pues es claro que, considerada aisladamente, la fijación de unas proporciones entre miembros de la comunidad univervitaria y personas ajenas a ella para constituir un órgano difícilmente puede ser objeto de enjuiciamiento constitucional. Tal finalidad sólo podía entenderse referida a la composición del Consejo en relación con sus funciones, que aparecen señaladas con carácter general en el apartado dos del mismo artículo 14.

La lógica del razonamiento mismo de la Sentencia y el hecho de haberse dictado la providencia tantas veces citada, debió conducir al Pleno a examinar si el Consejo Social, con la composición que determina el artículo 14.3, podía tener todas las funciones a él asignadas por el apartado segundo del mismo artículo, sin que al enjuiciamiento constitucional de este último precepto obstase que no hubiese sido impugnado, pues el artículo 39.1 de la LOTC permite extender por conexión o consecuencia la declaración de nulidad a preceptos no impugnados, como la misma Sentencia hace, según se ha dicho, con el artículo 47.3 de la LRU. También cabía invertir el planteamiento de la cuestión y analizar si, dadas las funciones que el artículo 14.2 asigna al Consejo Social, violaba o no la autonomía universitaria la composición que para este órgano fija el apartado tercero de ese artículo.

**TERCERO.** Acabo de decir que la necesidad de uno de esos dos planteamientos venía dada por el razonamiento mismo de la Sentencia. Y ello es así porque ésta enuncia las siguientes premisas, que comparto sin reservas. En primer término, se concibe la autonomía como un derecho fundamental del que es titular cada Universidad, lo que, dicho sea incidentalmente, comporta la importante consecuencia de que cada Universidad puede, en su caso, interponer el recurso de amparo. En segundo lugar, esa autonomía se reconoce “en los términos que la ley establezca”; pero el legislador ha de respetar el “contenido esencial” del derecho a la autonomía (art. 53.1 de la Constitución), contenido que viene reconocido en sustancia en el artículo 3.2 de la propia LRU. Y se afirma, por último, que es contrario a la autonomía universitaria y, por tanto, inconstitucional que un órgano en que es minoritaria la presencia de miembros de la comunidad universitaria pueda adoptar decisiones relativas a esa misma autonomía. Pues bien, una de las facultades que comprende la autonomía según el artículo 3.2 c) de la LRU es la aprobación de los presupuestos; pero en el artículo 14 tal facultad, así como la de aprobar la programación plurianual, condicionan y en cierto modo regulan toda la actividad docente e investigadora de la Universidad. Por ello y por las mismas razones por las que se han declarado inconstitucionales los artículos 39.1 y 47.3 de la LRU, debió declararse expresamente, o bien que con su actual composición el Consejo

no podía tener la facultad de aprobar el presupuesto y la programación plurianual, o bien que si se mantenía esa función debía cambiarse la composición del Consejo para que su mayoría perteneciese a la comunidad universitaria. Quizá de estas dos posibles soluciones hubiera sido preferible la primera, porque es la que provocaba menos cambios en el texto legal y afectaba menos a la organización universitaria prevista por el legislador.

Madrid, veintisiete de febrero de mil novecientos ochenta y siete. Firmado: Angel Latorre Segura.—Rubricado.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
(55/1989) RELATIVA AL DECRETO DE LA JUNTA  
DE GALICIA POR EL QUE SE APRUEBAN LOS  
ESTATUTOS DE LA UNIVERSIDAD DE  
SANTIAGO DE COMPOSTELA.



SENTENCIA 55/1989,  
de 23 de febrero,  
del Tribunal Constitucional.

*Sala Segunda. Sentencia 55/1989, de 23 de febrero. Recurso de amparo 1.342/1986. Contra Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, confirmatoria de la dictada por la Audiencia Territorial de La Coruña, en recurso contra el Decreto de la Junta de Galicia 204/1985, de 19 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Santiago de Compostela. Vulneración del derecho a la autonomía universitaria.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta, don Angel 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, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

en el recurso de amparo número 1.342/1986, interpuesto por la Universidad de Santiago de Compostela, representada inicialmente por la Procuradora de los Tribunales doña Concepción Sánchez-Cabezudo Gómez y con posterioridad por la Procuradora doña María Luisa Noya Otero, bajo la dirección del Letrado don José Paz Sueiro, contra la Sentencia dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo el 25 de octubre de 1986, por la

que se confirma la pronunciada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña el 6 de mayo de 1986, en recurso contra el Decreto de la Junta de Galicia 204/1985, de 19 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos de dicha Universidad. Han comparecido el Ministerio Fiscal y la Junta de Galicia, representada por el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén y bajo la dirección del Letrado don Eliberto García Seijo, siendo Ponente la Magistrada doña Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer de la Sala.

## I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 11 de diciembre de 1986, la Procuradora de los Tribunales doña Concepción Sánchez-Cabezudo Gómez, actuando en nombre y representación de la Universidad de Santiago de Compostela, interpone recurso de amparo contra la Sentencia dictada el 25 de octubre de 1986 por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por la que éste confirmó en grado de apelación la pronunciada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña, el 6 de mayo del mismo año, en el recurso número 1.295/85 que la Universidad de Santiago de Compostela había formulado, por el procedimiento de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, contra el Decreto 204/1985, de 19 de septiembre, de la Junta de Galicia, publicado en el "Diario Oficial de Galicia" de 8 de octubre, por el que se aprobaban definitivamente los Estatutos aprobados inicialmente por el Claustro constituyente de la mencionada Universidad en sesiones celebradas los días 27 de febrero y 28 de junio de 1985.

2. La Universidad de Santiago solicita de este Tribunal que declare que los artículos 7.o), 10.2, 32.2, 34.1 y 2, 39.2 y 50.3 del anexo del citado Decreto 204/1985 vulneran el derecho de autonomía universitaria reconocido en el artículo 27.10 de la Constitución y que la Junta de Galicia debe dictar nuevo Decreto aprobando los referidos preceptos estatutarios conforme a la redacción dada a los mismos por el Claustro constituyente en su sesión del día 27 de febrero de 1985, así como que condene a la Administración demandada al pago de las costas del proceso contencioso-administrativo en ambas instancias y del proceso de amparo.

3. Los hechos que sirven de base al presente recurso, tal como se deducen de la demanda, del expediente administrativo y de las actuaciones judiciales seguidas ante la jurisdicción contenciosa son, en síntesis, los siguientes:

a) En sesión celebrada el 27 de febrero de 1985 el Claustro constituyente de la Universidad de Santiago de Compostela aprobó, de acuerdo

con lo previsto en el artículo 12 y en la Disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria (LRU), los Estatutos de dicha Universidad. Elevado el texto de los mismos a la Junta de Galicia para su aprobación definitiva, de conformidad con lo dispuesto en los mencionados preceptos, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, por Resolución de 23 de mayo siguiente, acordó declarar la ilegalidad de determinados preceptos del proyecto de Estatutos de la Universidad de Santiago de Compostela, así como trasladar dicha Resolución al Rectorado de la Universidad a fin de que el Claustro constituyente adoptase las medidas oportunas para el cumplimiento de la misma y remitiese posteriormente el texto modificado de los referidos Estatutos para su conocimiento, examen y pronunciamiento por parte del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia.

En sesión de 28 de junio de 1985, el Claustro constituyente de la Universidad compostelana deliberó sobre las observaciones formuladas por la Junta de Galicia e introdujo algunas modificaciones en determinados preceptos, manteniendo, en cambio, la redacción de otros. Remitido por el Rectorado el nuevo texto a la Junta de Galicia con fecha de 12 de julio siguiente e interpuesto, a la vez, por el Rectorado de la Universidad, con fecha de 5 de agosto, recurso de reposición contra la Resolución de la Junta antes mencionada, ésta, por Decreto 204/1985, de 19 de septiembre, publicado en el “Diario Oficial de Galicia” de 8 de octubre, aprobó definitivamente los Estatutos de la repetida Universidad, modificando, sin embargo, la redacción de determinados preceptos aprobada por el Claustro constituyente.

b) Impugnado el mencionado Decreto por la Universidad de Santiago ante la jurisdicción contencioso-administrativa por el procedimiento previsto en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña dictó Sentencia, el 6 de mayo de 1986, por la que, estimando en parte el recurso, anuló “los particulares modificados o añadidos por el Gobierno autonómico en el texto presentado por la Universidad en los artículos 95, números 1 y 2; y 201, números 1 y 2, y en la Disposición adicional primera en su número 1, en Santiago de Compostela, apartado A) Facultades de Ciencias Económicas y Empresariales en cuanto a la expresión contenida entre paréntesis, por no encontrar tales modificaciones y añadido ajustados al ordenamiento jurídico, debiendo, por tanto, ser redactados tales artículos y particulares de dicha disposición adicional en la forma propuesta por la Universidad”, desestimando el recurso en todo lo demás.

c) Recurrida en apelación esta Sentencia por la Universidad de Santiago, la Sala Tercera del Tribunal Supremo la confirmó por la suya de 25

de octubre de 1986, “con la única salvedad de que la frase contenida en el fallo que dice ‘por no encontrar tales modificaciones y añadido ajustados al ordenamiento jurídico’ deberá entenderse sustituida por la de ‘por violar tales modificaciones y añadido el derecho fundamental de autonomía universitaria consagrado en el artículo 27.10 de la Constitución’ y no se hace imposición de costas”.

4. La Universidad de Santiago de Compostela entiende que el Decreto 204/1985 de la Junta de Galicia, en cuanto modifica la redacción dada por el Claustro a los artículos 7 o), 10.2, 32.2, 34.1 y 2, 39.2 y 50.3, conculca el derecho fundamental de autonomía de las Universidades proclamado en el número 10 del artículo 27 CE, o, lo que es lo mismo, vulnera la garantía institucional de la autonomía universitaria contenida en dicho precepto, la cual se establece frente a todo legislador, sea estatal o autonómico, a los cuales la Constitución impone la obligación de respetar un núcleo esencial mínimo de autonomía (art. 53.1), condición que cumple largamente la LRU.

A juicio de la recurrente, la Junta de Galicia ha actuado en este caso sin ningún título competencial, pues la Ley prevista en el artículo 27.10 CE y, en concreto, la LRU, no la habilitaba en absoluto para realizar tal injerencia en el ámbito autonómico universitario. El Gobierno de la Comunidad Autónoma —precisa— no ha tenido en cuenta que la competencia en materia de enseñanza reconocida en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Galicia (EAG) debe necesariamente interpretarse, por imperativo constitucional, desde la perspectiva del artículo 27.10 CE, esto es, de la LRU y de la derivada presunción de autonomía que en los casos de silencio de dicha Ley debe afirmarse en favor de la Universidad, ya que, en definitiva, las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de autonomía universitaria son competencias de atribución, tal como se desprende de la dicción literal del referido precepto constitucional, de todo lo cual es, por lo demás, consciente en el artículo 31 del EAG cuando salva expresamente lo dispuesto en el artículo 27.10 CE a la hora de determinar la competencia autonómica en materia de enseñanza.

Desde una perspectiva más concreta —añade la recurrente—, el Decreto del Consejo de Gobierno infringe el artículo 12 de la LRU, puesto que, para modificar cualquier precepto de los Estatutos elaborados por el Claustro constituyente universitario, sería necesario fundamentar tal modificación en que la redacción dada por el mismo no se ajusta a lo establecido en dicha Ley, y basar cualquier atribución de competencia a la Comunidad Autónoma en un precepto específico de la repetida LRU ya que, de no corresponder al Estado, es indudablemente asumida por la Universidad de Santiago de Compostela.

La actora entiende que los preceptos de los Estatutos modificados por el Decreto 204/1985 de la Junta de Galicia, tal como fueron elaborados por

el Claustro constituyente de la Universidad compostelana, se ajustan a lo establecido en la LRU, cuyo artículo 3.2 a) —que al estar comprendido en el Título Preliminar de la misma tiene carácter orgánico, según la Disposición final 3.ª— comprende dentro de la autonomía de las Universidades “la elaboración de los Estatutos y demás normas de funcionamiento interno”, por lo que la modificación de tales preceptos infringe el artículo 12.1 de la propia LRU, conforme al cual “las Universidades elaborarán sus Estatutos y, si se ajustan a lo establecido en la presente Ley, serán aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente”.

A continuación compara la demandante, precepto por precepto, la redacción dada por el Claustro de la Universidad compostelana y la contenida en el Decreto aprobado por la Junta de Galicia, poniendo de manifiesto la discrepancia entre una y otra y los argumentos en contra del referido Decreto, al que imputa desconocer tanto la redacción de preceptos análogos en Estatutos de otras Universidades —concretamente, los de la Autónoma de Barcelona, Complutense de Madrid, Zaragoza, Valladolid, Salamanca, Islas Baleares y León— aprobados por otros tantos Reales Decretos del Gobierno de la Nación (salvo el primero, aprobado por Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña), como la doctrina establecida al respecto por el Consejo de Estado (en concreto, la contenida en los Dictámenes relativos a las Universidades Complutense y de Zaragoza, que se citan).

Los argumentos aducidos por la representación de la Universidad compostelana en apoyo de los textos estatutarios aprobados por el Claustro, luego modificados por la Junta de Galicia, son los siguientes:

El artículo 3.2 k) de la LRU en relación con el artículo 27.10 CE permite entender que la autonomía universitaria se extiende a cualquier competencia que tenga conexión con los fines y funciones establecidos en el artículo 3 y que no hayan sido atribuidos por la LRU al Estado o a la correspondiente Comunidad Autónoma.

Por otra parte, los artículos 9.2 y 10.2 de la LRU disponen que la creación y supresión de las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias, así como de los Institutos Universitarios, será acordada por la respectiva Comunidad Autónoma a propuesta del Consejo Social de la Universidad. En ello se basa la representación actora para concluir que, en una recta interpretación, ha de entenderse que la creación, supresión e integración de aquellos otros centros o entes no referidos en los anteriores preceptos es de la competencia de la Universidad; argumento *a contrario* que tiene su expresión en el aforismo jurídico *incluso unius exclusio alterius*. De no aceptarse esta interpretación —añade— se infringiría además el artículo 3.2 g), pues este precepto quedaría vacío de contenido.

Finalmente, y por lo que se refiere al artículo 50.3, concerniente a las competencias del Consejo Social, sostiene que éstas vienen determinadas en el artículo 13, en el que se atribuye a la Comunidad Autónoma la relativa a la composición del mismo, y que la competencia de la Universidad para dictar la norma cuestionada se halla en el artículo 3.2 k) de la LRU y, sobre todo, en el contenido del artículo 3.2 a), según el cual compete a la Universidad dictar las normas de funcionamiento interno.

