



AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y CONTROL DE LEGALIDAD DE LOS ESTATUTOS

Benito de Castro

Resumen: Este comentario a la STC 55/1989, de 23 de febrero, examina críticamente la argumentación desarrollada por el alto Tribunal español para fundamentar el fallo que pronunció en el litigio surgido entre la Universidad de Santiago de Compostela y la Junta de Galicia, con ocasión del control de legalidad que la Junta llevó a cabo sobre los Estatutos aprobados previamente por aquella. La ponderación doctrinal que el comentario realiza intenta poner de manifiesto que los argumentos esgrimidos en la Sentencia adolecen en ocasiones de una cierta incoherencia lógica que les lleva a entrar en fricción con alguno de los principios básicos sobre los que el propio Tribunal construye su doctrina del derecho de autonomía universitaria (y de la consiguiente potestad autorreguladora de las Universidades).

1. OBJETO DEL COMENTARIO

Se escribió hace ya más de dos décadas¹ que el núcleo representativo de la jurisprudencia constitucional sobre la autonomía universitaria había quedado perfilado en las Sentencias 26/1987

1. J. LEGUINA VILLA, "La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo II, Editorial Civitas, Madrid, 1991, p. 1199.

y 55/1989. La afirmación sigue siendo válida, sin perjuicio de que sea obligado reconocer que hay otros varios pronunciamientos posteriores del Tribunal Constitucional que han contribuido a completar y matizar el perfil dado en la configuración originaria². En efecto, ambas Sentencias han seguido siendo el principal referente jurisprudencial de los conflictos surgidos en relación con el contenido y los límites del derecho de autonomía universitaria³.

Las presentes reflexiones centrarán, no obstante, su atención preferente en la Sentencia 55/1989, en razón de que ésta puede actuar como modelo de solución de las situaciones litigiosas ocasionadas por el ejercicio de la potestad que puede (y, en mi opinión, debe) ser considerada como la manifestación más representativa de la autonomía de las Universidades: la libertad de reglamentación estatutaria. Ahora bien, estará también permanentemente presente, de una u otra forma, la Sentencia 26/1987, ya que fue precisamente esta resolución la que fijó el núcleo básico de la jurisprudencia constitucional sobre el alcance de la potestad estatutaria de las Universidades y sobre los demás aspectos de la autonomía universitaria que con mayor frecuencia pueden dar (y han dado ya)

2. Por ejemplo y de manera relevante, las Sentencias 106/1990, de 6 de junio, 130/1991, de 6 de junio, 187/1991, de 3 de octubre, 156/1994, de 23 de mayo, 131/1996, de 11 de julio, 75/1997, de 21 de abril, 155/1997, de 29 de septiembre, 103/2001, de 23 de abril, 6 47/2005, de 3 de marzo.

3. Como es sobradamente conocido, la Sentencia 26/1987, dictada por el pleno del Tribunal Constitucional, resolvió el recurso de inconstitucionalidad número 794/1983 presentado por el Gobierno Vasco contra un gran número de las disposiciones contenidas en la primera ley reguladora de la autonomía de las Universidades, la *Ley Orgánica 11/1983*, de 25 de agosto, de *Reforma Universitaria*. A su vez, la Sentencia 55/1989 culminó el recurso de amparo número 1342/1986 presentado por la Universidad de Santiago de Compostela contra el Decreto 204/1985, de 19-09-1985, de la Junta de Galicia, la Sentencia de 06-05-1986 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de la Coruña y la Sentencia de 25-10-1986 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

lugar a conflictos de competencia entre las Universidades y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

2. LOS ANTECEDENTES DE HECHO

Según la relación recogida en la STC 55/1989, los hechos que sirvieron de base al recurso de amparo interpuesto por la Universidad de Santiago de Compostela eran los siguientes:

1. Una vez elevados a la Junta de Galicia por el Rector de la Universidad, para su aprobación definitiva, los Estatutos que habían sido aprobados por el Claustro constituyente en sesión celebrada el 27 de febrero de 1985, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, mediante Resolución dictada con fecha 23 de mayo del mismo año, declaró la ilegalidad de varios preceptos de los referidos Estatutos. Asimismo, dio traslado de dicha Resolución al Rectorado de la Universidad a fin de que el Claustro adoptara las medidas oportunas para su cumplimiento y posterior reenvío del texto modificado al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, al objeto de que éste, una vez examinado el nuevo texto, pudiera pronunciarse sobre su legalidad.

2. El Claustro constituyente de la Universidad compostelana, en sesión celebrada el 28 de junio de 1985, tras deliberar sobre las observaciones formuladas por la Junta de Galicia, acordó introducir algunas modificaciones en varios preceptos y mantener la redacción original del resto. El nuevo texto de los Estatutos fue enviado a la Junta de Galicia por la Universidad de Santiago con fecha 12 de julio de 1985.

3. Tras haber modificado previamente la redacción dada por el Claustro a varias disposiciones de los Estatutos de la Universidad de Santiago de Compostela, la Junta de Galicia dio su aprobación definitiva mediante el Decreto 204/1985, de 19 de septiembre.

4. La Universidad de Santiago impugnó el mencionado Decreto ante la jurisdicción contencioso-administrativa por el procedi-

miento previsto en la *Ley 62/1978*, de 26 de diciembre, de *Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona* y la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña dictó Sentencia, con fecha 6 de mayo de 1986. Dicha Sentencia, estimando en parte el recurso, anuló varios “particulares modificados o añadidos por el Gobierno autonómico en el texto presentado por la Universidad”⁴ (“por no encontrar tales modificaciones y añadido ajustados al ordenamiento jurídico”) y dispuso que fueran redactados “en la forma propuesta” por aquélla.

5. En el correspondiente recurso de apelación contra la Sentencia de la Audiencia Territorial de La Coruña, la Sala Tercera del Tribunal Supremo confirmó la Sentencia de la Audiencia Territorial, con fecha 25 de octubre de 1986, con la única salvedad de que la frase contenida en el fallo que dice “por no encontrar tales modificaciones y añadido ajustados al ordenamiento jurídico” deberá entenderse sustituida por la de “por violar tales modificaciones y añadido el derecho fundamental de autonomía universitaria consagrado en el art. 27.10 de la Constitución”.

