

# LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA Y LA AUTONOMIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (\*)

Por

ANTONIO EMBID IRUJO  
Catedrático de Derecho Administrativo

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. LOS OBJETIVOS DE ESTE TRABAJO.—II. EL REPARTO CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LAS UNIVERSIDADES DEBE SER ENTENDIDO DENTRO DEL PLANTEAMIENTO GENERAL DEL REPARTO DE COMPETENCIAS SOBRE LA ENSEÑANZA.—III. EL MODELO DE LA LEY ORGÁNICA DE REFORMA UNIVERSITARIA. LA DÉBIL POSICIÓN INICIAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS VIENE ACRECENTADA POR LA INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: 1. *La paradoja de las limitaciones competenciales de las Comunidades Autónomas en una ley de presentación formal autonomista*. 2. *La intervención del Tribunal Constitucional acrecienta el ámbito competencial del Estado y de las Universidades*: A) Los preceptos constitucionales donde leer las competencias del Estado y de las CC.AA. B) La posición de las CC.AA. en el proceso constitucional. El hipotético cambio de papeles en el futuro entre el Estado y las CC.AA. en relación a la defensa de la autonomía universitaria. C) Algunas cuestiones significativas en la jurisprudencia constitucional. La práctica inexistencia de competencias autonómicas sobre el profesorado y los criterios justificativos de la intervención del legislador de lo básico: a) *La competencia sobre el régimen jurídico del profesorado: el olvido de las previsiones del artículo 44.1 LORU*. b) *Los criterios utilizados por el TC para la justificación de la legislación básica. La posibilidad de una configuración distinta por parte del legislador de lo básico*. D) *La creación de Universidades públicas y el reconocimiento de Universidades privadas. La mezcla, incongruente, de papeles entre el Estado y las CC.AA. Las potestades de las CC.AA. y de las Universidades en la jurisprudencia aparecida hasta el momento*. 3. *Una referencia a los RR.DD. de transferencia de funciones y servicios a las CC.AA. en materia de Universidades*.—IV. UNA INTRODUCCIÓN A LA INTERVENCIÓN NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LA UNIVERSIDAD. ALGUNOS EJEMPLOS: 1. *La difícil determinación de la naturaleza pública o privada de la Universitat Oberta de Catalunya*. 2. *La creación de Universidades. El caso de la Universidad de Elche como representativo del máximo nivel de conflicto alcanzado en la Universidad española contemporánea*. 3. *La Ley del Consejo Social de la Universidad de Oviedo como piedra de toque del modelo universitario de control social de la actividad de la Universidad*.—V. ÚLTIMAS REFLEXIONES. ALGUNA PRÓGNOSIS SOBRE EL FUTURO DE LA ELABORACIÓN DE LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA. LA OBLIGADA MENCIÓN AL LOCALISMO Y LAS MÚLTIPLES POSIBLES MANIFESTACIONES DE ESTE.

«Después de cenar, en el Club, tomo cuatro cafés, fortísimos. Decisión equivocada, bestial. ¿Cuál es la causa de mi tendencia a la intoxicación? En medio del malestar que me produce la agitación del corazón, pienso que una gradación de cosas siniestras podría ser: a) una mesa de juego; b) una

---

(\*) Este es el texto escrito de mi conferencia impartida en el Cuarto Curso sobre Régimen de las Universidades Públicas (Universidad de Extremadura, octubre de 1997).

casa de prostitución; c) una borrachera; d) una universidad indígena; e) el suburbio de una ciudad...»

(Josep PLA, *El cuaderno gris*, cit. por la edición de Destino, Barcelona, 1994, pág. 295.)

## I. INTRODUCCIÓN. LOS OBJETIVOS DE ESTE TRABAJO

Es obligado, en un trabajo que se inicia con el amplio y ambicioso título que éste tiene, que se delimite muy estrictamente su objeto y que el interesado que consulta sus primeras líneas pueda leer en ellas lo que podrá encontrar y, también, lo que debe evitar buscar so pena de frustración inmisericorde. Las razones de esas ausencias, lo anticipo ya, se encuentran en que las fuerzas y conocimiento de quien lo suscribe no le han permitido caminar en otra dirección que la expresamente comprometida ni, además y sobre todo por los motivos que a continuación se indicarán, ha considerado conveniente emprender sendas diferentes a la que propone transitar.

Se pretende en este lugar comenzar mostrando una panorámica general de las posibilidades de intervención que el ordenamiento jurídico permite a las Comunidades Autónomas sobre las Universidades. Puede pensarse ante este inicio que esa tarea obligaría casi ineludiblemente a desvelar la otra cara de la moneda: las posibilidades de defensa que las Universidades tendrían frente a esa intervención y, a la vez, sus límites objetivos constituidos por las potestades que el mismo ordenamiento jurídico reserva al Estado e incluso a las Universidades. Sin embargo, no es ése el contenido principal que en este lugar podrá hallarse.

Y la razón para ello me parece muy comprensible: si se llevara al límite el planteamiento expuesto en el párrafo anterior se abocaría, en realidad, a la realización de una descripción general del régimen jurídico de las Universidades desde la perspectiva de las bases constitucionales de su derecho fundamental a la autonomía (ex art. 27.10 CE) y —también moviéndonos en el plano constitucional— del reparto competencial sobre la enseñanza universitaria entre el Estado y las CC.AA. En suma, algo difícilmente abarcable en un continente de la extensión que a éste se le va a dar, quizá más propio de un libro, o hasta de una tesis doctoral, que de la modesta aportación que aquí se encontrará.

Pero existen, además, otras razones más «racionales» al margen de la dificultad cuantitativa de la tarea. En realidad, creo que hay un

hecho que determina actualmente el interés del planteamiento que voy a adoptar, y es el reciente traspaso general de las Universidades a todas las CC.AA. una vez que se ha puesto en marcha la reforma estatutaria habida en marzo de 1994 (1) que siguió inmediatamente a los acuerdos autonómicos de febrero de 1992 (2). Ese es un fenómeno singular, absolutamente nuevo en la historia de nuestro país y que debe ser objeto de consideraciones en sí mismo, sin más desviaciones colaterales. Merece, insisto, una descripción de su régimen jurídico, una valoración del mismo, una reflexión también en torno a ciertos fenómenos normativos que se están produciendo una vez que hemos pasado a encontrarnos en esa etapa tan distinta, como decía, desde el punto de vista de la historia educativa de la enseñanza superior.

Si, en caso contrario, adoptara otro enfoque que incidiera sobremanera en el derecho fundamental a la autonomía de las Universidades bien que en relación solamente con las CC.AA., no estaría haciendo otra cosa que repetir planteamientos doctrinales anteriores —y muy meritorios (3)— en los que el diálogo entre la Universidad y

---

(1) Con anterioridad, habían sido traspasadas las Universidades a las llamadas CC.AA. de autonomía inicial amplia, únicas que disfrutaban de la competencia sobre enseñanza, y ello una vez que fue aprobada la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LORU, en adelante en este trabajo). Vid., así, los RR.DD. de transferencia de funciones y servicios a las CC.AA. del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia y Canarias en el libro de A. EMBID IRUJO y F. GURREA CASAMAYOR, *Legislación Universitaria. Normativa general y autonómica*, ed. Tecnos, 6.ª ed., Madrid, 1997. En el plano doctrinal remito sobre el tema a dos trabajos propios. El primero de ellos se publicó con ocasión de cumplirse el quinto año de la vigencia de los EE.AA. de las CC.AA. de autonomía inicial reducida y lleva por título *La ampliación de competencias educativas*, «Revista Jurídica de Navarra», 1987, y su contenido se orienta fundamentalmente en torno a la opción sobre reforma estatutaria o Ley Orgánica de Transferencia de competencias de las previstas en el artículo 150.2 CE, que entonces estaba de actualidad; más recientemente y después de la reforma estatutaria de marzo de 1994, puede verse mi trabajo *La transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza*, en la «Revista Jurídica de Castilla-La Mancha», 21, 1994, págs. 7 y ss. Las dos aportaciones son de pretensiones más generales que la de la consideración exclusiva de la competencia en materia de enseñanza universitaria, como su mismo título gráficamente muestra. En esos trabajos pueden leerse otras citas doctrinales, lo que me permite eludir las aquí con independencia de las que más adelante se proporcionarán.