5. Por providencia de 14 de enero de 1987, la Sección Tercera (Sala Segunda) de este Tribunal acuerda admitir a trámite la demanda de amparo formulada por la Universidad de Santiago de Compostela y por personada y parte, en nombre y representación de la misma, a la Procuradora de los Tribunales señora Sánchez-Cabezudo Gómez, así como, a tenor de lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), requerir al Tribunal Supremo, a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña y a la Consejería de Educación y Cultura de la Comunidad Autónoma de Galicia, para que remitan, respectivamente, testimonio del recurso de apelación número 1.186/86, en el que recayó Sentencia el 25 de octubre de 1986; del recurso contencioso-administrativo número 1.295/85, en el que se dictó Sentencia el 6 de mayo de 1986; y el expediente administrativo relativo al Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia plasmado en el Decreto 204/1985. Asimismo acuerda requerir de dicha Audiencia el emplazamiento de quienes fueron parte en el mencionado procedimiento para que, si así lo desean, puedan comparecer en el plazo de diez días en el presente proceso constitucional.

6. Por providencia de 4 de marzo de 1987, la Sección acuerda tener por recibidos los testimonios remitidos por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Junta de Galicia y Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña, así como los escritos de personación de los Procuradores señora Sánchez-Cabezudo, ya personada en autos, y don Argimiro Vázquez Guillén, en nombre y representación de la Junta de Galicia; y dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a los citados Procuradores, a fin de que, en el plazo común de veinte días, formulen las alegaciones que estimen pertinentes.

7. En escrito presentado el día 1 de abril de 1987, el Ministerio Fiscal interesa de este Tribunal que, de conformidad con los artículos 86.1 de la LOTIC y 372 de la LEC, dicte Sentencia por la que desestime el amparo, aduciendo al respecto las siguientes consideraciones:

a) Lo que en realidad se impugna en esta sede no son las resoluciones judiciales, sino el Decreto de la Junta de Galicia por el que se aprobaron los Estatutos de la Universidad compostelana, por lo que, en rigor, el presente recurso se enmarca en el artículo 43.1 de la LOTIC y no, como se deduce formalmente de la demanda y del suplico de la misma, en el artículo 44.1, pues la lesión denunciada, de haberse producido, lo habría sido

por dicho Decreto y no por las Sentencias de la Audiencia Territorial y del Tribunal Supremo.

b) Aunque la actora invoca, como argumento en su favor, la redacción de preceptos análogos en los Estatutos de otras Universidades, que fue considerada conforme a la LRU por los respectivos Decretos de aprobación de los mismos, tal invocación no se hace como “término de comparación” que pudiera servir de apoyo a una posible vulneración del artículo 14 CE, que ni siquiera se menciona.

c) Partiendo de los conceptos de autonomía en general y de autonomía local en particular, tal como han sido precisados por la jurisprudencia de este Tribunal, no hay que olvidar que el concepto de autonomía universitaria, delimitado en la STC 26/1987, sobre la LRU, no impide el pertinente control de legalidad por parte del Gobierno de la Nación o de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, según los casos, sobre los Estatutos elaborados por las Universidades, control de legalidad que, al margen de sus posibles alternativas —esbozadas por el Consejo de Estado en una serie de Dictámenes sobre los Estatutos de diversas Universidades—, se desprende con toda claridad de los artículos 6 y 12.1 de la LRU, 149.3 CE y 31 del EAG.

d) Con independencia de la naturaleza jurídica de los Estatutos de las Universidades, es indiscutible la competencia atribuida al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia para aprobar los Estatutos de la Universidad recurrente, competencia que, en este caso, excepción hecha de los preceptos del Decreto 204/1985 anulados por la Sentencia de la Audiencia Territorial de La Coruña, ha sido ejercida respetando el contenido del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 27.10 de la Norma fundamental.

8. La representación de la Universidad de Santiago de Compostela, en su escrito de alegaciones, registrado el 2 de abril de 1987, tras reiterar los argumentos aducidos en la demanda, alude *in extenso* a la doctrina contenida en la STC 26/1987 sobre la LRU e insiste, de una parte, en que la Sentencia del Tribunal Supremo interpreta erróneamente el artículo 27.10 CE al afirmar que corresponde al legislador regular con mayor o menor generosidad los límites impuestos al ejercicio del derecho a la autonomía universitaria, ya que es irrelevante la competencia del legislador si en el ejercicio de sus funciones se inmiscuye y atenta contra dicha autonomía; y, de otra, en que el Decreto 204/1985 vulnera el referido derecho fundamental, pues la Junta de Galicia ha actuado en este caso sin ningún título competencial en el ámbito de la autonomía de la Universidad, ya que la Ley prevista en el citado artículo 27.10, concretamente la LRU, no habilita a aquélla para realizar la injerencia en el ámbito autonómico universitario que se denuncia. Y es que —concluye— las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de autonomía universitaria son competencias de atribución, tal como se desprende del

tenor literal del propio artículo 27.10 CE, al que, por lo demás, hace referencia el artículo 31 del EAG.

9. En su escrito de alegaciones, presentado el día 3 de abril de 1987, la representación de la Junta de Galicia, tras dar por reproducida la fundamentación jurídica de las resoluciones judiciales impugnadas, hace una serie de breves observaciones sobre cada uno de los preceptos estatutarios modificados por el Decreto 204/1985.

En relación con el artículo 7 o), pone de manifiesto que la LRU no es la única fuente de competencias de la Comunidad Autónoma, ya que ésta las ostenta también en virtud del artículo 31 de su Estatuto de Autonomía, por lo que no es correcta la redacción dada por el Claustro de la Universidad al mencionado precepto.

Respecto al artículo 10.2, hace observar que la creación de “otros centros universitarios” similares a los enumerados en el párrafo 10.1, requiere el ejercicio de la potestad normativa, siendo competencia de la Comunidad Autónoma (arts. 7 de la LRU y 31 del EAG).

El artículo 32.2 desconoce, a su juicio, las competencias que, en una interpretación analógica del artículo 9.2 de la LRU, corresponden al Consejo Social y a la Comunidad Autónoma.

Y la misma argumentación aduce en relación con el artículo 34, apartados 1 y 2, añadiendo respecto de este último que la redacción modificada por la Junta resulta sensiblemente más acertada que la propuesta por la Universidad.

En cuanto a la adscripción de los Centros a que se refiere el artículo 39.2, debe, en su opinión, ajustarse a los términos del artículo 10.3 de la LRU.

Finalmente, por lo que respecta al artículo 50.3, manifiesta que no pueden ignorarse las competencias que al Consejo Social atribuye la legislación emanada de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31 del EAG y el 6 de la LRU.

En virtud de las anteriores consideraciones, la representación actora concluye interesando de este Tribunal que dicte Sentencia desestimatoria del recurso de amparo, con expresa imposición de costas a la recurrente.

10. Por escrito registrado el 30 de diciembre de 1987, la Procuradora de los Tribunales doña María Luisa Noya Otero comparece en nombre y representación de la Universidad de Santiago de Compostela y solicita que, estando tramitando su baja en la profesión de Procurador la señora Sánchez-Cabezudo, que hasta la fecha venía ostentando la representación de dicha Universidad en el presente proceso, se entiendan con ella las sucesivas diligencias.

11. Por providencia de 25 de enero de 1988, la Sección acuerda tener por personada y parte, en nombre y representación de la Universidad de Santiago de Compostela, a doña María Luisa Noya Otero, entendiéndose con ella las sucesivas anotaciones.

12. Por providencia de 13 de febrero de 1989, la Sala acuerda fijar el día 20 siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Aunque la demandante impugna formalmente en su recurso de amparo las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña y de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, nos hallamos en realidad, como pone de relieve el Ministerio Fiscal, ante un recurso dirigido, no contra resoluciones judiciales, sino contra un acto de la Administración: concretamente, contra el Decreto 204/1985, de 19 de septiembre, de la Junta de Galicia por el que se aprueban los Estatutos elaborados por la Universidad de Santiago de Compostela. Se trata, por ello, de un recurso de amparo de los previstos en el artículo 43.1 de la LOTC, no en el artículo 44.1, y, en este sentido, las dos Sentencias mencionadas no suponen sino el cumplimiento del requisito de agotamiento de la vía judicial previa, consecuencia del carácter subsidiario de este recurso.

Objeto, pues, del presente proceso es el citado Decreto y no las referidas Sentencias, la primera de las cuales se limita a confirmar en unos casos, y a anular en otros, los preceptos impugnados en la vía contencioso-administrativa por la Universidad de Santiago, y la segunda, a desestimar el recurso de apelación interpuesto.

Que ello es así lo demuestra la propia pretensión deducida por la recurrente, quien —como se recoge en el Antecedente segundo de esta Sentencia— solicita de este Tribunal la declaración de que determinados preceptos estatutarios contenidos en el anexo del Decreto 204/1985 vulneran el derecho de autonomía universitaria reconocido en el artículo 27.10 CE, y de que debe dictarse nuevo Decreto por la Junta de Galicia, aprobando los preceptos en cuestión de conformidad con la redacción dada a los mismos por el Claustro constituyente de la Universidad compostelana.

2. Una vez precisado el verdadero objeto del presente recurso, conviene, antes de examinar específicamente cada uno de los preceptos impugnados del Decreto 204/1985, partir de la doctrina establecida por este Tribunal en su STC 26/1987, de 27 de febrero —por la que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad núm. 794/83, interpuesto por el Gobierno Vasco contra determinados preceptos de la LRU—, sobre el concepto constitucional de la autonomía universitaria cuya vulneración aduce la recurrente, y determinar el alcance de la potestad estatutaria de la Universidad que de dicha autonomía deriva.

Pues bien, la autonomía universitaria, reconocida en el artículo 27.10 CE, se configura en la Norma suprema como un derecho fundamental, por su inclusión en la Sección 1.<sup>a</sup> del Capítulo segundo del Título I, por los

términos utilizados en la redacción del precepto, por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario que llevaron a esa conceptualización y por su fundamento en la libertad académica, que reconoce y protege el artículo 20.1 c) de la Constitución y que la propia LRU proclama. El fundamento último de la autonomía universitaria se halla, en efecto, en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación; y la protección de estas libertades frente a todos los poderes públicos constituye la razón de ser de dicha autonomía, 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.

La autonomía universitaria tiene, pues, como justificación —según se declara en la mencionada STC 26/1987— asegurar el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza y de investigación. 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 20.1 c), y la autonomía de las Universidades en el 27.10.

Ahora bien, la autonomía de la Universidad aparece reconocida en el mencionado precepto constitucional “en los términos que la ley establezca”. Ello significa, de una parte, que el legislador puede regularla en la forma que estime más conveniente, si bien siempre dentro del marco de la Constitución y del respeto a su contenido esencial; no puede, así, en virtud de esa amplia remisión contenida en el artículo 27.10 CE, rebasar o desconocer la autonomía universitaria introduciendo limitaciones o sometimientos que la conviertan en mera proclamación teórica, sino que ha de respetar “el contenido esencial” que como derecho fundamental preserva el artículo 53.1 CE. Pero supone también, por lo que aquí importa, que, una vez delimitado legalmente el ámbito de su autonomía, la Universidad posee, en principio, plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la ley, lo cual no significa —como ha precisado la referida Sentencia— que no existan limitaciones derivadas del ejercicio de otros derechos fundamentales, o de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras.

3. Entre las facultades que, de acuerdo con la LRU, integran el contenido de dicha autonomía se encuentra “la elaboración de los Estatutos” por parte de las Universidades [art. 3.2 a)], cuyo contenido se extiende

“en los términos de la presente Ley” a todos los demás apartados del artículo 3.2 de la LRU. Se trata de una potestad de autonormación entendida como la capacidad de un ente —en este caso, la Universidad— para dotarse de su propia norma de funcionamiento o, lo que es lo mismo, de un ordenamiento específico y diferenciado, sin perjuicio de las relaciones de coordinación con otros ordenamientos en los que aquél necesariamente ha de integrarse.

En este sentido debe tenerse presente lo que el artículo 12 de la propia LRU dispone: “1. Las Universidades elaborarán sus Estatutos y, si se ajustan a lo establecido en la presente Ley, serán aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente. 2. Transcurridos tres meses desde la fecha en que el proyecto de Estatutos se hubiera presentado al Consejo de Gobierno, sin que hubiese recaído resolución expresa, se entenderán aprobados. 3. Una vez aprobados, los Estatutos entrarán en vigor a partir del momento de su publicación en el ‘Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma’ correspondiente. Asimismo, serán publicados en el ‘Boletín Oficial del Estado’. Precepto éste que debe ser complementado con lo establecido en la disposición transitoria segunda de la misma Ley, que regula el procedimiento para la elaboración de los Estatutos de las Universidades por parte de los Claustros Universitarios constituyentes.

Cada Universidad elabora, pues, su propia norma estatutaria, pero corresponde, según los casos, al Gobierno de la Nación o al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma —a este respecto debe ponerse en relación el art. 12 y la disposición final segunda de la LRU—, la aprobación definitiva de aquélla.

En el caso que nos ocupa, habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Galicia, dicha aprobación, por lo que se refiere a los Estatutos de las Universidades existentes en dicho ámbito territorial y, concretamente, a los de la Universidad de Santiago de Compostela, corresponde a la Junta de Galicia. Una competencia que, en principio, no discute la recurrente.

4. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 12.1 de la LRU, los Estatutos habrán de ser aprobados “si se ajustan a lo establecido en la presente Ley”. Ello significa —como la repetida STC 26/1987 declara— que el control que la Junta de Galicia ha de llevar a cabo 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.

Por otra parte, los Estatutos, aunque tengan su norma habilitante en la LRU, no son, en realidad, normas dictadas en su desarrollo; son reglamentos autónomos en los que plasma la potestad de autoordenación de la Universidad en los términos que permite la ley. Por ello, como destaca el Consejo de Estado en los Dictámenes a que hacen referencia la recurrente

y el Ministerio Fiscal en sus respectivos escritos, 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.

La Junta de Galicia parte, en realidad, de este concepto de control de legalidad, pues en el Preámbulo del Decreto 204/1985 afirma que “parece oportuno mantener, en determinados casos, la redacción primitiva de aquellas normas estatutarias en las que la contradicción con la legalidad vigente o ha quedado superada o no se manifiesta de un modo absolutamente claro y definitivo; del mismo modo que resulta necesario proceder a corregir los defectos advertidos en todos aquellos casos en que la oposición a la norma legal en vigor así lo justifica”. De lo que se deduce que, para la Junta de Galicia, el control de legalidad consiste simplemente en la confrontación del texto aprobado por la Universidad con las normas legales vigentes, y que dicho texto debe ser mantenido cuando la contradicción no es clara y manifiesta.

El núcleo fundamental del presente proceso estriba, pues, en determinar, de una parte, qué normas constituyen en cada caso la legalidad vigente; y de otra, si la Junta de Galicia, al efectuar el control de legalidad, se ha limitado a examinar en qué medida la Universidad compostelana, en el ejercicio de su derecho fundamental a la autonomía, respetó al elaborar sus Estatutos los límites legalmente establecidos, o si, por el contrario, como sostiene la representación actora, la Junta se ha excedido en dicho control, invadiendo el ámbito autonómico de la Universidad al modificar los preceptos estatutarios aprobados por su Claustro.