6. Contra esta Sentencia, la Universidad de Santiago de Compostela interpuso recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, con fecha 11 de diciembre de 1986, alegando que el Decreto 204/1985, de 19 de septiembre, de la Junta de Galicia, al modificar la redacción dada por el Claustro a los artículos 7,o), 10.2, 32.2, 34.1 y 2, 39.2 y 50.3, había conculcado su derecho fundamental de autonomía.

4. Esos “particulares modificados o añadidos por el Gobierno autonómico” afectaban al artículo 95.1 y 2, al artículo 201.1 y 2, y al número 1, apartado A) de la Disposición adicional primera.

3. CALIFICACIÓN DEL RECURSO

En su recurso de amparo, la Universidad de Santiago de Compostela impugnó formalmente las respectivas Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña y de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Existía, por tanto, la apariencia de que la Universidad había interpuesto uno de los recursos previstos en el artículo 44.1 de la *Ley Orgánica 2/1979*, de 3 de octubre, *del Tribunal Constitucional*, es decir, un recurso motivado por la actuación de los órganos judiciales. Sin embargo, tal como precisaron el Ministerio Fiscal y el propio Tribunal Constitucional, la impugnación de la Universidad no iba dirigida propiamente contra las resoluciones judiciales, sino más bien contra el Decreto 204/1985, de 19 de septiembre, de la Junta de Galicia por el que habían sido aprobados los Estatutos elaborados por la Universidad de Santiago de Compostela. Por tanto, según argumentó el alto Tribunal, el recurso de la Universidad se inscribía en las previsiones contenidas en el artículo 43.1 como vía de defensa frente a las violaciones de libertades o derechos cometidas por actos de los órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades Autónomas. Y, por ello, las dos Sentencias recurridas carecían de una relevancia procesal distinta a la que les correspondía en cuanto resultado de la exigencia establecida por el propio artículo 43.1 de haber “agotado la vía judicial procedente, de acuerdo con el artículo 53.2 de la Constitución”.

Así lo resolvió el Tribunal Constitucional⁵, alegando que, en efecto, la pretensión de la Universidad recurrente se centraba en la petición de que se declarara que determinados preceptos de los Estatutos contenidos en el anexo del Decreto 204/1985 de la Junta de Galicia vulneraban el derecho de autonomía universitaria reconocido en el artículo 27.10 de la Constitución española y que

5. *Fundamento jurídico 1* de la Sentencia 55/1989, de 23 de febrero.

debía ser dictado por la Junta un nuevo Decreto que aprobara los Estatutos en los términos acordados por el Claustro constituyente de la Universidad compostelana. El núcleo fundamental del proceso estribaba, pues, en estas dos cuestiones: de una parte, en la determinación de qué normas constituían en cada caso la legalidad vigente; de otra, en la decisión sobre si la Junta de Galicia, al modificar, en el trámite de control de legalidad, algunos preceptos estatutarios aprobados por el Claustro constituyente, se había mantenido dentro de los límites de su propia competencia o había invadido el de la autonomía de la Universidad⁶.

4. SENTIDO Y FUNDAMENTACIÓN DEL FALLO

La Sentencia 55/1989 del Tribunal Constitucional otorgó el amparo solicitado por la Universidad de Santiago de Compostela en relación con cinco de las disposiciones estatutarias que habían sido modificadas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Galicia, desestimando, sin embargo, el recurso relativo a otras dos también modificadas. En consecuencia, anuló las primeras y declaró que debían ser aprobadas por la Junta de Galicia “en la redacción propuesta por la Universidad”. Asimismo, declaró la nulidad de las Sentencias de la Audiencia Territorial de La Coruña y de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, dictadas en los correspondientes recurso y apelación, en cuanto desestimaban “la pretensión formulada por la Universidad de Santiago de Compostela en relación con los preceptos estatutarios” cuya modificación por el Consejo de Gobierno de la Junta de Galicia había vulnerado el derecho de autonomía de dicha Universidad.

Consideró el alto Tribunal que las modificaciones introducidas por la Junta de Galicia en el apartado o) del artículo 7 no violaban

6. *Fundamento jurídico* 4 de la Sentencia 55/1989, de 23 de febrero.

la autonomía de la Universidad de Santiago de Compostela, porque, al haberse limitado la Junta “a ajustar el texto aprobado por el Claustro a lo que literalmente establece el art. 3.2 de la L. R. U.”, tales modificaciones “no van más allá de lo que permite el control de legalidad”⁷. Y resolvió asimismo que tampoco la contravenía la modificación del número 3 del artículo 50⁸, ya que “dado el carácter genérico de las competencias que la L. R. U. atribuye al Consejo Social en su art. 14.2, cabe que las disposiciones que se dicten en su desarrollo concreten las competencias específicas que derivan de aquéllas, sin invadir el ámbito de autonomía universitaria”. Por tanto, “si se tiene en cuenta que el art. 6 de la L. R. U. dispone que ‘las Universidades se regirán por la presente Ley, por las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias y por los Estatutos’, no puede afirmarse, en relación con el precepto estatutario en cuestión, que la Junta de Galicia se haya excedido en el control de legalidad”⁹.

En cambio, el Tribunal Constitucional entendió que las modificaciones introducidas por la Junta de Galicia en los artículos 10.2¹⁰,

7. *Fundamento jurídico 5.*

8. En la redacción que le había dado el Claustro, este precepto establecía que “serán competencias del Consejo Social las que se le atribuyan en la Ley de Reforma Universitaria y en estos Estatutos”. Al considerar que la norma así redactada contravenía las disposiciones legales relativas a sus competencias, la Junta de Galicia la modificó, dejándola redactada en estos términos: “Serán competencias del Consejo Social las que se le atribuyan en la Ley de Reforma Universitaria, en las disposiciones dictadas en su desarrollo y las que se indican en los presentes Estatutos”.

9. *Fundamento jurídico II.*

10. Que disponía que “la Universidad de Santiago de Compostela, en el uso de su autonomía organizativa, podrá crear otros centros de carácter universitario” [distintos de las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores, Escuelas Universitarias, Colegios Universitarios y Escuelas de Especialización Profesional, cuya creación o supresión estaban reguladas en los artículos 26.1, 32.1 y 34.1 de los Estatutos según la regla establecida en el artículo 9.2 de la L.R.U.]