(2) Cfr. sobre ellos S. MUÑOZ MACHADO, *Los pactos autonómicos de 1992. La ampliación de competencias y la reforma de los estatutos*, en esta REVISTA, 1992, págs. 85 y ss., y sobre su impacto en el ámbito de la enseñanza mi trabajo *La transferencia de competencias...*, págs. 31 y ss.

(3) Cfr., así, entre otros, a J. LEGUINA y L. ORTEGA, *Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria*, «REDA», 35, 1982; J. LEGUINA, *La autonomía universitaria en la jurisprudencia constitucional*, en «Boletín de Información Universitaria», núm. 1, ed. Consejo de Universidades, Madrid, diciembre de 1989; A. SÁNCHEZ BLANCO, *El derecho fundamental a la autonomía universitaria*, «RVAP», 22, 1988; F. de Borja LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, *La autonomía de las Universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*, ed. Civitas, Madrid, 1991; S. MUÑOZ MACHADO, «La intervención del Gobierno en la delimitación de la autonomía universitaria», en el volumen *Tercer Curso sobre Régimen de las Universidades Públicas*, ed. Universidad Politécnica de Madrid, 1997. Igualmente deberán tenerse en cuenta otros trabajos que se citan más adelante.

el Poder Público tenía exclusivamente como coprotagonista al Estado. Lo único que habría sucedido en el momento presente es una «sustitución» de la respectiva Comunidad Autónoma en el papel del Estado y ello no representaría, en realidad, ninguna variación, ni sustancial ni de las otras, en relación a la índole jurídica de los problemas planteados. Ningún cambio en cuanto a la problemática jurídica del control sobre la elaboración de los Estatutos, la homologación de los planes de estudio, el contenido de éstos, etc., por referirle así a cuestiones que han sido problemáticas en el pasado en relación al Estado y que lo siguen y seguirán siendo y con los mismos planteamientos jurídicos en el presente y en el futuro, ahora que el papel del Estado ha sido plenamente heredado por las Comunidades Autónomas (4).

No, no es una repetición del manido concepto de la autonomía universitaria y su extensión lo que quiero llevar a cabo aquí, al margen de su permanente interés, como bien demuestran los acontecimientos que actualmente se viven (5) y la misma constante presencia del concepto en la jurisprudencia del TC (6), sino que lo que preten-

---

(4) Esta referencia al futuro no quiere decir que no hayan existido ya problemas entre las Comunidades Autónomas y las Universidades en torno a diversas cuestiones como las enumeradas en el texto y que éstos vinieran reducidos exclusivamente a la relación entre el Estado y las Universidades. Al contrario, son ya frecuentes en la jurisprudencia ordinaria dichos conflictos e, incluso, han llegado al TC, como enseña, entre otras, la Sentencia 55/1989, de 23 de febrero, relativa a un control por parte de la Junta de Galicia de Estatutos Universitarios. Lo único que sucede es que en esta jurisprudencia se tratan solamente problemas relativos a CC.AA. de la «primera hornada» en el traspaso de competencias universitarias, lo que hace predecir que, una vez realizado el traspaso general, éstos serán más frecuentes en el futuro.

(5) Como prueba de lo que se indica en el texto podemos reparar en los actuales enfrentamientos entre la Administración Central Universitaria y la de algunas CC.AA. con diversos Rectores (bastantes), tal y como se evidencia por la consulta a los medios de comunicación. La creación de la Universidad de Elche (a la que luego me referiré en este trabajo) ha sido, más que la causa de estos sucesos, el pretexto final catalizador de posiciones encontradas que arrancan de bastante más atrás y que tienen distintos orígenes y explicaciones. Significativa en este proceso es la aparición del llamado «Manifiesto en favor de la Universidad Pública», suscrito por varios Rectores a principios de 1997, y la permanencia en los medios de comunicación de distintas noticias en las que, por ejemplo y entre otros temas, las competencias e intervención del Consejo de Universidades son cuestionadas. Cfr. así «El País» de 4 de marzo de 1997, con un llamativo titular: «Los rectores acusan a la Administración de cercenar la autonomía universitaria». En el marco de todo ello, el Consejo de Educación y Juventud de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que acoge este encuentro —D. Luis Miguel Vázquez de Miguel—, manifiesta una forma de hacer política universitaria respetuosa —según su opinión— de la autonomía universitaria (en contraste para el autor del artículo con lo sucedido en el caso de la Universidad de Elche) en su artículo titulado *La autonomía universitaria*, también en «El País» de 29 de abril de 1997.

(6) Entre las últimas sentencias aparecidas en las que el análisis sobre el concepto de autonomía universitaria es decisivo para la resolución del asunto controvertido, debe citarse la 75/1997, de 21 de abril, que resuelve el recurso de amparo interpuesto por la Universidad de Valencia contra una Sentencia de la extinta Audiencia Territorial de Valencia en relación al viejo y enconado contencioso en aquella Comunidad de la denominación de

do exclusivamente es poner el acento sobre problemas específicos aparecidos en torno al mismo hecho de la asunción por parte de las CC.AA. de sus competencias universitarias y el comienzo de una actuación con signos de «autonomía», de voluntad propia en la configuración de una política universitaria.

Porque, en realidad, el mismo hecho de que el Estado «pierda» su poder directo sobre las Universidades —exceptuando a la Universidad a Distancia y a la Internacional Menéndez y Pelayo (7)— es algo ciertamente importante tanto desde el punto de vista de la configuración general de la enseñanza en nuestro país como, también, de la permanente reacomodación de papeles entre el Estado y las CC.AA., que es el signo distintivo de la dificultosa construcción del Estado de las Autonomías que vivimos (8). Ese hecho obliga a una sistematización de las respectivas posiciones a partir de los traspasos generalizados de Universidades habidos entre 1995 y 1996 (9), y también induce a reflexionar sobre múltiples cuestiones; por ejemplo, sobre el papel de un órgano de coordinación nacional como es el Consejo de Universidades y hasta sobre los modos de legislar en el futuro sobre la Universidad en el marco de un sistema normativo que otorga al Estado las principales competencias normativas pero sitúa lejos de él el «objeto» de su legislación, las Universidades.

---

la lengua oficial o de trabajo de la Universidad como catalana o valenciana y que ha tenido ya en el pasado otros ejemplos. Sobre ello me remito a mi trabajo *La autonomía universitaria: límites y posibilidades a través de la reciente jurisprudencia constitucional y ordinaria*, «Autonomías», 17, 1993, págs. 9 y ss., donde, entre otras, analizo la muy importante Sentencia 130/1991, de 6 de junio, ponente D. Franciso Tomás y Valiente.

(7) Universidades que siguen dependiendo del Estado en virtud de las reservas específicas que para ellas existen en las disposiciones adicionales primera y segunda, respectivamente, de la LORU.

(8) En modo alguno debe considerarse baladí el paso general de las Universidades desde el Estado a las CC.AA. Una buena muestra de ello desde el punto de vista del personal lo constituyen las cifras que aparecen en el Boletín Estadístico del Registro Central de Personal editado por el MAP en julio de 1996. En esta publicación el personal dependiente de las Universidades equivale al 4,1 por 100 del personal al servicio del sector público, con un total de 83.564 personas. Es resaltable, además, que en este Boletín se diferencia al personal público en cuatro grandes grupos: la Administración Pública Estatal (dentro de la que se incluyen la Administración General, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, las Fuerzas Armadas, la Administración de Justicia y los Entes Públicos), la Administración de las CC.AA., la Administración Local y las Universidades, lo que da una idea de la «autonomía» e independencia —correspondiente con sus bases constitucionales— con que se considera a las Universidades desde este instrumento relativo a la política en materia de personal.

(9) Vid. los RR.DD. de traspaso de Universidades a las CC.AA. de autonomía inicial restringida en el libro ya citado *Legislación Universitaria...* (6.ª ed.). Con ello, todas las CC.AA. gestionan ya la enseñanza universitaria «presencial» (digamos con el adjetivo que ha hecho extrañamente fortuna entre nosotros) en su territorio. Sólo la Comunidad Foral de Navarra no tuvo RD de traspaso por el hecho determinante de que era la Universidad de Zaragoza de la que dependían los centros universitarios que estaban en esa Comunidad y de la que se desgajaron para integrarse en la Universidad Pública de Navarra, creada por Ley Foral 8/1987, de 21 de abril. Vid., así, el RD 242/1990, de 5 de octubre, por el que se desvinculan de la Universidad de Zaragoza enseñanzas universitarias que se imparten en Pamplona.

