

## CAPÍTULO X

# LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL (2012)

---

### I. CONCEPTO Y FUNDAMENTO: LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

El último de los apartados del artículo 27 de la Constitución afirma textualmente: “Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca”. Esta escueta proclamación plantea no pocas dudas y dificultades, que afectan a la definición del propio sujeto de quien se predica la autonomía, a su contenido y límites, al margen de la ley en su configuración... pero sobre todo al propio concepto y significado de esta autonomía, y en particular, a si la misma puede considerarse un derecho fundamental, o más bien es una garantía institucional.

Para empezar, conviene esbozar una idea de lo que significa autonomía, aunque desde luego no es posible en el marco del presente estudio un análisis mínimamente detallado de este concepto. Podemos partir de la afirmación realizada por el Tribunal Constitucional, en el sentido de que autonomía hace referencia a un poder limitado que se distingue por tanto de la soberanía; la autonomía en ningún caso puede oponerse al principio de unidad, y se garantiza a determinadas entidades “en función del criterio del respectivo interés”.<sup>294</sup> En efecto, la idea de “poder limitado” garantizado

---

<sup>294</sup> STC 4/1981, caso *Ley de Bases del Régimen Local*, de 2-II-1981, FJ 3. Aunque la afirmación se realiza en el marco de una serie de consideraciones sobre la autonomía local, ésta y otras afirmaciones parecen tener un alcance general. El propio Tribunal afirma: “Resulta así necesario delimitar”

en función de un interés propio está en la base del concepto de autonomía. Pero aún hay que dar un paso más, planteándose qué tipo de poder es la autonomía, o qué facultades comprende. En este sentido, puede señalarse que la autonomía es un poder de autonormación y, por extensión, de autogobierno, que se reconoce para la satisfacción de unos intereses peculiares.<sup>295</sup> Se trata por tanto, como ha señalado T. R. Fernández, de un poder “*limitado y funcional*, que ha de comprender *todas* las facultades necesarias y suficientes —y *sólo* éstas— para el despliegue de la vida propia de la organización u ordenamiento particular de los que se predica y que reconoce, en consecuencia, un límites en la existencia misma del ordenamiento superior en el que se inscribe...”<sup>296</sup>

Trasladando esta idea al supuesto más específico de la autonomía universitaria, podemos entender que ésta es el poder limitado garantizado a las Universidades para su autonormación y autogobierno. Como veremos, esta idea debe ser matizada por lo que se refiere al sujeto de quien se predica la autonomía, que de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional no es la Universidad en sentido técnico-jurídico, sino la comunidad universitaria. Pero ahora nos interesa preguntarnos por la naturaleza de esta autonomía. Como es bien sabido, suele admitirse que la autonomía puede ser de tipo político o administrativo, correspondiendo la primera, en nuestro sistema, a las nacionalidades y regiones, y la segunda a las entidades locales. Aunque la distinción entre ambos tipos de autonomía puede presentar perfiles difusos y aspectos dudosos, cabe afirmar que dicha distinción es cualitativa y no meramente cuantitativa, y que la autonomía política conlleva poderes normativos de rango legislativo, característica que no existe en la autonomía administrativa.<sup>297</sup> Este dato permite delimitar los perfiles entre ambos tipos de autonomía de forma más precisa y, por lo de-

---

tar cuál es el ámbito del principio de autonomía, *con especial referencia* a municipios y provincias”.

<sup>295</sup> En este sentido, por ejemplo, T. R. Fernández, *La autonomía universitaria: ámbito y límites*, Civitas, Madrid, 1982, pp. 34 ss., o F. B. López-Jurado Escribano, *La autonomía de las Universidades como derecho fundamental*, Civitas, Madrid, 1991, p. 22.

<sup>296</sup> T. R. Fernández, *La autonomía...*, *op. cit.*, 1982, p. 35.

<sup>297</sup> El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en el sentido visto: así, en STC 4/1981, caso *Ley de Bases de Régimen Local*, de 2-II-1981, FJ 3, afirma que la autonomía de las Comunidades Autónomas es “cualitativamente superior” a la administrativa; en STC 25/1981, caso *Legislación antiterrorista I*, de 14-VII-1981, FJ 3, tras repetir esta idea, señala que la autonomía de las Comuni-

ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS  
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

---

más, resulta coherente, ya que la facultad de normación legislativa implica una capacidad de decisión entre opciones políticas, mientras que la normación meramente reglamentaria y ejecutiva conlleva simplemente la capacidad de gestión, desarrollo o ejecución, características que suelen asociarse a la autonomía administrativa. Desde este punto de vista, la autonomía de las Universidades es de naturaleza administrativa, ya que carece de los rasgos característicos que sumariamente hemos apuntado como propios de la autonomía política.<sup>298</sup>

Por otro lado, hay que destacar que la autonomía de las Universidades hace referencia a un ordenamiento jurídico limitado y derivado, propio de estos sujetos. Pero creemos que “ordenamiento jurídico” puede entenderse a estos efectos no sólo en el sentido puramente jurídico-formal, sino en un sentido más complejo, que alude también a una realidad organizativa, comprendiendo así tres elementos: una organización, una normación propia, y una plurisubjetividad.<sup>299</sup> O, si se quiere mantener un sentido más formal de ordenamiento, habría que afirmar que la autonomía universitaria se refiere tanto al ente como a su ordenamiento.

Así entendida, la cuestión esencial que afecta a su propio concepto y naturaleza de la autonomía de las Universidades es si la misma ha de considerarse como un derecho fundamental o como una garantía institucional. No es ésta ocasión para extendernos en el concepto de garantía institucional,<sup>300</sup> pero podríamos apuntar que la misma hace referencia a la garantía y

---

dades Autónomas comprende Apotestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política.

<sup>298</sup> Este carácter administrativo de la autonomía de las Universidades ha sido señalado, por ejemplo, por J. Leguina Villa y L. Ortega Álvarez, “Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 35, 1982, p. 550; en similar sentido, J. M. Alegre Ávila, “En torno al concepto de autonomía universitaria (a propósito de algunos caracteres del régimen universitario español. En especial, sus implicaciones funcionariales)”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 51, 1986, pp. 372 ss., se refiere a la autonomía de las Universidades como fenómeno de descentralización administrativa.

<sup>299</sup> En este sentido, F. B. López-Jurado Escribano, *La autonomía...*, *op. cit.*, 1991, p. 33, quien sigue ideas de Giannini y Romano, en un sentido organizativo o institucional de ordenamiento. A los diversos conceptos de ordenamiento me he referido en mi trabajo *Valores superiores e interpretación constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, pp. 91 ss.

<sup>300</sup> El concepto de garantía institucional procede de la doctrina alemana, y puede encontrarse ya en C. Schmitt; puede verse, por ejemplo, *Teoría de la Constitución* (traducción del original *Verfassungslehre*, 1928, por F. Ayala), Madrid, Alianza, 1982, pp. 178 ss., para quien los derechos fun-

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

protección constitucional de una institución que se presenta en el momento constituyente ya conformada y definida en sus rasgos característicos; reconocimiento que permite la acción del legislador para la regulación de la institución, pero sin que éste disponga de una facultad de disposición total o inmediata, asegurándose así frente al poder constituido la presencia y actuación de la institución en el ordenamiento del Estado, e impidiéndose su supresión o su alteración ilegítima. Desde luego, esta noción tiene ciertas relaciones con la de derecho fundamental, e incluso en nuestro sistema se aproxima notablemente a este último concepto, sobre todo si tenemos en cuenta que la Constitución garantiza un contenido esencial de los derechos fundamentales, que actúa como límite infranqueable para la actuación legislativa de desarrollo del derecho. Sin embargo, ambas nociones no son, a mi juicio, coincidentes. En primer lugar, parece evidente que pueden existir garantías institucionales que no constituyan derecho fundamental; en segundo lugar, los derechos fundamentales poseen, junto a la dimensión objetiva o institucional que puede aproximarlos a la garantía institucional, una dimensión subjetiva —que es, además, su faceta primaria—, en principio ajena al concepto de garantía institucional (aunque, ciertamente, esta garantía puede proteger derechos subjetivos, con independencia de que sean o no fundamentales); en tercer lugar, en un sistema constitucional concreto pueden reservarse determinadas garantías genera-

---

damentales, que en esencia son las libertades individuales, son absolutos, y su contenido no resulta de la ley; mientras las garantías institucionales son por esencia limitadas, y su finalidad es imposibilitar la supresión de la institución en vía legislativa ordinaria. En nuestra doctrina constitucional se ha utilizado la noción de garantía institucional, aplicándose, entre otras, a la autonomía local, y a la propia autonomía universitaria. Pueden citarse los siguientes trabajos, a título de ejemplo, L. Parejo Alfonso, *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1981; J. M. Baño León, “La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 24, 1988, pp. 155 ss.; A. Jiménez-Blanco, “Garantías institucionales y derechos fundamentales en la Constitución”, en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. II, Madrid, Civitas, 1991, pp. 635 ss.; P. Cruz Villalón, “Formación y evolución de los derechos fundamentales”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25, 1989, pp. 35 ss.; A. Gallego Anabitarte, *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (derecho a la educación; autonomía local; opinión pública)*, Madrid, Civitas, 1994. Por su parte, el concepto de garantía institucional ha sido acogido por el Tribunal Constitucional, en relación con la autonomía local, en la STC 32/1981, de 28 de julio.

ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS  
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

---

les o procesales a los derechos fundamentales, o bien a los “derechos y libertades” (pero no a lo que no sea derecho o libertad) ubicados en determinado capítulo de la Constitución, como establece el art. 53.1 y 2 de nuestra norma fundamental; por último, la intensidad de la protección dispenseada por el legislador podría no ser la misma en uno y otro supuesto.

Esta es, desde luego, una de las cuestiones básicas que plantea la distinción entre garantía institucional y derecho fundamental. Parte de la doctrina apunta que la protección o garantía que conlleva un derecho fundamental es superior a la propia de una garantía institucional.<sup>301</sup> El Tribunal Constitucional se ha planteado la cuestión en la importante sentencia que se pronunció sobre la constitucionalidad de determinados preceptos de la Ley de Reforma Universitaria.<sup>302</sup> Sin embargo, su argumentación a este respecto no es demasiado clara: comienza apuntando que la distinción entre derecho fundamental y garantía institucional posee un interés no sólo teórico, “puesto que de una u otra conceptualización derivan importantes consecuencias que las partes destacan, quizá con exceso, para justificar sus respectivas posiciones...” (si bien añade que derecho fundamental y garantía institucional no son categorías incompatibles o que necesariamente se excluyan). No obstante, en lugar de destacar o aclarar cuáles son esas consecuencias (que para las partes se reducen, en esencia, al mayor ámbito protegido frente al legislador en el caso de los derechos fundamentales),<sup>303</sup> afirma a continuación que podría eludir la cuestión planteada, ya que lo protegido por la garantía institucional “no es sustancialmente distinto” a lo protegido como derecho fundamental, en el caso de la autonomía universitaria. Parecería que la cuestión queda, por tanto, resuelta en el sentido

---

<sup>301</sup> En este sentido, L. Parejo Alfonso, *Garantía institucional...*, op. cit., 1981, p. 12, destaca que la garantía institucional conlleva una eficacia superior a la que deriva de la condición de simple norma constitucional, aunque menor a la que se otorga a los derechos fundamentales y libertades públicas. En parecido sentido, A. Gallego Anabitarte, *Derechos fundamentales...*, op. cit., 1994, pp. 84-85, afirma que “es evidente que la argumentación jurídica que pretenda poner barreras al legislador tendrá más fuerza siempre en el caso de un derecho o libertad individual —por mandato expreso constitucional— que ante una institución recogida en el texto constitucional” (en la misma línea, pp. 124-125). Sobre el tratamiento doctrinal de este aspecto, véase F. B. López-Jurado Escribano, *La autonomía...*, op. cit., 1991, pp. 83 ss.

<sup>302</sup> STC 26/1987, caso LRU, de 27-II-1987.

<sup>303</sup> Puede verse, al respecto, Antecedentes 1, 2), 3, 2), y sobre todo fundamentos jurídicos 2, a) y 3, a) de la STC 26/1987, caso LRU.

---

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

de equiparar el ámbito de protección en ambos casos. Sin embargo, y sorprendentemente, el Tribunal añade a continuación que “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...” De forma que en las afirmaciones transcritas parece encerrarse una cierta contradicción: primeramente se indica que no hay diferencia sustancial en la protección dispensada, pero a continuación se considera que hay que entrar en la cuestión, ya que “las partes” sostienen la diferencia entre ambos conceptos en lo que se refiere a disponibilidad normativa (con lo que el Tribunal parece asumir esa posible diferencia). Por su parte, algunos de los votos particulares a la sentencia comentada se plantean también la cuestión: así, Díez-Picazo, que considera que la autonomía universitaria es una garantía institucional, afirma que “la libertad de configuración del legislador es en este punto mayor que la que puede tener cuando regula el ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas”; por contra, Rubio Llorente indica, en referencia a la posición de la mayoría en la sentencia de la que discrepa, que “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...” Desde luego, la idea que critica este voto no es afirmada expresamente por el Tribunal, aunque tal vez es cierto que “subyace” en su argumentación; en cambio, sí se pronuncian en este sentido tanto las partes como el voto particular de Díez-Picazo.

En mi opinión, hay elementos que aproximan indudablemente el nivel de protección que conllevan ambos conceptos; si en el caso de las garantías institucionales se protege el “reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza”,<sup>304</sup> en los derechos fundamentales resulta inalterable el “contenido esencial” (art. 53.1 de la Constitución), concepto que presupone que el “tipo abstracto del derecho preexiste conceptualmente al momento legislativo”, y que en definitiva está compuesto por “aquellas facultades o posibilidades de actuación necesari-

---

<sup>304</sup> STC 32/1981, caso *Diputaciones Catalanas*, de 28-VII-1981, FJ 3.

ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS  
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

---

rias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo”.<sup>305</sup> Lo que sucede es que la garantía institucional suele proteger una institución preexistente, con la finalidad de preservarla “en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”,<sup>306</sup> pero la Constitución no regula dicha institución, ya que se limita a su reconocimiento, defiriendo dicha regulación concreta al legislador ordinario, cuyo único límite es el respeto a la propia existencia de la institución en los términos vistos. En cambio, en muchos casos el reconocimiento de los derechos fundamentales viene acompañado de una mayor o menor regulación constitucional de los mismos (aunque ésta puede ser completada o desarrollada por el legislador), con lo que el ámbito del desarrollo legislativo puede ser menor. Con todo, en ciertos supuestos los derechos fundamentales son también objeto de un mero y escueto reconocimiento constitucional, acompañado de una remisión expresa a la ley en cuanto a la configuración concreta del derecho, de forma que en este caso el propio texto constitucional encomienda al desarrollo legislativo la delimitación del concreto perfil del contenido del derecho fundamental (aunque desde luego también en estos supuestos existe un contenido esencial preexistente que ha de respetar el legislador); esto sucede en el caso de los llamados “derechos de configuración legal”, que por lo que se refiere al ámbito de protección de su dimensión objetiva se aproximan aún más a las garantías institucionales. De forma que probablemente lo decisivo en cada caso concreto sea la mayor o menor intensidad con que la Constitución regula o configura un derecho fundamental, o una garantía institucional, y si existe una remisión expresa a la ley, no sólo para el desarrollo (lo que puede producirse respecto a cualquier derecho fundamental), sino también para la concreta configuración o delimitación del derecho o garantía.

Dicho lo anterior, podemos entrar a analizar la cuestión de si la autonomía universitaria es una garantía institucional, un derecho fundamental, o ambas cosas. El Tribunal Constitucional se ha planteado directamente la cuestión en la citada sentencia que resolvió el *caso LRU*. Partió de la idea de que “derecho fundamental y garantía institucional no son categorías ju-

---

<sup>305</sup> STC 11/1981, caso *Decreto-ley de huelga*, de 8-IV-1981, FJ 8.

