

REPENSANDO LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA¹

Daniel Capodiferro Cubero

Investigador Postdoctoral

Universidad Autónoma de Barcelona

Sumario: 1. Introducción.- 2. La naturaleza de la autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.- 3. Los titulares del derecho y las consecuencias de reconocer como tal a la comunidad universitaria.- 4.- Autonomía y facultades de gobierno de las instituciones universitarias públicas.- 5. Reflexiones finales.

1. Introducción

La decisión del constituyente de incorporar el reconocimiento de la “autonomía de las universidades” en el art. 27.10 CE supuso adoptar como clave de bóveda del sistema de educación superior un concepto comúnmente aceptado en los países de nuestro entorno, aunque de historicidad dudosa y carácter hasta cierto punto mitificado², que no contaba con referentes previos en nuestro constitucionalismo. Por un lado, la universidad no aparece mencionada como ente individualizado en ninguna Constitución española hasta la de 1978, siendo lo máximo en este ámbito lo que hacía el art. 48 de la Constitución de 1931: reconocer la libertad de cátedra de unos “maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial” a quienes se consideraba funcionarios públicos de un sistema de instituciones educativas integradas a través del modelo de escuela unificada gestionado por el Estado. Y por otro, la idea del institucionalismo universitario, y la consecuente reivindicación de la autonomía en relación al control ejercido por el poder público, sólo es adoptada por los estudios académicos de cierta tendencia en un momento muy concreto³, sin que eso tuviera implicación normativa alguna más allá de algunos

¹ Esta comunicación ha sido realizada en el marco del proyecto financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad DER-2015-70414-P “El Gobierno de las Universidades”.

² TORRES MUÑOZ, I. *La Autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*. Madrid: CEPC, 2005, p. 14.

³ Vid. SOSA WAGNER, F. *El mito de la autonomía universitaria*. Madrid: Civitas, 2004, p. 40 y s.

proyectos a principios del siglo XX⁴. Lo habitual eran los discursos centrados en los fines y la orientación metodológica de la educación superior, sin prestar la mínima atención a la organización a las instituciones encargadas de materializarla⁵.

En todo caso, desde el momento de su constitucionalización universidad y autonomía se han convertido en un binomio inescindible. La primera no se concibe sin la segunda y la segunda explica en última instancia todo cuanto sucede alrededor y dentro de la primera, a pesar de que los contornos concretos de esta autonomía no se explicitan en sede constitucional ni siquiera en términos de mínimos, pues serán, como señala el propio precepto, los que la ley establezca. De este modo, el Legislador aparece como el primer responsable de concretar las facultades en las que se debe desglosar una institución jurídica que, pese a su carácter normativo y su encaje formal dentro del catálogo de derechos fundamentales, no fue objeto de un auténtico debate de fondo durante el proceso constituyente⁶, además de no contar con referentes unívocos en términos comparados⁷. Junto con él, el Tribunal Constitucional se ha erigido como el encargado de rellenar las lagunas que deja la parca mención constitucional, construyendo para ello un derecho de carácter mediato, al servicio de un bien jurídico, la libertad académica, que no aparece explicitado en la Constitución⁸, de titularidad compleja y variable según la función concreta implicada o la conveniencia y cuyo contenido esencial resulta muy maleable en manos del Legislador tanto estatal como autonómico; y no sólo cuando regula específicamente el ámbito material de la educación superior, ya que otras normas relativas a la configuración del sector público

⁴ CÁMARA VILLAR, G. “La autonomía universitaria en España”, en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2002, p. 679-680.

⁵ El ensayo “Misión de la Universidad” de Ortega y Gasset es un ejemplo recurrente en este sentido, enfocado esencialmente a definir el papel que debe cumplir la universidad en la sociedad, que no es otro que la enseñanza del saber técnico y, de forma inseparable, de la cultura, como misión “primaria y central”. La investigación (“ciencia”) se plantea como un componente imprescindible para ello, aunque no el centro de la actividad académica. Esto no es ajeno a la concepción de la universidad como institución, ya que en un momento determinado ésta se define como “la proyección institucional del estudiante”, lo que sucede es que el autor en ningún momento entiende que esto deba llevar aparejada ningún tipo de capacidad de autogestión para ser efectivo.

⁶ SOSA WAGNER, F. *El mito...* Op. cit p. 79.

⁷ MEILÁN GIL, J.L., “La autonomía universitaria desde una perspectiva constitucional”, *Anuario da Facultade de Dereito*, Nº3, 1999, p. 369.

⁸ VIDAL PRADO. C. *Crisis económica, estabilidad presupuestaria y autonomía financiera de las universidades*. Madrid: Tecnos, 2018, p. 67.

y, especialmente, las que se ocupan de los aspectos financieros del mismo tienen una incidencia notable en el funcionamiento de las universidades.

Así, lo único cierto es que, desde un punto de vista práctico, la autonomía es lo que, como fin o como medio, ha permitido a las universidades a lo largo de estos años cumplir la función esencial al servicio de la libertad investigadora que tienen encomendada con independencia de los cambios que se han sucedido en la configuración de la Administración o la ordenación territorial del poder⁹.

La cuestión es saber si es conveniente o necesario caracterizarla como un derecho fundamental. O si a la vista de su función en el sistema, su contenido y cómo ha operado en este tiempo, cabría repensar su significado y posición dentro del sistema constitucional, teniendo en cuenta que la educación superior se configura en el art. 1 LOU como un servicio público que viene a identificarse con las actividades desarrolladas por las propias instituciones de educación superior¹⁰. Y que, en lo que respecta a las universidades públicas, tendría un estricto carácter prestacional¹¹, ejerciéndose por ellas no libremente, sino dentro del marco de la regulación y planificación establecidas por los Legisladores y las Administraciones competentes, puesto que constituye el medio de satisfacer otros derechos fundamentales, como la libertad de cátedra o el derecho a la educación de los estudiantes.