32.2¹¹, 34.1¹², 34.2¹³ y 39.2¹⁴ de los Estatutos sí violaban de manera flagrante la autonomía de la Universidad de Santiago de Compostela. Y, en consecuencia, sentenció la nulidad de esos preceptos y el

La Junta de Galicia sustituyó la redacción del Claustro por esta otra: “la Universidad de Santiago de Compostela, en el uso de su autonomía organizativa, podrá *promover la creación de* otros centros de carácter universitario”.

11. Este artículo, en la redacción que le había dado el Claustro, establecía que “la creación, modificación o supresión de las Secciones de los Colegios Universitarios debe acordarla la Junta de Gobierno, previo informe de los Centros correspondientes, dentro del marco de programación plurianual”. La Junta entendió que esta disposición ignoraba las competencias que el artículo 9.2 de la L. R. U. atribuye al Consejo Social y a la Comunidad Autónoma. Pero el Tribunal Constitucional sentenció que a las Secciones de los Colegios Universitarios no puede aplicarse “lo dispuesto en el art. 9.2 de la L. R. U. expresamente para las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias” (*fundamento jurídico 8*).

12. Según la redacción dada por el Claustro de la Universidad de Santiago de Compostela al artículo 34.1, “la creación, modificación o supresión de las Escuelas de Especialización profesional será aprobada por el Consejo Social, a propuesta de la Junta de Gobierno, excepto en los casos de Escuelas que expidan títulos oficiales con validez en todo el territorio español; para la creación, modificación o supresión de éstas, habrá que atenerse a lo dispuesto en el art. 9.2 de la L. R. U.”. A diferencia de la Junta de Galicia y de la Audiencia Territorial de La Coruña, el Tribunal Constitucional entendió que “la distinción que el art. 34.1 establece entre Escuelas de Especialización Profesional cuyas enseñanzas conducen a la obtención de un título oficial con validez en todo el territorio nacional, y las que no tienen esta finalidad, determinado que sólo la creación y supresión de las primeras queda sujeta a lo preceptuado en el art. 9.2 de la L. R. U.” se adecuaba plenamente a la legalidad (*fundamento jurídico 9*).

13. Según el Tribunal Constitucional, ha de llegarse a la misma conclusión establecida para el artículo 34.1 “por lo que respecta al apartado 2 del art. 34, pues, si pertenece al ámbito autonómico universitario la creación de dichas Escuelas, es a la Universidad a quien compete determinar a quién corresponde la iniciativa para su creación” (*fundamento jurídico 9*).

14. En la redacción dada por el Claustro, el artículo 39.2 disponía que “la adscripción de estos Centros así como su desvinculación se ajustará a lo previsto en la legislación vigente y deberá contar con la aprobación de la Junta de Gobierno y del Consejo Social”. La Junta de Galicia dictaminó que esta disposición contravenía la legalidad vigente, pero el Tribunal Constitucional senten-

deber de la Junta de Galicia de aprobarlos según la redacción propuesta por la Universidad.

5. COMENTARIO (LIBRE) DE LA SENTENCIA

El hilo argumentativo de la Sentencia que es objeto de este comentario se enhebra en estos tres pilares lógicos: 1. fijación de la doctrina de que el artículo 27.10 de la Constitución española configura a la autonomía universitaria como derecho fundamental; 2. delimitación de la potestad estatutaria de que disponía la Universidad de Santiago de Compostela en virtud de su autonomía; 3. comprobación de si las modificaciones introducidas por la Junta de Galicia en varias disposiciones de los Estatutos aprobados por el Claustro constituyente de la Universidad compostelana violaban o no la autonomía de dicha Universidad. Estos van a ser, en consecuencia, los puntos que concentrarán la atención del comentario.

1. *Conceptuación jurídica de la autonomía universitaria como derecho fundamental.* En la fijación del “concepto constitucional” de la autonomía universitaria, la Sentencia 55/1989 se acogió a la opción más simple y cómoda: reproducir la doctrina establecida ya por el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 4.a) de la Sentencia 26/1987. Consecuentemente, reafirmó la tesis de que la autonomía universitaria reconocida en el artículo 27.10 de la Constitución española ha quedado configurada por ésta como un derecho fundamental. Así lo atestiguan –argumentó el alto Tribunal– los siguientes datos: la inclusión del reconocimiento de la autonomía universitaria en la Sección 1.^a del Ca-

ció que no infringía dicha legalidad, “pues ésta se asume expresamente, y la condición fijada, de que la adscripción cuente con la aprobación de la Universidad en la que se integre el Centro, resulta una exigencia ineludible de la autonomía universitaria” (*fundamento jurídico 10*).

pítulo segundo del Título I, los términos utilizados en la redacción del precepto, el iter seguido por el mismo en el proceso de aprobación por el constituyente y su íntima vinculación con el derecho de libertad académica que está reconocido en el artículo 20.1.c) de la propia Constitución y del que la autonomía universitaria no es más que la dimensión institucional¹⁵.

Sin embargo, la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional tiene un subsuelo teórico que ha estado sometido a constante debate, tanto antes de la Sentencia 26/1987 como después de ella¹⁶. Y, así, aunque varios autores habían llegado en efecto a la conclu-

15. “La autonomía universitaria, reconocida en el art. 27.10 E. C., se configura en la Norma suprema como un derecho fundamental, por su inclusión en la Sección 1ª del Capítulo segundo del Título I, por los términos utilizados en la redacción del precepto, por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario que llevaron a esa conceptualización y por su fundamento en la libertad académica, que reconoce y protege el art. 20.1 c) de la Constitución y que la propia L. R. U. proclama”: *STC 55/1989, de 23 de febrero, fundamento jurídico 2*. Pero el Tribunal Constitucional incorporó a su doctrina un importante matiz: la autonomía universitaria es un derecho fundamental cuyo alcance y posibilidades de ejercicio han de ser definidos por la configuración que del mismo haga la correspondiente ley de desarrollo, puesto que la Constitución lo reconoce “en los términos que la ley establezca”.