Este proceso de asunción generalizada de competencias por parte de todas las CC.AA. ha ido, curiosamente, unido —y va todavía unido— a una tendencia a la creación de Universidades por parte de esas CC.AA. francamente inusitada, por lo cuantitativo, en la historia de la Universidad española (10). Las razones pueden ser muy variadas, siendo probablemente la principal la de la gran afluencia de alumnos a las Universidades (en justa correspondencia con la «explosión» demográfica de los años sesenta y setenta), lo que configura instituciones difícilmente gobernables y en escasa medida eficaces desde el punto de vista docente e investigador, al menos en líneas generales. Esa explicación va unida en algunas ocasiones a la creencia en el papel de equilibrio desde la perspectiva de la ordenación del territorio que puede tener la creación de Universidades (11). Naturalmente que esa creación de Universidades por parte de las CC.AA. les obliga a esfuerzos financieros suplementarios y esto, paralelamente, incrementa su «interés» en la enseñanza universitaria y, podemos pensar, también su voluntad en incidir sustantivamente en ella. Dejemos para más adelante las reflexiones acerca de los modos mediante los que ello puede desarrollarse.

Curiosamente y en clara confrontación con todo lo anterior, hasta el momento el papel de las CC.AA. en relación a las Universidades no ha preocupado en demasía a la doctrina (12), que se ha mostrado

---

(10) Las referencias sobre creación de Universidades por parte del Estado y de las CC.AA. después de la LORU otra vez en el libro *Legislación Universitaria*. También vid. en ese libro, en nota al artículo 5.º de la LORU, las normas de creación de las Universidades posteriores a la Ley de Ordenación Universitaria de 29 de julio de 1943. La comparación es ilustrativa de un fenómeno de crecimiento geométrico universitario (por no entrar en otras consideraciones evidentes, como la del número de alumnos, profesores, presupuesto, etcétera) que debe destacarse ahora sin más comentario que el del papel relevante de las CC.AA. en ese proceso una vez que han asumido las competencias en materia universitaria.

(11) Por eso algunos EE.AA. en su primera redacción atribuyeron, aun sin tener competencias sobre la materia, alguna intervención a las CC.AA. en la localización de centros universitarios. Vid., así, el artículo 41 del EAR. en su redacción de 1982, que atribuía a la Comunidad Autónoma aragonesa la procura en «la creación de centros en todas las provincias con pleno respeto a la autonomía universitaria». Sobre el texto, vid. el comentario de J. PEMÁN GAVÍN en el libro *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón* (dir. J. BERMEO VERA), ed. IEAL, Madrid, 1985. Igualmente, vid. alguna referencia a la proposición por la Región al Estado de creación de centros educativos (no sólo, por tanto, universitarios) en el EACM en su redacción original, artículo 37.2. Curiosamente, sin embargo, ni Aragón ni Castilla-La Mancha han creado ninguna Universidad en el corto tiempo en que han disfrutado de sus competencias en esta materia ni, según mis noticias, se disponen a crearla.

(12) Como muestra bien significativa de lo que se indica en el texto, no se contienen menciones a la problemática de las competencias de las CC.AA. en los importantes libros de J. M. SOUVIRÓN MORENILLA, *La Universidad española. Claves de su definición y régimen jurídico institucional*, ed. Universidad de Valladolid, Valladolid, 1988, y de J. M. TARDÍO PATO, *El Derecho de las Universidades Públicas españolas*, 2 vols., ed. PPU, Barcelona, 1994. Tampoco existen ese tipo de menciones o tratamientos en el trabajo —de otro evidente tenor pero, en todo caso, de amplia ambición de abordar con profundidad la problemática

proclive a planteamientos de aparente más fuste teórico como los que se deducían de la configuración de la autonomía universitaria como un derecho fundamental y su consiguiente extensión. Esta dedicación preferente puede tener también su fundamento en un hecho ciertamente paradójico sucedido en el ámbito de la jurisprudencia constitucional: planteado por el Gobierno vasco el recurso de inconstitucionalidad contra la LORU de una forma predominantemente competencial, confrontando la competencia estatutaria *ex* artículo 16 EPV con las decisiones de la LORU, el TC lleva, sin embargo, el peso fundamental del debate en torno al concepto y extensión de la autonomía universitaria como derecho fundamental, lo que, por un lado, devalúa la intención inicial del recurrente y, además y en su resultado final, sirve para limitar las pretensiones de las CC.AA. no sólo desde el ángulo de las competencias estatales —que era su queja básica frente a la LORU—, sino también de las que corresponderían a la Universidad en función de ese derecho fundamental (13) y que resultan interpretadas, además, en un sentido claramente ampliatorio por la Sentencia 26/1987, de 27 de febrero (14).

Pues bien, y al margen de las explicaciones o intuiciones anteriores, lo que podemos observar es que en la doctrina existente puede encontrarse una marcada uniformidad en el tratamiento y juicio acerca de las competencias de las CC.AA. Sin excepciones, esas com-

---

universitaria— de A. OLLERO TASSARA, *La Universidad en lista de espera*, que constituye el «Estudio introductorio» al vol. 3, 1996, de la «Revista del Instituto de Estudios Económicos» dedicada monográficamente, bajo el título *La hora de la Universidad española*, a la Universidad. Por el contrario, pueden mencionarse trabajos dedicados al reparto competencial entre Estado y CC.AA. entre los aparecidos en el marco de cursos semejantes a éste. Cfr., así, a J. REYNES VIVES, «Comunidades Autónomas y competencias sobre las Universidades. Una visión de conjunto», en las págs. 435 y ss. del volumen *Ponencias del I Seminario sobre Aspectos Jurídicos de la Gestión Universitaria*, ed. Universidad de Castilla-La Mancha, Ciudad Real, 1994. Igual, vid. M. VIVES CRUELLES, M. LÓPEZ MARTOS y E. RIBERA GARIJO, «Los límites de la legislación de las Comunidades Autónomas en relación con las Universidades públicas», ponencia presentada al *II Seminario sobre Aspectos Jurídicos de la Gestión Universitaria*, Murcia, diciembre, 1996, ed. policopiada. Desde el punto de vista financiero, vid. el reciente libro de A. ARIAS, *El régimen económico y financiero de las Universidades*, ed. Complutense, Madrid, 1997, especialmente págs. 9 y ss. Debo referirme, finalmente, a mi trabajo *La transferencia de competencias...*, op. cit., *in totum*.

(13) Una buena prueba de lo que se indica en el texto sobre el paradójico resultado de esta Sentencia es que los tres votos particulares discrepantes sobre ella (los de los magistrados Díez Picazo el primero, Rubio Llorente y Díez Eimil el segundo, y Latorre Segura el tercero) versan, de una u otra forma, sobre el contenido de la autonomía universitaria pero en modo alguno sobre el reparto competencial entre Estado y CC.AA. o sobre las pretensiones del recurrente, el Gobierno vasco.

(14) Un comentario sobre esta Sentencia muy poco posterior a su aparición, en el que también se prestaba atención al tema de las competencias de las CC.AA. sobre las Universidades, es el de D. LOPERENA ROTA, *El marco de la autonomía universitaria tras la STC 26/1987, de 27 de febrero*, en la «RVAP», 21, 1988, págs. 24 y ss., especialmente crítico con las decisiones que se adoptan en torno a las potestades autonómicas, como luego se observará con la cita pertinente.

petencias son calificadas como poco significativas, casi inexistentes en el plano de lo normativo y, además, se constata que resultan reducidas a través del mecanismo interpretatorio de su extensión cuando interviene el TC en el juicio sobre la correspondiente normativa por cualquier título (recurso de inconstitucionalidad, cuestión de constitucionalidad, conflicto de competencia...) (15).