<sup>306</sup> STC 32/1981, caso *Diputaciones Catalanas*, de 28-VII-1981, FJ 3.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

rídicas incompatibles o que necesariamente se excluyan, sino que buena parte de los derechos fundamentales que nuestra Constitución reconoce constituyen también garantías institucionales”.<sup>307</sup> A continuación, procede a fundamentar la consideración de la autonomía universitaria como derecho fundamental, utilizando para ello cuatro argumentos, que pasamos a señalar y comentar:

- a) La ubicación de la autonomía universitaria entre los derechos fundamentales (sección 2a. del capítulo segundo del título I de la Constitución). Con anterioridad a esta sentencia, algunos autores habían apuntado este mismo argumento para justificar la consideración de la autonomía universitaria como derecho fundamental.<sup>308</sup> El Tribunal desarrolla esta justificación del siguiente modo: si bien reconoce que no todo lo regulado en los arts. 14 a 29 constituyen derechos fundamentales, afirma que allí donde dentro de la mencionada sección “se reconozca un derecho, y no hay duda de que la autonomía de las Universidades lo es, su configuración como fundamental es precisamente el presupuesto de su ubicación”.<sup>309</sup> En realidad, este argumento del Tribunal Constitucional deja sin responder la cuestión capital de si la autonomía de las Universidades es un derecho, dando por presupuesta la respuesta a la misma, al considerar que no hay duda de ello.<sup>310</sup> El resto del razonamiento sí parece adecuado: si es un derecho, y está ubicado en la sección que regula los derechos fundamentales, será un derecho fundamental. Pero hay que reiterar que se trata de justificar que realmente es un derecho. En nuestra opinión, tal afirmación debe sostenerse, ante la existencia de una dimensión o faceta subjetiva de la autonomía universitaria,

---

<sup>307</sup> STC 26/1987, caso LRU, de 27-II-1987, FJ 4.

<sup>308</sup> Véase J. Leguina Villa y L. Ortega Álvarez, “Algunas reflexiones...”, *op. cit.*, 1982, p. 550.

<sup>309</sup> STC 26/1987, caso LRU, de 27-II-1987, FJ 4.

<sup>310</sup> En este sentido, algún autor como F. B. López-Jurado Escribano, *La autonomía...*, *op. cit.*, 1991, p. 91, afirma que la argumentación del Tribunal encierra una petición de principio: “es derecho por estar incluido en esa sección; como es derecho, al estar incluido en esa sección, se ha de concluir que es derecho fundamental”. Sin embargo, en realidad el Tribunal no afirma que la autonomía universitaria sea derecho por estar incluido en la sección 10, sino que da por supuesto que la autonomía universitaria es un derecho, lo considera incuestionable (“no hay duda...”).



ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS  
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

---

lo que implica la existencia de un haz de facultades que corresponden a un titular determinado.

- b) El Tribunal argumenta también que el sentido gramatical del enunciado del artículo 27.10 conduce a la misma conclusión, ya que la expresión utilizada (“se reconoce...”) es más propia de la proclamación de un derecho que del establecimiento de una garantía. A nuestro juicio este dato podría considerarse como mucho como un elemento meramente indiciario, pero en modo alguno es un argumento definitivo.
- c) En tercer lugar, el Tribunal se refiere brevemente al proceso de elaboración del texto constitucional, destacando cómo la redacción inicial del precepto, que afirmaba la ley regulará la autonomía de las Universidades, fue modificada en virtud de determinadas enmiendas, cuya justificación afirmaba que la autonomía universitaria debería considerarse como un derecho. Al igual que con el argumento anterior, cabe afirmar que los antecedentes que dieron lugar a la redacción definitiva del art. 27.10 simplemente sirven de apoyo a la conclusión de que la autonomía universitaria es un derecho, pero esta conclusión requiere otra fundamentación específica.
- d) Por último, el Tribunal señala que a la misma conclusión conduce el fundamento y sentido de la autonomía universitaria, que no es otro que asegurar el respeto a la libertad académica. A esta cuestión nos referiremos un poco más adelante.

En cualquier caso, la consideración de la autonomía universitaria como derecho fundamental fue contestada por parte de dos de los votos particulares que acompañaban a la sentencia que venimos comentando. Así, el magistrado Díez-Picazo señala que le 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”.<sup>311</sup> Por su parte, el

---

<sup>311</sup> Voto particular de L. Díez-Picazo a la STC 26/1987, caso *LRU*, de 27-II-1987. A continuación de la afirmación transcrita, este voto rebate los argumentos en que la mayoría justifica la configuración de la autonomía universitaria como derecho fundamental.

---

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

magistrado Rubio Llorente discrepa igualmente de la consideración de la autonomía universitaria como derecho fundamental, afirmando que la protección procesal de que goce una institución jurídica (en este caso concreto, el recurso de amparo) no permite cambiar su naturaleza, y que la garantía institucional no conlleva una protección menos rígida o resistente frente al legislador. Con todo, el Tribunal ha reiterado expresamente la afirmación de que la autonomía universitaria es un derecho fundamental,<sup>312</sup> y ha mantenido esta idea en toda su jurisprudencia posterior.

En nuestra opinión, resulta en efecto adecuada la configuración de la autonomía universitaria como derecho fundamental, aunque ello no excluye que pueda considerarse al tiempo una garantía institucional. Pero lo relevante, desde la perspectiva de la Constitución española, es que posee, junto a la dimensión objetiva e institucional, una faceta subjetiva, de forma que protege un haz de facultades frente al Estado, pertenecientes a un titular, pudiendo considerarse un derecho público subjetivo; y por su ubicación en el texto constitucional y las concretas garantías que la misma conlleva (junto con los restantes argumentos “de apoyo” apuntados por el Tribunal Constitucional), dicho derecho posee carácter fundamental.

Una última cuestión que es preciso tratar en relación con el concepto y significado de la autonomía universitaria es la relativa a su fundamento o justificación. El Tribunal Constitucional ha afirmado que dicho fundamento puede encontrarse “en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación”.<sup>313</sup> El concepto de “libertad académica” parece relacionarse con el de “libertad científica” o “libertad de ciencia”, al que se refiere el artículo 5.3 de la Ley Fundamental de Bonn, y que goza de tradición en la doctrina germana. El propio Tribunal Constitucional alemán se ha referido a la libertad de ciencia, considerando que la misma no es sólo un derecho de libertad, sino que también lo es de participación, e implica medidas organizativas adecuadas para su efectividad, aunque ha destacado que no exige por sí misma una determinada organi-

---

<sup>312</sup> Por ejemplo, STC 55/1989, caso *Universidad de Santiago de Compostela c. Junta de Galicia*, de 23-II-1989, FJ 2.

<sup>313</sup> STC 26/1987, caso *LRU*, de 27-II-1987, FJ 4; afirmación reiterada, por ejemplo, en SSTC 55/1989, caso *Universidad de Santiago de Compostela c. Junta de Galicia*, de 23-II-1989, FJ 2, o 106/1990, caso *Ley de Reorganización Universitaria de Canarias*, de 6-VI-1990, FJ 6.

ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS  
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

---

zación de la Universidad (sentencia de 29 de mayo de 1973).<sup>314</sup> Por su parte, nuestro Tribunal Constitucional se refiere expresamente a esa libertad de ciencia, expresión que parece utilizar como equivalente a la de “libertad académica”.<sup>315</sup> Algunos autores se manifiestan en parecidos términos, señalando la libertad científica como fundamento de la autonomía universitaria.<sup>316</sup> Pues bien, creemos que esta libertad académica no es tanto un “nuevo” derecho fundamental,<sup>317</sup> como un concepto que permite fundamentar, agrupar y relacionar otros derechos fundamentales, así como algunas libertades no expresamente reconocidas en la Constitución. Tales libertades serían, junto a la autonomía universitaria, las ya mencionadas libertades de enseñanza, estudio e investigación. El Tribunal Constitucional, en la misma sentencia, precisa un poco más la aludida relación, al afirmar que “la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra”.

Creemos que se hacen necesarias algunas aclaraciones y precisiones. Hemos hablado, siguiendo las palabras del Tribunal Constitucional, de libertad académica, libertad de ciencia, libertad de enseñanza, de estudio, de investigación, y de cátedra, aparte de la propia autonomía universitaria.

---

<sup>314</sup> Véase J. L. Carro, *Polémica y reforma universitaria...*, op. cit., 1976, pp. 97 ss.; en relación al debate doctrinal sobre esta cuestión, pp. 55 ss.

<sup>315</sup> En efecto, inmediatamente después de proclamar que la libertad académica es el fundamento de la autonomía universitaria, el Tribunal afirma que la autonomía universitaria requiere “que la libertad de ciencia sea garantizada tanto en su vertiente individual cuanto en la colectiva de la institución...” (STC 26/1987, FJ 4.)