16. Es sintomático que esa doctrina fuera contestada en voto particular por tres de los Magistrados del Tribunal: L. DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, F. RUBIO LLORENTE y E. DÍAZ EIMIL (quien se adhirió al voto particular formulado por el anterior). Así, el magistrado F. RUBIO LLORENTE precisó: “No creo que una Sentencia judicial sea el lugar adecuado para la elaboración teórica, pero cuando ésta se aborda ha de hacerse con un rigor del que, a mi juicio, carece el largo razonamiento en el que, en el mismo apartado a) del fundamento 4.º, se pretende demostrar que, la autonomía universitaria no es una garantía institucional, sino un derecho fundamental. Como es obvio, las instituciones jurídicas no cambian necesariamente de naturaleza en función de cuál sea su protección procesal y una garantía institucional no deja de serlo por el hecho de estar protegida por el recurso de amparo. (...) La idea que subyace a esta errada elaboración teórica es, aparentemente, la de que el núcleo esencial o reducto indisponible para el legislador es más rígido o resistente en los derechos fundamentales que en las garantías institucionales, idea que no es desde luego ni evidente, ni de general aceptación, pues las garantías institucionales, como las de instituto,

sión de que, tras la Constitución de 1978, la autonomía universitaria estaba configurada como derecho fundamental sin ningún género de dudas¹⁷, otros seguían negando la posibilidad teórico-sistemática de entenderla y explicarla de ese modo¹⁸ o terminaban proponiendo una caracterización de este derecho que no se distanciaba mucho de la que corresponde a la garantía institucional¹⁹. De modo que no es aventurado apuntarse a la tesis de quienes han es-

no son, en la doctrina que establece estas distinciones, sino variedades de los derechos fundamentales como lo son, desde otro punto de vista, los derechos de libertad y los de igualdad o, en la terminología de nuestra Constitución, los derechos fundamentales y las libertades públicas”: *STC 26/1987, Voto particular*.

17. Así J. R. CODINA VALLVERDÚ, J. LEGUINA VILLA, A. NIETO (éste con ciertos reparos técnicos) y L. ORTEGA ÁLVAREZ. En efecto, refiriéndose a la autonomía universitaria, J. LEGUINA y L. ORTEGA no han dudado en afirmar que “nuestra Constitución ha optado por incluir dicha autonomía dentro del catálogo de derechos fundamentales y libertades públicas, colocando así el derecho de autonomía universitaria en el más alto nivel de protección y garantía dispensada por la propia constitución”: “Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 35 (1982), p. 550.

18. Así 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)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 51 (1986), p. 370] quien no ha dudado en afirmar que la autonomía universitaria “no es para el constituyente español un derecho fundamental, ni por el sujeto de que se predica (las Universidades y no los ciudadanos), ni por su objeto (el contenido de la autonomía universitaria, y no ya su mero ejercicio, como señala el art. 53.1 de la Constitución, vendrá determinado por la ley), ni, más decisivamente aún, por su propia finalidad institucional, a cuya preservación resulta ajeno e innecesario el mecanismo de la dotación de un derecho subjetivo” o que no puede ser construida como un derecho fundamental porque ésta es una “categoría contradictoria con la remisión que el texto constitucional efectúa a la ley para que precise los términos en que aquélla queda reconocida” (ob. cit., p. 372).

19. Por ejemplo, A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR al entender que el reconocimiento de la autonomía universitaria que lleva a cabo la Constitución española apunta a la garantía institucional, si bien comporta algo más que el establecimiento de un principio organizativo, puesto que incluye “una de las con-

crito²⁰ que, con anterioridad a la STC 26/1987, la doctrina se inclinaba mayoritariamente hacia la consideración de la autonomía universitaria como una simple garantía institucional. La opción preferida por el Tribunal Constitucional no es, por tanto, la única; junto a ella se ha mantenido y todavía se mantiene con fuerza la que ve la autonomía universitaria dentro de una configuración constitucional que la identifica como garantía institucional²¹, e incluso la que apunta hacia su carácter utópico y mítico²².

secuencias necesarias de la ‘libertad científica’ o de la libertad de cátedra como garantía institucional”: “Artículo 27”, *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, [O. Alzaga Villaamil (dir.)], Tomo III, Edersa, Madrid, 1983, p. 197. Puede incluirse también en esta peculiar postura, a pesar de que (como hemos visto) se pronuncian en principio por la tesis del derecho fundamental, a J. LEGUINA VILLA y L. ORTEGA ÁLVAREZ (“Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria”, cit., p. 553) cuando señalan que “en primer término, la autonomía comporta la existencia misma de la institución universitaria, esto es, la organización del servicio público de enseñanza superior sobre el modelo institucional de las Universidades. En segundo lugar, éstas han de contar con órganos representativos de la comunidad universitaria (de cada Universidad y de la entera comunidad interuniversitaria) encargados de gestionar los intereses propios de la institución. En tercer lugar, las Universidades –cada una y en conjunto– han de disponer de las potestades administrativas necesarias para llevar a cabo dicha gestión”.

20. Como J. OLIVER ARAUJO/J. REYNÉS VIVES, *L'autonomia univesitària de la Universitat de les Illes Balears (Un comentari al canvi d'Estatus)*, Universitat de les Illes Balears, Palma, 1990, p. 19. Estos autores recogen la indicación de que entre los estudiosos que seguían esta línea podían citarse J. M. ALEGRE ÁVILA, T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, E. LINDE PANIAGUA y A. SÁNCHEZ BLANCO.

21. Tesis mantenida por el abogado del Estado en su oposición al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra determinados preceptos de la *Ley Orgánica 11/1983*, de 25 de agosto, de *Reforma Universitaria*. Fue sostenida y sistemáticamente argumentada asimismo por el magistrado L. DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN en su voto particular a la STC 26/1987, en estos términos: “No comparto la idea de que existe un derecho fundamental a la autonomía universitaria (...) y estoy más cerca de la tesis de lo que en la Sentencia se llama una ‘garantía institucional’” (...). Me resulta difícil concebir como derecho fundamental una regla de organización de corporación [sic]

Es necesario, por tanto, someter la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional a una breve criba teórica, contrastando la fuerza de convicción que acompaña a los cuatro criterios o motivos (encuadre sistemático, sentido gramatical del precepto, voluntad del constituyente y caracterización ontológica²³) que, según el propio Tribunal, la respaldan.