Pero así como realizamos las anteriores constataciones, también es fácilmente comprobable hoy que parece iniciarse una nueva etapa en cuanto a la intervención de las CC.AA. en el ámbito de la Universidad. Comienza, así, a surgir alguna normativa en ciertas CC.AA. en la que se manifiestan signos de un cierto «alejamiento» del modelo de Universidad configurado por la LORU y sus normas de desarrollo o, al menos, se intentan construir signos diferenciales que no pueden dejar de resaltarse. Obviamente, ese alejamiento o singularidad tiene lugar en determinados puntos marginales, no centrales de la institución, allí donde llegan presumiblemente las menguadas competencias autonómicas. En este trabajo prestaremos atención relevante a tres normas provenientes de las CC.AA. de Cataluña, Asturias y la Valenciana en donde se muestran esos rasgos distintivos que, en algún supuesto, han sido, incluso, considerados por algunos como contrarios a la autonomía universitaria y residenciados por ello ante el TC (16).

Naturalmente que esta normativa significativa en sí misma dará lugar, tras su análisis, al planteamiento final de algunas cuestiones mediante las que pretenderé indagar sobre el futuro de la problemática que nos habrá ocupado. Apunto aquí a modo de índice algunas de estas preguntas: ¿Son estas normas analizadas el comienzo de una nueva etapa marcada por los intentos de las CC.AA. de determinar normativamente mayores ámbitos en cuanto al funcionamiento de sus respectivas Universidades? ¿Se preocuparán también las

---

(15) Cfr. LOPERENA ROTA, *op. cit.*, que indica «no resulta tendencioso afirmar, por tanto, que la autonomía de las Comunidades Autónomas es muy exigua en esta materia, comprimida como está entre la legislación estatal y la autonomía de las universidades» (pág. 26). Igual se manifiesta I. LASAGABASTER, *Enseñanza y Estado de las autonomías*, «Autonomías», 17, 1993, págs. 38 y ss., de quien son las siguientes afirmaciones: «Las Comunidades Autónomas aprueban los estatutos de la universidad, el nombramiento del rector, los componentes del Consejo Social, la participación en el Consejo de Universidades, las tasas, en las condiciones antes señaladas, el régimen del profesorado aunque el margen es muy estrecho, y la competencia fundamental, que es la determinación por los parlamentos autonómicos del presupuesto asignado a la universidad. Esta última es la única verdadera competencia autonómica, la de pagar. En el resto, las Comunidades Autónomas son meros sujetos pasivos. Denominar la competencia autonómica en materia universitaria como plena, o de la enseñanza en toda su extensión, no deja de ser un sarcasmo» (pág. 40). En el mismo sentido y con referencias a la jurisprudencia restrictiva del TC, vid. CRUELLS y otros, *op. cit.*, pág. 39.

(16) Me refiero al recurso de inconstitucionalidad planteado por Diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso contra la creación de la Universidad de Elche.

CC.AA. más allá de sus competencias propias de influir en la Universidad mediante la promoción de los cambios de la normativa estatal? ¿Es pensable la modificación del modelo de la LORU, que es quien, realmente, determina la posición de las CC.AA., con la voluntad de la ampliación de las competencias de las CC.AA.?

Conforme a la enumeración de objetivos que ha aparecido en este punto, corresponde comenzar por un análisis —más bien un recordatorio— de los principios constitucionales y estatutarios acerca del reparto de competencias entre el Estado y las CC.AA. sobre las Universidades.

## II. EL REPARTO CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LAS UNIVERSIDADES DEBE SER ENTENDIDO DENTRO DEL PLANTEAMIENTO GENERAL DEL REPARTO DE COMPETENCIAS SOBRE LA ENSEÑANZA

La cuestión que ahora trato me llevará a realizar una mera síntesis de unas bases jurídicas bien conocidas, tal y como se ha indicado en el párrafo final del primer apartado de este trabajo. Pese a ese conocimiento generalizado, esas nociones deben insertarse en este lugar por evidentes razones de coherencia sistemática y también porque servirán de apoyo para ulteriores desarrollos.

Pues bien, con esos presupuestos, lo primero que debo indicar es que no aparece en la CE, ni tampoco en los EE.AA., identificada la Universidad como una «materia» (17) en torno a la cual se establezca un reparto de competencias, lo cual no quiere decir que no haya indicaciones sobre la Universidad en la Constitución. Al contrario, la Universidad es mencionada expresamente en la Constitución pero sólo para afirmar su derecho fundamental a la autonomía (ex art. 27.10 CE) (18), debiendo acudir, por tanto, a los planteamientos generales constitucionales sobre la enseñanza y a otros títulos competenciales relacionados con ella para poder cimentar el reparto de competencias entre Estado y CC.AA. en relación a la Universidad (enseñanza de nivel universitario). Lo que sucede es que ese reparto de competencias entre los poderes públicos territoriales resultará, curiosamente, matizado desde el punto de vista de su limitación en virtud de la afirmación del derecho fundamental a la autonomía uni-

---

(17) Tal y como sucede con la agricultura, la industria, la cultura, etc.

(18) En línea congruente con lo indicado en el texto, un Estatuto de Autonomía hablará del respeto a la *autonomía universitaria* en la política de ubicación de centros en todas las provincias de la Comunidad (art. 41 del EAr. en su redacción de 1982, ya mencionado antes a otros efectos).

versitaria, que se interpretará legal y, sobre todo, jurisprudencialmente como una reserva de competencias a favor de la Universidad en detrimento de las de los poderes públicos territoriales (19).

Es claro, entonces, que el artículo 149.1.30 CE resulta decisivo a estos efectos cuando atribuye al Estado la competencia para regular «las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia». El Estado tiene, pues, una competencia exclusiva en el ámbito de los títulos académicos y profesionales indicado y de establecimiento de legislación básica en el desarrollo del artículo 27 CE, lo que equivale a atribuir a las CC.AA. en este plano sólo competencias, cuando más, de desarrollo normativo y ejecución de esa legislación. En todo caso, debe tenerse en cuenta el significado de la presencia en los artículos 20 y 27 CE de determinados derechos fundamentales (libertad de cátedra, derecho a la educación, libertad de enseñanza) cuyo desarrollo debe ser emprendido por el Estado mediante Ley Orgánica (*ex art. 81.1 CE*).

Por otra parte, otros títulos competenciales constitucionales relacionados de una u otra forma con la enseñanza deben también ser mencionados aquí. Entre ellos el artículo 149.1.18 CE, que da al Estado competencia de establecimiento de legislación básica en el régimen jurídico de las Administraciones públicas y en el estatutario de sus funcionarios; también el artículo 149.1.15 CE, que atribuye al Estado el fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica, y, finalmente, el artículo 149.1.1 CE cuando atribuye al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Sin salirnos del artículo 149, no habría tampoco que olvidar otros apartados del mismo más alejados de nuestro objeto pero que tampoco pueden ser pasados por alto por el significado y efectos que en un momento determinado podrían tener. Estoy pensando, así, en el artículo 149.1.13 CE —bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (20)— o en el artículo 149.1.28 CE —defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental contra la exportación y la expoliación (21)—. El completo artículo 27 CE es,

---

(19) Lo advertiremos sobre todo cuando tratemos de la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

(20) Precepto que puede tener evidentes efectos en relación a una política presupuestaria, de inversión, de deuda, etc., en relación a la Universidad.

(21) Precepto que tiene que relacionarse necesariamente con los múltiples edificios

por otra parte, precepto de imprescindible y permanente referencia y no sólo en su apartado 10 (autonomía universitaria), sino también en los restantes, en donde están explícitas o implícitas muchas decisiones sobre el conjunto de la enseñanza (22).

Con estos presupuestos constitucionales no tiene excesiva importancia la utilización por los EE.AA. de las CC.AA. de autonomía inicial amplia de la expresión «competencia plena» para designar la titularidad específica de las CC.AA. afectadas (23), sino que, más bien y a pesar de ese adjetivo de significado tan equívoco, «plena», hay que fijarse en el completo marco competencial constitucional y estatutario para delimitar con propiedad las competencias de las CC.AA. que aparecen caracterizadas en cuanto a su nivel más alto posible por, en todo caso, el desarrollo y ejecución de la normativa estatal básica y teniendo en cuenta la permanente posibilidad de intervención estatal mediante Ley orgánica en la regulación de los derechos fundamentales presentes en el ámbito de la enseñanza (24).