<sup>316</sup> En este sentido, T. R. Fernández, *La autonomía...*, op. cit., pp. 46 ss., afirma que “en la Universidad se enseña y se investiga y para la enseñanza y la investigación (...) la libertad es rigurosamente esencial (...). Lo específico de la Universidad (...) es que en ella es donde se hace la Ciencia (...). Y es que, en efecto, la libertad científica no se agota en el puro aspecto individual (...) sino que tiene igualmente una dimensión institucional”. En una línea parecida, E. García de Enterría, “La autonomía universitaria”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 117, 1988, p. 12, señala: “Autonomía universitaria quiere decir, en primer término, pues, libertad de los docentes para poner en cuestión la ciencia recibida, para investigar nuevas fronteras de lo cognoscible, para transmitir versiones propias de la ciencia, no reproductivas de versiones establecidas. La autonomía universitaria es, pues, en primer término, libertad de ciencia e incorporación de esa libertad en el proceso formativo”.

<sup>317</sup> F. Rubio Llorente criticaba en su voto particular a la STC 26/1987 a la mayoría del Tribunal, entendiendo que la misma concebía a la autonomía universitaria como “una especie de proyección inconcreta de un derecho fundamental nuevo, el de «libertad académica».

---

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

A nuestro juicio, libertad académica y libertad de ciencia<sup>318</sup> no son conceptos muy diferentes, y ambos expresan el fundamento último de una serie de libertades individuales e institucionales, que son las restantes. En efecto, dicha libertad académica incluye una dimensión individual, formada por las libertades de enseñanza, investigación y estudio. Pero aquí la expresión “libertad de enseñanza” no debe entenderse en el sentido estricto al que nos hemos referido al inicio de este capítulo, y que se concretaba principalmente en la libertad de crear y dirigir centros docentes; más bien se trata de la libertad de enseñanza de cada docente a título individual, esto es, de la libertad de cátedra. El propio Tribunal alude a esta libertad de cátedra como contenido de la dimensión individual de la libertad académica. Pero creemos que esta dimensión individual comprende también las otras dos libertades mencionadas: la de estudio, predicable de los alumnos, y la de investigación, referidas principalmente a los profesores, y que complementa su propia libertad de cátedra.

## II. TITULARIDAD

Una vez afirmado que la autonomía universitaria es un derecho fundamental, procede preguntarse quién es el sujeto titular del mismo. Una primera respuesta inmediata y casi evidente la encontramos en el propio apartado 10 del artículo 27 de la Constitución, que reconoce “la autonomía de las Universidades”; las titulares del derecho serían, por tanto, las Universidades. Pero esta respuesta requiere ulteriores precisiones, y plantea al tiempo otros interrogantes. En primer lugar, si dicho sujeto titular es el conjunto de las Universidades (“la Universidad” como ente colectivo o abstracto, como “sistema universitario”), o cada una de las Universidades a título individual. En segundo lugar, en qué sentido debe entenderse el término “Universidad”, es decir, si la titularidad corresponde a la Universidad-persona jurídica, o a sus miembros colectivamente, (“comunidad universitaria”),

---

<sup>318</sup> Quizá podría entenderse que el término “libertad de ciencia” se refiere principalmente a la libertad de investigación y a la de cátedra, mientras que “libertad académica” parece incluir también con mayor facilidad a la libertad de estudio. Pero esto no es más que una posibilidad interpretativa, que no impide un entendimiento más amplio de la libertad de ciencia, como sinónimo de la propia libertad académica.

ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS  
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

---

o a una parte de ellos. En suma, y siguiendo en este punto a De Asís Roig,<sup>319</sup> podemos apuntar como posibles titulares de la autonomía universitaria: la Universidad como sistema universitario, la Universidad (cada universidad) como persona jurídica, la “comunidad universitaria” de cada Universidad, o los profesores de Universidad.

Sin embargo, la primera opción puede descartarse. El propio artículo 27.10 de la Constitución se refiere en plural a “las Universidades”, y el Tribunal Constitucional, partiendo de este precepto, ha señalado que la autonomía corresponde “a cada Universidad en particular y no al conjunto de las mismas”.<sup>320</sup> Por lo tanto, hay tantos titulares del derecho fundamental a la autonomía universitaria como universidades, y no puede hablarse de “la Universidad” como colectivo, ente abstracto o institución, a la hora de buscar el titular del derecho fundamental.<sup>321</sup>

Igualmente creemos que puede rechazarse la última de las posibilidades apuntadas. En efecto, los profesores universitarios, considerados a título individual, ya gozan de determinados derechos en el ámbito educativo, como la libertad de cátedra y la de investigación. Como colectivo, resulta justificado que dichos profesores tomen parte en las decisiones que conlleva la autonomía universitaria, pero el otorgamiento de la titularidad de este derecho en exclusiva a este grupo supondría eliminar del ámbito de la autonomía universitaria a otros colectivos esenciales para la propia existencia y funcionamiento de la Universidad, y que forman parte de la comunidad universitaria. Es decir, caso de atribuirse la titularidad a un colectivo, éste habría de ser la comunidad universitaria en su conjunto y no sólo una parte de ella.

De esta forma, la duda esencial se reduce a dilucidar si el titular de la autonomía universitaria es la Universidad (cada Universidad) como persona jurídica, o bien la comunidad universitaria (cada comunidad universitaria, es decir, la comunidad universitaria que forma parte de cada Universi-

---

<sup>319</sup> A. de Asís Roig, “Autonomía universitaria y derechos fundamentales”, en *Anuario de Derechos humanos*, núm. 7, 1990, pp. 49 ss.

<sup>320</sup> STC 26/1987, FJ 4.

<sup>321</sup> Sin embargo, con anterioridad a la sentencia del Tribunal Constitucional a la que acabamos de referirnos, algún autor afirmó que la autonomía no se predicaba de cada Universidad en particular, sino de la institución universitaria como tal. Puede verse en este sentido T. R. Fernández, *La autonomía...*, *op. cit.*, 1982, p. 55.

---

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

dad). Para enfrentarse a esta cuestión conviene partir de la jurisprudencia constitucional en la materia. En la reiterada sentencia sobre la Ley de Reforma Universitaria (LRU), el Tribunal alude a esta cuestión, al plantearse si determinadas competencias del Consejo Social pueden vulnerar la autonomía universitaria. Cabe recordar que el Consejo Social es el órgano de participación de la sociedad en la Universidad, compuesto según la regulación de la antigua LRU en dos quintas partes por representantes de la Junta de Gobierno (y por tanto, de la comunidad universitaria), y en las tres quintas partes restantes por “una representación de los intereses sociales” (art. 14.3 LRU). Entre las competencias que la LRU otorgaba a este órgano están la decisión sobre si procede la minoración o cambio de denominación o categoría de las plazas vacantes (art. 39.1), o la modificación de la plantilla de profesorado por ampliación de las plazas existentes, o minoración o cambio de denominación de las vacantes (art. 47.3). El Tribunal Constitucional ha afirmado que “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 manera que si las funciones que se atribuyen al Consejo Social no afectan al contenido esencial de la autonomía universitaria, la participación minoritaria de la comunidad universitaria no lesionará tal autonomía “Pero si, pese a esa representación minoritaria, se atribuyen al Consejo Social funciones estrictamente académicas, entonces sí resultaría vulnerado el art. 27.10 de la Constitución”.<sup>322</sup>

Por tanto, el Tribunal parece predicar la autonomía, más que de la Universidad como persona jurídica, de la “comunidad universitaria”, e incluso entiende que dicho derecho puede resultar vulnerado por la atribución de funciones académicas a un órgano que pertenece a la propia Universidad, como es el Consejo Social. Los votos particulares que acompañan a esta sentencia critican abiertamente esta idea. Díez-Picazo, tras rechazar la concepción de la autonomía universitaria como derecho fundamental, señala que “lo que me parece absolutamente claro es que si la autonomía de las Universidades se quiere pensar como derecho fundamental, tendrá que

---

<sup>322</sup> STC 26/1987, caso *LRU*, FJ 9, a).

ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS  
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

---

predicarse de la Universidad en su conjunto, considerada como persona jurídica...”; aún más contundente es F. Rubio Llorente, al expresar que “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”. Desde una perspectiva diferente, Latorre apunta que la doctrina del Tribunal debía haber conducido a plantearse la constitucionalidad de otras funciones del Consejo Social, como la facultad de aprobar el presupuesto o la programación plurianual, que son competencias que a su juicio no pueden corresponder a dicho órgano con su actual composición (o bien, a la inversa, que de mantenerse esas funciones no era aceptable la composición que la ley otorga al Consejo Social).