5. Los preceptos del Decreto 204/1985 impugnados en el presente recurso de amparo por haber modificado la Junta de Galicia el texto aprobado por el Claustro universitario son los siguientes: 7 o), 10.2, 32.2, 34.1, 34.2, 39.2 y 50.3.

Por lo que se refiere al primero de ellos, el examen de una y otra redacción lleva a la conclusión de que las modificaciones introducidas por la Junta de Galicia no van más allá de lo que permite el control de legalidad. En efecto, en la redacción aprobada por el Claustro, el artículo 7, al enumerar las competencias de la Universidad de Santiago, incluía en el apartado o) “cualquier otra competencia que tenga conexión con las finalidades y funciones establecidas en el artículo 3 de estos Estatutos”, artículo éste que define las funciones de la referida Universidad, entre las que se encuentran las contenidas en el artículo 1.2 de la LRU. La Junta de Galicia substituyó la expresión “que tenga conexión con las finalidades” por “necesario”.

sarias para el adecuado cumplimiento de”, pero esta sustitución no supone una extralimitación invasora de la autonomía universitaria, dado que ésta se reconoce constitucionalmente “en los términos que la ley establezca” y la mencionada Junta, al llevar a cabo el control de legalidad, se limita a ajustar el texto aprobado por el Claustro a lo que literalmente establece el artículo 3.2 de la LRU. Precepto que, al delimitar el ámbito de autonomía universitaria y fijar su contenido, después de enumerar las competencias específicas añade, en el apartado k), “cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el artículo 1.º de la presente Ley”.

6. Los artículos 10.2, 32.2 y 34.1 y 2 de los Estatutos se refieren todos ellos a la creación de centros docentes universitarios.

El artículo 3.2 g) de la LRU establece que “en los términos de la presente ley, la autonomía de las Universidades comprende la creación de estructuras específicas que actúan como soporte de la investigación y la docencia”. Ahora bien, esta potestad aparece expresamente limitada, por lo que la docencia se refiere, en relación con aquellas estructuras que la ley considera básicas dentro de la Universidad. Estas son, por una parte, las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias, y por otra, los Departamentos (art. 7): las primeras en cuanto órganos encargados de la gestión administrativa y de la organización de las enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de títulos académicos (art. 9.1); los Departamentos, en cuanto órganos a los que se encomienda la organización y desarrollo de la investigación y la enseñanza propias de las respectivas áreas de conocimiento (art. 8.1). En relación con estos centros, la LRU regula expresamente su creación y supresión, disponiendo, en el caso de las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias, que será acordada por la Comunidad Autónoma correspondiente, a propuesta del Consejo Social de la Universidad y previo informe del Consejo de Universidades.

Dentro de este contexto hay que examinar si el control de la legalidad de los mencionados preceptos por parte de la Comunidad Autónoma de Galicia ha sobrepasado los límites en que ha de ejercerse y ha invadido el ámbito de autonomía de la Universidad, tal como aparece configurado en la LRU.

7. El artículo 10.2 de los Estatutos, en la redacción dada por el Claustro de la Universidad, disponía que “la Universidad de Santiago de Compostela, en el uso de su autonomía organizativa, podrá ‘crear’ otros centros de carácter universitario”.

La Junta de Galicia considera que dicho precepto desconoce la potestad normativa de la Comunidad Autónoma derivada de los artículos 7 de la LRU y 31 del EAG. Y la Audiencia Territorial entiende que la modificación introducida en la redacción por la Junta de Galicia —“la Universidad... podrá ‘promover’ la creación de otros Centros de carácter universitario”—

no vulnera la autonomía universitaria tal como aparece configurada en el artículo 3, apartado g), de la LRU, pues el artículo 9 —arguye— confiere competencia a la Comunidad Autónoma para la creación y supresión de Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias, y si lógicamente se atribuye a los llamados “centros de carácter universitario” el carácter que se les asigna en la disposición adicional primera de los Estatutos —que califica como tales a “las Facultades, Escuelas Universitarias, Escuelas profesionales, Institutos Universitarios y Colegios Mayores”—, es claro que la creación de estas Unidades entra dentro de las competencias de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, en relación con dichas alegaciones es preciso destacar, por una parte, que lo que se cuestiona en el caso que nos ocupa es el control de legalidad realizado por la Junta de Galicia y que, por consiguiente, de lo que se trata es de determinar si los Estatutos respetan las normas a las que se refiere el artículo 6 de la LRU, y no de dilucidar el alcance de las competencias en materia universitaria que para la Comunidad Autónoma pudieran derivarse del artículo 31 del EAG. Y, por otra parte, que el artículo 10.2 de los mencionados Estatutos ha de interpretarse en conexión con el apartado 1 del mismo precepto, lo que significa que dentro de la expresión “otros centros universitarios” no se incluyen “las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores, Escuelas Universitarias, Colegios Universitarios y Escuelas de Especialización Profesional”, centros a los que se refiere dicho apartado como órganos encargados de la organización de las enseñanzas universitarias encaminadas a la obtención de títulos académicos y de la gestión administrativa de ellos, y cuya creación y supresión se regula en los artículos 26.1, 32.1 y 34.1 de los Estatutos reproduciendo el contenido del artículo 9.2 de la LRU.

Delimitado así el contenido del artículo 10.2, no cabe afirmar que el texto aprobado por el Claustro de la Universidad no haya respetado la legalidad vigente ya que, al no determinar la LRU a quién corresponde la potestad de crear centros docentes distintos de los Departamentos, Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias, y no acudir la Junta de Galicia ni la Audiencia Territorial norma alguna que contenga alguna otra limitación, es evidente que entra dentro del ámbito de la potestad estatutaria de cada Universidad establecer a quién corresponde la capacidad de creación de los mismos.

8. Según el artículo 32.2, en la redacción del Claustro de la Universidad, “la creación, modificación o supresión de las Secciones de los Colegios Universitarios debe acordarla la Junta de Gobierno, previo informe de los Centros correspondientes, dentro del marco de programación plurianual”.

Para la Junta de Galicia, este precepto desconoce las competencias que, en una interpretación analógica del artículo 9.2 de la LRU, correspon-

den al Consejo Social y a la Comunidad Autónoma. Y en la misma línea se pronuncia la Audiencia Territorial.

Sin embargo, tal interpretación analógica no es posible sin desvirtuar la configuración que de la autonomía universitaria, en materia de creación de estructuras docentes, contiene la LRU. La libertad de creación derivada del artículo 3.2 g) sólo aparece condicionada, como se ha indicado anteriormente, en el caso de las consideradas estructuras básicas, a las que se refieren los artículos 8 y 9 de la LRU. Y las Secciones de los Colegios Universitarios no pueden entenderse encuadradas en dichas estructuras, ya que no cumplen ninguna de las funciones a ellas encomendadas: ni la organización de las enseñanzas propias de un área de conocimiento, ni la gestión administrativa, ni la organización de las enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de títulos académicos. Dichas funciones corresponden, o bien a las Facultades cuyo primer ciclo de enseñanzas imparten y a los respectivos Departamentos, o bien, en su caso, al Colegio Universitario en el que están integradas. No es, pues, de aplicación lo dispuesto en el artículo 9.2 de la LRU expresamente para las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias.

9. El artículo 34.1, en la redacción efectuada por el Claustro de la Universidad, dispone que “la creación, modificación o supresión de las Escuelas de Especialización Profesional será aprobada por el Consejo Social, a propuesta de la Junta de Gobierno, excepto en los casos de Escuelas que expidan títulos oficiales con validez en todo el territorio español; para la creación, modificación o supresión de éstas, habrá que atenerse a lo dispuesto en el artículo 9.2 de la LRU.

Siguiendo la misma línea argumental que en los preceptos antes examinados, la Junta de Galicia estima que la distinción establecida en el artículo 34.1 no se ajusta a la legalidad. Y la Audiencia Territorial aduce que, en cualquier caso, se trata de centros de la misma naturaleza que los demás incluidos en la Disposición adicional primera de los Estatutos y que el artículo 3.2 g) se refiere a elementos organizativos mucho más elementales.

Tales alegaciones carecen empero de base suficiente para poder afirmar que el mencionado precepto estatutario no se ajusta a la legalidad. El órgano judicial parte de una identificación entre los centros a los que se refiere la citada Disposición adicional —que son los que integran la Universidad de Santiago de Compostela en el momento de aprobarse sus Estatutos— y aquellos a los que alude el artículo 9.2 de la LRU, lo que carece de toda justificación legal; del mismo modo que carece de ella la interpretación con carácter restrictivo del artículo 3.2 g), que contiene uno de los elementos que conforman la autonomía universitaria: la libertad de creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia. No cabe duda de que el precepto hace referencia a todo tipo de estructuras, aun cuando algunas de ellas —que la ley enumera expresamente—, por las especiales características que se les atribuye,

sean objeto de una regulación específica y no dependa su creación de la libre decisión de la propia Universidad.

En este sentido, ha de afirmarse que se adecua a la legalidad la distinción que el artículo 34.1 establece entre Escuelas de Especialización Profesional cuyas enseñanzas conducen a la obtención de un título oficial con validez en todo el territorio nacional, y las que no tienen esta finalidad, determinando que sólo la creación y supresión de las primeras queda sujeta a lo preceptuado en el artículo 9.2 de la LRU. Si bien respecto a éstas cabe sostener que, dada su finalidad, se asimilan a los centros a que se refiere dicho precepto, no ocurre lo mismo con las demás Escuelas de Especialización Profesional, por lo que la modificación introducida por la Junta de Galicia —que limita la autonomía de la Universidad sin apoyo legal alguno y, en consecuencia, al margen de lo que debe ser el control de legalidad que le corresponde ejercer— vulnera el ámbito autonómico universitario y, en concreto, el de la potestad estatutaria de la Universidad de Santiago de Compostela.

A la misma conclusión es preciso llegar por lo que respecta al apartado 2 del artículo 34, pues si pertenece al ámbito autonómico universitario la creación de dichas Escuelas es a la Universidad a quien compete determinar a quién corresponde la iniciativa para su creación.

10. En cuanto al artículo 39.2 de los Estatutos, no puede sostenerse que el texto aprobado por el Claustro, según el cual “la adscripción de estos Centros (los que dependen de instituciones públicas o privadas), así como su desvinculación, se ajustará a lo previsto en la legislación vigente y deberá contar con la aprobación de la Junta de Gobierno y del Consejo Social”, infrinja dicha legalidad vigente, pues ésta se asume expresamente, y la condición fijada, de que la adscripción cuente con la aprobación de la Universidad en la que se integra el Centro, resulta una exigencia ineludible de la autonomía universitaria.

11. Finalmente, por lo que se refiere al artículo 50.3, el texto aprobado por el Claustro establecía que “serán competencias del Consejo Social las que se le atribuyan en la Ley de Reforma Universitaria y en estos Estatutos”. Después de las modificaciones introducidas por la Junta de Galicia, el precepto quedó redactado en los siguientes términos: “Serán competencias del Consejo Social las que se le atribuyan en la Ley de Reforma Universitaria, en las disposiciones dictadas en su desarrollo y las que se indican en los presentes Estatutos”.

Dado el carácter genérico de las competencias que la LRU atribuye al Consejo Social en su artículo 14.2, cabe que las disposiciones que se dicten en su desarrollo concreten las competencias específicas que derivan de aquéllas, sin invadir el ámbito de autonomía universitaria. Y cabe también que el legislador —estatal o autonómico, según los casos—, que expresa la voluntad de la comunidad ciudadana, amplíe las funciones del Consejo Social, “órgano de participación de la sociedad en la Universidad”,

siempre y cuando estas funciones no supongan menoscabo alguno de la autonomía universitaria configurada por la LRU.

Por ello, si se tiene en cuenta que el artículo 6 de la LRU dispone que “las Universidades se regirán por la presente Ley, por las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias y por sus Estatutos”, no puede afirmarse, en relación con el precepto estatutario en cuestión, que la Junta de Galicia se haya excedido en el control de legalidad.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar parcialmente el amparo solicitado por la Universidad de Santiago de Compostela y, en consecuencia:

1.º Declarar que las modificaciones introducidas por el Decreto de la Junta de Galicia 204/1985, de 19 de septiembre, en el texto de los artículos 10.2, 32.2, 34.1, 34.2 y 39.2 de los Estatutos de la Universidad de Santiago, aprobados por el Claustro constituyente de ésta, vulneran el derecho fundamental a la autonomía universitaria, consagrado en el artículo 27.10 de la Constitución.

2.º Anular los artículos 10.2, 32.2, 34.1, 34.2 y 39.2 de los Estatutos de la Universidad de Santiago de Compostela que figuran como anexo del citado Decreto, los cuales deben ser aprobados por la Junta de Galicia en la redacción propuesta por la Universidad.

3.º Declarar la nulidad de la Sentencia de 6 de mayo de 1986 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña, dictada en el recurso 1.295/85, y la de la Sentencia de 25 de octubre de 1986 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, dictada en la apelación número 1.186/86, que la confirma, en cuanto desestima la pretensión formulada por la Universidad de Santiago de Compostela en relación con los preceptos estatutarios arriba mencionados.

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintitrés de febrero de mil novecientos ochenta y nueve.—Gloria Begué Cantón.—Angel Latorre Segura.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Lequina Villa.—Luis López Guerra.—Firmados y rubricados.



# ESTUDIOS



# LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN LA LRU: ANALISIS DE SITUACIONES

FRANCISCO DE ASIS BLAS ARITIO

Director general de Enseñanza Superior

La intervención anterior del rector de la Universidad de Sevilla ha dejado configurado con suficiente claridad el marco jurídico y legal establecido por la Ley de Reforma Universitaria. A partir del mismo, mi intervención pretende únicamente plantear cómo se ha producido o se está produciendo el ejercicio competencial de la autonomía universitaria, refiriéndolo en concreto a aquellos temas, situaciones o problemas que —entiendo— pueden preocupar o interesar más en su quehacer cotidiano a la comunidad universitaria (y, especialmente, a aquellos que han asumido algún tipo de responsabilidad en la gestión y gobierno de las Universidades).

Permítanme reiterarles, a modo de marco esquemático, que en una primera aproximación al problema de las competencias en materia universitaria destacan tres instituciones fundamentales detentadoras de las mismas: en primer lugar, la propia Universidad; en segundo lugar, la Administración Pública correspondiente (ya sean las Comunidades Autónomas con competencias plenas en materia de enseñanza superior, ya sea transitoriamente el Gobierno de la Nación y el Ministerio de Educación y Ciencia); en tercer lugar, el Estado.