También los EE.AA. de las CC.AA. de autonomía inicial reducida regulaban aparentemente la competencia en materia de enseñanza, si bien la efectividad de ésta debía entenderse supeditada a la previa reforma estatutaria o a la aparición de Leyes Orgánicas de transferencia *ex* artículo 150.2 CE. Como ya he mencionado con anterioridad, en algún Estatuto de autonomía de este tipo se otorgaba a la

---

destinados a la enseñanza o a la investigación y que son de propiedad de las Universidades pero que, al tiempo, tienen la naturaleza de bienes constitutivos del patrimonio histórico español (normalmente calificados como Bienes de Interés Cultural) en virtud de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español (ley que sigue, obviamente, las pautas de legislación anterior), lo que modula, evidentemente, el ámbito de la libertad de las Universidades derivada de esa titularidad.

(22) Piénsese, sin ir más lejos, en el apartado 8 del artículo 27, donde se atribuye a los poderes públicos la inspección y homologación del sistema educativo y que ha sido piedra basilar en la que el TC se ha apoyado en algunas ocasiones para defender determinadas intervenciones estatales fundamentadas en la existencia de «un sistema educativo nacional». Sobre el significado del artículo 27 como concreción minuciosa y difícilmente interpretable parcialmente en relación a sus distintos apartados de la voluntad del constituyente en torno a la enseñanza, vid. mi trabajo *Las libertades en la enseñanza*, ed. Tecnos, Madrid, 1983.

(23) En este punto sigo las págs. 11 y ss. de mi trabajo *La transferencia...*

(24) Transcribo el artículo 15 EC como muestra de lo que se dice en el texto: «Es de la competencia plena de la Generalidad la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen; de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1.º del artículo 149 de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.» Semejantes, aun con pequeñas variaciones terminológicas, son los artículos 31 EG y 19 EA, 35 EV y 34 ECan. Sólo el artículo 16 EPV tiene una fundamentación diferente dado que apela a la disposición adicional primera de la CE, lo que probablemente será origen de alguna pequeña diferencia en cuanto a sus competencias en materia de becas. Cfr. J. M. CASTELLS, *Análisis de la educación en el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, «RVAP», 11, 1985, págs. 189 y ss.

Comunidad Autónoma la posibilidad de intervención en la fijación de centros universitarios en su territorio (cfr. art. 41 EAr. en su redacción de 1982) (25).

Lo descrito hasta aquí corresponde a la primera fase estatutaria, podríamos denominarla así, que es seguida recientemente por acontecimientos significativos que, como indicaba en el apartado I de este trabajo, parecen abrir una nueva época en la intervención de las CC.AA. sobre las Universidades. Así, el 15 de marzo de 1994 y por una serie de LL.OO. se reforman los EE.AA. de las CC.AA. de autonomía inicial reducida para, entre otras finalidades, integrar plenamente en ellos la competencia en materia de enseñanza, que previamente ya había sido asumida por esas CC.AA. pero bajo la forma de Ley Orgánica de Transferencia mediante la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución (26). La reforma estatutaria de 1994 supondrá la integración en los EE.AA. afectados por ella de textos siempre idénticos en donde, mediante un artículo propio dividido en dos apartados, se centra la competencia autonómica en el desarrollo legislativo y ejecución de la normativa básica del Estado, huyéndose del adjetivo «plena» utilizado en los primeros EE.AA. (apartado primero) (27), y se añade también un apartado en relación a los primitivos textos en el que se obliga a las CC.AA. a prestar diversa información al Estado (28).

La reforma mencionada supone, pues, la configuración de unos textos normativos ligeramente distintos a los que atribuyeron la competencia en materia de enseñanza a las CC.AA. de autonomía inicial amplia. Singularmente es destacable el efecto de coordinación que se intenta conseguir obligando a las CC.AA. a proporcionar determinada información al Estado, prescripción que, por otra parte y

---

(25) Sobre el significado de estas menciones estatutarias, cfr. A. EMBID IRUJO, *La transferencia...*, págs. 13 y ss. Sobre la situación especial de Valencia y Canarias, vid. págs. 21 y ss.

(26) Sobre la misma, vid. A. EMBID IRUJO, *La transferencia...*, págs. 31 y ss. Recuérdese que esta LO tenía su origen en los acuerdos autonómicos de febrero de 1992, como se ha dicho en el apartado I de este trabajo.

(27) El texto utilizado es el siguiente: «Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.»

(28) El texto utilizado es el siguiente: «Para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades o desequilibrios que puedan producirse, la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional.»

al margen del significado nada desdeñable de su integración en el Estatuto de Autonomía, no me parece que otorgue una posición institucional distinta, de menor relevancia, a estas CC.AA. que ven reformado su Estatuto en 1994 en comparación con la posición de las que tuvieron competencias sobre enseñanza desde el primer momento, puesto que estas obligaciones de intercambio de información podrían entenderse comprendidas, incluso, en las normales relaciones interadministrativas previstas por el ordenamiento jurídico (29) y, además, ser condición imprescindible para el correcto ejercicio de las competencias estatales derivadas del artículo 27.8 CE relativas a la homologación del sistema educativo nacional (30).

Recientemente, dos CC.AA. conocen una nueva reforma estatutaria no limitada, como la de 1994, al aspecto competencial. Aragón y Castilla-La Mancha, así, ven reformados sus EE.AA. (31) para introducir nuevas competencias pero, sobre todo, para suprimir los efectos limitadores respecto a su funcionamiento institucional que habían representado los Pactos de la Moncloa de 31 de julio de 1981 y su reflejo en sus Estatutos originarios (32). Ello afecta en alguna medida a la competencia en materia de enseñanza. Al margen de algunos cambios de numeración insustanciales a nuestros efectos, se añade un nuevo apartado a la regulación estatutaria de la competencia en enseñanza en el que se hace referencia a la investigación y a la ubicación de centros universitarios en distintas provincias (Aragón) (33) o en la Región (Castilla-La Mancha) (34) que sigue la traza de los textos originales estatutarios de 1982 y que es especialmente destacable en este lugar por ser una prescripción entendible únicamente en relación al nivel universitario.

En un plano distinto al del análisis estatutario debe mencionarse la pronta transferencia efectiva de las Universidades a las CC.AA. que

---

(29) Y, por tanto, entenderse de alguna forma incluidas en las prescripciones de los artículos 5 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

(30) Recuerdo que la STC 26/1987 ha encontrado en este artículo 27.8 CE la fundamentación de importantes competencias estatales sobre el sistema educativo.

(31) La reforma aragonesa se realiza por la LO 5/1996, de 30 de diciembre. La castellano-manchega, mediante la LO 3/1997, de 3 de julio.

(32) Estoy pensando en la limitación de sesiones de los parlamentos, limitación del número de Consejeros de sus ejecutivos, imposibilidad de disolución del parlamento, etc., que fueron características distintivas de los Pactos mencionados en el texto.

(33) El artículo 36.3 EAr. dice ahora que: «En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma fomentará la investigación, especialmente la referida a materias o aspectos peculiares de Aragón y la creación de centros universitarios en las tres provincias.»

(34) Con palabras muy semejantes al texto aragonés, el artículo 37.3 del ECM dice que «en el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma fomentará la investigación, especialmente la referida a materias o aspectos peculiares de Castilla-La Mancha, y la creación de centros universitarios en la región».

siguió a esta reforma estatutaria y que hace que en este momento todas las Universidades dependan ya de las CC.AA. (35), mientras que la transferencia de los bienes y servicios correspondientes a los niveles no universitarios no se ha producido todavía (36).

En todo caso debe notarse, por último, la limitación del análisis constitucional y estatutario para el completo conocimiento de las competencias de las CC.AA. (y del Estado, y de las Universidades) sobre la enseñanza. Hemos, sí, proporcionado los elementos básicos, imprescindibles, para la comprensión del ordenamiento jurídico correspondiente, pero nos encontramos solamente en los inicios de ese saber. Es necesario avanzar un poco más y pasar, entonces, mediante el estudio de la LORU —que es la norma donde se concentra la normativa básica y orgánica estatal sobre el nivel universitario— a observar, realmente, en qué consisten las competencias de las CC.AA. sobre la Universidad, observación que será radicalmente enriquecida por el examen de la jurisprudencia constitucional recaída sobre el particular. Ese será el objeto del siguiente apartado de este trabajo.