Sin embargo, para un análisis global de la posición del Tribunal Constitucional en relación con la titularidad del derecho a la autonomía universitaria, conviene apuntar que, más allá de los párrafos que hemos comentado, el Tribunal ha afirmado reiteradamente que la autonomía universitaria corresponde a las universidades,<sup>323</sup> y sobre todo, con posterioridad a la sentencia de 1987 ha admitido los recursos de amparo planteados por concretas universidades-personas jurídicas.

Desde luego, la consideración de la comunidad universitaria como sujeto titular de la autonomía universitaria es coherente con el fundamento que el Tribunal ha señalado de este derecho, y que como hemos visto es la libertad académica. En efecto, si esta libertad tiene como dimensión individual las libertades de cátedra, investigación y estudio, la dimensión colectiva o institucional de la misma —esto es, la autonomía universitaria— habrá de predicarse de los mismos colectivos que individualmente poseen aquellas libertades, y desde luego no parece que pueda referirse a un órgano en el que dichos colectivos son parte minoritaria. Por otro lado, la doctrina expuesta del Tribunal Constitucional trata de enfrentarse a una regulación ciertamente cuestionable desde la perspectiva jurídico-constitucional, al atribuir decisiones importantes desde el punto de vista del funcionamiento de la Universidad a un órgano en el que es minoritaria la participación del

---

<sup>323</sup> En la misma STC 26/1987, FJ 4, se contiene una afirmación de este tipo, como ya vimos; posteriormente esta idea se ha reiterado, por ejemplo, en STC 235/1991, caso *Régimen del profesorado universitario*, de 12-XII-1991, FJ 1.

---

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

colectivo universitario. Pero dicho esto, no cabe ignorar que esta configuración plantea no pocas dificultades desde el punto de vista técnico-jurídico. Para empezar, y en la línea apuntada por Rubio Llorente en su voto particular a la sentencia del caso LRU, es difícil admitir que la autonomía universitaria pueda resultar vulnerada por un órgano que forma parte de la propia Universidad. En segundo lugar, la “comunidad universitaria” carece de personalidad jurídica propia, lo que dificulta seriamente las posibilidades del titular del derecho para hacer valer jurídicamente su protección, impugnando las vulneraciones de dicho derecho. Y en tercer lugar, hay que reconocer que —como veremos— en la comunidad universitaria está integrado un colectivo como el personal de administración y servicios, del que difícilmente puede predicarse la libertad académica que sirve de fundamento a este derecho, y cuyos miembros no son, desde luego, titulares individuales de ninguna de las libertades que componen la dimensión individual de dicha libertad (cátedra, investigación y estudio).

Pero tampoco la eventual consideración de la Universidad-persona jurídica como sujeto titular de la autonomía estaría exenta de problemas; por un lado, hay que tener en cuenta que la mayoría de las universidades son personas jurídicas de derecho público, si bien esta objeción no nos parece insalvable, ya que no resulta imposible que la Constitución atribuya derechos fundamentales a estas personas; pero además, como ha destacado De Asís,<sup>324</sup> se trata de entidades que, desde su constitución, dependen de una voluntad externa (ya sea pública o privada), y su reconocimiento definitivo requiere una ley, todo lo cual parece dificultar la consideración de la autonomía universitaria como derecho fundamental, acercándola más a la idea de garantía institucional; en fin, la titularidad de la Universidad-persona jurídica resulta menos coherente con el fundamento de la autonomía universitaria, que se encuentra en la libertad académica, sobre todo si se tiene en cuenta que algunas de las decisiones esenciales que afectan a esa autonomía son adoptadas por un órgano de la persona jurídica compuesto mayoritariamente por representantes de los intereses sociales, de los que no cabe en modo alguno predicar dicha libertad académica.

Quizá estas dificultades han llevado a algunos autores a buscar soluciones o interpretaciones más o menos armonizadoras; en este sentido,

---

<sup>324</sup> A. de Asís Roig, “La autonomía...”, *op. cit.*, 1990, pp. 50-51.



ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS  
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

---

López-Jurado<sup>325</sup> señala que la titularidad de la comunidad universitaria sólo puede justificarse si se entiende la Universidad como ordenamiento compuesto por tres elementos: organización, normación, plurisubjetividad, dentro de los que se da prioridad a la esta última frente a la organización, atribuyendo la personalidad jurídica al ordenamiento en su conjunto, y no a la entificación de su elemento organización. Por su parte, Leguina Villa<sup>326</sup> sostiene que la afirmación del Tribunal Constitucional no supone un desplazamiento de la titularidad del derecho desde la Universidad como institución hacia un nuevo sujeto jurídico que sería la comunidad universitaria, sino 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”, lo que no excluye que la Universidad-persona jurídica pueda contar con órganos en los que puedan integrarse otros miembros ajenos a la comunidad académica en sentido estricto. En fin, De Asís<sup>327</sup> habla de la autonomía universitaria como derecho fundamental de titularidad compleja, en la que cabe distinguir dos niveles: la comunidad universitaria como colectivo de referencia que desarrolla la actividad protegida por la autonomía; y la Universidad como entidad o persona jurídica a la que se atribuye la titularidad de la protección del derecho.

Probablemente estas dos últimas construcciones se sitúen en la línea más adecuada para explicar la titularidad de este derecho fundamental. Los intereses jurídicos a los que busca dar protección el derecho fundamental son los propios de la comunidad universitaria; pero la facultad de reaccionar jurídicamente frente a la vulneración del derecho corresponde a quien posee personalidad jurídica para asumir esa reacción o impugnación, esto es, a la Universidad como entidad. Esta persona jurídica comprende entre sus miembros, desde luego, al colectivo o comunidad universitaria, de forma que esta comunidad es el sustrato principal e imprescindible de la entidad; pero no cabe excluir que algunos de sus órganos integren también a otros colectivos. Ahora bien, si en esos órganos la comunidad uni-

---

<sup>325</sup> F. B. López-Jurado Escribano, *La autonomía...*, *op. cit.*, 1991, pp. 114-115.

<sup>326</sup> J. Leguina Villa, “La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, vol. II, Madrid, Civitas, 1991, p. 1202.

<sup>327</sup> A. de Asís Roig, “La autonomía...”, *op. cit.*, 1990, pp. 53-54.

---

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

versitaria no tiene una representación que le permita adoptar sus decisiones, tales órganos no podrán asumir competencias o funciones que afecten a los intereses protegidos por la autonomía universitaria. De forma que puede hablarse de una doble dimensión o nivel en la titularidad del derecho, aunque en modo alguno exista una doble titularidad, ya que desde el punto del derecho fundamental se produce esa identificación o “hipóstasis” a la que aludía Leguina.

Procede por tanto plantearse cuáles son los colectivos que forman parte de la “comunidad universitaria”. Partiendo una vez más de la libertad académica como fundamento de la autonomía universitaria, y recordando que dicha libertad académica comprende las libertades de cátedra, investigación y estudio, podemos apuntar que, en principio, formarán parte de esa comunidad los colectivos cuyos miembros poseen, a título individual, dichas libertades concretas. De esta forma, los profesores universitarios (titulares de las libertades de cátedra e investigación) y los alumnos o estudiantes (titulares principales de la libertad o derecho de estudio) son colectivos que indudablemente forman parte de dicha comunidad universitaria. Con todo, aún cabe plantearse si la participación de estos colectivos debe ser paritaria a la hora de tomar decisiones que afecten directamente a la docencia y la investigación, o si en tales casos debe concederse un mayor protagonismo al colectivo de profesores; a este respecto conviene recordar la sentencia del Tribunal Constitucional federal alemán de 29 de mayo de 1973, que afirmó que si las decisiones a adoptar afectaban de manera inmediata a la docencia, o a la investigación, el estamento de profesores debía tener una “influencia determinante” o “decisiva” respectivamente.<sup>328</sup> Sin embargo, no parece que en el sistema español pueda aplicarse el mismo criterio, sobre todo teniendo en cuenta la referencia del Tribunal Constitucional a la “libertad de estudio” entre las dimensiones individuales que sirven de fundamento a la autonomía universitaria.

Por otro lado, junto a estos colectivos suele incluirse también al personal de administración y servicios.<sup>329</sup> Ello es lógico y coherente, si se tiene en cuenta que dicho colectivo es necesario para posibilitar la adecuada ac-

---

<sup>328</sup> Sobre este particular, J. L. Carro, *Polémica y reforma...*, op. cit., 1976, p. 105.