Las competencias que corresponde ejercer a la propia Universidad deben, a su vez, articularse en las normas de las que se ha dotado a sí misma cada Universidad a través de sus propios Estatutos (por razones obvias, estas reflexiones no van a considerar los diferentes textos estatutarios ni van a entrar en detalle en las diversas soluciones normativas adaptadas en cada caso por las Universidades, así como tampoco en la necesaria completación o modificación de los Estatutos exigida por la aprobación posterior de normas básicas).

Por otra parte, y siguiendo con las competencias de la Universidad, la LRU —aparte de atribuir expresamente competencias a determinados

órganos íntegramente universitarios, como el Claustro, la Junta de Gobierno, el Departamento o el Centro— ha creado otros dos órganos mixtos con competencias en materia universitaria de decisiva importancia: el Consejo Social —como órgano de representación de la sociedad en la Universidad— y el Consejo de Universidades —como órgano responsable de la coordinación interuniversitaria— forman también parte destacada de este pequeño puzzle de órganos e instituciones a los que corresponde el ejercicio de las competencias universitarias.

Por último, y aunque resulte obvio, es necesario reiterar que el análisis de la distribución y del ejercicio de las competencias universitarias debe realizarse siempre en el marco de las determinaciones de aquellas normas que, en su caso, sean de aplicación al ámbito universitario. La legislación universitaria no se agota en la LRU. Normas como las Leyes Generales de Presupuestos, la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, la Ley de Incompatibilidades, así como las Directivas de la Comunidad Europea y, en su caso, las normas desarrolladas por las Comunidades Autónomas... forman también parte del bloque normativo en cuyo marco ha de situarse la atribución y el ejercicio de las competencias universitarias.

Ni que decir tiene, por supuesto (y a ello se referirá la tercera Ponencia de estas Jornadas), que las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre la materia forman, igualmente, parte integrante de dicho bloque normativo, con la peculiaridad añadida de la función de supremo arbitraje que corresponde a este Alto Tribunal.

Dicho esto, vayamos ya sin más preámbulos al análisis concreto de situaciones en las que se produce el ejercicio de las competencias universitarias de modo multiinstitucional. Por razones evidentes, el análisis no puede ser exhaustivo, por lo que he decidido escoger tres temas que, además de desempeñar un papel ilustrativo, tengan suficiente relevancia e interés para este auditorio. En concreto, me voy a referir al problema de la financiación y gestión económica de la Universidad; al problema de la expansión del sistema universitario (creación, reconocimiento y adscripción de centros y de enseñanzas universitarias); y al problema de la ordenación académica, en su vertiente de homologación de planes de estudio y de titulaciones.

Sin duda, existen otros temas de similar interés (el acceso de los alumnos, la elaboración y definición de plantillas, la conformación de negociaciones laborales con el personal funcionario y no funcionario...); pero razones de limitación horaria impiden abordar todos ellos. En todo caso, en el posterior debate y discusión podrán plantearse cuantas cuestiones se consideren oportunas, ya que el tratamiento metodológico de las mismas es, lógicamente, similar.

Vayamos, en primer lugar, a las cuestiones presupuestarias. Todo el mundo sabe que hasta la LRU o, para ser más precisos, hasta la constitu-

ción de los Consejos Sociales, los presupuestos de las Universidades eran elaborados y confeccionados por el MEC y aprobados por el Parlamento en las correspondientes Leyes Generales de Presupuestos. Cuando los Consejos Sociales empiezan a ejercer sus competencias, entran en vigor las previsiones del Título VII de la LRU, según las cuales son las propias Universidades (a propuesta de la Junta de Gobierno y por aprobación del Consejo Social) quienes elaboran y aprueban sus presupuestos. Por aquel entonces ya se han producido las transferencias universitarias a algunas Comunidades Autónomas que, a estos efectos, desempeñan las funciones respectivas que para las Universidades no transferidas ejercen en su caso el Gobierno y el Parlamento de la Nación. Dicho en otras palabras, actúan como Administración Pública de la o las Universidades ubicadas en su territorio.

Pero, como también todo el mundo conoce, la elaboración y aprobación de los presupuestos se realizan de acuerdo con ciertos determinantes financieros (lo cual, sea dicho de paso, parece algo completamente lógico, ya que al tratarse de un servicio público, sufragado mayoritariamente por fondos públicos, debe tener un cierto control por los respectivos Parlamentos, a quienes la Constitución ha otorgado la competencia de aprobar los fondos públicos). Al menos existen cuatro determinaciones importantes en la financiación de los ingresos universitarios: en primer lugar, la subvención global que cada año fija cada Parlamento, y que constituye la aportación directa de los Presupuestos Generales que recibe cada Universidad; en segundo lugar, los ingresos por tasas, que también son fijadas por cada Gobierno; en tercer lugar, los límites crediticios del capítulo I, que en los Presupuestos Generales del Estado figuran en el conocido Anexo VII; y, finalmente, el presupuesto para inversiones y equipamiento, que en el caso de las Universidades dependientes del MEC está residenciado en la Junta de Construcciones.

Hasta 1987, las Comunidades Autónomas que habían asumido las transferencias universitarias eran responsables de todas estas determinaciones, con excepción de la relativa al límite crediticio para el personal docente, de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria 10.1 de la LRU que atribuía al Gobierno de la Nación esta competencia. Pero a partir del 1 de enero de 1987, y con motivo del Acuerdo sobre financiación de las Comunidades Autónomas, incluso esta competencia pasa a ser ejercida por cada Comunidad Autónoma con competencias asumidas en enseñanza superior. Dicho en otras palabras, a partir de esta fecha, cada Universidad tiene como único interlocutor válido en relación con la elaboración y aprobación de sus presupuestos a su correspondiente Administración Pública.

Una vez dicho esto, quisiera aflorar a la superficie la dinámica que, a mi entender, subyace implícitamente en esta distribución de competencias configurada por la LRU y respecto a la cual he de confesar que apenas se ha avanzado.

En efecto, si se ha procedido a una distribución de competencias, no es sólo para garantizar formalmente el cumplimiento de un mandato constitucional, ni para hacer más complejo el proceso de elaboración y aprobación de presupuestos.

Bien es cierto que estamos atravesando un período transitorio durante el cual las Administraciones Públicas están aplicando en las Universidades una serie de Programas orientados a equilibrar las dotaciones universitarias y a incrementarlas hasta alcanzar unos mínimos que garanticen una docencia y una investigación de calidad. Me estoy refiriendo al Documento número 3 sobre plantillas docentes, al Documento similar sobre personal de Administración y Servicios (PAS), al Plan trianual o cuatrianual de inversiones y equipamiento y, en su momento, a un Programa de dotación para el capítulo II.

Ahora bien, a medida que se vayan realizando estos Programas y se ejerzan ya con plenitud las competencias autónomas de las Universidades, subsistirá la nueva situación configurada por la LRU a la que antes he hecho referencia con lo de “dinámica implícita”.

Para decirlo con otras palabras: sí está claro que al final la subvención global de cada año la va a fijar cada Parlamento; lo que ya no está tan claramente explícito es cómo se va a elaborar esa propuesta de decisión y qué papel o intervención va a tener la Universidad en dicha elaboración.

A mi entender, la fijación de la subvención por cada Parlamento debe ser previamente discutida, valorada y, en su caso, negociada con cada Universidad, de forma que ésta pueda plantear a cada Comunidad Autónoma o al Ministerio de Educación y Ciencia sus prioridades, sus programas plurianuales y sus necesidades. De esta forma estaremos dando contenido real a la autonomía universitaria y creando una dinámica nueva que permita la interacción Universidad-Comunidad Autónoma o Ministerio de Educación y Ciencia en orden a la elaboración de presupuestos. Como es obvio, la instauración de esta dinámica exige una contrapartida ineludible: la Administración Pública correspondiente deberá exigir a la Universidad resultados, y éstos, así como el control del gasto del dinero público, deberán también ponerse sobre la mesa, año a año, a la hora de proceder a la fijación de la subvención global.

Como antes he señalado, la situación transitoria que atravesamos y problemas técnicos de calendario han impedido que dicha dinámica se ponga en marcha. Por poner un solo ejemplo, en lo que se refiere a los Presupuestos Generales del Estado las propuestas del Ministerio de Educación y Ciencia tienen que ser remitidas al Ministerio de Economía y Hacienda en abril; y en numerosas ocasiones el Ministerio no conoce todavía en el mes de junio la liquidación de presupuestos del ejercicio anterior. Como podrá entenderse, así no es posible sentarse en una mesa a discutir la subvención para el ejercicio presupuestario siguiente, y, de hecho, las Administraciones Públicas, para calcular la subvención, se limi-

tan a consolidar las partidas presupuestarias de programas nuevos y a aplicar el correspondiente IPC establecido en los Presupuestos Generales.

Creo que tanto las Administraciones Públicas como las Universidades debemos realizar un esfuerzo conjunto para resolver estos problemas técnicos de calendario e introducirnos en esta nueva dinámica contenida implícitamente en la LRU. Sólo así, evitaremos el goteo puntual de mininegociaciones y minisolicitudes para tapar agujeros que, creo, ni agradan a los rectores y gerentes, ni agradan a las Administraciones Públicas.

En definitiva, el ejercicio de competencias en materia presupuestaria aún precisa por parte de todos (Administraciones Públicas y Universidades) un desarrollo que, por un lado, además de la aplicación de los nuevos programas impida establecer la subvención a través de mecanismos automáticos e igualitaristas, y que, por otro, involucre y comprometa a la Universidad con unos objetivos y unos resultados.

A título de ejemplo, señalaré que el proceso de definición del Plan trienal es un buen ejemplo de cómo debería ser la metodología de trabajo.

El segundo tema que quiero traer a colación es el de autonomía y creación o ampliación de centros y enseñanzas.

He de reconocer, en primer lugar, que en una primera lectura de la LRU ésta es una de las cuestiones que se presenta más confusa y menos sistematizada, que adolece de pronunciamientos explícitos y que deja abierto un espacio de interpretaciones diferentes y, por tanto, de potenciales conflictos competenciales. No por casualidad ha sido recurrida en dos ocasiones ante el Tribunal Constitucional.

No obstante, creo que una lectura más detenida de la LRU, junto con las aclaraciones recientes del Tribunal Constitucional, permiten establecer con bastante claridad cuál es el marco legal en el que se debe desenvolver el ejercicio de competencias relacionado con esta cuestión.

No pretendo reclamar para la interpretación que aquí se va a exponer la legitimidad exclusiva. Sé que existen otros puntos de vista que cuentan también con apoyos argumentales no irrelevantes. Únicamente pretendo ofrecer el punto de vista de una Administración Pública que tiene responsabilidades en la aplicación y desarrollo de la LRU. Pero, en todo caso, aparte del debate que pueda suscitar esta exposición, existen Tribunales que pueden y deben asumir los conflictos de interpretación que queden sin resolver. No es preciso señalar que las fórmulas de acuerdo y consenso son siempre preferibles al arbitraje de los Tribunales.

Por intentar reordenar con una cierta sistematicidad el problema, permitanme que realice una cierta separación metodológica entre lo público y lo privado.

Empecemos por lo público. Las referencias legales que son objeto de análisis son las siguientes:

**Artículo 3.2 g):** Autonomía de las Universidades para crear estructu-

ras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia.

**Artículo 5.º:** Creación de Universidades.

**Artículo 7.º:** Estructuras u órganos que integran la Universidad, incluyendo “otros centros que legalmente se puedan crear”.

**Artículo 9.º:** Organos encargados de la organización de las enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de títulos académicos (Facultades, ETS y EE.UU.), así como procedimiento para su creación.

**Artículo 10:** Institutos y su procedimiento de creación.

**Disposición transitoria 13.ª:** Colegios universitarios.

Creo que ni el artículo 5.º, ni el 9.º, ni el 10 (en sus apartados 1 y 2) ofrecen dificultades de interpretación, por lo que no exigen mayores precisiones.

Sí, en cambio, creo que debe hacerse una primera anotación (en relación con estos artículos) al alcance de los artículos 3.2 g) y 7. Dado que sobre el artículo 7.º no hay mayor precisión que una referencia genérica a la legalidad, ¿a qué otros centros se refiere la LRU y qué significado concreto tiene “la creación de estructuras de apoyo a la docencia y a la investigación”?

La reciente Sentencia del Tribunal Constitucional con motivo del recurso interpuesto por la Universidad de Santiago ha introducido un criterio decisivo y clarificador para determinar con exactitud cuál es el alcance de la autonomía universitaria en relación con la creación de estructuras de apoyo a la docencia y a la investigación y, en consecuencia, con la creación de otros centros (a que se refiere el art. 7.º).

En efecto, la Sentencia establece una diferenciación entre lo que llama estructuras básicas para la organización de las enseñanzas que conduzcan a títulos oficiales y otras estructuras específicas de apoyo a la docencia y a la investigación. Identifica las primeras con los órganos que figuran en el artículo 9.º de la LRU (habría que añadir, en coherencia con la propia argumentación del Alto Tribunal, los institutos universitarios a los que alude el art. 10, ya que pueden también organizar enseñanzas oficiales de tercer ciclo conducentes a la obtención del doctorado) y atribuye la competencia de su creación a las CC.AA. o, en su caso, al Gobierno. Cuando se trate de estructuras específicas de apoyo o centros que organizan enseñanzas conducentes a títulos que carecen de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, atribuye la competencia de su creación a la propia Universidad.

Por poner algún ejemplo ilustrativo: la creación de un centro politécnico que organice enseñanzas conducentes a uno o varios títulos oficiales corresponde a la Comunidad Autónoma correspondiente (es decir, deberá sujetarse al procedimiento establecido en el art. 9.º). En cambio, las divisiones creadas por los Estatutos de la Universidad de Barcelona o los centros que organizan el servicio de idiomas o las enseñanzas de diseño

(que no son oficiales) pueden ser creados por decisión de la propia Universidad.

No resulta difícil descifrar la lógica interna que subyace tras la Sentencia del Tribunal Constitucional. La responsabilidad de los incrementos presupuestarios que se derivan, lógicamente, de la ampliación de la oferta de enseñanzas oficiales corresponde directamente a los poderes públicos. Por ello la decisión sobre su autorización debe residenciarse en ellos. En cambio, la organización de enseñanzas no oficiales o la prestación de otros servicios o de cursos de especialización puede ser decidida libremente por cada Universidad, ya que es ésta la que se responsabiliza directamente de su financiación a través de matrículas, esponsors e, incluso, una optimización de sus recursos.

En todo caso, no hace falta que advierta que la impartición de enseñanzas oficiales requiere, además de la creación del centro correspondiente en el que se organizan, un segundo acto jurídico de índole académica. Me refiero a la homologación del plan de estudios, a la que aludiré más adelante cuando trate la tercera cuestión o tema de esta exposición.