### III. EL MODELO DE LA LEY ORGÁNICA DE REFORMA UNIVERSITARIA. LA DÉBIL POSICIÓN INICIAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS VIENE ACRECENTADA POR LA INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el presente apartado voy a estudiar, pues, las decisiones fundamentales sobre las competencias de las CC.AA. en la LORU (37). Con ello se podrá observar lo estrictamente limitado, en principio, de las mismas —1—, haciéndose esa limitación más ostensible cuando se analice la jurisprudencia constitucional relevante sobre la materia —2—. Concluiré el apartado con una breve mención al contenido de los RR.DD. de transferencia de servicios de las Universidades a las CC.AA. —3—.

---

(35) Reitero mi remisión al libro *Legislación Universitaria*, en cuanto a las referencias normativas correspondientes.

(36) Los medios de comunicación informan de la posibilidad de que esta transferencia lleve fecha de 1 de enero de 1998. Ese adelantamiento de la transferencia universitaria respecto a la de niveles no universitarios podría hacer que alguien recordara el viejo refrán que se refiere a «empezar la casa por el tejado». No creo, en todo caso, que ello determine disfunciones específicas del funcionamiento de la enseñanza en esas CC.AA. dada, por una parte, la singularidad del nivel universitario con la autonomía universitaria como paradigma, y el proceso actual de reforma de la enseñanza primaria y secundaria (consecuencia de la aplicación de la LOGSE) que estimula a la prudencia en el proceso de transferencia a fin de evitar errores organizativos y de financiación difícilmente reparables.

(37) Dejaré inicialmente fuera de consideración las competencias contenidas en sus normas de desarrollo, con independencia de que cuando se estudie la jurisprudencia constitucional habré de referirme necesariamente a algún desarrollo reglamentario de la LORU en virtud del pronunciamiento específico por el TC.

1. *La paradoja de las limitaciones competenciales de las Comunidades Autónomas en una ley de presentación formal autonomista*

El examen de la LORU desde la perspectiva que nos interesa nos permite comprobar una curiosa paradoja: la LORU es una Ley de presentación formal evidentemente autonomista, mientras que su regulación material no lo es en la misma medida. Efectivamente: en el marco de un sistema universitario que todavía no había sido transferido a las CC.AA. y en el que, además, no podría tener esa transferencia a corto plazo a la mayor parte de las CC.AA. dada la redacción que en la fecha de aprobación de la LORU (1983) tenían los EE.AA., la LORU parte de la «normalidad» y «habitualidad» en el ejercicio de las competencias sobre la Universidad por parte de las CC.AA. y así podemos leer en ella multitud de atribuciones competenciales a las CC.AA. como que, por ejemplo, coordinan las Universidades de su territorio (art. 3.3), crean por Ley Universidades (art. 5.1) y aprueban Estatutos (art. 12.1), por referirme a cuestiones altamente significativas y reguladas en los primeros preceptos de la Ley. Naturalmente que la disp. final 2.ª de la Ley se preocupa de aclarar que las CC.AA. «que hubieran accedido a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, asumirán las competencias previstas en esta Ley en los términos fijados por sus Estatutos de Autonomía», lo que equivale a decir que esa asunción operará efectivamente cuando se reformen esos Estatutos o tenga lugar la aparición de las Leyes Orgánicas de Transferencia a que se refiere el artículo 150.2 CE. Por ello añade la LORU que «en tanto no tenga lugar dicha asunción de competencias, las Cortes Generales y el Gobierno mantendrán las que la presente Ley atribuye, respectivamente, a la Asamblea Legislativa y al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma», con lo que el significado formal autonomista a que me refería queda limitado a lo que constitucionalmente era posible en aquellos momentos.

Esta presentación formal autonomista es, como decía, realmente paradójica y cuando se observa el tipo de competencias, tan menguadas, que se atribuyen en la LORU a las CC.AA. sobre las Universidades surge la extrañeza ante la flagrante contradicción producida entre la apariencia formal y la regulación de fondo.

En efecto: las competencias de las CC.AA. sobre las Universidades —hoy, obviamente, de todas las CC.AA. y no sólo de una parte de ellas, como sucedía en el momento de aparición de la Ley tratada— son en la LORU, y al margen de las ya especificadas en el párrafo inicial de este apartado, las de autorizar el comienzo de las actividades

de las Universidades (art. 5.4), cooperar mediante su actividad normativa en la formación del régimen jurídico aplicable a las Universidades (art. 6), acordar la creación y supresión de facultades y otros centros con el informe previo del Consejo de Universidades (arts. 9.2 y 10.2), adscribir centros docentes de enseñanza superior a las Universidades públicas (art. 10.3), regular la organización y funcionamiento de los Consejos Sociales mediante Ley y nombrar al Presidente de los mismos (art. 14), nombrar al Rector elegido por el Claustro (art. 18.2), realizar en unión del Estado una política de becas, ayudas y créditos a los estudiantes y la exención total o parcial del pago de tasas académicas (art. 26.3), dictar normas de desarrollo sobre el régimen jurídico del profesorado y del personal de administración y servicios (arts. 44.1 y 49.3), fijar la subvención anual a las universidades y autorizar las operaciones de crédito así como las transferencias de gastos de capital (arts. 54.3 y 55.3), reconocer a las Universidades privadas (art. 58.1), establecer convenios con la UNED (disp. adic. 1.<sup>a</sup>) y participar en los conciertos singulares que dentro del régimen de conciertos entre las Universidades y las Instituciones Sanitarias se suscriban según las bases generales fijadas por el Gobierno (disp. adic. 6.<sup>a</sup>).

Es decir, si se observa detenidamente la enumeración anterior se puede constatar cómo muchas competencias se traducen en actos puramente debidos, en donde no cabe la mínima discrecionalidad y, por tanto, autonomía de las CC.AA. (38); otras aparecen subordinadas en gran medida a la actitud y actividad prevalente del Estado (39), e, igualmente, se pueden detectar también ausencias en cuestiones realmente capitales para el gobierno y la funcionalidad de las Universidades como sería todo lo atinente al régimen jurídico de los órganos universitarios, los planes de estudio o una determinación mínimamente significativa y fuera de la proclamación formal sobre el régimen jurídico del profesorado funcionario o del resto del profesorado contratado.

Con la mención a la ausencia de regulación en torno a las anteriores cuestiones no estoy realizando, obviamente, una crítica a la

---

(38) Por ejemplo, la competencia de nombramiento del Rector es de ejercicio puramente debido porque si el procedimiento ha sido conducido con regularidad no cabe otra cosa que el órgano competente de la Comunidad Autónoma realice el nombramiento de la persona elegida por la comunidad universitaria.

(39) Por ejemplo, la competencia de cooperación en la creación del régimen jurídico de las Universidades, cuya extensión real necesita de la lectura completa de las restantes competencias autonómicas sobre las Universidades, obviamente. Igualmente, la de desarrollo de la legislación relativa al personal universitario (art. 44 LORU), que, además y como veremos más adelante, resulta en realidad reducida a la nada por la interpretación llevada a cabo por el TC.

LORU sino que, simplemente, resalto la evidente contradicción que la misma lleva en sí por una decisión consciente —y constitucionalmente juzgada apropiada por el TC, desde luego— de configurar limitativamente la actividad de las CC.AA. Es obvio que en muchos casos las ausencias de menciones o la forma de redacción de las competencias de las CC.AA. se explican por las reservas constitucionales competenciales para el Estado o, sobre todo, por la mención también constitucional a la autonomía universitaria, tal y como, además, ha sido interpretada expansivamente por el TC. En otras ocasiones, no cabe duda de que el legislador —sobre todo en el ámbito propio que corresponde al legislador de lo básico— podría haber realizado un distinto tipo de distribución competencial si hubiera tenido una idea diversa, más «autonomista», acerca del reparto territorial de poder sobre las Universidades. Pero lo que tenemos que notar a continuación es que esta regulación legal es sólo el primer hito de la consideración del régimen jurídico que nos corresponde estudiar y que la intervención del TC, cuando se ha producido, no ha operado normalmente para ampliar el papel de las CC.AA., sino para reducirlo en favor tanto del Estado como de las propias Universidades. Veamos esto en el siguiente apartado.