Además, las universidades se integran en lo que el art. 2.2 la Ley 40/2015 denomina el “sector público institucional”, aunque el reconocimiento constitucional de su autonomía hace que ocupen una posición diferente a la de los organismos autónomos u otros entes que pudieran formar parte del mismo, pues su régimen jurídico será el que establezca su normativa específica y, sólo de manera supletoria, el común. Considerando todo esto, ya de inicio debemos concluir que en nuestro sistema resulta imposible adoptar una concepción maximalista de la autonomía¹², que pueda equivaler a una libertad total de decisión y gestión en relación a la propia actividad o a una ausencia de fiscalización de la misma. Al contrario, la legislación y la jurisprudencia la han convertido en un haz de

⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “La autonomía universitaria”, *Revista de Administración Pública*, Nº 117, 1988, p. 10-11.

¹⁰ MOLES PLAZA, R.J. *¿Universidad S.A.? Público y privado en la educación superior*. Barcelona: Ariel, 2006, p. 228.

¹¹ JIMÉNEZ SOTO, I. *Derechos y deberes en la comunidad universitaria*. Madrid: 2009, p. 23.

¹² VIDAL PRADO. C. *Crisis económica...* Op. cit. p. 81.

potestades muy regladas en las que, si bien se mantiene un cierto componente discrecional, este varía mucho en función de la facultad concreta de la que se trate.

2. La naturaleza de la autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Las consideraciones precedentes deberían necesariamente condicionar cualquier reflexión sobre la naturaleza o el significado de la autonomía de las universidades públicas. No sólo son entes que forman parte del sector público, que no existen fuera de él ni constituyen realidades prejurídicas o pre-estatales que hayan aceptado integrarse en la estructura pública a cambio de mantener ciertas prerrogativas que respondan a ese hecho. Es que su propio nacimiento es el resultado de una decisión de los órganos constituidos del poder, en concreto los Parlamentos estatal o autonómicos, bajo la forma de Ley que debe responder a unos requisitos prefijados por el Gobierno estatal e integrarse en el marco de la programación general de la enseñanza universitaria (art. 4 LOU). Por tanto, las universidades públicas no existen fuera del sector público ni pueden desentenderse de las exigencias generales que esto implica.

Esta circunstancia subyace más de lo que pudiera parecer en un principio en la caracterización que el Tribunal Constitucional realiza de la autonomía basándose principalmente en la finalidad de la actividad universitaria (o, mejor dicho, de la finalidad y la misión de quienes trabajan en la universidad), con la que enlaza la propia existencia de la institución. En principio, no parece que se conciba la autonomía de las universidades desde la perspectiva de una eventual identidad institucional de una persona jurídica con intereses diferenciados y ajenos a la función que tiene encomendada, cosa por otro lado abiertamente opuesta a la realidad del sistema universitario español. Así, su razón de existir declarada no es otra que “asegurar el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza y de investigación”, planteándose como la dimensión institucional de la libertad de cátedra¹³. Ambos bienes jurídicos se ligan de modo aparentemente inseparable, a través de una identificación

¹³ STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4º.a).

parcial de los mismos¹⁴. El Tribunal asume de este modo que la consecución de esta finalidad requiere contar con un respaldo institucional específico¹⁵, que permita su necesario componente crítico. Sin embargo, como pone de manifiesto el Voto Particular emitido por el Magistrado Díez-Picazo a la propia STC 26/1987, la libertad de cátedra también puede resultar perfectamente protegida a través de la revisión en sede jurisdiccional de cualquier acto potencialmente lesivo para la misma adoptado por cualquier Administración, sin que para ello sea necesario que los centros en los que se desarrolla deban gozar de autonomía.

En cualquier caso, es justamente la conexión con la libertad académica la que, unida a la ubicación de su reconocimiento en el art. 27 CE, permite al Tribunal Constitucional definir en el mismo Fallo la autonomía universitaria como un derecho fundamental, concluyendo que la función de la institución determina su naturaleza y dándole al criterio de interpretación sistemático quizá más peso del debido. Y lo hace tras relativizar la importancia de la diferencia entre derecho fundamental y garantía institucional señalando que “no son categorías jurídicas incompatibles” porque “buena parte de los derechos fundamentales que nuestra Constitución reconoce constituyen también garantías institucionales”. Se trata de una tesis que ha recibido numerosas críticas doctrinales, señalando incluso que es el resultado de una incorrecta traslación de una construcción del constitucionalismo alemán¹⁶, pero eso no ha impedido que se consolide en la jurisprudencia del Alto Tribunal, que la ha reiterado expresamente en múltiples pronunciamientos¹⁷. También es la línea que ha adoptado el Tribunal Supremo, para el que la autonomía universitaria “se configura en la Constitución como un derecho fundamental cuya razón última se halla en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación frente a todo tipo de injerencias externas”¹⁸.

¹⁴ MEILÁN GIL, J.L., “La autonomía... Op. cit. p. 381.

¹⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “La autonomía... Op. cit. p. 13.

¹⁶ Vid. VIDAL PRADO, C. *Crisis económica...* Op. cit. p. 72 y s.

¹⁷ Entre otras en las que dicha visión se encuentra implícita, se pueden citar las SSTC 55/1989, de 23 de febrero, FJ 2º; 130/1991, de 6 de junio, FJ 3º; 187/1991, de 3 de octubre, FJ 3º; 75/1997, de 21 de abril, FJ 2º; 103/2001, de 23 de abril, FJ 4º; o 206/2011, de 19 de diciembre, FJ 5º.

¹⁸ STS, Sala de lo Contencioso, de 26 de octubre de 1999, ROJ: STS 6705/1999, reproducida en la STS, Sala de lo Contencioso, de 11 de abril de 2000, ROJ: STS 3022/2000, FJ 1º, o la STS, Sala de lo Contencioso, de 5 de junio de 2006, ROJ: STS 3462/2006, FJ 4º.

No obstante, en la jurisprudencia más reciente parece haberse matizado un poco esta caracterización de la autonomía universitaria. La STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 6º, afirma que el art. 27.10 CE contiene una garantía institucional “de carácter instrumental respecto de derechos fundamentales de terceros (los titulares de las diversas vertientes de la libertad académica)” que asegura “el ejercicio libre de injerencias externas de las funciones que se encomiendan a la universidad”, si bien tal cosa no deja de entenderse como una consecuencia de su carácter de derecho fundamental¹⁹. Y aunque algunos pronunciamientos posteriores parecen interpretar la autonomía universitaria como una garantía de las facultades y la estructura necesarias para asegurar la libertad de ciencia frente a injerencias externas injustificadas, obviando cualquier mención expresa a su calificación como derecho²⁰, esto no pasa de ser, en el fondo, una manera de enfatizar su carácter de elemento instrumental al servicio de la libertad académica, pues la idea de que se trata esencialmente de un derecho se ha reiterado expresamente en fallos más recientes²¹.