No obstante, sí quiero plantear aquí un asunto que no estaba contemplado en la LRU y que podría haber cuestionado el modelo de distribución de competencias. En efecto, ya que la homologación de los planes de estudio, una vez aprobadas las directrices correspondientes, es solicitada por cada Universidad y ratificada por el Consejo de Universidades; y ya que la LRU promueve el modelo de que un mismo centro organice enseñanzas conducentes a varias titulaciones, podría darse el supuesto de que por esta vía se ampliara la oferta de enseñanzas oficiales (con su correspondiente incremento presupuestario) sin que la Comunidad Autónoma respectiva interviniera en su autorización.

En la actualidad ese riesgo está controlado gracias al acuerdo interno del Consejo de Universidades que ha venido considerando en sus informes que la ampliación de nuevas enseñanzas oficiales reciba a todos los efectos el mismo tratamiento procedimental que la creación de nuevos centros; y gracias al Real Decreto sobre Directrices Generales de Planes de Estudio que exige para la impartición de nuevos planes de estudio homologados la autorización preceptiva de la Comunidad Autónoma (o, en su caso, del Gobierno).

En este sentido, tal y como se comentó en una reciente comisión académica, parece oportuno, a fin de evitar contradicciones molestas para todos, acomparar ritmos entre la solicitud de homologación de un plan de estudios y la necesaria autorización de la Comunidad Autónoma.

Una última cuestión antes de abandonar este apartado sobre la creación de centros públicos. Como todo el mundo sabe, con anterioridad a la LRU existían una serie de estructuras (llamadas Secciones, Delegaciones o Extensiones) de dudosa cobertura legal que se crearon, sin duda por la fuerte presión de la demanda universitaria, fuera de las localidades en las

que se habían autorizado legalmente las correspondientes Facultades o Escuelas y con una supuesta tutela académica por parte de éstas.

Asimismo, también sin duda por la presión de la demanda universitaria, diversas Universidades suscribieron convenios entre sí para autorizarse mutuamente la organización de enseñanzas (generalmente los primeros cursos, aunque también existen otros supuestos más llamativos) conducentes a titulaciones que no estaban autorizadas en la respectiva Universidad.

La cuestión a plantearse es clara: ¿son legales estas situaciones?

Aunque acepto que discutibles, creo que desde el punto de vista estrictamente académico existen sobradas razones para desaconsejar la creación de miniestructuras que organicen parcialmente enseñanzas universitarias. Entiendo que todos queremos que los centros universitarios sean algo más que academias y que estén dotados de una mínima masa crítica de recursos físicos y de recursos humanos cualificados. Y esto, desgraciadamente, no se puede implantar de cualquier forma ni en cualquier localidad. Parece claro que a la investigación y a la enseñanza de calidad les favorece más la concentración de recursos que su dispersión.

Pero con independencia de la inoportunidad académica, debe señalarse, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal constitucional, que desde el punto de vista jurídico la creación de cualquier estructura que organice enseñanzas oficiales (llámese como se llame) debe ser autorizada por la correspondiente Comunidad Autónoma. La autorización de las enseñanzas se hace siempre para el campus o uno de los campus o localidades concretas de cada Universidad. Crear extensiones o delegaciones del campus en otras localidades sin autorización de la Comunidad Autónoma constituye, a mi entender —permítanme la expresión jurídica—, un fraude de ley.

Creo que las diversas Administraciones Públicas con competencias y el propio Consejo de Universidades han realizado un serio esfuerzo para racionalizar, normalizar jurídicamente y amnistiar las situaciones heredadas del pasado. Me parece poco serio que aún se pretenda promover situaciones similares, máxime cuando desde la LRU las reglas del juego ya sí que están claramente fijadas.

Algo parecido he de decir respecto a los Convenios citados. Con todos mis respetos, considero que organizar enseñanzas de una titulación no autorizada (aunque luego los alumnos se incorporen a otra Universidad que sí la tenga autorizada) constituye un fraude de ley. La misma cobertura legal tiene la impartición del primer curso de una titulación no autorizada que la impartición de todos los cursos menos una sola asignatura (que se cursaría en otra Universidad que sí la tuviera autorizada).

Es cierto que, en el caso de los Convenios, el modelo que subyace no es en absoluto insensato. Podría perfectamente plantearse un escenario o modelo distinto, según el cual los créditos o materias del plan de estudios

de una determinada titulación no fueran organizados y estructurados desde un centro (Facultad o Escuela), sino que fuera cada Departamento quien tuviera acreditada oficialmente la capacidad de impartir determinados créditos o materias. Cada alumno podrá configurar su propio plan de estudios realizando los créditos en aquellos Departamentos acreditados para impartirlos (sean de la propia Universidad o de otras). De esta forma la obtención de determinados títulos sólo exigiría la realización de algunos créditos en otras Universidades, por no tener la de origen Departamentos acreditados para impartirlos.

Pero el hecho es que este modelo no es el que ha diseñado la LRU. La acreditación se otorga a los centros para organizar las enseñanzas y, una vez autorizadas éstas, son las propias Universidades las que distribuyen la responsabilidad de los créditos o materias entre sus Departamentos existentes.

En consecuencia, entiendo que los mencionados Convenios carecen de amparo legal. Y ello sin perjuicio de que se pueda plantear abiertamente —creo que el Consejo de Universidades es el foro adecuado— la oportunidad o interés de dotar de un marco jurídico a modelos alternativos de ordenación académica.

No obstante, respecto al modelo antes mencionado, que ofrece interesantes ventajas, hay que señalar que, junto a la necesaria y más compleja acreditación de los Departamentos, presenta graves inconvenientes relacionados con la capacidad de los centros para recibir en los segundos cursos o superiores a un previsible importante número de alumnos procedentes de otras Universidades.

A caballo entre los centros públicos y los centros privados —adscritos a una Universidad pública— están los colegios universitarios. Antes de entrar en el problema de la “adscripción”, dos palabras sobre el *status* de los colegios universitarios.

No quisiera que lo que aquí se va a exponer sobre los colegios universitarios se interprete como una posición firme y definitiva del MEC. Es un tema discutible y discutido sobre el que es preciso que nos pongamos de acuerdo en un plazo de tiempo relativamente breve.

La cuestión, en síntesis, es la siguiente: ¿existe en la LRU un marco jurídico para que en el futuro se sigan creando colegios universitarios (sean públicos o adscritos)?

A la hipótesis afirmativa le asisten razones de peso:

a) En primer lugar, la propia LRU los menciona en su disposición transitoria 13, y en ningún lugar figura su prohibición o extinción.

b) En segundo lugar, en numerosos Estatutos de las Universidades figuran estos órganos, y ni el Consejo de Estado, ni las Comunidades Autónomas, ni el propio Gobierno han objetado su legalidad. Más aún, el propio Tribunal Constitucional se ha referido recientemente a ellos sin hacer observaciones a su legalidad.

c) En tercer lugar, aquellos que se han integrado, acogidos a la citada disposición transitoria, subsisten como estructuras que organizan enseñanzas oficiales, sin que la propia LRU ni ningún Decreto de integración haya exigido su reconducción hacia otros órganos. Luego si esos órganos están dotados de suficiente cobertura legal, ¿por qué no pueden seguir creándose otros similares?

Por su parte, la hipótesis negativa tiene a su favor las siguientes razones:

a) El carácter “transitorio” de la disposición de la LRU que alude a los colegios universitarios hace suponer que el legislador no consideraba estas estructuras u órganos para el futuro, sino que amparaba transitoriamente su subsistencia hasta que se produjera en algún momento su integración definitiva en el nuevo modelo de ordenación académica.

b) Refuerza este argumento el hecho de que no sean explícitamente mencionados en el artículo 9.º, en el que se relacionan los órganos fundamentales que organizan enseñanzas.

c) Y, posiblemente, la razón fundamental por la que no figuran en el artículo 9.º reside en el decisivo matiz introducido en este artículo: en efecto, en él se alude a “organización de las enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de títulos académicos”. Un colegio universitario no conduce a la obtención de un título académico y, por tanto, no puede constituir (salvo transitoriamente) una estructura básica de organización de las enseñanzas (en el sentido antes señalado por el Tribunal Constitucional). *Sensu contrario*, si existe cobertura legal para crear órganos o estructuras que organicen sólo parcialmente enseñanzas universitarias (como es el caso de los colegios universitarios), en rigor no debería tampoco existir impedimento legal para crear otros centros que organizaran enseñanzas de 1.º y 2.º cursos o, incluso, de 1.º únicamente. Esta posibilidad, como antes se ha señalado, colisionaría frontalmente con el modelo de ordenación académica.

d) Finalmente, la hipótesis negativa asumiría algunos de los argumentos de la hipótesis positiva respecto a situaciones del pasado y en razón de la cobertura legal transitoria establecida por la LRU. Pero no en relación con el futuro.

Una vez expuestas unas y otras razones, quisiera concluir este tema señalando que, a mi juicio, la hipótesis negativa es más coherente con el modelo de ordenación académica diseñado por la LRU y que, por tanto, en el futuro sólo debería autorizarse la creación de centros o estructuras básicas que conduzcan a títulos terminales, así como reconducir progresiva y transitoriamente a los actuales colegios universitarios hacia los órganos previstos en el artículo 9.º.

La adscripción de centros privados a Universidades públicas es otro de los procesos cuya regulación normativa aparece incompleta en la LRU.

Unicamente el supuesto de adscripción de institutos universitarios está explícitamente regulado en el artículo 10.3 de la LRU.

Si bien es cierto que podría inferirse, por analogía, que cualquier centro adscrito debería someterse al tratamiento establecido para los institutos adscritos, también puede defenderse con cierta legitimidad que, en tanto no existe regulación explícita, la competencia de la adscripción corresponde a la Universidad. Precisamente para llenar este vacío legal, algunas Comunidades Autónomas han aprobado a través de un Decreto las normas reguladoras para la adscripción de centros.

En todo caso, la adscripción de un centro (me refiero, claro está, a centros que pretenden impartir enseñanzas conducentes a títulos oficiales) requiere, al menos, tres actos jurídicos independientes:

- La creación propiamente dicha del centro, que es llevada a cabo por la entidad privada, de acuerdo con la libertad de creación de centros reconocida en nuestra Constitución.
- La adscripción del centro, acto materializado por el convenio suscrito entre la Universidad y la entidad privada; y que, en su caso, requiere la autorización de la Comunidad Autónoma. No obstante, y con independencia de la adscripción propiamente dicha, parece que debe postularse otro acto jurídico al que hace mención el artículo 58.3 de la LRU: me refiero al “reconocimiento” de un centro privado (debe entenderse que se trata de reconocer a dicho centro la capacidad de impartir enseñanzas oficiales). Es cierto que el mencionado artículo 58.3 alude a nuevos centros que se integran en Universidades privadas. Pero también es cierto que el siguiente artículo, es decir, el 59, parece hacer extensivo dicho acto a los centros privados adscritos a una Universidad pública. Y ello parece ser lógico y coherente con el modelo de ordenación académica.
- Y finalmente, el acto de homologación del título académico, de acuerdo con lo previsto en el artículo 58 de la LRU, acto que corresponde exclusivamente al Gobierno.

En efecto, la innovación fundamental introducida por la LRU en el proceso de adscripción de centros privados a Universidades públicas estriba en la separación existente entre el acto de adscripción y el acto de homologación del título. Con anterioridad a la LRU, la autorización de la adscripción suponía al mismo tiempo la homologación del título o del plan de estudios (que solía ser el mismo que el de la Universidad a la que se adscribía el centro). Con la entrada en vigor de la autonomía universitaria, que se extiende al ámbito de la aprobación de sus planes de estudio, el Gobierno se reserva la competencia exclusiva de homologar títulos expedidos por centros privados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de nuestra Constitución.

Como conclusión a este ya extenso apartado sobre la creación de centros, dos breves comentarios sobre los centros privados. De acuerdo

con lo anteriormente dicho, la creación de un centro privado (que pretenda impartir enseñanzas oficiales) requiere:

- La creación del centro, a cargo de la entidad privada.
- La adscripción a una Universidad pública (de acuerdo con lo que se acaba de decir) o la integración en una Universidad privada (de acuerdo con los requisitos establecidos por el Gobierno), que corresponde ser aprobada por la Comunidad Autónoma respectiva, previo informe del Consejo de Universidades (art. 58.3). Aquí es donde se sitúa el “reconocimiento” al que antes se ha aludido.
- Y la homologación del título, que corresponde al Gobierno.

La tercera y última cuestión que deseaba plantear como ilustración del ejercicio multiinstitucional de competencias en materia universitaria es el de la homologación de los títulos y de los planes de estudio.

Aquí el esquema de la LRU sí que es bastante claro y, en principio, no debería suscitar conflictos de interpretación.

Una vez aclarado, de acuerdo con el artículo 58, que la homologación de títulos expedidos por centros privados (adscritos a una Universidad pública o integrados en una Universidad privada) corresponde exclusivamente al Gobierno (y no a la Universidad ni a la Comunidad Autónoma), el proceso de homologación de enseñanzas impartidas en centros públicos es el siguiente:

- a) Los títulos oficiales son establecidos por el Gobierno, a propuesta del Consejo de Universidades.
- b) Las directrices generales de los planes de estudio que se deban corresponder con dichos títulos son, igualmente, aprobadas por el Gobierno, a propuesta también del Consejo de Universidades.
- c) En el marco de estas directrices, las Universidades aprueban sus planes de estudio.
- d) En el plazo máximo de seis meses el Consejo de Universidades homologa dichos planes de estudio.
- e) Por lo que se refiere a los planes de estudio conducentes al título de doctor, éstos son aprobados por cada Universidad en el marco de las directrices generales aprobadas ya por el Gobierno a través del Real Decreto 185/1985.

Para concluir, una breve llamada de atención sobre un desarrollo de la LRU que aún está pendiente y que corresponde realizar a este Consejo de Universidades. Me refiero a los criterios generales sobre convalidación de estudios.

El artículo 32 de la LRU atribuye implícitamente a las Universidades la competencia sobre las convalidaciones parciales de estudios. A fin de evitar tratamientos excesivamente heterogéneos en el ejercicio de esta competencia, que pudieran afectar al artículo 14 de la Constitución, parece oportuno que el Consejo de Universidades aborde cuanto antes el establecimiento de los citados criterios generales.

Sé que se quedan en el tintero temas y cuestiones tan importantes como la elaboración de las plantillas, la permanencia de los alumnos, las relaciones entre las Comunidades Autónomas para desarrollar una política coordinada en la planificación educativa, la aplicación del artículo 27.12 sobre la inspección general del sistema educativo, etc. Lamento que la limitación horaria impida abordarlos con detenimiento. Espero que en el debate tengamos oportunidad de hablar de alguno de ellos.



# LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

JESUS LEGUINA VILLA  
Magistrado del Tribunal Constitucional

## SUMARIO:

- I. LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA COMO DERECHO FUNDAMENTAL.
- II. TITULARIDAD DEL DERECHO A LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA.
- III. LA REMISION A LA LEY Y EL CONTENIDO ESENCIAL DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA.
- IV. CONSECUENCIAS DE LA DOCTRINA ANTERIOR.
- V. LOS LIMITES DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA Y SUS APLICACIONES: **A)** Potestad normativa de la Universidad: el control de los Estatutos; **B)** Organización: 1. Departamentos, 2. Consejo Social, 3. Creación de unidades y centros docentes y de investigación por las Universidades; **C)** Profesorado: 1. Areas de conocimiento y Comisiones de los concursos; 2. Composición de las Comisiones: concurso de acceso y concurso de méritos, 3. Control de la resolución de los concursos; **D)** Alumnado.

Muchas gracias al secretario de Estado, don Juan Rojo, por sus amables palabras, así como al Consejo de Universidades y, singularmente, a su secretaria general, profesora Elisa Pérez Vera, por haberme invitado a

participar en esta reflexión colectiva sobre la Universidad y su autonomía.

Se me ha pedido que les hable a ustedes de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre esta importante materia, y quiero advertir que me voy a ceñir estrictamente al encargo que se me ha hecho. Por consiguiente, no hablaré de la autonomía universitaria en la doctrina de los autores o en la legislación positiva, incluida la propia LRU, o en el Derecho comparado, sino que, con los comentarios que resulten imprescindibles para que lo que el Tribunal ha declarado sea más fácilmente inteligible, me limitaré a exponer la jurisprudencia constitucional habida hasta el momento y que se contiene en dos sentencias: una, la STC 26/1987, de 27 de febrero, dictada con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra la Ley Orgánica de Reforma Universitaria; y otra, más reciente, la STC 55/1989, de 23 de febrero, dictada por la Sala Segunda del Tribunal en el recurso de amparo interpuesto por la Universidad de Santiago de Compostela contra un Decreto de la Junta de Galicia que, al aprobar los Estatutos de dicha Universidad, introdujo algunas modificaciones en la redacción original de los mismos.

Huelga decir que en esta exposición omitiré en la medida de lo posible toda valoración personal, pues ésta es una tarea que no me corresponde a mí sino a otros.

## **I. La autonomía universitaria como derecho fundamental**

La doctrina sentada por el Tribunal Constitucional sobre la autonomía universitaria gira en torno a la idea central que la configura como un derecho fundamental. Se trata de una concepción que se aparta de la que sostiene que la autonomía universitaria no es más que una garantía institucional, una garantía que la Constitución reconoce, en efecto, a las Universidades, pero que no configura un derecho subjetivo y menos aún un derecho fundamental en sentido estricto. Para esta última tesis la Constitución reconoce y ampara la existencia de las Universidades, y de ese reconocimiento se derivan una serie de competencias o de poderes necesarios para la gestión de los intereses propios de cada Universidad, pero la configuración concreta de la institución universitaria en cuanto tal quedaría remitida a la voluntad del legislador, lo que, por lo mismo, permitiría una intervención normativa muy amplia por parte de este último en la delimitación del alcance de esta garantía constitucionalmente establecida.

Entre estas dos tesis dogmáticamente enfrentadas, el Tribunal relativiza inicialmente su contraposición, porque entiende que “derecho fundamental” y “garantía institucional” no son categorías jurídicas incompatibles o mutuamente excluyentes. El Tribunal afirma en tal sentido que una buena parte de los derechos fundamentales que la Constitución reconoce constituyen también garantías institucionales, aunque lo contrario no es siempre

cierto, pues hay garantías institucionales en la Constitución que no configuran al propio tiempo un derecho fundamental. El caso más elocuente sería el de la posición institucional de los Municipios cuya autonomía está garantizada en la Constitución, pero sin que ello engendre un derecho fundamental eventualmente protegible en amparo.

Ciertamente, no hay una incompatibilidad radical entre estos dos modos de entendimiento de la autonomía universitaria, porque si se contempla la Universidad como institución, cuya existencia está directamente garantizada por la propia norma fundamental, el núcleo básico de esta garantía, según el artículo 27.10, consistiría en preservar su autonomía frente a injerencias del legislador que hicieran irreconocible la imagen que de la misma tiene la sociedad española de nuestros días. Y si se considera la autonomía de las Universidades como un derecho fundamental, lo que importa es que el legislador, en su regulación de la Universidad, respete el contenido esencial de tal derecho fundamental. Por consiguiente, núcleo básico de la institución universitaria y contenido esencial del derecho fundamental a la autonomía de las Universidades comparten, en cuanto categorías jurídicas constitucionales, la misma función y persiguen idéntica finalidad, consistente en preservar un ámbito de potestades o facultades propias de las Universidades frente a intromisiones o limitaciones externas, ámbito éste que, efectivamente, la Constitución reconoce y, por consiguiente, garantiza al propio tiempo.

Sin embargo, dado que, como es notorio, el Tribunal Constitucional no actúa de oficio, sino a requerimiento de las partes, y que lo hace teniendo presentes las alegaciones que éstas formulan, la insistencia de aquéllas —la defensa del Estado, por un lado, y la del Gobierno Vasco, por otro, en el primero de los recursos planteados— en mantener rígidamente la contraposición entre estas dos tesis, ha obligado en cierto modo al Tribunal a inclinarse por una de ellas, sobre todo porque ambas partes, apoyadas rígidamente en una y otra concepción de la autonomía universitaria, mantenían interpretaciones y extraían consecuencias muy distintas de los textos sometidos a enjuiciamiento constitucional. Y en esa tesitura, el Tribunal se ha pronunciado claramente en favor de la tesis según la cual el artículo 27.10 de la Constitución consagra la autonomía universitaria como un auténtico derecho fundamental. Tal vez en el fondo de esta tesis late la idea de que cuando los textos normativos, y de modo 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.

El Tribunal utiliza cuatro criterios para justificar esta toma de posición favorable a la tesis de la autonomía universitaria como derecho fundamental.

En primer lugar, el criterio contextual o de la ubicación de la norma. El artículo 27.10 está situado dentro de la Sección Primera del Capítulo segundo del Título Primero, que recoge el catálogo de derechos fundamen-

tales y libertades públicas en sentido estricto. El Tribunal admite y reconoce que no todo lo que se regula en dicha Sección son derechos fundamentales, pero al propio tiempo enfatiza que allí donde se reconoce un derecho, y para el Tribunal no hay duda de que hay un reconocimiento de derecho en el artículo 27.10, tal derecho es sin duda fundamental y, en consecuencia, está adornado de las especiales garantías que la norma constitucional dispensa sólo a los derechos fundamentales y no a otros derechos constitucionales.

En segundo lugar, el criterio gramatical o del sentido propio de las palabras, recogido con carácter general en el artículo 3.º del Código Civil. La Constitución dice: “se reconoce la autonomía de las Universidades en los términos que la ley establezca”, declaración que es distinta (y, por tanto, de diferente alcance) a la que la propia Constitución utiliza cuando en otros preceptos configura auténticas garantías institucionales, como es el caso, entre otros, de la autonomía municipal.

En tercer lugar, el criterio histórico que atiende al proceso de elaboración de la norma constitucional o de la formación de la voluntad del constituyente. En su primera redacción, el texto de este precepto decía “la ley regulará la autonomía de las universidades”, pero las enmiendas presentadas, que finalmente prosperaron, advertían que no bastaba con establecer una remisión de la Constitución al legislador para encomendar a éste la completa regulación de la autonomía universitaria, sino que era necesario incorporar al texto constitucional el reconocimiento del derecho de las Universidades a su autonomía; lo que prueba que la redacción del artículo 27.10 finalmente aprobada fue el fruto de una decisión consciente y deliberadamente orientada al establecimiento de un derecho cuya titularidad se reconoce a las Universidades.

Y, finalmente, el criterio teleológico, según el cual el sentido mismo y la finalidad última de la autonomía universitaria consisten en la preservación de la libertad académica o libertad de la ciencia, entendida como libertad de enseñanza, de investigación y de estudio. A partir de este criterio, el Tribunal sostiene que la libertad académica ofrece una doble dimensión inescindible: de un lado, una dimensión estrictamente individual, que en lo sustancial coincide con la libertad de cátedra, reconocida como un derecho fundamental autónomo en el artículo 20 de la propia Constitución; y de otro, una dimensión colectiva o institucional, que vendría a ser justamente el derecho a la autonomía de la Universidad como institución social. El Tribunal entiende que ambas dimensiones de la libertad académica son igualmente necesarias “para delimitar ese espacio de libertad intelectual que es imprescindible para que la Universidad pueda desempeñar las funciones que le son propias al servicio de la sociedad”, citando singularmente las que le reconoce la propia LRU en el artículo primero de su texto.

## **II. Titularidad del derecho a la autonomía universitaria**

Si la libertad de cátedra es un derecho de cada docente o investigador, la titularidad del derecho a la autonomía corresponde a cada Universidad y no a cada uno de sus miembros ni tampoco al conjunto de las Universidades. La Universidad es contemplada aquí en su sentido más estricto o indispensable, esto es, como la comunidad universitaria que en cada institución ejerce la libertad académica a través de la docencia, la investigación y el estudio. Por consiguiente, titular de este derecho fundamental es la Universidad, pero entendida ésta en el sentido que acaba de expresarse y no en cualquier otro. Este concepto de “comunidad universitaria” es el que, por lo demás, luce en el propio texto de la LRU (así, por ejemplo, en los arts. 4 y 14). Ello no significa que el Tribunal haya pretendido desplazar la titularidad de este derecho desde la Universidad como institución hacia un nuevo sujeto jurídico que sería la llamada comunidad universitaria, sino que quiere decir más bien que, contemplada la autonomía desde su consideración como derecho, hay una identificación o hipóstasis de la institución universitaria con su elemento personal indispensable o insustituible, que es, en efecto, su propia comunidad académica. Pero ello no excluye, claro está, que la Universidad, en cuanto persona jurídica que es, esté formada por diferentes órganos en los que puedan eventualmente integrarse otros miembros, ajenos a la comunidad académica en sentido estricto, siempre que esta presencia no coarte más allá de lo indispensable la libertad académica de quienes colectiva e institucionalmente ejercen la docencia, la investigación y el estudio.

## **III. La remisión a la ley y el contenido esencial de la autonomía universitaria**

La Constitución, en el artículo 27.10, reconoce la autonomía universitaria como un derecho fundamental, pero lo hace, como es notorio, “en los términos que la ley establezca”. ¿Qué significado tiene para el Tribunal Constitucional esta remisión de la Constitución a la ley? En primer lugar, significa que (a salvo lo que luego se dirá sobre el contenido esencial de este derecho) la autonomía universitaria carece de contenido preceptivo constitucional. A diferencia de lo que ocurre con otros derechos fundamentales, en cuya regulación la propia Constitución establece algunas determinaciones normativas (por ejemplo: se prohíbe todo tipo de censura previa al regular la libertad de expresión o de información; o las asociaciones sólo serán disueltas por resolución judicial), definiendo así una parte del contenido y del régimen jurídico de cada derecho fundamental, en el caso de la autonomía universitaria falta una delimitación del contenido de este derecho por obra de la propia norma fundamental, la cual reenvía por

entero dicha tarea al legislador. La autonomía universitaria es, por tanto, un derecho de estricta configuración legal.

Ello significa, en segundo lugar, que son constitucionalmente posibles distintas regulaciones legislativas o distintos desarrollos normativos de este derecho fundamental; para el Tribunal, en efecto, “la ley podrá regular la autonomía universitaria en la forma que estime más conveniente”. Caben, pues, diferentes posibilidades de concretar el alcance de la autonomía universitaria, y ello es congruente con el valor superior del pluralismo político (art. 1 de la Constitución) y con la posibilidad constitucional, por tanto, de que las distintas opciones políticas que en cada momento genere el cuerpo electoral tengan su reflejo en la configuración de este derecho fundamental. No hay una sola opción constitucional de desarrollo de este derecho, sino varias, y que prevalezca una u otra depende de la voluntad conformada en cada caso en la representación política a través de las decisiones del cuerpo electoral.

En tercer lugar, si se acepta que caben distintos desarrollos de la autonomía universitaria, es claro también que hay lugar para distintos modelos o diferentes opciones organizativas o estructurales de la Universidad, todas ellas compatibles, en principio, con dicha autonomía. La Constitución no impone un modelo de Universidad autónoma, sino que la definición de cada modelo queda en manos de lo que el legislador entienda más oportuno para aquélla.

Ahora bien, desde la óptica de la Universidad, la remisión de la Constitución a la ley, el reenvío constitucional a la ley, dejando en libertad al legislador para decidir cómo conformar o dotar de contenido a la autonomía universitaria, significa también que, una vez delimitado el ámbito de su autonomía por el legislador según el modelo adoptado por éste, la Universidad —declara el Tribunal— “posee en principio plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la ley”. El legislador dispone, pues, de una amplia libertad de configuración de la autonomía universitaria, pero, una vez que ha fijado sus opciones, todo lo que no esté regulado pertenece al contenido normal de la autonomía de cada Universidad.

En esa tarea de delimitación del alcance concreto de la autonomía universitaria, el legislador tiene necesariamente que respetar, no obstante, el contenido esencial de dicha autonomía. Este contenido esencial garantizado a cada Universidad por el artículo 27.10, en relación con el artículo 53.1, de la Constitución está integrado por todos los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica, los cuales coinciden virtualmente, según el Tribunal, con el elenco de potestades que el artículo 3.<sup>º</sup> de la propia LRU atribuye a las Universidades.

Esta sintética fórmula —“todos los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica”— no es sino la proyección al caso de una concepción más general del Tribunal, según la cual por contenido

esencial de un derecho fundamental debe entenderse el conjunto de facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho en cuestión sea reconocible como tal, atendiendo al momento histórico en el que se ejerce y a las condiciones inherentes a una sociedad democrática; o desde otro ángulo metodológico, sería aquella parte del contenido del derecho fundamental que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles por el mismo resulten real, concreta y efectivamente protegidos, de suerte que se desconoce ese contenido esencial cuando el derecho queda sujeto a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección.

#### IV. Consecuencias de la doctrina anterior

Con arreglo a la concepción sustentada por la jurisprudencia constitucional, la autonomía universitaria dispone de todos los mecanismos de protección que la Constitución dispensa a los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 14 a 29 del texto constitucional. Goza, por tanto, este derecho de unas garantías reforzadas respecto de las que la propia Constitución otorga a los demás derechos constitucionales o a otros derechos subjetivos de origen exclusivamente legal.