Como ha sido apuntado anteriormente, para el alto Tribunal, el dato de que el artículo 27.10 reconozca un derecho y esté situado dentro de la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero (es decir, dentro del catálogo de “derechos fundamentales” y “libertades públicas” en sentido estricto) ha de considerarse decisivo, sin perjuicio de reconocer que no todos los contenidos de la regulación recogida en esa Sección son derechos fundamentales²⁴.

que en una gran parte son personas jurídicas de Derecho público, cuya creación se lleva a cabo por Ley (cfr. art. 5 L.R.U.) cuando además el profesorado, o una parte sustancial de él, se configura como funcionario”: *STC 26/1987, Voto particular*. El magistrado discrepante, tras argumentar su oposición a la consideración de la autonomía universitaria como derecho fundamental, concluye: “Lo anterior quiere decir, a mi entender, que el art. 27.10 contiene una garantía institucional que es una regla organizativa o una directriz del funcionamiento de las Universidades y que, por consiguiente la libertad de configuración del legislador es en este punto mayor que la que puede tener cuando regula el ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, como por lo demás pone de relieve la letra del precepto, al decir que se reconoce la autonomía de las Universidades ‘en los términos que la Ley establezca’”: *STC 26/1987, Voto particular*. (También se adhirieron a esta interpretación los votos particulares de los magistrados F. RUBIO LLORENTE y E. DÍEZ EIMIL).

22. Así, por ejemplo, T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (*La autonomía universitaria: su ámbito y sus límites*, Uned, Madrid, 1982, p. 8) o F. SOSA WAGNER (*El mito de la autonomía universitaria*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pp. 75, 101, 123, 125 y 140).

23. Otros autores han preferido calificar de “teleológico” al cuarto motivo esgrimido en la argumentación del Tribunal Constitucional. Así el profesor J. LEGUINA VILLA (“La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, cit., p. 1201).

24. En palabras del propio Tribunal Constitucional, “la ubicación de la autonomía universitaria entre los derechos fundamentales es una realidad de la que es

Algunos autores han valorado, sin embargo, la situación de forma muy diferente²⁵.

Del mismo modo, el Tribunal Constitucional entendió que el hecho de que los términos en que se expresa el número 10 del ar-

preciso partir para determinar su concepto y el alcance que le atribuye la constitución. Es cierto que no todo lo regulado en los arts. 14 a 29 constituyen derechos fundamentales y que en el propio art. 27 hay apartados —el 8 por ejemplo— que no responden a tal concepto. Pero allí donde, dentro de la Sección 1.ª, 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. El constituyente, que en otros preceptos de la Constitución se remite a los derechos fundamentales por su colocación sistemática en la misma (arts. 53.2 y 161.1.b) para dotarlos de especial protección, no podía desconocer la significación de ese encuadramiento”: *fundamento jurídico 4.a*) de la Sentencia 26/1987.

25. Entre ellos, L. DIEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, catedrático de Derecho Civil y Magistrado del Constitucional, quien, frente al voto mayoritario del Tribunal, sostuvo que “no es decisivo como criterio para llegar a una conclusión en este punto el de ‘ubicación de la norma’, como la propia Sentencia reconoce. (...) No es discutible, por ejemplo, que el art. 27.8 no contiene ningún derecho fundamental y que tampoco es un derecho fundamental la norma contenida en el art. 27.9 por citar sólo los pasajes más próximos. Asimismo, cabe afirmar que dentro del capítulo de los derechos fundamentales y las libertades públicas pueden encontrarse reglas que no encajan en la idea del derecho fundamental y otras donde la remisión a la ley posee unos contornos distintos del deber de respeto del contenido esencial del art. 53.1. Por vía de ejemplo, y sin agotar la entresaca podría citar el art. 16.3, el 20.3 o el 24.2 en su párrafo final”: *voto particular a la STC 26/1987*. También J. M. ALEGRE ÁVILA, quien había escrito que “la colocación sistemática del párrafo 10 del artículo 27 de la Constitución no constituye argumento decisivo a la hora de construir la autonomía universitaria como un derecho fundamental, porque puede cuestionarse que la mera inclusión de este párrafo en la Sección dedicada a los derechos fundamentales y libertades públicas sea, sin más, susceptible de definir de modo incontrovertido la naturaleza jurídica de todas las referencias allí situadas, en la misma medida que este argumento puramente formal no enerva la consideración de otros preceptos constitucionales como consagradores de verdaderos derechos fundamentales, aún situados fuera del ámbito de la Sección 1.ª del Capítulo 2.º del Título I de la Constitución”: “En torno al concepto de autonomía universitaria. (A propósito de algunos caracteres del régimen universitario español. En especial, sus implicaciones funcionariales)”, cit., p. 371.

título 27 contengan una declaración sustancialmente coincidente con la empleada para el reconocimiento de los otros derechos fundamentales y (también sustancialmente) distinta de la que ofrecen las disposiciones en que se regulan garantías institucionales de gestión autónoma (como el artículo 137) constituye un elemento de juicio que sustenta la tesis del derecho fundamental²⁶. Y entendió igualmente que el proceso de elaboración de esa norma había puesto de manifiesto que el legislador constituyente abrigaba el propósito consciente de incorporar al texto constitucional el reconocimiento de un derecho fundamental cuya titularidad correspondía a las Universidades²⁷. Mas no todos los miembros del Tribunal compartieron ese punto de vista²⁸. Ni tampoco el que le llevó a sostener que la relación de complementariedad que, en el

26. “El sentido gramatical de las palabras con que se enuncia —“se reconoce”— es más propio de la proclamación de un derecho que del establecimiento de una garantía”: *fundamento jurídico 4.a*) de la STC 26/1987.