Por tanto, con independencia de los problemas conceptuales que todo esto suscita, y pudiendo asumir que dada la forma en la que se reconoce se trata de un caso límite en el que la constitucionalización de una posición organizativa no puede desvincularse del reconocimiento de un derecho fundamental²², lo evidente es que el Tribunal Constitucional ha definido la autonomía universitaria como un auténtico derecho público subjetivo²³. Y posiblemente lo haya hecho por un motivo puramente práctico: dotar inequívocamente a las universidades de la posibilidad de emplear el recurso de amparo frente a las actuaciones de otras instancias de poder estatales o autonómicas que amenacen su posición jurídica, vinculándola a la existencia de un contenido esencial²⁴, lo que supone admitir implícitamente que pueden existir intereses divergentes entre una universidad y la Administración pública educativa. El problema es que con ello se plantea una nueva dificultad, la de precisar cuál es ese contenido esencial de la

¹⁹ Vid. STC 206/2011, de 19 de diciembre, FJ 5º.

²⁰ Así sucede en las SSTC 223/2012, de 29 de noviembre; 131/2013, de 5 de junio; o 141/2013, de 11 de julio. De hecho, se podría pensar que en estas sentencias la autonomía se emplea sólo como principio para preservar la identidad de las universidades a través de los órganos que le son propios.

²¹ SSTC 87/2014, de 29 de mayo, FJ 4º, y 44/2016, de 14 de marzo, FJ 4º.

²² PONS I PARERA, E. *L'autonomia universitària*. Barcelona: UB, 2001, p. 160.

²³ TORRES MURO, I. *La Autonomía...* Op. cit. p. 37.

²⁴ CÁMARA VILLAR, G. “La autonomía...” Op. cit. p. 688-689

autonomía universitaria²⁵, entendido como el conjunto de aquellas facultades que resulten “necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito” o como “aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos”²⁶.

Lo que sucede, y aquí la paradoja, es que la autonomía universitaria no parece tener para el Tribunal Constitucional una entidad propia y estable, lo que la convierte en un derecho fundamental peculiar. Por una parte, lo compondrían “todos los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica”²⁷, expresión ciertamente ambigua que casi vacía a la autonomía universitaria de contenido, ya que la define como una garantía mediata, o un refuerzo, de la libertad de cátedra, que sería el verdadero derecho a proteger²⁸. Y además, se trata de un derecho de estricta configuración legal, circunstancia que el Tribunal Constitucional ha llevado hasta sus últimas consecuencias al señalar que “corresponde al Legislador precisar y desarrollar esa autonomía, determinando y reconociendo a las universidades las facultades precisas que aseguren la libertad académica” y, en última instancia la plena efectividad de la función esencial de la institución²⁹. De este modo el contenido de autonomía universitaria se identifica con las previsiones que la regulación infraconstitucional al respecto quiera considerar y desarrollar como tales, sin que quede claro qué posición o nivel de protección frente a limitaciones o injerencias correspondería a aquellas facultades que la legislación atribuya a las universidades y no presenten una relación clara con el aseguramiento de la libertad de cátedra, la docencia o la investigación. Sería el caso, por ejemplo, de las actividades de naturaleza puramente mercantil sin una repercusión clara en la actividad académica, o de aquellas actuaciones que busquen una finalidad política en ámbitos no relacionados con la educación superior.

En todo caso, la principal consecuencia de la posición del Tribunal Constitucional es el refuerzo del carácter de las facultades que, actualmente, se contienen en el art. 2.2 LOU

²⁵ Vid. OLIVER ARAUJO, J. “Alcance y significado de la autonomía universitaria según la doctrina del Tribunal Constitucional”, *Revista de Derecho Político*, N°33, 1991, p. 87 y s.

²⁶ Criterios que, de modo complementario, definen el contenido esencial de un derecho. Vid. SSTC 11/198, de 8 de abril, FJ 10º; 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2º; y 112/2006, de 5 de abril, FJ 10º.

²⁷ STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4º.

²⁸ PONS I PARERA, E. *L'autonomia...* Op. cit. p. 165-166.

²⁹ STC 106/90, de 6 de junio, FJ 6º.

(y anteriormente en el art. 3.2 LRU). En principio se consideran el núcleo suficiente de la autonomía universitaria, aunque el propio Tribunal parece dar a entender que cabe la posibilidad de que el contenido del derecho no se agote en las previsiones legales si éstas realizaran una “insuficiente atribución de poderes a las universidades para hacer efectiva y real su autonomía”³⁰, aunque en ningún momento se precisa cuándo sucedería tal cosa. A partir de la letra de la ley, las universidades poseerían “plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica”³¹, debiendo reiterar aquí lo planteado hace un momento: sólo debería ser así en cuestiones vinculadas a la propia finalidad académica de la institución, pues de otro modo una hipotética restricción o intervención correctora del poder público no podría ser impugnada alegando vulneración de la autonomía universitaria.

3. Los titulares del derecho y las consecuencias de reconocer como tal a la comunidad universitaria

Todas las funciones que conforman el contenido normativamente reconocido de la autonomía de las universidades suponen algún tipo de intervención de los órganos de las mismas. La materialización de todas ellas es el resultado de un proceso de toma de decisiones que desemboca en el diseño y la implementación de planes y estrategias, fruto de la propia capacidad directiva, organizativa y de gestión desarrollada dentro de los límites impuestos por la legislación estatal y autonómica. No obstante, aquí interesan aquellas potestades que se ejercen a nivel central de gobierno de la institución, que se podrían denominar de gobierno en sentido estricto, destinadas a asegurar la coherencia de un proyecto específico para la universidad en el marco del sistema público, y no tanto las propias del nivel periférico, cuya finalidad es la adaptación a ámbitos particulares del proyecto global de la institución y la administración de los servicios singulares o, en otras palabras, la actividad puramente de gestión³². Las primeras son las que definen la política de cada universidad y condicionan el ejercicio

³⁰ *Ibidem*.