En primer lugar, la reserva de ley orgánica. El desarrollo que el legislador haga de este derecho fundamental necesariamente tiene que hacerse por ley orgánica y no por ley ordinaria. Ello significa que indirectamente se reconoce un título competencial al Estado, ya que sólo por ley orgánica estatal puede desarrollarse o establecerse una regulación frontal de los derechos fundamentales y libertades públicas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución, lo que ciertamente no ocurriría si la autonomía universitaria fuera una simple garantía institucional, porque entonces no jugaría este mecanismo de protección reforzada de reserva de ley orgánica. Pero, de acuerdo con una doctrina reiterada del propio Tribunal Constitucional, el alcance de esta garantía se limita al desarrollo del derecho a la autonomía universitaria en sentido estricto, no a cualquier incidencia normativa o a cualquier materia relacionada con la Universidad, que quedan así a la disponibilidad del legislador ordinario, estatal o autonómico, según el orden constitucional de distribución de competencias. En segundo lugar, la prohibición de legislación delegada y de Decretos-leyes. No se puede regular o desarrollar normativamente la autonomía universitaria a través de decretos legislativos o leyes delegadas, ni cabe tampoco que el Gobierno, invocando razones de extraordinaria urgencia y necesidad, pueda entrar a regular aquélla por Decreto-Ley. En tercer lugar, la modificación o la supresión de la autonomía de las Universidades requiere un procedimiento especial o extraordinario de reforma constitu-

cional, el mismo que está previsto para la revisión total de la propia Constitución. Por último, la consecuencia más importante desde un punto de vista práctico para las Universidades radica en el hecho de que la autonomía es susceptible de ser protegida en amparo por los tribunales ordinarios y, en su caso, por el propio Tribunal Constitucional. Ello no significa, claro es, que cualquier persona integrada en la organización universitaria esté legitimada para pedir el amparo de la autonomía de la Universidad; antes bien, la capacidad procesal para ser parte en un proceso de amparo y la legitimación para sostener en el mismo los intereses de la autonomía universitaria ha de corresponder sólo y en todo caso a quien, conforme a lo dispuesto a estos efectos en los Estatutos, ostente la representación de la Universidad.

## V. Los límites de la autonomía universitaria y sus aplicaciones

Al igual que todos los demás derechos, fundamentales o no, la autonomía universitaria no es un derecho absoluto, sino limitado. En concreto, la jurisprudencia constitucional ha admitido cuatro límites que resultan compatibles con el contenido esencial de dicha autonomía: 1.<sup>o</sup>) los derechos fundamentales de terceros; 2.<sup>o</sup>) la existencia de un sistema universitario nacional que exige la presencia de instancias coordinadoras entre todas las Universidades; 3.<sup>o</sup>) la concepción de la enseñanza superior como un servicio público, y 4.<sup>o</sup>) la opción legislativa por un modelo funcional del profesorado universitario. Veamos ahora el alcance concreto de tales límites en relación con algunas de las materias que han sido objeto de debate ante el Tribunal Constitucional.

### A) ***Potestad normativa de la Universidad: el control de los Estatutos***

La potestad normativa de la Universidad es sin duda la expresión más genuina de su autonomía, pues autonomía es literalmente y en sentido propio capacidad de autonormarse libremente, de dotarse de una norma propia, de un propio ordenamiento. El problema se ha planteado en relación con el artículo 12.1 de la LRU que sujeta los Estatutos elaborados por la Universidad a la aprobación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. El Tribunal ha aceptado la constitucionalidad de este límite a la autonomía universitaria, siempre que se entienda como un estricto control de legalidad o de confrontación del texto aprobado por la Universidad con la legalidad vigente, singularmente con la propia LRU. No se trata, por tanto, de un control de oportunidad o de conveniencia, ni tampoco de lo que podría calificarse como un control de calidad del texto de los Estatutos

(el Tribunal ha señalado que dicho control no es “ni siquiera de carácter meramente técnico dirigido a perfeccionar la redacción de la norma estatutaria”), lo que significa que, aun cuando su calidad sea escasa y muchos sus defectos técnicos, la autoridad política de control carece de poder para modificarlos si, a fin de cuentas, aquéllos se ajustan a la legalidad; en el bien entendido de que sólo pueden reputarse ilegales aquellos estatutos que contradigan abiertamente lo dispuesto en la ley, ya que las normas estatutarias de las Universidades no desarrollan la ley, no son reglamentos ejecutivos y por lo mismo no operan aquí los principios que rigen las relaciones entre la ley y el reglamento de ejecución. La ley es aquí un límite externo a la potestad de autonormación de las Universidades, y por ello sólo cuando, en el ejercicio de esa potestad, la norma estatutaria entre frontalmente en contradicción con la ley, cabe negar la aprobación, eliminando dicha norma de los Estatutos. Tal contradicción no tendrá lugar cuando el precepto estatutario sea susceptible de alguna interpretación ajustada a la ley, y en tal caso ha de prevalecer la voluntad de la Universidad expresada en sus Estatutos.

## B) **Organización**

### 1. *Departamentos*

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 de la LRU, los Departamentos son los órganos básicos encargados de organizar la investigación y las enseñanzas propias de su respectiva área de conocimiento en los centros universitarios, cuya creación, modificación y supresión habrá de acomodarse a las normas básicas que el Gobierno apruebe a propuesta del Consejo de Universidades. El Tribunal ha aceptado también la licitud constitucional de estas “normas básicas” por entender que este límite a la autonomía universitaria tiene su fundamento en el apartado 8 del propio artículo 27, que encomienda a los poderes públicos la homologación del sistema educativo, interpretado en relación con el artículo 149.1.15.ª, que reserva a la competencia exclusiva del Estado la coordinación general de la investigación científica y técnica.

En la medida en que los Departamentos son las estructuras básicas de investigación de la educación superior que se insertan en un sistema educativo y universitario general, es legítima la intervención del Estado para fijar el modelo común sobre el que debe asentarse la estructura departamental de todas las Universidades. Tal normación básica se encuentra en buena medida recogida en la propia LRU, pero no es incompatible con la autonomía universitaria que el Gobierno pueda complementarla con otras normas que sean asimismo efectivamente básicas, esto es, puntualiza el Tribunal, que estén dotadas de “un elevado margen de flexibilidad” que

permita a cada Universidad, “conocedora de sus límites, sus necesidades, sus posibilidades reales y sus preferencias”, decidir la configuración de sus Departamentos. Y ello porque para que esta decisión concreta pueda calificarse de autónoma “ha de poder optar entre márgenes reales y no ficticios, amplios y no residuales y, sobre todo, flexibles o adaptables a las características propias de cada Universidad, pues siendo éstas tan diferentes entre sí, unas normas rígidas en su contenido podrían incluso ser materialmente inaplicables en Universidades que no se ajustaran por su número de profesores o de áreas de conocimiento al modelo resultante de tales normas”.

Se discutió asimismo la preferencia que el citado artículo 8 de la LRU, en su apartado 5, otorga a los catedráticos para dirigir los Departamentos. Pero el Tribunal rechaza la impugnación por estimar que aquí juega el límite del modelo funcionarial adoptado por el legislador, que justifica que, sin vulnerar el contenido esencial de la autonomía, el propio legislador exija que, conforme a dicho modelo, la dirección departamental corresponda, si ello es posible, a profesores universitarios “de la máxima categoría” funcionarial.

## 2. Consejo Social

Haciendo uso de la facultad conferida por el artículo 84 de la LOTC, el Tribunal Constitucional acordó suscitar a los comparecidos en el proceso constitucional iniciado por el recurso del Gobierno Vasco frente a la LRU un motivo nuevo de inconstitucionalidad no invocado por el órgano recurrente, consistente en la posible vulneración del artículo 27.10 de la Constitución por los artículos 14.3 y 39 de dicha Ley que regulan la composición del Consejo Social y le atribuyen determinadas funciones, respectivamente.

En lo que concierne al primero de los citados preceptos, el Tribunal ha estimado que tanto la existencia de un Consejo Social como la previsión de una participación mayoritaria en el mismo de la representación de los intereses sociales no atentan por sí solas al contenido esencial de la autonomía de las Universidades, siendo, por tanto, legítima la opción legislativa de dar entrada en la organización universitaria a una representación de intereses ajenos *sensu stricto* a los de la Universidad. Distinto es, sin embargo, el juicio que al Tribunal ha merecido la asignación al Consejo Social de ciertos cometidos —en concreto, los previstos en los artículos 39.1 y 47.3, relativos a la modificación de plazas y plantilla del profesorado— en los que, dada la participación minoritaria de aquel órgano de la comunidad universitaria, resulta afectado más allá de lo constitucionalmente admisible el reducto último de la autonomía universitaria y su soporte primordial que es la libertad académica. Por ello, si la libertad académica

mica está protegida en su vertiente individual de libertad de cátedra y de libertad de enseñanza por los artículos 20.1 c) y 27.1 de la Constitución, también lo está —entiende el Tribunal— en su vertiente colectiva o institucional a través del derecho a la autonomía que el artículo 27.10 reconoce a cada Universidad, autonomía “que no puede quedar desvirtuada mediante la atribución de facultades decisorias, *en materia estrictamente académica*, a un órgano con la composición que establece el artículo 14.3 de la LRU”.

### 3. *Creación de unidades y centros docentes y de investigación por las Universidades*

En relación con la creación de centros docentes, el artículo 7 de la LRU distingue entre unidades o centros básicos (Departamentos, Facultades, Escuelas Técnicas Superiores, Escuelas Universitarias e Institutos Universitarios) y “otros Centros que legalmente puedan ser creados”. A diferencia de las citadas estructuras básicas, cuya creación y extinción está expresamente regulada en la propia Ley, nada se dice respecto de la creación y supresión de tales “centros no básicos”. De acuerdo con el criterio arriba señalado de que, “una vez delimitado legalmente el ámbito de su autonomía, la Universidad posee, en principio, plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la ley”, el silencio del legislador en este punto equivale a reconocer la competencia de cada Universidad para fijar, en el uso de su autonomía, el procedimiento de creación de tales centros; o dicho con palabras del propio Tribunal: “al no determinar la LRU a quien corresponde la potestad de crear centros docentes distintos de los Departamentos, Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias... es evidente que entra dentro del ámbito de la potestad estatutaria de cada Universidad establecer a quién corresponde la capacidad de creación de los mismos”.

De modo singular, el criterio anterior ha sido aplicado a las Secciones de los Colegios Universitarios y a las Escuelas de Especialización Profesional. Las primeras quedan fuera de las estructuras básicas universitarias, “ya que no cumplen ninguna de las funciones a ellas encomendadas: ni la organización de las enseñanzas propias de un área de conocimiento, ni la gestión administrativa, ni la organización de las enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de títulos académicos”, y por lo mismo no les alcanzan las normas legales que limitan la autonomía o la libertad de creación de centros, que sólo pueden aplicarse a los centros básicos, pero no a las demás estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia de cada Universidad. Y en cuanto a las Escuelas de Especialización Profesional, el Tribunal ha entendido que los límites legales a la autonomía universitaria sólo son aceptables en lo que concierne

a aquéllas cuyas enseñanzas conducen a la obtención de un título oficial con validez en todo el territorio nacional, quedando la creación de las demás a la libre determinación de los Estatutos de cada Universidad.

### C) **Profesorado**

#### 1. *Áreas de conocimiento y Comisiones de los concursos*

El concepto de “área de conocimiento”, que es uno de los elementos nucleares de la ordenación universitaria diseñada por la LRU, no ha sido determinado por ésta ni tampoco se ha señalado a quién corresponde su determinación. Podría pensarse, por tanto, que, como en otros supuestos análogos arriba examinados, la omisión del legislador supondría ausencia de límites en la materia y su apertura al poder normativo de las Universidades. Sin embargo, no ha sido éste el criterio del Tribunal Constitucional por entender que aquí opera, siquiera indirectamente, el límite del modelo funcional adoptado por la ley para la selección y el estatuto del profesorado universitario. En efecto, las Comisiones que han de juzgar y resolver los concursos para proveer las plazas de los distintos Cuerpos de funcionarios docentes universitarios se integran por “profesores del área de conocimiento a la que corresponda la plaza”, lo que significa que la determinación del “área de conocimiento” se convierte en un instrumento indispensable dentro del sistema de provisión de plazas en la función pública docente y, por lo mismo, que la competencia para su determinación corresponde al Estado, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, que reserva a este último la determinación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios. Pero, sentado lo anterior, el Tribunal llama la atención sobre la exigencia constitucional, derivada del principio de igualdad, de que en la formación de las Comisiones se respete la necesaria adecuación entre el objeto de conocimiento del área y el de la plaza del concurso, porque sólo así se respeta la igualdad de oportunidades de todos los candidatos y se garantiza al tiempo la competencia científica de los miembros de las citadas Comisiones para valorar los conocimientos necesarios para desempeñar la plaza docente y de investigación sacada a concurso. El razonamiento del Tribunal —del que tal vez no se hayan extraído en todos los casos las debidas consecuencias— es el siguiente: “Como la designación de los profesores integrantes de las Comisiones que han de resolver los concursos se hace con referencia al área de conocimiento a la que corresponde la plaza, tiene que darse *una homogeneidad real* entre el objeto de conocimiento que sirve de base para la configuración de las áreas y las plazas a las que corresponda el concurso. Porque lo que en todo caso ha de respetarse en esta materia, por ser exigencia constitucional, es que el acceso a los Cuerpos docentes se regule en condiciones

de igualdad (art. 23.2 de la Constitución) y de acuerdo con los principios de mérito y capacidad que establece el artículo 103.2 de la Constitución, principios que están expresamente recogidos en el artículo 41 de la LRU. La efectividad de este precepto requiere, en garantía de los derechos constitucionales que salvaguarda, que las áreas de conocimiento *a efectos de la designación de los miembros de las Comisiones encargados de resolver los concursos* sean homogéneas respecto de las plazas objeto del concurso. Esta *homogeneidad entre áreas de conocimiento y plazas del concurso* ha de darse necesariamente para que la competencia científica de los miembros de las Comisiones, a que expresamente alude el número 2 del artículo 41 de la LRU, esté referida a los conocimientos propios que correspondan a las plazas objeto del mismo”.