## 2. *La intervención del Tribunal Constitucional acrecienta el ámbito competencial del Estado y de las Universidades*

El TC interviene en la materia que tratamos desde su primera sentencia sustantiva en materia de Universidades, la 26/1987, que antes llamé sentencia «fundacional» y de la que resalté otra cierta contradicción: la de que habiéndose producido en el marco de un recurso de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno de una Comunidad Autónoma que reprochaba a la LORU su excesiva reserva de competencias en favor del Estado, en detrimento de las de la Comunidad Autónoma recurrente y también de las propias de la autonomía universitaria, había dado lugar sobre todo a una ampliación de competencias de la Universidad (40) en razón de la interpretación de la mención constitucional a la autonomía de las Universidades, entendida como un derecho fundamental con su régimen jurídico-constitucional correspondiente. Tras ella existen otras varias Sentencias en las que se tratan cuestiones competenciales, interesándome específicamente ahora sólo las siguientes: la 146/1989, de 21 de sep-

---

(40) Dejando las de las CC.AA. tal y como se encontraban en la LORU recurrida.

tiembre (41); la 106/1990, de 6 de junio (42); la 235/1991, de 12 de diciembre (43), y la 131/1996, de 11 de julio (44).

Pese a esta enumeración jurisprudencial, he de indicar que no pretendo realizar un análisis a fondo y específico de estas Sentencias ni del resto de la jurisprudencia constitucional sobre la Universidad desde el punto de vista de la distribución competencial, sino, solamente, mostrar las líneas generales de la misma, las ideas-fuerza de las que parte el Tribunal para operar en esta difícil materia y alcanzar las correspondientes conclusiones.

Con esos presupuestos, creo que habría que comenzar por sentar algunas precisiones fundamentales acerca del juicio que merece al TC el marco competencial de referencia de las CC.AA. (A) y su misma presencia en el proceso constitucional (B), para seguir con el examen de algunos puntos significativos de esta jurisprudencia donde bien a las claras resalta el papel del TC como refrendador de la validez de la norma y hasta en algunos casos, si cabe, su posición más decidida que la de la norma a favor de las competencias del Estado (C). Concluiré con un breve recuerdo, útil sobre todo como información inicial a problemática más ampliamente desarrollada en el siguiente apartado, a la cuestión de la creación de Universidades por parte de las CC.AA. (D).

A) *Los preceptos constitucionales donde leer las competencias del Estado y de las CC.AA.*

Parece claro que en un juicio de corte exclusivamente «jurídico» acerca de las competencias de las CC.AA., un elemento esencial deba

---

(41) Que resuelve el conflicto positivo de competencia formulado por el Gobierno vasco en relación al RD 1888/1984, de 26 de septiembre, por el que se regulan los concursos para la provisión de plazas de los Cuerpos Docentes Universitarios.

(42) Que resuelve las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en relación con la Ley del Parlamento canario 5/1989, de 4 de mayo, de reorganización universitaria de Canarias. Es, por tanto, la única de las Sentencias que comento en la que la norma cuestionada es de una Comunidad Autónoma, y la contradicción de la misma se plantea con la autonomía universitaria y no con la competencia del Estado. La funcionalidad específica de su utilización en este lugar, ciertamente un poco alejada de la línea presente en el resto de las Sentencias, podrá entenderse mejor cuando en el apartado IV de este trabajo se examine una norma autonómica ahora sometida al juicio del TC, y en donde la doctrina sentada por la Sentencia ahora anotada será en su día pieza decisiva del razonamiento.

(43) Que resuelve los conflictos positivos de competencia promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno vasco en relación con el RD 898/1985, de 30 de abril, sobre régimen del profesorado universitario.

(44) Sentencia que resuelve el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación a varios preceptos del RD 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios.

ser el del marco constitucional al que atenerse. En la STC 26/1987, el TC se negó a llevar a cabo una especificación cerrada del mismo (vid. FJ 5.º) porque no era preciso, según él, señalarlo con detenimiento, si bien el Tribunal se preocupó de realizar una afirmación difícilmente cuestionable en el plano de lo jurídico aun con una funcionalidad dirigida, evidentemente, en el mismo sentido final defensor de las competencias del Estado que impregna su sentencia. Dice el Tribunal, así, que «no hay más límites a tal competencia [la del Estado] que las que la Constitución y, en su desarrollo, los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas, a las que hay que añadir, por lo que a las Universidades se refiere, las competencias inherentes a su autonomía reconocida en el artículo 27.10» (FJ 5.º, al final).

Sin embargo, en la reciente STC 131/1996, el Tribunal no ha tenido inconveniente en realizar una enumeración de los títulos competenciales utilizables. Entre ellos, la posición preferente para fundamentar las competencias del Estado corresponde al artículo 149.1.30 CE (45), en el que la referencia al artículo 27 CE le da ocasión al TC, igualmente, para repasar sus diversos apartados que pueden abrir posibilidades de actuación al Estado. Igualmente, el TC cita en esta sentencia el valor del artículo 149.1 CE en sus apartados 1, 15 y 18. En todo caso, ese conjunto normativo que acabamos de recordar y al que igualmente apelé en el inicio de este trabajo, se cite o no expresamente, debe servir para que el TC pueda, en el caso concreto, exigir a la LORU «que respete en su triple dimensión el reparto de competencias que constitucionalmente corresponden: a la Universidad en razón de su autonomía, al País Vasco en virtud del artículo 16 de su Estatuto y al Estado» (STC 26/1987, FJ 5.º, al principio).

- B) *La posición de las CC.AA. en el proceso constitucional. El hipotético cambio de papeles en el futuro entre el Estado y las CC.AA. en relación a la defensa de la autonomía universitaria.*

En cuanto a la presencia de las CC.AA. en el proceso constitucional y la funcionalidad de la misma, el TC deja bien sentado que la Comunidad Autónoma puede, fundamentalmente, defender sus pro-

---

(45) Que serviría en el pleito correspondiente para defender las normas básicas contenidas relativas al profesorado, a la viabilidad económico-financiera de las nuevas Universidades y a la calidad de las instalaciones universitarias.

pias competencias, lo que no impide que en el marco de un recurso de inconstitucionalidad defienda también las propias de la Universidad (STC 26/1987, FJ 1.º), mientras que esto le está vedado hacerlo en el conflicto de competencias, donde sólo puede personarse ante el TC para defender las suyas propias (STC 235/1991, FJ 1.º). Esas afirmaciones, enteramente congruentes, creo, con lo que las dos técnicas nombradas de acceso a la jurisdicción constitucional representan en su formulación legal, servirán en la STC 26/1987 para dar un giro de casi ciento ochenta grados en relación a las peticiones sustantivas del Gobierno vasco, formulador del recurso de inconstitucionalidad —centradas en verdad en la reivindicación para sí de competencias atribuidas al Estado en la LORU—, mientras que en la STC 235/1991, recaída en conflicto de competencias formulado por los Ejecutivos vasco y catalán, la Universidad quedará fuera de cualquier consideración, transcurriendo entonces el debate, exclusivamente, entre las CC.AA. recurrentes y las competencias estatales.

Desde los parámetros actuales, en los que se da una problemática normalmente referida a la pugna entre CC.AA. y Universidades, sorprenden estos primeros planteamientos de los pleitos constitucionales tan alejados de lo que en este momento podríamos pensar que puede suceder. A la sorpresa se une inmediatamente la reflexión acerca de que, muy probablemente, esa posición en el proceso constitucional de la Comunidad Autónoma defensora de la autonomía universitaria frente al Estado muy difícilmente podrá repetirse en el futuro, excepto, obviamente, en el caso de aparición de una nueva legislación orgánica estatal que una Comunidad juzgara atentatoria de la autonomía universitaria (46). Quizá, incluso, lo que pueda suceder sea justamente lo contrario: la intervención del Estado ante el TC compareciendo como recurrente, defendiendo la autonomía universitaria frente a las posibles extralimitaciones de una Comunidad Autónoma. Al menos esto es lo que hemos podido observar en el pasado en otro plano del frente autonómico, el de la autonomía municipal, con un Estado impugnador de medidas autonómicas que cercenaban la autonomía municipal introduciendo la posibilidad de suspensión de instrumentos urbanísticos locales (47), y no hay nin-

---

(46) Y, muy probablemente también, de sus propias competencias. A las dificultades, no obstante, de elaboración de legislación estatal en el plano universitario, con unas Universidades dependientes enteramente de las CC.AA., dedicaré el apartado V de este trabajo.