27. “En el anteproyecto de la Constitución el art. 28.10 (equivalente al actual 27.10) estaba redactado en la siguiente forma: ‘La Ley regulará la autonomía de las Universidades’. Esta redacción inicial se modificó en virtud de determinadas enmiendas para dar paso a la redacción actual, cuya justificación para algunos de los enmendantes (minoría catalana y U. C. D.) fue la siguiente: ‘En la redacción del anteproyecto la autonomía de las Universidades no se reconoce como un derecho y queda simplemente supeditada a la medida en que quiera reconocerse por ley. Esto nos parece un grave inconveniente que debe ser enmendado en el debate de la Comisión’. Esta breve referencia a la elaboración del art. 27.10 pone de manifiesto que los constituyentes tuvieron plena conciencia del alcance que suponía el reconocimiento de la autonomía de las Universidades como un derecho”: *fundamento jurídico 4.a*) de la STC 26/1987.

28. En su voto discrepante el magistrado L. Díez-PICAZO Y PONCE DE LEÓN afirmó: “Tampoco me parece decisivo criterio a favor de la tesis del derecho fundamental la opinión que algunos de los intervinientes en el proceso constituyente pudieran tener, pues no refleja, de modo indiscutido, una sola supuesta voluntad del constituyente. Ha de tenerse en cuenta, además, a mi juicio, que las reglas de interpretación de la Constitución, como todas las reglas de interpretación en general, deben objetivarse lo más posible e independizarse de la voluntad de los partícipes en el mencionado proceso de elaboración del Texto constitucional”: *STC 26/1987, Voto particular*.

plano institucional, une la autonomía universitaria con la libertad de cátedra reconocida como un derecho fundamental individual en el artículo 20.1.c) indica que la autonomía es también un derecho fundamental²⁹. El magistrado L. Díez-PICAZO Y PONCE DE LEÓN estuvo de nuevo en desacuerdo³⁰.

2. *Alcance de la potestad estatutaria de la Universidad de Santiago de Compostela.* La manifestación más visible de la autonomía de las Universidades reside sin duda en su facultad de elaborar los propios Estatutos, potestad que, como ha declarado el Tribunal Constitucional, ha de ser entendida como la capacidad

29. “Finalmente a la misma conclusión conduce la consideración del fundamento y sentido de la autonomía universitaria. Como dice la propia Ley de Reforma Universitaria en su preámbulo y en su articulado (art. 2.1 no impugnado) y es opinión común entre los estudiosos del tema, la autonomía universitaria tiene como justificación asegurar el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza e investigación. Más exactamente, la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese “espacio de libertad intelectual” sin el cual no es posible “la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura” (art. 1.2 a) de la L. R. U.) que constituye la última razón de ser de la Universidad. Esta vinculación entre las dos dimensiones de la libertad académica explica que una y otra aparezcan en la Sección de la Constitución consagrada a los derechos fundamentales y libertades públicas, aunque sea en artículos distintos: la libertad de cátedra en el 20.1 c) y la autonomía de las Universidades en el 27.10”: *STC 26/1987, fundamento jurídico 4.a*).

30. En consecuencia, expresó la siguiente matización: “Tampoco me parece que la regla de la autonomía de las universidades se encuentre, como regla instrumental, al servicio de otras libertades públicas, como la llamada libertad académica o libertad de cátedra. (...) La libertad de cátedra podría quedar perfectamente protegida en un sistema que no reconociera autonomía a las Universidades, cuando como es normal en un Estado democrático, las posibles interferencias de las Administraciones Públicas pueden sin dificultad suprimirse o, en su caso, residenciarse ante los órganos jurisdiccionales. Pienso, además, que el hecho de que las Universidades estén gobernadas autónomamente no otorga, por ese solo hecho, a cada uno de sus miembros, ‘uti singulis’, una mayor libertad de cátedra”: *STC 26/1987, Voto particular*.

de “dotarse de su propia norma de funcionamiento o, lo que es lo mismo, de un ordenamiento específico y diferenciado, sin perjuicio de las relaciones de coordinación con otros ordenamientos en los que aquél necesariamente ha de integrarse”³¹. Ahora bien, esta potestad de autonormación no es ilimitada ni autosuficiente. Al contrario, para ser plenamente efectiva, necesita cumplir, cuando menos, dos requisitos: de un lado, superar el contraste de legalidad y, de otro, recibir la aprobación de la correspondiente instancia exterior (el Estado o la respectiva Comunidad Autónoma)³².

Surge, pues, la pregunta sobre el verdadero alcance de la autonomía normativa de las Universidades o, si se prefiere, sobre el alcance de la potestad externa de aprobar o no aprobar sus Estatutos, tras la aplicación del control previo de legalidad³³. Y, en consecuencia, ha de aclararse asimismo si este control ha de limitarse a la comprobación de que los Estatutos se ajustan a lo establecido en la ley reguladora de la autonomía (como establecía el artículo 12.1 de la *Ley Orgánica 11/1983* –“si se ajustan a lo establecido en la presente Ley”–), o si puede extenderse a la comprobación de su correspondencia con el resto del ordenamiento

31. *Sentencia 55/1989, fundamento jurídico 3*

32. Tal como establecía el artículo 12.1 de la *Ley Orgánica 11/1983*, “Las Universidades elaborarán sus Estatutos y, si se ajustan a lo establecido en la presente Ley, serán aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente”. El artículo 6.2 de la *Ley Orgánica 6/2001* modificó ligeramente los términos de esta disposición (haciéndola, de paso, bastante más dirigista y técnicamente confusa) y estableció que “las Universidades públicas se regirán, además, por la ley de su creación y por sus Estatutos, que serán elaborados por aquéllas y, previo su control de legalidad, aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma”.

33. El control externo de legalidad, no sólo supone con total evidencia un límite constitutivo de la potestad universitaria de autonormación, sino que se ha convertido también en una generosa fuente de desencuentros o conflictos entre las Universidades y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas o del Estado, ya que no siempre ha habido un entendimiento coincidente del objeto y alcance de ese control.

jurídico (tal como parece sugerir la fórmula “previo su control de legalidad” utilizada por el artículo 6.2 de la *Ley Orgánica 6/2001*).