## 2. *Composición de las Comisiones: concurso de acceso y concurso de méritos*

Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, y desde el ángulo ahora del contenido esencial de la autonomía universitaria, el Tribunal ha estimado que no lesionan dicha autonomía los límites que la ley impone para la composición de las Comisiones que han de juzgar el acceso a los Cuerpos docentes, pero que sí la vulneran cuando se trata de resolver simples concursos de méritos entre funcionarios docentes que pertenecen a un mismo Cuerpo. En el primer caso, tales límites se justifican, de un lado, por el sistema funcional del profesorado universitario, elegido o mantenido por la vigente Ley, sistema al que es inherente “la existencia de un régimen uniforme de acceso y selección del profesorado en todas las Universidades”; y, de otro, por el hecho de que los profesores universitarios, una vez adquirida la condición de funcionarios de un Cuerpo, pueden optar al traslado a otras Universidades desde aquélla para la que fueron nombrados, circunstancia ésta que permite calificarlos no tanto como funcionarios de cada Universidad, sino como “funcionarios interuniversitarios o comunicables entre las diferentes Universidades”. Todo lo cual explica que la autonomía de cada Universidad no padezca en este caso y justifica el ejercicio de las competencias exclusivas que al Estado reserva el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup>

Muy distinto es el supuesto planteado por los concursos de méritos a que se refiere el artículo 39.3 de la Ley, ya que “no es lo mismo el ingreso en uno de estos Cuerpos de funcionarios docentes universitarios que el traslado dentro de la misma categoría (Catedrático o profesor titular) a una plaza de otra Universidad”. El Tribunal entiende que las razones señaladas para negar que cada Universidad pueda nombrar por sí misma, sin intervención alguna del Estado, funcionarios docentes interuniversitarios “no se dan cuando se trata de cubrir una vacante en una Universidad

entre quienes ya son funcionarios del mismo Cuerpo a que corresponda la plaza”, por lo que en este caso decae la exigencia de una regulación uniforme que imponga idénticas condiciones en la formación de las Comisiones de selección de los candidatos al traslado desde una Universidad a otra.

### 3. *Control de la resolución de los concursos*

En cuanto al sistema de controles administrativos de la resolución de estos concursos, el Tribunal ha estimado que es conforme con la autonomía universitaria la Comisión de Universidad y la composición “estrictamente universitaria” prevista para la misma por el artículo 43.2, si bien ha guardado silencio acerca del alcance de las facultades revisoras que dicha Comisión puede ejercer. Y ha rechazado, en cambio, que tal conformidad se produzca en lo que atañe a la potestad de control que el apartado 3 de dicho precepto legal atribuye al Consejo de Universidades. A juicio del Tribunal, el Consejo de Universidades es un órgano “no estrictamente universitario” que, por su composición, en la que se integra una importante representación política, no puede asumir la representación del conjunto de las Universidades, sino sólo —y no es poco— las tareas de coordinación inherentes al sistema universitario nacional, entre las cuales, ciertamente, no cabe incluir la revisión de las decisiones adoptadas por los órganos encargados de resolver los concursos para la provisión de plazas docentes de cada Universidad. Este segundo control extrauniversitario es, por tanto, incompatible con la autonomía de las Universidades.

### D) *Alumnado*

Finalmente, por lo que concierne al acceso de los estudiantes a los centros universitarios y a sus diversos ciclos de enseñanza, que la LRU condiciona a los “módulos objetivos de capacidad” establecidos por el Consejo de Universidades (art. 26.2), la jurisprudencia constitucional se ha mostrado favorable a la compatibilidad de esta intervención del órgano de coordinación universitaria con la autonomía de cada Universidad para fijar sus propios criterios de selección y de evaluación de los conocimientos de los estudiantes. Dicha autonomía debe, en efecto, limitarse en este punto por exigencias del derecho fundamental de los estudiantes de acceder a la enseñanza superior en condiciones de igualdad. Es el derecho a la igualdad, por tanto, el que justifica la fijación de tales módulos uniformes por un órgano unitario, pues de este modo se evitan “desigualdades en los criterios de admisión, que podrían producir disparidad en las posibilidades de acceso a la enseñanza superior”. No obstante, y en sintonía con ante-

riores declaraciones a las que ya se ha hecho referencia, el Tribunal advierte que para salvaguardar el contenido esencial de la autonomía a la que cada Universidad tiene derecho, tales módulos objetivos uniformes deben fijarse “con criterios suficientemente flexibles para que cada Universidad pueda determinar con libertad su propia capacidad de admisión” a sus centros y ciclos de enseñanza superior.



## BIBLIOGRAFIA \*

- AMATA GARITO, M.: *L'Università in Europa*, ERI, Torino, 1983.
- ARIÑO, G.: "Autonomía y reforma universitaria: la Ley Maravall", *Cuenta y Razón*, núm. 13, septiembre-octubre 1983.
- AVIVI, A.: "Internal relations in universities", en *Simposio: la Universidad hoy*, Vitoria, 1981.
- BADÍA MARGARIT, A. M.: "Autonomía universitaria", en *Cuadernos para el Díaógo*, núm. extra "La Universidad", 1967.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M.: *La libre circulación de profesionales en Europa y su incidencia en España*, Consejo de Universidades, Madrid, 1987.
- BIENAYMÉ, A.: *L'enseignement superieur et l'idee d'université*, Economica, París, 1986.
- BRICALL MASIP, J. M.: "El ejercicio de la autonomía por las Universidades", en *El desarrollo de la reforma universitaria*, Consejo de Universidades, Madrid, 1987.
- CANCIO, M.: *Funciones sociales de la Universidad: de 1939 a la retirada de la LAU*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago, 1986.
- CARRO, J. L.: "Libertad científica y organización universitaria", *REDA*, núm. 13, pp. 211 y ss.
- CARRO, J. L.: *Polémica y reforma universitaria en Alemania. Libertad científica. Cogestion. "Numerus clausus"*, Editorial Cívitas, Madrid, 1976.
- CLARK, B.: *The higher education: Academic organisation in cross-national perspective*, University of California Press, 1983.
- CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS D'UNIVERSITÉS: "Magna Charta des Universités européennes", *COREX, Bulletin* núm. 10 (octubre 1988).
- CRE: *L'autonomie de l'Université*. IV<sup>e</sup> Assemblée Générale, Genève, 1969.
- CRE-ACTION: *Reorganizing higher education in the United Kingdom*, núm. 3, 1989.

---

\* Se reseñan en este apartado una serie de estudios relacionados con la autonomía universitaria.

- CONSEJO DE UNIVERSIDADES: *Las enseñanzas universitarias en España y en la Comunidad Económica Europea*, Madrid, 1986.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES: *Legislación universitaria*, Madrid, 1986, 2 vols.
- CURRIE, A. M.: "Decision centres", en *Simposio: la Universidad hoy*, Vitoria, 1981.
- DEBELLE, J.: *Conceptions sur l'Université*, PUF, París, 1968.
- DÍAZ GONZÁLEZ, T.: *Autonomía universitaria*, Ed. Universidad de Navarra, Pamplona, 1974.
- DÍEZ HOCHLEITNER, R.: "Documento de trabajo básico", en *La educación postsecundaria ante la sociedad del conocimiento y de las comunicaciones. Documento de un debate*, III Semana Monográfica, Fundación Santillana, Madrid, 1989.
- FERNÁNDEZ MIRANDA, A.: *De la libertad de enseñanza al derecho de educación. Los derechos educativos en la Constitución española*, Madrid, 1988.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *La autonomía universitaria: su ámbito y sus límites*, Civitas, Madrid, 1982.
- FERRERO, J. J.: *Universidad y reforma. De la reforma necesaria a la reforma posible*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1988.
- FLEMING, R., y GALA, M.: "Posición institucional del rector en la dirección y gestión de la Universidad", en *Estudios de gestión y administración universitaria*, Consejo de Universidades, Madrid, 1989.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "La autonomía universitaria", *RAP*, núm. 117, 1988.
- GUTIÉRREZ REÑÓN, A.: "El futuro de las Universidades públicas: fundaciones públicas o autogobierno", *RAP*, núms. 100-102, enero-diciembre 1982, pp. 2629 y ss.
- INGRAM, T., y VELÁZQUEZ GAZTELU, C.: "Papel de los órganos de gobierno universitario: Consejos Sociales y Governing Boards", en *Estudios de gestión y administración universitaria*, Consejo de Universidades, Madrid, 1989.
- INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN: "Simposio sobre autonomía universitaria: 13-15 de marzo de 1978". INCIE-Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, 1978.
- INTERNATIONAL COUNCIL FOR EDUCATIONAL DEVELOPMENT: *La reforma universitaria española. Evaluación e informe*, Consejo de Universidades, Madrid, 1987.
- INTERNATIONAL COUNCIL FOR EDUCATIONAL DEVELOPMENT: *Higher Education: from autonomy to systems*, Nueva York, 1973.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR EDUCATIONAL PLANNING: *Planning the development of universities*, editado por Victor G. Ounuski, The UNESCO Press, París, 1973.

- JADOT, J.: "Organisation interne des universités et rapports avec l'Etat dans quelques pays d'Europe", en *Simposio: la Universidad hoy*, Vitoria, 1981.
- JORDAN, A. G., y PARELLADA, M.: "Planificación y elaboración de presupuestos", en *Estudios de gestión y administración universitaria*, Consejo de Universidades, Madrid, 1989.
- LAMO DE ESPINOSA, E.: "Dimensión y coste social de la Universidad", en *La financiación de la enseñanza superior*, Consejo de Universidades, Madrid, 1989.
- LE BRIS, R. F.: *Les universités á la loupe*, Atlas, París, 1986.
- LEGUINA, J., y ORTEGA, L.: "Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria", *REDA*, núm. 35, 1982, pp. 549 y ss.
- LINDE PANIAGUA, E.: "La autonomía universitaria", *RAP*, núm. 84, pp. 355 y ss.
- LOBKOWICZ, N.: "El proyecto universitario en Centroeuropa: hacia el siglo XXI", en *Universidad y sociedad*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1987.
- MAASSEN, P. A. M.: "Quality control in dutch education: internal versus external evaluation", en *European Journal of Education* (1987), v. 22, núm. 2, pp. 161-170.
- MARAVALL HERRERO, J. M.: "El desarrollo de la reforma universitaria", en *El desarrollo de la reforma universitaria*, Consejo de Universidades, Madrid, 1987.
- MARTÍN RETORTILLO, L.: *Autonomía y autogobierno de la Universidad y otros temas*, Universidad de Zaragoza, 1980.
- MARTÍN RETORTILLO, L.: "Autonomía y autogobierno de la Universidad", en *Reflexión universitaria. Problemas y perspectivas universitarias*, Universidad de Salamanca, 1979, pp. 73 y ss.
- MIGUEL A. DE: *Reformar la Universidad*, Euros, Barcelona, 1976.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: *Educación y Constitución*, Madrid, 1978.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: *Examen de la política educativa española por la OCDE*, CIDE, Centro de Publicaciones, Madrid, 1986.
- MONCADA, A.: "Modelos de autonomía e integración en la enseñanza superior", *Rev. Sistema*, núm. 24-25 (junio 1978), pp. 209-221.
- MORENO BECERRA, J. L.: "Relaciones Universidad-Sociedad: un análisis económico desde la eficiencia y la equidad", en *La financiación de la enseñanza superior*, Consejo de Universidades, Madrid, 1989.
- MUR MONTERO, R., y GONZÁLEZ VILA, T.: *La educación y el proceso autonómico: textos legales y jurisprudenciales*. Edición preparada por (...), 2.ª edición, Centro de Publicaciones del MEC, Madrid, 1986.
- NEAVE, G.: "¿Ave fénix o locomotora? Algunas reflexiones extraídas de *La reforma universitaria española: evaluación e informe*", en *La educación*

- postsecundaria ante la sociedad del conocimiento y de las comunicaciones. Documentos de un debate*, III Semana Monográfica, Fundación Santillana, Madrid, 1989.
- NIETO, A.: *Autonomía política y autonomía universitaria*. Revista del Departamento de Derecho Político (UNED), núm. 5.
- NIETO, J., y CABALLER, V.: “Financiación de las Universidades. Generación de recursos por las propias Universidades”, en *La financiación de la enseñanza superior*, Consejo de Universidades, Madrid, 1989.
- NOGUEIRA, R.: *Principios constitucionales del sistema educativo español*, Centro de Publicaciones del MEC, Madrid, 1988.
- OCDE: *Quel avenir pour les universités?*, París, 1987.
- OCDE: *Policies for higher education*, París, 1983.
- OCDE: *L'Université et la collectivité, une problématique nouvelle*, Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Enseignement, París, 1982.
- OLLERO TASSARA, A.: *¿Qué hacemos con la Universidad?*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1985.
- PAJARES VALES, C.: “La reorganización de los Departamentos y su funcionamiento: la organización de las enseñanzas”, en *El desarrollo de la reforma universitaria*, Consejo de Universidades, Madrid, 1987.
- PARADA VÁZQUEZ, R., y CÁMARA DEL CASTILLO, D.: “La enseñanza libre y el derecho a examen en la educación universitaria”, *RAP*, núm. 117, 1988.
- PARELLADA, M.: “Coste y financiación de los servicios universitarios”, en *La financiación de la enseñanza superior*, Consejo de Universidades, Madrid, 1989.
- PASCUAL ACOSTA, A.: “El profesorado y la Ley de Reforma Universitaria: Concursos y plantillas”, en *El desarrollo de la reforma universitaria*, Consejo de Universidades, Madrid, 1987.
- PERKINS, J. A.: “El gobierno de la educación superior en España”, en “La educación postsecundaria ante la sociedad del conocimiento y de las comunicaciones. Documentos de un debate”, III Semana Monográfica, Fundación Santillana, Madrid, 1989.
- PRIETO, J.: “Sobre la autonomía de las Universidades para la selección de su profesorado”, *REDA*, núm. 27, 1980.
- ROSELL, M., et alt.: *Educación i autonomia a Catalunya*, ICE, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980.
- RUEGG, W.: “Diversification et competition dans l'enseignement supérieur”, en *Revue Internationale de Gestion d'Etablissement d'Enseignement Supérieur* (1987), vol. II, núm. 2, pp. 260-271.
- SÁNCHEZ BLANCO, A.: “Introducción al constituyente universitario español”, *RAP*, núm. 117, 1988.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: “Libertad de cátedra y control administrativo”, *REDA*, núm. 6, 1975.
- SCHAFF, A.: “La educación postsecundaria en la nueva sociedad emergen-

- te”, en “La educación postsecundaria ante la sociedad del conocimiento y de las comunicaciones. Documentos de un debate”, III Semana Monográfica, Fundación Santillana, Madrid, 1989.
- SIGUAN, M.: *Educación y sociedad*, Ceas, Barcelona, 1978.
- SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: *La Universidad española. Claves de su definición y régimen jurídico institucional*, Universidad de Valladolid, Secretariado de publicaciones, 1988.
- SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: *La configuración jurídica de las profesiones tituladas. En España y en la CEE*, Consejo de Universidades, Madrid, 1988.
- UNIVERSIDAD DE VALLADOLID: *Estudios sobre los orígenes de las Universidades españolas*, Secretariado de Publicaciones, Valladolid, 1988.
- VEDEL; G.: *La experiencia de la reforma universitaria francesa: autonomía y participación*, Ed. Cívitas, Madrid, 1978.
- VILLAR EZCURRA; J. L.: “El derecho a la educación como servicio público”, *RAP*, núm. 88, 1979.
- WESTDEUTSCHE REKTORENKONFERENZ: *Dokumente zur hochschulreform*, Mai, 1985.







Ministerio de Educación y Ciencia