³¹ STS, Sala de lo Contencioso, de 18 de enero de 2000, ROJ: STS 176/2000, FJ 4º.C).

³² VALLÉS CASADEVALL, J.M. “Gobierno universitario: Entre la autogestión estamental y la responsabilidad social”, en *Órganos de gobierno de la universidad*. Madrid: Fundación Universidad Empresa, 1997, p. 137-138.

de las segundas, además de corresponderse con la mayoría de las facultades que el art. 2.2 LOU asocia a la autonomía universitaria.

La titularidad de esas atribuciones corresponde en abstracto y en primer lugar a cada una de las universidades³³, entendidas como personas jurídicas conforme al art. 2.1 LOU, de modo que la autonomía universitaria, al menos en los estrictos términos de la norma, parece asociarse necesariamente a la posesión de dicha personalidad³⁴, que permitirá realizar las potestades de autoconfiguración orgánica y funcional, normativa, financiera y presupuestaria y política que lleva aparejadas. Todas estas funciones vienen asignadas en la Ley o en los Estatutos de las universidades a órganos específicos dentro de su estructura, que actuarán individualmente o de manera conjunta, por lo que cabe concluir que éstos son, en la práctica, los titulares primarios del “derecho” a la autonomía universitaria. O, al menos los legitimados para ejercerlo en la medida en que en ellos recae la toma de decisiones como representantes de la comunidad universitaria³⁵, el otro sujeto, abstracto, al que la jurisprudencia constitucional ha considerado titular de la autonomía y donde no sólo están incluidos los titulares de las libertades de cátedra y enseñanza, esto es, el profesorado³⁶.

Ahora bien, esta colectividad que, en un momento determinado, conforma los distintos sectores vinculados a la institución universitaria ejercerá esencialmente sus potestades en los procesos internos de la misma, y ahí agotará su relación con la autonomía. En la medida en que la participación en el gobierno universitario es una expresión del derecho recogido en el art. 23.1 CE y una consecuencia del principio de Estado democrático del art. 1.1³⁷, la conformación de los órganos encargados de esta tarea deberá articularse a

³³ STC 26/1987, cit., FJ 4º: “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”. Posteriormente, en la STC 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 1ºA), el Tribunal apuntó que “la configuración constitucional de la autonomía universitaria es la propia de un derecho fundamental (art. 27.10), cuya titularidad ostentan las universidades, por lo que la legitimación originaria para la defensa de dicha autonomía tan sólo a ellas les asiste”.

³⁴ Vid. TARDÍO PATO, J.A. *El derecho de las universidades públicas españolas*, Vol. II. Madrid: PPU, 1994, p. 1248-1252, en relación al antiguo art. 3 LRU, cuya dicción es equiparable al actual art. 2 LOU.

³⁵ CÁMARA VILLAR, G. “La autonomía...” Op. cit. p. 699.

³⁶ EXPÓSITO, E. “Naturalesa, contingut i abast constitucional de l'autonomia universitària (enfocament jurisprudencial i doctrinal de les principals qüestions plantejades en l'article 27.10 de la Constitució)”, *Revista Catalana de Dret Públic*, N°44, 2012, p. 293.

³⁷ JIMÉNEZ SOTO, I. *Derechos y deberes...* Op. cit. p. 42.

través de mecanismos representativos, lo que conduce necesariamente a pensar en la existencia de colectivos con intereses diferenciados dentro de la propia universidad o, incluso, de distintas tendencias ideológicas con aspiración de materializar programas diferenciados de gobierno, pues sólo así tendría sentido plantear un sistema de elección representativo, aunque sea dentro de un organismo público constituido para tareas muy concretas.

Si la participación en los procesos internos universitarios y la puesta en práctica de la representación se limitaran al personal docente e investigador, únicos titulares de la libertad de cátedra de entre todos los sujetos que forman parte de la comunidad universitaria, se podría mantener que, también en este sentido, la autonomía es la dimensión “institucional” (esto es, que se realiza en el plano de las instituciones) de la actividad investigadora. Pero en el momento en el que se reconoce que las universidades están conformadas por un colectivo heterogéneo cuyos miembros únicamente tienen en común el hecho de estar ligados de modo permanente o eventual a la institución, esta idea de autonomía se aproxima más a un principio definitorio del funcionamiento de una corporación dentro de la cual se constituye una pequeña comunidad política, donde existe una diversidad de pareceres que debe ser canalizada en la actividad de gobierno a salvo de injerencias externas de manera que se pueda construir el interés propio de la misma, siempre en relación a sus funciones y no para otras cosas, frente a las decisiones del poder público³⁸. Todo ello a pesar de tratarse de órganos cuyo ámbito de competencia es estrictamente administrativo, incluso admitiendo que se les reconozca un espacio de auto-organización más o menos amplio, cuyo gobierno se escoge en un ámbito cerrado de electores y elegibles³⁹.

Por tanto el reconocimiento de las distintas facultades que conforman la autonomía de las universidades implica necesariamente la existencia de una estructura que, reflejando la suma de las voluntades de la “comunidad universitaria” (con la salvedad del Consejo Social), se encargue de materializarlas mediante su actuación, lo que bien podría llevar a pensar que los órganos que la conforman gozarán de un mayor respaldo desde el punto

³⁸ EXPÓSITO, E. “Naturalesa, contingut...” Op. cit. p. 297.

³⁹ ATC 49/2004, de 13 de febrero, FJ 3º. En esta resolución el Tribunal Constitucional niega que el Rector de una universidad pública pueda ser considerado autoridad gubernativa, pero no se pronuncia sobre la condición de “autoridad política” que defendían los recurrentes y a la que se oponía el Ministerio Fiscal.

de vista constitucional en la medida en que tengan atribuidas competencias relevantes para la realización de dicha autonomía universitaria, incluyendo su defensa. Como esta defensa se atribuye a lo que no deja de ser la representación del personal funcionario y laboral al servicio de un establecimiento público y de los usuarios del mismo⁴⁰, resulta que el gobierno universitario es una materialización del derecho de participación política de estos colectivos. De ahí que sea complicado encajar en el mismo a los Consejos Sociales desde el punto de vista de la autonomía universitaria⁴¹, aunque ésta no se pueda equiparar sin más con el ejercicio de la representación dentro de las instituciones de educación superior ni con los principios que deben ilustrar la misma.