Pues bien, a este respecto, no parece posible alimentar duda alguna sobre la conclusión de que la aplicación de la ley reguladora de la autonomía universitaria arrastra consigo la necesidad de tomar también en consideración otras disposiciones legales diferentes. Así lo exigía la regulación contenida en el artículo 6 de la *LRU* y así lo exige en la actualidad el artículo 6.1 de la *LOU*³⁴. Ahora bien, en ningún caso podrá la ley elaborada por los respectivos legisladores “rebasar o desconocer la autonomía universitaria introduciendo limitaciones o sometimientos que la conviertan en mera proclamación teórica, sino que ha de respetar <<el contenido esencial>> que como derecho fundamental preserva el art. 53.1 E. C.”³⁵. Y, por otra parte, “una vez delimitado legalmente el ámbito de su autonomía, la Universidad posee, en principio, plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la ley, lo cual no significa que no existan limitaciones derivadas del ejercicio de otros derechos fundamentales, o de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras”³⁶.

34. Según el artículo 6 de la *LRU*, “Las Universidades se regirán por la presente Ley, por las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias y por sus Estatutos”. Y conforme al artículo 6.1 de la *LOU*, “las Universidades se regirán por la presente Ley y por las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias”

35. *Sentencia 55/1989, fundamento jurídico 2*

36. *Sentencia 55/1989, fundamento jurídico 2*. La *STC 26/1987* había establecido ya en su fundamento 4.a) que la “conceptuación como derecho fundamental con que se configura la autonomía universitaria, no excluye las limitaciones que al mismo imponen otros derechos fundamentales (como es el de igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación) o la existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras; ni tampoco las limitaciones propias del servicio público que desempeña y que pone de relieve el legislador en las primeras palabras del art. 1 de la *LRU*”.

Entonces, ¿en qué consiste realmente y hasta dónde llega el control de legalidad que pueden y, según parece, deben realizar los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas o, en su caso, el Gobierno del Estado?

En el litigio que enfrentó a la Universidad de Santiago de Compostela con la Junta de Galicia, el Tribunal Constitucional, reproduciendo la doctrina sentada en su Sentencia 26/1987, estableció que el control que la Junta debía llevar a cabo “es un control de legalidad; no cabe, pues, un control de oportunidad o conveniencia, ni siquiera de carácter meramente técnico dirigido a perfeccionar la redacción de la norma estatutaria”³⁷. Pero hay algo más. Según la Sentencia, el control de legalidad que corresponde realizar a la Comunidad Autónoma ha de limitarse a la comprobación de si los Estatutos contravienen o no de manera clara e incontrovertible alguna disposición de la normatividad legal existente. Dicho en otros términos, ha de ser un simple control negativo. No puede ser en modo alguno un control positivo. Y ello porque los Estatutos de las Universidades no tienen el carácter de reglamentos ejecutivos de la L. R. U., sino el de reglamentos autónomos que tienen en esa ley su norma habilitante. En consecuencia, para ser legales, no necesitan seguir estrictamente y de forma positiva el espíritu y la finalidad de esa ley, sino que les basta con no oponerse a lo dispuesto en el bloque de legalidad refrendado por la misma. Por tanto, sólo podrá tacharse de ilegal un precepto de los Estatutos “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”³⁸.

3. *Las modificaciones introducidas por la Junta de Galicia en los Estatutos aprobados por la Universidad compostelana ¿vio-*

37. Sentencia 55/1989, fundamento jurídico 4.

38. Fundamento jurídico 4.

laban o no la autonomía de ésta? En el contraste individualizado llevado a cabo por el Tribunal para determinar si las modificaciones introducidas por la Junta de Galicia en siete de las disposiciones de los Estatutos que habían sido aprobados por el Claustro constituyente de la Universidad compostelana violaban o no la autonomía de dicha Universidad, la STC 55/1989 llegó a la conclusión de que dos modificaciones no la violaban, mientras que cinco sí eran contrarias a ella. Y lo hizo, al parecer, aplicando el ya conocido principio de que las normas estatutarias, para ser conformes a la legalidad, no necesitan ajustarse estrictamente y de forma positiva al espíritu y finalidad de la ley, sino que pueden mantenerse dentro de los límites de la no contradicción frontal con ella. Ahora bien, no resulta fácil aceptar que la actuación del Tribunal fuera siempre fiel a la exigencia de coherencia interna de sus decisiones.

Cabe preguntarse, por ejemplo, si el Tribunal Constitucional fue o no fue coherente al resolver que las modificaciones introducidas por la Junta de Galicia en la redacción del artículo 7,o) de los Estatutos de la Universidad de Santiago de Compostela “no van más allá de lo que permite el control de legalidad”³⁹. En otras palabras, ¿la disposición del artículo 7,o) de los Estatutos “con-

39. El artículo 7 de los Estatutos de la Universidad de Santiago recogía la enumeración de las competencias de ésta, incluyendo en su apartado o) la referencia a “cualquier otra competencia que tenga conexión con las finalidades y funciones establecidas en el art. 3 de estos Estatutos”. El Consejo de Gobierno de la Junta de Galicia sustituyó esta redacción por esta otra: “cualquier otra competencia *necesaria para el adecuado cumplimiento de las finalidades y funciones establecidas en el art. 3 de estos Estatutos*”. El Tribunal Constitucional concluyó que la sustitución realizada por la Junta no supone una extralimitación invasora de la autonomía universitaria, puesto que, “al llevar a cabo el control de legalidad, se limita a ajustar el texto aprobado por el Claustro a lo que literalmente establece el art. 3.2 de la L. R. U.” que (en su apartado k) reza: “cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el art. 1º de la presente Ley”): STC 55/1989, *fundamento jurídico 5*.

tradice frontalmente” o no la norma contenida en el artículo 3.2 de la *Ley Orgánica 11/1983*? El Tribunal Constitucional sentenció que sí, pero no es fácil ver que resulte inevitable llegar a esa conclusión. Y tampoco es fácil detectar, por el contrario, la diferencia cualitativa que media entre el ‘caso’ del artículo 7.o) y los supuestos de los artículos 10.2, 32.2, 34.1, 34.2 y 39.2. Sin embargo, en el examen de las modificaciones introducidas por la Junta de Galicia en estos artículos, el alto Tribunal concluyó aplicando generosamente el principio de que todo aquello que no haya sido objeto de regulación expresa en la ley cae dentro de la facultad de autonormación estatutaria. En consecuencia, hizo extensiva a todos ellos la argumentación esgrimida para anular la modificación realizada por la Junta en el artículo 10.2⁴⁰. Persiste, sin embargo, la duda de si no hubiera tenido la misma coherencia interna la decisión de aplicar a todos estos artículos la regla de interpretación que había guiado al Tribunal para resolver la impugnación de la modificación efectuada por la Junta de Galicia en el artículo 7.o), con el indeseable efecto, obviamente, de sentenciar que las correspondientes intromisiones de ésta en tales artículos se ajustaban plenamente a la legalidad.