<sup>329</sup> Véase, por ejemplo, J. M. Souvirón Morenilla, *La Universidad española. Claves de su definición y régimen jurídico institucional*, Universidad de Valladolid, 1988, pp. 233 ss.

ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS  
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

---

tividad y el funcionamiento de las universidades. Con todo, esta inclusión no implica una importancia igual de este colectivo en la adopción de las decisiones que forman parte de la autonomía universitaria; en particular, no parece que el personal de administración y servicios pueda tener el mismo peso en la adopción de las decisiones que afectan directamente a la libertad académica.

En fin, para terminar este apartado relativo a la titularidad de la autonomía universitaria, conviene precisar que dicha titularidad recae en todas las universidades, con independencia de su carácter público o privado. La Constitución no realiza distinción alguna en este sentido, y por tanto dicha titularidad, y el propio contenido esencial de la autonomía, han de referirse también a las Universidades privadas, aunque obviamente su régimen jurídico puede diferir en aspectos importantes del aplicable a las Universidades públicas.

### III. CONTENIDO ESENCIAL

Para indagar el contenido esencial del derecho fundamental al que nos venimos refiriendo, conviene partir de nuevo de su fundamento. El propio Tribunal Constitucional ha afirmado que hay “un «contenido esencial» de la autonomía universitaria que está formado por todos los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica”.<sup>330</sup> De forma que los intereses que jurídicamente pretende proteger la autonomía universitaria son los propios de la libertad académica. A estos elementos habría que añadir, incluso con carácter previo, aquéllos que son necesarios para la propia existencia y funcionamiento autónomo de la universidad.

Resulta posible y conveniente intentar una sistematización de las facultades, partiendo para ello del propio fundamento de la autonomía universitaria. Algunos autores han realizado dicha sistematización de forma adecuada,<sup>331</sup> pero en cualquier caso trataremos de seguir aquí nuestro propio

---

<sup>330</sup> STC 26/1987, caso *LRU*, de 27-II-1987, FJ 4.

<sup>331</sup> Puede destacarse en este sentido a J. Leguina Villa y L. Ortega Álvarez, “Algunas reflexiones...”, *op. cit.*, 1982, p. 553, quienes, basándose en la analogía con la autonomía de los entes locales, señalan que la autonomía universitaria conlleva: en primer lugar, la existencia misma de la institución universitaria; en segundo lugar, la necesidad de que las Universidades cuenten con órganos

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

esquema. Aunque posiblemente no sea fácil una enumeración completa y exhaustiva de los elementos que forman parte de este contenido esencial, sí podemos señalar las siguientes facultades:

1) Potestad de autonormación, que implica la elaboración de los Estatutos y demás normas de funcionamiento interno. Esta potestad ha sido reconocida además por el Tribunal Constitucional, entendiéndola como “la capacidad de la Universidad para dotarse de su propia norma de funcionamiento o, lo que es lo mismo, de un ordenamiento específico y diferenciado...”<sup>332</sup>

Por lo que se refiere a los Estatutos, hay que tener en cuenta que los mismos están sometidos a un control de legalidad. El Tribunal Constitucional ha interpretado que los Estatutos han de respetar todas las normas estatales o autonómicas reguladoras de las Universidades. Por otro lado, el mismo Tribunal ha indicado que el control establecido la ley es de legalidad, sin que quepa un control de oportunidad o conveniencia, ni siquiera de carácter meramente técnico; y ha especificado la relación entre Ley y Estatutos de la Universidad, señalando que éstos, “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 autoordenación de la Universidad en los términos que permite la ley”, de manera que “los estatutos se mueven en un ámbito de autonomía en que el contenido de la Ley no sirve sino como parámetro controlador o límite de la legalidad del texto. Y, en consecuencia, sólo puede tacharse de ilegal alguno de sus preceptos si contradice frontalmente las normas legales que configuran la autonomía universitaria, y es válida toda norma estatutaria respecto de la cual quepa alguna interpretación legal”<sup>333</sup>. En cualquier caso, el control de legalidad encomendado por la Ley al Gobierno autonómico, no excluye evidentemente el control jurisdiccional, tanto de la decisión del Gobierno (en caso de denegación de la aprobación), como de los propios Estatutos. Este control corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa.

---

representativos de la comunidad universitaria, encargados de gestionar los intereses propios de la institución; en tercer lugar, han de disponer de las potestades administrativas necesarias para llevar a cabo dicha gestión, en concreto: la potestad normativa o reglamentaria; potestad organizativa, potestad de personal y disciplinaria; potestad de gasto o financiera, y potestad de programación.

<sup>332</sup> STC 130/1991, caso *Modificación del escudo*, de 6-VI-1991, FJ 3.

<sup>333</sup> STC 55/1989, caso *Universidad de Santiago de Compostela c. Junta de Galicia*, de 23-II-1989, FJ 4; en el mismo sentido, STC 130/1991, caso *Modificación del escudo*, de 6-VI-1991, FJ 5.

ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS  
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

---

En fin, esta potestad de autonormación corresponde también la capacidad de la Universidad para aprobar su escudo, sello o símbolos identificadores y representativos.<sup>334</sup>

2) Potestad de autoorganización en sentido estricto, que comprendería en primer lugar el establecimiento de los órganos propios de la Universidad, su composición y funcionamiento, lo cual se determina en los Estatutos y otras normas de funcionamiento interno (de ahí su relación con la anterior potestad) dentro del margen permitido por la Ley.

También dentro de esta potestad de autoorganización hay que citar la elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y administración, y creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia. Estas estructuras están constituidas, fundamentalmente, por los Departamentos, que son los órganos básicos encargados de organizar y desarrollar la investigación y las enseñanzas propias de su respectiva área de conocimiento, cuya creación, modificación y supresión 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.

El supremo intérprete constitucional se ha pronunciado también sobre algunos aspectos de las potestades a que ahora nos referimos. Por lo que se refiere a la potestad de autoorganización, ha afirmado que “la autonomía universitaria no incluye el derecho de las Universidades a contar con unos u otros concretos centros, imposibilitando o condicionando así las decisiones que al Estado o a las Comunidades Autónomas corresponde adoptar en orden a la determinación y organización del sistema universitario en su conjunto y en cada caso singularizado, pues dicha autonomía se proyecta internamente, y ello aun con ciertos límites, en la auto-organización de los medios de que dispongan las Universidades para cumplir y desarrollar las funciones que, al servicio de la sociedad, les han sido asignadas o, dicho en otros términos, la autonomía de las Universidades no atribuye a éstas una especie de «patrimonio intelectual» resultante del número de centros, Profesores y alumnos que, en un momento determinado, puedan formar parte de las mismas.<sup>335</sup>

---

<sup>334</sup> STC 130/1991, caso *Modificación del escudo*, de 6-VI-1991, FJ 3.

<sup>335</sup> STC 106/1990, caso *Ley de Reorganización Universitaria de Canarias*, de 6-VI-1990, FJ 7.

---

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

Por lo que se refiere a la organización departamental, hay que referirse también a la jurisprudencia constitucional, que ha señalado que las “normas básicas” a que se refería el art. 8.4 LRU (es decir, las normas que puede aprobar el Gobierno sobre creación, modificación y supresión de Departamentos), responden a la finalidad de homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes, a que se refiere el art. 27.8 de la Constitución, y a la coordinación general de la investigación científica y técnica, y “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”.<sup>336</sup> Igualmente ha apuntado, en relación con la configuración de dichos Departamentos, que “no cabe eliminar la posibilidad de que se establezcan ciertos límites por quien tiene la responsabilidad última del servicio público universitario, entendido como sistema nacional”, y en concreto no vulnera la autonomía universitaria el establecimiento del límite mínimo de Catedráticos y Profesores Titulares a tiempo completo necesario para crear un Departamento.<sup>337</sup>

3) Potestad presupuestaria, que permite a las Universidades elaborar, aprobar y gestionar sus presupuestos, así como administrar sus bienes. Ello supone la posibilidad de gestión y administración económica y capacidad autónoma de gasto, sin las cuales la autonomía universitaria se vería afectada en su contenido esencial, y podrían quedar privadas de sentido gran parte de las restantes facultades que conforman esta autonomía. Para el ejercicio de esta facultad, es imprescindible que las Universidades dispongan de recursos suficientes para el desempeño de sus funciones.