Quizá su presencia se justifica si se piensa que esa “corporación política” que es la universidad está integrada en el sector público y responde a la prestación de un servicio de idéntica naturaleza, por lo que sus responsables últimos deben poder asegurar mediante sistemas de control o intervención la adecuada consecución de sus funciones. El problema es que, en la práctica, los teóricos medios de participación de la sociedad en las universidades (art. 14 LOU) se conforman como órganos de participación del poder político y económico autónomo en las universidades de su territorio. La previsión del art. 14.3 LOU en relación a la designación de sus miembros no universitarios, señalando que debe realizarse entre “personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social, que no podrán ser miembros de la propia comunidad universitaria”, ha sido normalmente traducida por las leyes autonómicas que regulan los Consejos Sociales en un reparto por cuotas entre las instituciones políticas autonómicas, los entes territoriales locales que guarden relación con la universidad o, incluso, ciertos entes privados o corporativos, como Cámaras de Comercio, sindicatos o Colegios Profesionales, cuando no directamente en un monopolio del Ejecutivo

⁴⁰ TORRES MURO, I. *La Autonomía...* Op. cit. p. 53.

⁴¹ En su Voto Particular a la STC 26/1987, de 27 de febrero, el Magistrado Latorre Segura planteó que, al estar compuesto por miembros ajenos a la comunidad universitaria, el Consejo Social no debía estar facultado para adoptar decisiones que afectaran a la autonomía universitaria, como era la aprobación de los presupuestos. Para asignarle esa función, concluye el argumento, debía cambiarse la composición del Consejo para que su mayoría perteneciese a la comunidad universitaria. Además, durante los años noventa, la doctrina mayoritaria entendía que los Consejos Sociales, con aquella composición y dedicación, estaban materialmente imposibilitados para asumir nuevas competencias. Al respecto, Vid. ARIAS RODRÍGUEZ, A. *El régimen económico y financiero de las universidades*. Madrid: Editorial Complutense, 1997, p. 134 y s.

autonómico sobre el nombramiento de vocales a propuesta de distintos colectivos a veces difusos, mostrando una enorme tendencia intervencionista⁴².

4. Autonomía y facultades de gobierno de las instituciones universitarias públicas

No es la finalidad de este apartado desarrollar con detalle cada una de las facultades en las que el art. 2.2 LOU desglosa la autonomía de las universidades, y que se detallan en el resto de preceptos de la Ley, pues tal cosa requiere de una mayor extensión de la disponible. El objetivo ahora es describir someramente cómo se plantean aquellas actividades que, sin ser estricta o directamente investigación, docencia o transferencia de conocimiento, se desarrollan en las universidades con el fin de realizar, favorecer o promocionar esas funciones esenciales que la Ley les atribuye, y que anteriormente hemos denominado “de gobierno”.

Como característica común, todas ellas son facultades enormemente condicionadas por parte del poder público, de modo que en ningún modo son ilimitadas ni pueden desconocer la planificación general del servicio de educación superior y los intereses a los que ésta obedece. En buena medida esto se hace a través de un desarrollo legislativo que las debilita bastante de inicio⁴³, bien porque delimita materialmente las decisiones de los órganos universitarios o bien porque atribuye al Poder Ejecutivo o la Administración educativa la misión de contribuir a su conformación o validarlas para que sean eficaces; eso cuando no les permite directamente sustituir la voluntad de la universidad. En la misma línea, la jurisprudencia constitucional ha realizado una lectura restrictiva de esta dimensión de la autonomía, encontrando siempre la forma de legitimar la intervención del Estado o las Comunidades Autónomas en las decisiones de

⁴² Se podrían citar aquí como ejemplo de la primera solución el art. 5.4 de la Ley 2/2003, 28 de enero, de la Generalitat, de Consejos Sociales de las Universidades Públicas Valencianas, que otorga capacidad para el nombramiento de vocales a diez instituciones diferentes entre los poderes autonómicos, instituciones locales y distintos entes corporativos. En una línea similar, el art. 71.2 de la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco encomienda la designación de la mayoría de los consejeros sociales de la Universidad del País Vasco al Parlamento regional, junto con las Juntas Generales de las Provincias, los sindicatos mayoritarios en la región y la Confederación Empresarial Vasca. El mayor grado de intervencionismo es el que plasman los arts. 8 y 10.1 de la Ley 12/2002, de 18 de diciembre, de los Consejos Sociales de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid.

⁴³ CÁMARA VILLAR, G., “La autonomía universitaria en España hoy, entre el mito y la realidad”, *Revista Catalana de Dret Públic*, N°44, 2012, p. 103.

las universidades⁴⁴. De este modo, se trata de una “autonomía heterónoma”, valga el oxímoron, que se ejercerá dentro de una planificación muy cerrada y marcada por la intervención de diferentes niveles territoriales de poder, por no hablar de la enorme capacidad decisoria que se reconoce a los Consejos Sociales de las universidades.

En relación a su configuración institucional, las universidades públicas españolas se ven bastante constreñidas por un marco prefijado en sus aspectos básicos obligatorios por la LOU, expresión de la voluntad del Legislador por unificar y simplificar la apariencia orgánica de las universidades públicas nacionales. La referencia a la ordenación de las instituciones de autogobierno del art. 2.2.b) LOU identifica la autonomía universitaria con la potestad de elegir, designar y remover a los integrantes de las mismas, previamente definidas normativamente en términos de mínimos en cuanto a su composición, procedimiento de elección (aunque sea en sus aspectos más generales) y funciones⁴⁵. A partir de esto, nada impide a las universidades, en ejercicio de sus potestades de auto-organización y autonormación⁴⁶, dotarse de otros órganos que, aunque contingentes desde el punto de vista de la Legislación, se consideren necesarios para la realización de sus funciones, contemplándolos en los propios Estatutos. Lo que sí resulta en una exigencia de la autonomía universitaria es la observancia del principio democrático en la conformación de todos estos órganos de gobierno universitario, a los que se califica de representativos, con independencia de que esto se quiera entender como una proyección del principio general democrático en las instituciones de educación superior o como algo consustancial a la naturaleza corporativa de las

⁴⁴ EXPÓSITO, E. “Naturalesa, contingut...” Op. cit. p. 310.