Cabe concluir, por tanto, que en la Sentencia 55/1989 el alcance asignado por el Tribunal Constitucional a la autonomía estatutaria de la Universidad de Santiago de Compostela no permaneció cons-

40. En la redacción dada por el Claustro, este artículo disponía que “la Universidad de Santiago de Compostela, en el uso de su autonomía organizativa, podrá crear otros centros de carácter universitario”. Pero la Junta de Galicia, entendiendo que dicho precepto desconocía la potestad normativa que el artículo 7 de la LRU y el artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Galicia atribuían a la Comunidad Autónoma, modificó la redacción sustituyendo el término “crear” por la expresión “promover la creación”. El Tribunal Constitucional sentenció que “no cabe afirmar que el texto aprobado por el Claustro de la Universidad no haya respetado la legalidad vigente ya que, al no determinar la L. R. U. a quién corresponde la potestad de crear centros docentes distintos de *ISTC 55/1989*, fundamento jurídico 7.

tante en todos los supuestos. En efecto, si se parte del principio de que sólo podrá tacharse de ilegal un precepto de los Estatutos cuando “contradice frontalmente las normas legales que configuran la autonomía universitaria”, siendo “válida toda norma estatutaria respecto de la cual quepa alguna interpretación legal”, no puede resolverse el conflicto planteado por la modificación del artículo 7.o) alegando que esa modificación no hace más que reflejar lo dispuesto en la L. R. U. De lo que se trataba en verdad era, por el contrario, de determinar si la disposición aprobada por el Claustro de la Universidad de Santiago contravenía o no alguna norma legal. Y, de no ser así, el Tribunal Constitucional tendría que haber resuelto [en el caso del artículo 7.o) y en todos los demás] que la actuación de la Junta de Galicia constituía una infracción manifiesta de la autonomía de la Universidad de Santiago de Compostela.

SENTENCIA 55/1989, DE 23 DE FEBRERO

Sala Segunda: *Begué Cantón* (ponente), Latorre Segura, García-Mon y González-Regueral, de la Vega Benayas, Leguina Villa y López Guerra.

Fundamentos:

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

Pues bien, la autonomía universitaria, reconocida en el art. 27.10 C.E., se configura en la Norma suprema como un derecho fundamental, por su inclusión en la

Sección 1ª del Capítulo Segundo del Título 1, por los términos utilizados en la redacción del precepto, por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario que llevaron a esa conceptualización y por su fundamento en la libertad académica, que reconoce y protege el art. 20.1 C) de la Constitución y que la propia L.R.U. proclama. El fundamento último de la autonomía universitaria se halla, en efecto, en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación; y la protección de estas libertades frente a todos los poderes públicos constituye la razón de ser de dicha autonomía, la cual requiere, cualquiera que sea el modelo organizativo que se adopte, que la libertad de ciencia sea garantizada tanto en su vertiente individual cuanto en la colectiva de la institución.

(...) Más exactamente, la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. (...) Esta vinculación entre las dos dimensiones de la libertad académica explica que una y otra aparezcan en la sección de la Constitución consagrada a los derechos fundamentales y libertades públicas, aunque sea en artículos distintos: la libertad de cátedra en el 20.1 C) y la autonomía de las Universidades en el 27.10.

Ahora bien, la autonomía de la Universidad aparece reconocida en el mencionado precepto constitucional ‘en los términos que la ley establezca’. Ello

significa, de una parte, que el legislador puede regularla en la forma que estime más conveniente, si bien siempre dentro del marco de la Constitución y del respeto a su contenido esencial. (...) supone también, por lo que aquí importa, que, una vez delimitado legalmente el ámbito de su autonomía, la Universidad posee, en principio, plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la ley (...).

3. Entre las facultades que, de acuerdo con la L.R.U., integran el contenido de dicha autonomía se encuentra 'la elaboración de los Estatutos' por parte de las Universidades (...). Se trata de una potestad de autonormación entendida como la capacidad de un ente —en este caso, la Universidad— para dotarse de su propia norma de funcionamiento o, lo que es lo mismo, de un ordenamiento específico y diferenciado (...).

4. (...) el control que la Junta de Galicia ha de llevar a cabo es un control de legalidad; no cabe, pues, un control de oportunidad o conveniencia, ni siquiera de carácter meramente técnico dirigido a perfeccionar la redacción de la norma estatutaria.

Por otra parte, los Estatutos, aunque tengan su norma habilitante en la L.R.U., no son, en realidad, normas dictadas en su desarrollo (...). Y, en consecuencia, sólo puede tacharse de ilegal alguno de sus preceptos si contradice frontalmente las normas legales que configuran la autonomía universitaria

7. (...)

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

9. (..)

(...) uno de los elementos que conforman la autonomía universitaria: la libertad de creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia. No cabe duda de que el precepto hace referencia a todo tipo de estructuras, aun cuando algunas de ellas —que la ley enumera expresamente—, por las especiales características que se les atribuye, sean objeto de una regulación específica y no dependa su creación de la libre decisión de la propia Universidad.

(...) por lo que la modificación introducida por la Junta de Galicia —que limita la autonomía de la Universidad sin apoyo legal alguno y, en consecuencia, al margen de lo que debe ser el control de legalidad que le corresponde

ejercer— vulnera el ámbito autonómico universitario y, en concreto, el de la potestad estatutaria de la Universidad de Santiago de Compostela.

Fallo

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

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

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

3º Declarar la nulidad de la Sentencia de 6 de mayo de 1986 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña, dictada en el recurso 1295/85, y de la Sentencia de 25 de octubre de 1986 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, dictada en la apelación número 1186/86, que la confirma, en cuanto desestima la pretensión formulada por la Universidad de Santiago de Compostela en relación con los preceptos estatutarios arriba mencionados.

4º Desestimar el recurso en todo lo demás.