4) Capacidad de gestión en materia de docencia, investigación y estudio. Si el fundamento de la autonomía universitaria es la libertad académica, entendida como libertad de enseñanza, investigación y estudio, es necesario reconocer a las Universidades la facultad de gestionar autónomamente las cuestiones relativas a estas materias. Desde luego, las potestades que hemos venido comentando hasta ahora (autonormación, auto-organización, y potestad presupuestaria) han de ir encaminadas igualmente a la preservación y desarrollo de esa libertad académica. Y, en cierto modo, las que a

---

<sup>336</sup> STC 26/1987, caso *LRU*, FJ 7.

<sup>337</sup> STC 156/1994, caso *Composición de Departamentos*, de 23-V-1994, FJ 3.

ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS  
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

---

continuación vamos a enunciar podrían englobarse sin excesiva dificultad en las potestades de autonormación y autoorganización. Pero creemos que es posible, y más adecuado desde el punto de vista de la exposición sistemática, encuadrar en un grupo autónomo este conjunto de facultades o competencias, que están directamente relacionadas con la gestión de aquellos aspectos materiales que constituyen la razón de ser y la esencia de la actividad universitaria, como son la enseñanza, el estudio y la investigación. Partiendo de esta perspectiva, dentro de este grupo pueden enumerarse las siguientes facultades (que en todo caso habrán de entenderse, como las demás que hemos apuntado, dentro de los límites establecidos en la legislación):

- a) La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación. Se trata sin duda de una facultad estrechamente vinculada con la libertad académica. Pero obviamente no es ilimitada, sino que ha de ejercerse en el marco de las directrices generales que establecerá el Gobierno. Este órgano es, a su vez, quien homologará los Planes de estudio ya aprobados (art. 29.2).<sup>338</sup> El Tribunal Constitucional ha reconocido que la autonomía universitaria comprende las competencias de elaboración o aprobación de los Planes de estudio; pero, tras poner en relación la autonomía universitaria con los apartados 5 y 8 del propio artículo 27 de la Constitución, ha afirmado que esta competencia posee “una serie de límites entre los que figura la determinación por el Estado del bagaje indispensable de conocimiento que debe alcanzarse para obtener cada uno de los títulos oficiales y con validez en todo el territorio nacional”.<sup>339</sup>

---

<sup>338</sup> La STC 26/1987, FJ 10, b), afirma que esta homologación es un acto de ejecución que en el art. 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 que se atribuye al Consejo de Universidades en razón del ámbito nacional en que desarrolla las funciones asignadas a este organismo, teniendo en cuenta que los planes de estudio cuya homologación se le encomienda se refieren a títulos con carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.

<sup>339</sup> STC 187/1991, caso *Asignatura de religión católica en la Universidad, I*, de 3-X-1991, FJ 3; en el mismo sentido, STC 156/1997, caso *Asignatura de religión católica en la Universidad, II*, de 29-IX-1997, FJ 2. Más en concreto, estas sentencias señalan que la exigencia de incluir la asignatura “Doctrina y Moral Católicas y su Pedagogía” con carácter optativo en los Planes de estudio de Profesores de EGB, derivada del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Ense-

---

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

- b) La expedición de sus títulos y diplomas. Se trata de una facultad relacionada con la anterior, y con la competencia de cada Universidad para gestionar sus estudios. Ahora bien, hay que tener en cuenta que sólo tendrán carácter oficial y validez en todo el territorio nacional los títulos establecidos o reconocidos por el Gobierno. La expedición de los títulos de cada Universidad corresponde a su Rector, que lo hará en nombre del Rey.
- c) El establecimiento de sus plantillas, así como la selección, formación y promoción del personal docente e investigador, y del personal de administración y servicios. De nuevo estamos ante una competencia directamente relacionada con la gestión autónoma de la enseñanza y la docencia universitaria, lo cual es especialmente claro en el caso del personal docente e investigador, pero también sucede en el caso del personal de administración y servicios, ya que éste es necesario para el adecuado funcionamiento de cada Universidad.

Ahora bien, de nuevo hay que señalar que la libertad de la Universidad tampoco es en este ámbito ilimitada. Hay que tener en cuenta los arts. 149.1 18a. y 30a. , 23.2 y 103.3 de la Constitución, especialmente —pero no sólo— por lo que se refiere al profesorado universitario funcionario, así como las leyes estatales y, en su caso, autonómicas, que desarrollan estos preceptos. El Tribunal Constitucional ha justificado el establecimiento de un régimen uniforme en esta materia, señalando que “una vez establecido el sistema funcional de los Cuerpos docentes universitarios (...) es inherente a este 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 nombra-

---

ñanzas y Asuntos Culturales de 3 de enero de 1979, está justificada además en el artículo 27.3 de la Constitución, y no vulnera la autonomía universitaria. La última de las dos sentencias mencionadas especifica aún más, afirmando que la inclusión de la asignatura “Teología y Pedagogía de la Religión y Moral Católica” en los Planes de estudio para las Diplomaturas de Maestro debe realizarse en términos equiparables a las demás asignaturas fundamentales (según el citado Acuerdo con la Santa Sede), lo que no se produce si existe una desproporción evidente en el número de créditos concedido a esta asignatura, muy inferior al que corresponde a otras asignaturas optativas.



ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS  
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

---

dos, ello no impide su traslado a otras Universidades mediante los concursos de méritos regulados por la ley...”.<sup>340</sup>

- d) La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes. También esta competencia debe entenderse dentro de los márgenes derivados de otros principios constitucionales y legales. En particular, hay que tener en cuenta las exigencias derivadas del principio de igualdad en el acceso a la Universidad.

#### IV. LÍMITES

Al exponer los elementos que conforman el contenido esencial de la autonomía universitaria, hemos tenido ocasión de señalar que tales facultades no son en modo alguno ilimitadas, al tiempo que apuntábamos algunas de dichas limitaciones, en cada uno de los concretos elementos de ese contenido esencial. Ahora nos conformaremos con referirnos genéricamente a tales límites, señalando los principios generales de los que derivan. En este sentido, conviene empezar señalando que dichos límites vienen establecidos exclusivamente en la Constitución, sino también en las leyes que regulan dicha autonomía universitaria. Para justificar esta afirmación, hay que tener en cuenta una vez más que la autonomía de las Universidades es un derecho de configuración legal, lo que implica que es necesario tener en cuenta la ley para determinar los perfiles y límites de las facultades que este derecho comporta. Además, como ya hemos señalado, la autonomía universitaria es de naturaleza administrativa, lo que conlleva que es una

---

<sup>340</sup> STC 26/1987, FJ 12, 3, b). En cambio, en la misma sentencia (FJ 12, 3, c) el Tribunal estima inconstitucional el inciso del art. 39.3 LRU que establecía la composición de las Comisiones seguiría el mismo procedimiento previsto para el acceso a los diversos cuerpos funcionariales (procedimiento que, en esencia, permite a la Universidad nombrar dos de los cinco miembros, eligiéndose por sorteo los tres restantes); y ello porque 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 (...) 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.

autonomía dentro del marco establecido en la ley. Ahora bien, sí cabe afirmar que, en general, cabe encontrar un fundamento último en la Constitución para la mayoría de estos límites generales.

Partiendo de estas ideas, podemos apuntar cuáles son lo que podríamos denominar “límites generales” de la autonomía de las Universidades, es decir, aquellos grandes principios de los que derivan las concretas limitaciones de cada una de las facultades propias de este derecho fundamental. El Tribunal Constitucional ha afirmado que las limitaciones a la autonomía universitaria vienen impuestas por otros derechos fundamentales (como es el de igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación); la existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras; así como las limitaciones propias del servicio público que desempeña.<sup>341</sup> La doctrina ha reiterado estas limitaciones y ha señalado otras.<sup>342</sup> Aquí podemos indicar los siguientes límites:

- a) Los derivados de otros derechos fundamentales, y en especial del principio de igualdad. Como ha señalado Tomás-Ramón Fernández,<sup>343</sup> estas limitaciones se manifiestan básicamente en dos ámbitos: en primer lugar, la igualdad en el acceso al estudio, lo que significa interdicción de toda discriminación directa o indirecta que trabe o dificulte dicho acceso a cualquier ciudadano por razones distintas a su capacidad intelectual y a su preparación académica; y, en segundo lugar, la igualdad en el acceso a la docencia y a la investigación. En nuestra opinión, ambas limitaciones son aplicables en general tanto a las Universidades privadas como a las públicas (ya que el derecho a no ser discriminado, derivado del artículo 14 CE, sería también aplicable en este caso frente a las Universidades

<sup>341</sup> STC 26/1987, caso *LRU*, FJ 4. En similar sentido, por ejemplo, SSTC 55/1989, de 23 de febrero, FJ 2, o 187/1991, de 3 de octubre, FJ 3.