⁴⁵ El procedimiento de elección aparece especialmente condicionado por la Ley en el caso de los dos órganos más relevantes de toda universidad: el Rector y el Consejo de Gobierno. Respecto del primero, el art. 20 LOU permite a las universidades optar en sus Estatutos entre una elección directa por parte de la comunidad universitaria o un modelo indirecto, encomendándola al Claustro como órgano de representación de la misma, siempre a través de un sistema de doble vuelta. En cuanto al Consejo de Gobierno, la reforma de 2007 relajó mucho las exigencias legales del art. 15 LOU para su elección, ampliando el margen del que gozan las universidades para escoger el máximo de 50 miembros permitidos. Actualmente se exige que esté conformado por una representación de la comunidad universitaria que refleje la composición de los distintos sectores en el Claustro, es decir, proporcional al peso que tenga cada uno de ellos en éste, sin que se estipule legalmente la fórmula de designación, que deberá concretarse en los respectivos Estatutos. La mayor libertad de configuración de las universidades se da en el caso de los órganos unipersonales de nivel Facultad o Escuela o inferior, en relación a cuyo procedimiento de elección la LOU realiza una remisión en blanco a los Estatutos.

⁴⁶ TARDÍO PATO, J.A. *El derecho...* Op. cit. p. 1047.

universidades⁴⁷. Deberán integrarse por la propia comunidad universitaria⁴⁸, excepción hecha del Consejo Social, como forma de garantizar la integridad institucional de la propia universidad frente a posibles imposiciones externas.

Muy parecido es lo que sucede con la capacidad de las universidades de dotarse de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia (art. 2.2.c) LOU), que no sólo se limita en sede normativa, sino que ha sufrido una interpretación particularmente restrictiva por parte del Tribunal Constitucional. Éste ha proclamado que la determinación de su estructura básica organizativa no es parte “del contenido del ámbito de libre y autónoma decisión entregado a la universidad, sino que constituye, más bien, el presupuesto orgánico necesario que identifica y define el sujeto al que se garantiza el funcionamiento autónomo”, que vendrá determinado en la Ley autonómica de creación de la universidad y sobre cuyos términos el Parlamento competente tiene plena capacidad de modificación⁴⁹; y ello a pesar de que la garantía efectiva de la libertad de ciencia en su vertiente individual y colectiva constituye el parámetro de validez del modelo organizativo universitario⁵⁰. De este modo la autonomía organizativa, lejos de significar una verdadera libertad para fijar la propia estructura funcional, se refiere a la auto-organización de los medios personales y materiales de los que dispongan las universidades, predeterminados por las decisiones que adopten el Estado y las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias sobre enseñanza universitaria⁵¹.

Dejando de lado el refuerzo de la capacidad de intervención de la Administración a este respecto que pretendió introducir la reforma operada sobre la LOU por el Real Decreto-Ley 14/2012, declarada inconstitucional por la STC 26/2016 por razones formales que

⁴⁷ Vid. ARIAS Balsa, I. “Revisión histórico-jurídica del principio de autonomía universitaria y su relación con la existencia de elecciones en el seno de la universidad”, *Dereito*, Vol. 21, Nº1, Enero-junio 2012, p. 139 y s. El autor se decanta por la segunda opción, asociando la participación con el carácter corporativo; sin embargo, no se puede obviar la proyección del principio democrático consagrado en la CE sobre cualquier campo del poder público, ya que en lo que respecta a la participación en el gobierno de la universidad, si bien puede entenderse consustancial a la institución misma, no está implícito en la naturaleza de los entes corporativos que tenga que ser libre ni democrática.

⁴⁸ TARDÍO PATO, J.A. *El derecho...* Op. cit. p. 1000.

⁴⁹ STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 6º.

⁵⁰ SSTC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4º.a) y 87/2014, de 29 de mayo, FJ 4º.

⁵¹ STC 106/1990, de 6 de junio, FJ 7º.

nada tenían que ver con una posible vulneración de la autonomía universitaria⁵², el art. 7 LOU homogeneiza la estructura funcional de las universidades públicas, cuyas estructuras principales, las Escuelas y Facultades, sólo podrán ser creadas, modificadas o suprimidas mediante una decisión conjunta de la universidad con la Comunidad Autónoma (art. 8.2). En relación a la composición y organización interna de los departamentos, la jurisprudencia constitucional ha legitimado la injerencia estatal como forma de dar cumplimiento a los objetivos generales de calidad del sistema de educación superior, cuya realización se encomienda tanto al Legislador estatal como al autonómico⁵³. Y aunque se ha planteado como una forma de satisfacer correctamente la organización del servicio público de educación superior de modo coordinado a nivel estatal⁵⁴, en la práctica ha supuesto atribuir a las Comunidades Autónomas una importante capacidad para incidir en la organización interna de las universidades públicas de su territorio⁵⁵.

El contexto en el que las universidades ejercen su capacidad para elaborar sus estatutos y demás normas internas es un poco más laxo. Ciertamente su acto normativo de cabecera, que va a condicionar el resto del sistema de fuentes interno de la institución, debe ser validado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, responsable, conforme al art. 6.2 LOU, de controlar la legalidad de los Estatutos previamente aprobados por una universidad antes de su entrada en vigor. Pero con el único fin de asegurar que su contenido no se opone a las normas legales que configuran la autonomía universitaria, constituyendo un mecanismo de control estrictamente

⁵² El art. 6 del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, atribuía al Gobierno del Estado, mediante un nuevo apartado 2 en el art. 7 LOU, la competencia para determinar, con carácter general y previo informe de la Conferencia General de Política Universitaria y del Consejo de Universidades, los requisitos básicos para el establecimiento y, en su caso, mantenimiento de la estructura funcional de las universidades. Esta disposición fue declarada inconstitucional y anulada en la STC 26/2016, pero no por lesionar la autonomía universitaria o el ámbito competencial, autonómico, sino por no concurrir el presupuesto habilitante en el Decreto-Ley que operó la modificación de la LOU.