<sup>342</sup> Varios autores se han referido a este problema de los límites. Puede citarse como ejemplo a T. R. Fernández, *La autonomía universitaria...*, *op. cit.*, 1982, pp. 55 ss., que en cierto modo anticipa los límites que años más tarde señalaría el Tribunal Constitucional; J. Leguina Villa, *La autonomía universitaria...*, *op. cit.*, 1991, p. 1205; J. Leguina Villa y L. Ortega Álvarez, “Algunas reflexiones...”, *op. cit.*, 1982, p. 551; A. Embid Irujo, *La autonomía universitaria...*, *op. cit.*, 1993, pp. 18-20.

<sup>343</sup> T. R. Fernández, *La autonomía...*, *op. cit.*, 1982, pp. 57 ss.

ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS  
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

---

privadas, teniendo en cuenta el servicio público que prestan, así como las exigencias del art. 27). Ahora bien, en el caso de las Universidades públicas las exigencias en este sentido son superiores. Por lo que se refiere al acceso al estudio, no basta con que éste se produzca de forma no discriminatoria, sino que es preciso además respetar los criterios de adjudicación y reserva de plazas establecidos en la normativa básica estatal. En el caso del acceso a la docencia e investigación, hay que tener en cuenta también el art. 23.2 CE, en relación con el 103.3, lo que implica el respeto a las exigencias de mérito y capacidad.

En todo caso, no es la igualdad el único derecho fundamental que puede actuar como límite a la autonomía universitaria. En efecto, como veremos la autonomía universitaria puede entrar en conflicto con la libertad de cátedra (o a la inversa), a pesar de que ambas libertades tienen un fundamento común. También la libertad de producción y creación literaria, artística, científica y técnica (art. 20.1, b) CE) puede actuar como límite a la autonomía universitaria, y en concreto a la competencia de las Universidades para organizar la docencia y la investigación.

- b) Límites derivados de la existencia de un sistema universitario nacional. La existencia de este sistema nacional es consecuencia, como se ha destacado,<sup>344</sup> del principio constitucional de unidad y de la afirmación de la igualdad básica de todos los españoles en todo el territorio del Estado. Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha señalado que el sistema universitario nacional viene impuesto por el art. 27.8 CE<sup>345</sup> (que establece que los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes). Igualmente puede mencionarse como fundamento constitucional de este principio la propia configuración de la autonomía universitaria como derecho fundamental, cuyas normas básicas de desarrollo corresponden al Estado (art. 149.1.30a. CE) y serán por lo tanto uniformes en todo el territorio nacional.

---

<sup>344</sup> Véase T. R. Fernández, *La autonomía...*, *op. cit.*, 1982, p. 66.

<sup>345</sup> Por ejemplo, STC 187/1991, de 3 de octubre, FJ 3.

---

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

Este sistema nacional implica, como ya hemos mencionado, la existencia de instancias coordinadoras, y en definitiva de unos criterios comunes a todo el Estado. Las consecuencias de este principio pueden apreciarse en buena parte de los ámbitos del régimen de las Universidades: la regulación común de los aspectos ya aludidos del acceso al estudio, docencia e investigación encuentran también fundamento en este principio. Igualmente el sistema universitario nacional justifica unos criterios comunes relativos a la organización de las Universidades. Igualmente hay que destacar, como consecuencia de este principio, las limitaciones a la facultad de las Universidades de aprobar sus propios planes de estudio, ya que el Estado, en virtud del mencionado art. 27.8, puede “fijar en los planes de estudio un contenido que sea el común denominador mínimo exigible para obtener los títulos académicos y profesionales oficiales y con validez en todo el territorio nacional”,<sup>346</sup> lo que en definitiva justifica la competencia estatal para establecer las directrices generales que estos planes han de seguir.

- c) Límites derivados de la consideración de la enseñanza universitaria como servicio público. La consideración de la educación superior como servicio puede encontrar fundamento constitucional en el propio derecho fundamental a la educación reconocido en el art. 27.1 CE, y especialmente en los apartados 5 y 8 del propio artículo 27. Como han señalado Leguina Villa y Ortega Álvarez,<sup>347</sup> la Universidad es un servicio público cuya prestación afecta a los intereses generales de la entera sociedad española, lo que “justifica, de un lado, la responsabilidad que al poder público —del Estado y de las Comunidades Autónomas— incumbe sobre la misma y obliga, de otro, a reconducir la autonomía de la institución universitaria a las exigencias y límites que los intereses generales demandan en su configuración como servicio público”. La enseñanza universitaria es, por tanto, uno de los intereses generales a los que deben servir los poderes públicos y, en particular, según el art. 103.1 de la Constitución, la Administración Pública (o, más propiamente, las

---

<sup>346</sup> STC 187/1991, caso *Asignatura de religión católica*, I, FJ 3.

<sup>347</sup> J. Leguina Villa y L. Ortega Álvarez, “Algunas reflexiones...”, *op. cit.*, 1982, p. 551.

ESTUDIOS SOBRE LOS DERECHOS Y SUS GARANTÍAS  
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EN EUROPA

---

Administraciones Públicas). Ello explica algunos de los límites más concretos ya aludidos.

- d) Otros límites. La enumeración anterior no agota los límites que afectan al derecho fundamental a la autonomía universitaria, aunque en cierto sentido la mayoría de los restantes límites podrían “reconducirse” a alguno de los principios generales ya enunciados. En cualquier caso, también se han apuntado como límites la competencia estatal para la coordinación general de la investigación científica (art. 149.1.15<sup>a</sup> CE),<sup>348</sup> o la opción legislativa por un modelo funcional del profesorado universitario.<sup>349</sup>

## V. GARANTÍAS

La consideración de la autonomía universitaria como derecho fundamental determina el régimen de garantías que constitucionalmente le corresponde.<sup>350</sup> Por lo tanto, estas garantías son, básicamente, las mismas que pueden predicarse de los demás derechos fundamentales, y a las que ya nos hemos referido a lo largo de este trabajo. Nos limitamos ahora a una breve referencia a las mismas, en relación con la autonomía universitaria:

- a) El desarrollo de la autonomía universitaria debe realizarse por ley orgánica. Ahora bien, esta reserva debe entenderse al desarrollo en sentido estricto, y no, desde luego, a toda la regulación del régimen universitario. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en ese sentido, señalando que concebida la autonomía universitaria como un derecho fundamental, “es cierto que existen aspectos relacionados con dicha autonomía que exigen tal tipo de Ley por afectar al desarrollo de ese derecho, pero de ello no se sigue que toda la materia relacionada con la Universidad —así la funcional— exija la

---

<sup>348</sup> Véase T. R. Fernández, *La autonomía...*, *op. cit.*, 1982, p. 64.

<sup>349</sup> J. Leguina Villa, “La autonomía...”, *op. cit.*, 1991, p. 1205.

<sup>350</sup> Sobre las consecuencias de la configuración de la autonomía universitaria como derecho fundamental (que en buena medida se refieren a su régimen de garantías), puede verse la exposición realizada por J. Oliver Araujo, “Alcance y significado de la «autonomía universitaria» como derecho fundamental”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 33, 1991, pp. 86 ss.

---

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

reserva de Ley orgánica, si no afecta al desarrollo del derecho fundamental<sup>351</sup>.

- b) Le corresponde la protección jurisdiccional prevista en el artículo 53.2 de la Constitución, y en concreto, el procedimiento preferente y sumario, y el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. A estos efectos, el sujeto legitimado para iniciar el procedimiento, o plantear el recurso, es la Universidad (cada una de las Universidades) considerada como persona jurídica, a pesar de las peculiaridades señaladas por el Tribunal Constitucional respecto a la titularidad de este derecho, y a las que ya nos hemos referido.
- c) La ubicación de la autonomía universitaria en la sección 1a. del capítulo segundo conlleva también la necesidad de que cualquier intento de reformarla debe seguir el procedimiento especialmente agravado de reforma, previsto en el artículo 168 de la Constitución.

---

<sup>351</sup> STC 99/1987, caso *Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública*, de 11-VI-1987, FJ 5, d).