⁵³ Por ejemplo, validando la posibilidad de establecer normativamente un mínimo de personal funcionario para su constitución a pesar de la aparente mayor libertad de configuración que otorga la Ley (STC 156/1994, de 25 de abril, FJ 3º), admitiendo la posibilidad de condicionar la libertad de contratación de personal docente e investigador mediante la exigencia de una evaluación previa que certifique la aptitud de los investigadores (STC 131/2013, de 5 de junio, FJ 9.b)), o aceptando que no vulnera la autonomía universitaria la imposición desde fuera a las universidades el sistema de designación de miembros de las comisiones de selección del Personal Docente e Investigador laboral, sin participación alguna de la institución, como forma de aumentar la objetividad e imparcialidad de los procesos de contratación (STC 87/2014, de 29 de mayo, FJ 9º).

⁵⁴ MOLES PLAZA, R.J. *¿Universidad S.A....* Op. cit. p. 234.

⁵⁵ TORRES MURO, I. *La Autonomía...* Op. cit. p. 106,

negativo en el que no puede incorporarse elemento político o valorativo alguno, pues tal cosa vulneraría este derecho⁵⁶. A partir de aquí, y si bien es cierto que tanto el contenido estatutario como el del resto de normas internas de las universidades aparecen parcialmente prefijados por la LOU en lo relativo todas aquellas atribuciones mediante las que se plasma la autonomía conforme al art. 2.2 LOU, éstas gozan de una considerable libertad a la hora de configurar formalmente el propio sistema de fuentes, siendo pocos los casos en los que la Legislación condiciona la asignación estatutaria de competencias entre los distintos órganos de gobierno de la universidad. Quizá la limitación más evidente de la autonomía normativa esté, nuevamente, en los Consejos Sociales, a los que se reconoce capacidad normativa independiente que excluye cualquier tipo de intervención, siquiera consultiva, del resto de órganos de gobierno universitarios en su proceso de elaboración, lo que no hace sino reforzar la apariencia de este órgano como un ente extraño imbricado en la estructura de las universidades públicas.

Especial atención merece la autonomía financiera y presupuestaria atribuida en los arts. 2.2.h) y 79.1 LOU a cada una de las universidades públicas, pues el cumplimiento eficaz y real de las funciones que tienen encomendadas sólo será posible si disponen de unos determinados recursos económicos y la capacidad real de administrarlos con la finalidad de dotar a las unidades académicas y administrativas de los fondos necesarios para su eficaz funcionamiento⁵⁷, sin perjuicio del sometimiento a los preceptivos controles financieros⁵⁸. Pero se trata de una facultad atípica⁵⁹, condicionada por factores como la integración de estas instituciones en el sector público, la procedencia pública de la mayor parte de los fondos de los que se dotan, la ausencia de ánimo de lucro que define la actividad universitaria y la presencia de objetivos de política educativa o investigadora fijados por el Gobierno competente o la propia universidad. Todo ello

⁵⁶ Conforme a la STC 55/1989, de 23 de febrero, FJ 4º, reiterada por la STC 130/1991, de 6 de junio, FJ 5º, respecto de los Estatutos universitarios no cabe “*un control de oportunidad o conveniencia, ni siquiera de carácter meramente técnico dirigido a perfeccionar la redacción de la norma estatutaria*”, ya que “*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*”.

⁵⁷ GONZÁLEZ LÓPEZ, M.J. *La incidencia de la función financiera en las políticas universitarias*. Granada: Universidad de Granada, 2004, p. 135-136.

⁵⁸ CÁMARA VILLAR, G., “La autonomía universitaria en España hoy...” Op. cit. p. 92.

⁵⁹ TORRES MURO, I. *La Autonomía...* Op. cit. p. 93.

permite modular la asignación de recursos en función de objetivos sociales y económicos y, en última instancia, el interés general⁶⁰, además de motivar limitaciones y controles particularmente intensos.

Formalmente, tanto la toma de decisiones como la gestión y el control interno en materia económica, patrimonial y presupuestaria son cuestiones que están sujetas a lo que dispongan al respecto la propia LOU y la legislación financiera y presupuestaria aplicable al sector público⁶¹, cuyos principios deberán respetarse en la medida en que sean compatibles con la autonomía universitaria (unidad presupuestaria, cumplimiento de los objetivos de equilibrio y sostenibilidad financieros dentro de los límites fijados por la Administración, plurianualidad, transparencia, eficiencia, responsabilidad y lealtad institucional). Además, en aquellas cuestiones expresamente mencionadas en los arts. 81, 82 y 84 LOU, también deberán seguirse las normas dictadas por las comunidades autónomas. En lo que respecta a la elaboración de los propios presupuestos, la supervisión de su ejecución y, en general, cualquier actividad de carácter económico, la capacidad decisoria de las universidades está limitada por la intervención del Consejo Social (arts. 14, 15 y 82 LOU), que encuentra aquí la principal expresión de su razón de ser y el marco donde ejerce sus principales competencias⁶², por no hablar de las competencias fiscalizadoras de los Tribunales de Cuentas. Pero más allá de esto, la última restricción normativa en este ámbito ha sido la integración de los presupuestos de las universidades públicas no transferidas en los Presupuestos Generales del Estado realizada por el art. 1 de la Ley 3/2017, de manera que tanto el Ejecutivo como las Cortes Generales podrían modificar unilateralmente lo previamente acordado en sede universitaria, medida que plantea serias dudas de constitucionalidad en relación al art. 27.10 CE⁶³.

Por último, la autonomía universitaria también comprende, a tenor de su desarrollo legal, “el establecimiento de relaciones con otras entidades para la promoción y desarrollo de sus fines institucionales” (art. 2.2.j) LOU), una actividad del gobierno

⁶⁰ GONZÁLEZ LÓPEZ, M.J. *La incidencia...* Op. cit. p. 132.

⁶¹ Que, en el plano estatal, estaría compuesta por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, además de las normas que, sobre este particular y en materia de contabilidad pública, han ido dictando las Comunidades Autónomas.

⁶² PONS I PARRERA, E. *La autonomía...* Op. cit. p. 304.

⁶³ Vid. VIDAL PRADO. C. *Crisis económica...* Op. cit. p. 122 y s.

universitario que debe ejercerse hacia el exterior de la institución por parte del órgano responsable de su representación, el Rector⁶⁴, con una doble dimensión. Por un lado contractual, ya que permite a las universidades la realización de negocios jurídicos, y por otro política, puesto que viene a reconocer la posibilidad de que la institución participe en órganos públicos y foros específicos. De la dicción del precepto se puede interpretar que se trata de una función indirectamente relacionada con las actividades académicas y docentes al señalar que sólo entrarán en el ámbito protegido por el derecho del art. 27.10 CE las actuaciones exteriores llevadas a cabo por una universidad cuando se dirijan a promocionar y realizar aquellos derechos que constituyen su razón de ser como institución, idea que, a su vez, se plasma en todos los preceptos de la Ley que mencionan las modalidades de interacción de las instituciones de educación superior con su entorno.

Bajo esta premisa, resulta complicado encajar en la lógica de la fundamentación constitucional de la autonomía universitaria la potestad de estas instituciones para definir sus aspectos simbólicos o protocolarios⁶⁵, ya que la conformación de la identidad institucional de la universidad puede guardar relación con la idea de tradición universitaria (de la que el protocolo académico es algo inseparable), con el carácter histórico de esta clase de corporaciones o con la voluntad de sus miembros de contar con elementos que les permitan autoidentificarse. Pero no tanto con la defensa, estrictamente hablando, de la libertad de cátedra de los sujetos. En todo caso, el Tribunal Constitucional ha reconocido esta posibilidad a las universidades no como una facultad individualizada, sino como un componente de su autonomía normativa que, paradójicamente, no incluye la capacidad para decidir la denominación oficial de la institución, que viene fijada en su ley de creación como decisión totalmente ajena a la voluntad de la comunidad universitaria.

⁶⁴ Los Estatutos de todas las universidades públicas españolas encomiendan al Rector la representación de la propia institución en cualquier interacción que realice con el poder público, incluyendo el ámbito judicial, o con personas o entes privados, concretando la atribución de la máxima potestad representativa de la universidad que el art. 20.1 LOU otorga a esta figura. La representación de las universidades públicas en los organismos de coordinación en materia de educación superior en los que participan directamente se articula obligatoriamente también a través de sus Rectores, ya sea en el Consejo de Universidades (art. 29 LOU) y los órganos autonómicos equivalentes como en la CRUE.

⁶⁵ STC 130/1991, de 6 de junio, FJ 3°.

5. Reflexiones finales

Más allá de su fuerza evocadora o del sustrato ideológico que subyace en su reconocimiento constitucional, lo cierto es que como derecho fundamental la autonomía universitaria ha demostrado tener muy poco recorrido a la vista de cómo las normas y el Tribunal Constitucional la han ido construyendo, haciendo que la universidad como institución no sea nada más allá de su función y el ámbito en el que se inserta⁶⁶. Una visión más orteguiana sin duda de lo que parece dar a entender la letra del art. 27.10 CE, cuya remisión en blanco a la Ley ha permitido que el carácter público de las instituciones universitarias y las necesidades de planificación que impone el hecho de estar implicada la satisfacción de derechos fundamentales, uno de ellos de carácter prestacional, se antepongan a cualquier atribución a las mismas de verdadera capacidad decisoria sobre aspectos relevantes relacionados con su función. El corporativismo ha cedido ante el servicio público, y esto no es algo malo en sí mismo, siempre y cuando la actuación de la Administración se oriente verdaderamente a su mejor implementación y no sea una excusa para limitar los espacios de libertad que requiere la producción académica. Pero si es así, no denominemos autonomía a lo que no es tal.

Porque al final, la autonomía de las universidades sirve para dos cosas. Primero, para que éstas gocen de legitimación activa para recurrir en amparo decisiones del poder público sobre política educativa superior por entender que inciden excesivamente de forma directa o indirecta en el ejercicio de la libertad de cátedra, de manera que actúan como garantes mediatos del derecho individual de los profesores. Y en segundo lugar, para permitir a los miembros de la “comunidad universitaria” ejercer en el ámbito de la institución su derecho de participación política para escoger a quienes ocuparan los distintos órganos de gobierno, reconociendo en cada universidad a una pequeña comunidad política. Pero sólo a efectos internos de la institución, donde se dirimen distintos intereses que se articulan a través de un sistema de gobierno preestablecido y articulado a través de una norma primaria y que, lejos de ser libre en cuanto al alcance de sus decisiones, ve limitada su capacidad de actuación por razón de unas competencias puramente administrativas y muy intervenidas que, además, deben tener una orientación específica hacia la satisfacción de un interés individual. De este modo

⁶⁶ EXPÓSITO, E. “Naturalesa, contingut...” Op. cit. p. 310.

tenemos un constructo extraño sin contenido propio, que agrupa varios bienes jurídicos tutelables sin mayor problema de manera individual sólo por razón del espacio en el que se sitúan. Y, de hecho, se puede decir que la autonomía universitaria fracasa en su cometido, pues no sirve para proteger el espacio académico ni la toma de decisiones en el mismo de los intereses partidistas de la política general y que poco tienen que ver con la libertad de ciencia, para los que las universidades son un espacio más de pugna.

Considerando que unas universidades autónomas, en el sentido literal del término, son incompatibles con la idea de planificación que hay detrás de la prestación pública de servicios (por no hablar de las exigencias de la convergencia europea en la materia), parecería más lógico abandonar el discurso del derecho fundamental y caracterizar, y quizá constitucionalizar, la autonomía universitaria como lo que mejor puede ser: un principio organizativo de una institución pública de características, funciones y composición especiales. Dado lo complicado que parece a estas alturas operar un cambio en la doctrina del Tribunal Constitucional, y aun siendo conscientes de las enormes dificultades formales de una reforma constitucional de estas características, la autonomía universitaria podría desaparecer del art. 20 para pasar al Capítulo Tercero del Título Primero, en un precepto dedicado íntegramente a definir los rasgos y la misión de las universidades en nuestro sistema, protegiendo en términos claros su posición y reconociendo su autonomía para la gestión interna y la toma de decisiones en los términos antes mencionados. De este modo la mayor parte de los conflictos relativos a injerencias de la Administración en el funcionamiento de las universidades públicas se canalizarían a través de la jurisdicción ordinaria, reservando la opción del amparo para aquellos casos en los que se produzcan lesiones en los derechos a la libertad de cátedra, a la educación o a la participación política de sus miembros. Ya sea por parte de la propia universidad o de la Administración, caso en el que perfectamente se podría reconocer a las instituciones de educación superior una legitimación activa especial.