(47) Existen diversas Sentencias del TC —259/1988, entre otras— en las que es dable observar ese reparto de papeles. Naturalmente que cuando el Estado reacciona contra la actuación de las CC.AA. está en muchas ocasiones no solamente defendiendo la autonomía municipal sino, al tiempo, reivindicando su propia competencia para, en todo caso, adoptar medidas como las que la Comunidad Autónoma controvertida ha acordado.

gún motivo para pensar que no pueda suceder igualmente así en nuestro tema (48).

- C) *Algunas cuestiones significativas en la jurisprudencia constitucional. La práctica inexistencia de competencias autonómicas sobre el profesorado y los criterios justificativos de la intervención del legislador de lo básico.*

Me refiero ahora a algunas cuestiones de fondo tratadas por esta jurisprudencia constitucional y que me resultan especialmente atractivas por desarrollarse plenamente en la línea indicada, siendo, incluso, elementos basilares de la misma. Trataré, así, del desarrollo de la jurisprudencia constitucional sobre la competencia de regulación del régimen jurídico del profesorado universitario (a) y de los criterios utilizados por el TC para justificar el contenido de la legislación básica del Estado (b).

- a) *La competencia sobre el régimen jurídico del profesorado: el olvido de las previsiones del artículo 44.1 LORU.*

El juicio del TC sobre el régimen jurídico del profesorado universitario es singularmente interesante a los efectos que nos ocupan. Recuerdo que el artículo 44.1 LORU da una inequívoca posibilidad de intervención a las CC.AA. en esa materia cuando se refiere a «las disposiciones de desarrollo de ésta [la legislación estatal de funcionarios] que elaboren las Comunidades Autónomas» (49). Pues bien, la interpretación que sucesivamente irá realizando el TC a lo largo de varios pronunciamientos niega cualquier posibilidad de aplicación de este artículo en lo que él, realmente, preceptúa, y ello sin que en ningún momento se haya llevado a cabo por el TC un pronunciamiento de inconstitucionalidad, obviamente, ni tampoco meramente interpretativo del mismo (50).

---

(48) La cuestión es, obviamente, muy compleja y en la misma se mueven consideraciones distintas de las puramente jurídicas. En todo caso, merece la pena dejar constancia de una intuición que muy probablemente podrá, en función de las circunstancias políticas, confirmarse en el futuro.

(49) El texto completo del precepto citado es el siguiente: «El profesorado universitario se regirá por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo, por la legislación de funcionarios que le sea de aplicación y, en su caso, por las disposiciones de desarrollo de ésta que elaboren las Comunidades Autónomas, y por los Estatutos de su Universidad.»

(50) Interpretación que siempre equivale, en el fondo, a señalar una cierta forma «inconstitucional» de entendimiento del precepto controvertido.

El camino comienza de forma tímida con la afirmación de la STC 26/1987 del carácter de «funcionarios interuniversitarios o comunicables» de los miembros de los cuerpos docentes universitarios, lo que se traducía, en palabras del TC, en que, entonces, «era inherente la existencia de un régimen uniforme de acceso y selección del profesorado en todas las Universidades (FJ 12.3), lo que equivalía, obviamente, a negar las posibilidades de intervención normativa de las CC.AA.

Lo que en esta Sentencia va a ir referido solamente a los procesos de acceso y selección (dos palabras utilizadas por el TC pero que, en realidad, significan lo mismo), se incrementará en la sucesiva jurisprudencia del TC en la línea de supresión del papel normativo de las CC.AA. Así, en la STC 146/1989 se reiterará la anterior doctrina en relación a una norma de provisión de plazas de los Cuerpos docentes universitarios (el RD 1888/1984), no encontrando el TC ningún inconveniente en el minucioso detalle «propio de una norma reglamentaria» con que opera el texto estatal citado y dada la competencia exclusiva estatal para su elaboración.

Un paso decisivo se da en la STC 235/1991, donde el TC, en relación a un texto donde se regula el estatuto del profesorado (el RD 898/1985), sienta doctrina referida no ya sólo al acceso del profesorado, sino a su completo régimen jurídico. Dirá el alto Tribunal, así, que el carácter de funcionarios estatales (nótese que, terminológicamente, los profesores ya son algo más que «comunicables», siendo apropiado para el TC el término «estatales» por puro descarte, pues no dependen de las CC.AA. ni tampoco de las Universidades) de los profesores les hace inmunes al esquema de aplicación del artículo 149.1.18 CE, o sea, a unas bases fijadas por el Estado y a un posible desarrollo realizado por las CC.AA., puesto que esta dicotomía bases-desarrollo sirve exclusivamente para los funcionarios de las CC.AA. Como se trata de funcionarios estatales, la competencia exclusiva para la regulación de su régimen jurídico pertenece al Estado, «con el límite, claro está, de la autonomía universitaria» (FJ 2.º).

Todo ello, obviamente, si la regulación se pretende apoyar en el aspecto puramente funcional. Si se tratara, sin embargo, de afectar al estatuto del profesorado desde la perspectiva de la competencia sobre enseñanza, allí sí que, según el TC, cabría la intervención de las CC.AA. desarrolladora de las normas básicas estatales, pues en el ámbito de la enseñanza la competencia está compartida entre el Estado y las CC.AA. y sí que responde, fundamentalmente, a ese esquema de bases-desarrollo (51).

---

(51) Dentro de la competencia sobre enseñanza estaría lo relativo a la aprobación del calendario académico; por ejemplo, ámbito en el que el TC encontrará un pequeño espacio para la intervención de las CC.AA. (FJ 4.º).

Naturalmente que toda esta doctrina lo que ocasiona es que las previsiones de un artículo como el 44.1 LORU, donde hay un «hueco» expreso dejado a la actividad normativa de las CC.AA. dentro de la legislación funcionarial (o sea, dentro del título competencial previsto en el art. 149.1.18 CE), resulten negadas por «devenir» en inconstitucionales al ser los funcionarios de que se trata estatales. La postura del TC cimentada poco a poco tiene, por tanto, un evidente punto flaco consistente en que en sus sentencias no se ha analizado suficientemente el artículo 44.1 LORU y, por consiguiente, no se ha hecho del mismo una interpretación que diera algún tipo de explicación a esa clarísima e incontestable mención de la LORU a una legislación de las CC.AA. desarrolladora de una previa normativa funcionarial estatal. Es posible que la LORU se «equivocara» al configurar su artículo 44.1, que el mismo resulte «incongruente» con el conjunto de la regulación del profesorado realizada, pero ello hubiera debido merecer un mayor esfuerzo por el TC que el producido a partir de una expresión que hizo fortuna (la de los funcionarios «comunicables»), y a la que posteriormente se le ha dado una trascendencia tan general como muy probablemente incompatible con los deseos del legislador de la LORU, al menos del legislador que redactó su artículo 44.1 (52).

- b) *Los criterios utilizados por el TC para la justificación de la legislación básica. La posibilidad de una configuración distinta por parte del legislador de lo básico.*

La jurisprudencia del TC en este ámbito repite, como no podía ser de otra forma, los planteamientos generales de la jurisprudencia constitucional general sobre la cuestión. Aparecen, entonces, diversas referencias acerca del papel limitado del Reglamento y, por contra, preferente de la Ley en la formación de la legislación básica, así como la permanente doctrina constitucional sobre la necesidad de

---

(52) Es obvio que un precepto como el nombrado hubiera dado pie, si así se hubiera querido, a una posibilidad interventora de las CC.AA. en el plano de lo normativo sobre el régimen jurídico de los cuerpos docentes. Piénsese, simplemente, que es el mismo legislador de lo básico el que adopta expresamente esa redacción, por lo que podría pensarse estaba «deseando» explícitamente una intervención normativa que sería una excepción, un caso especial, al esquema usual de reparto de papeles entre Estado y CC.AA. Si el artículo 44.1 LORU es incongruente con el resto del régimen jurídico diseñado por la misma LORU e, incluso, contrario al artículo 149.1.18 CE, no es algo tan claro como para que no hubiera debido ser objeto de pronunciamiento constitucional justificador del «olvido» de sus previsiones. En otro caso, la solución sería muy simple: el texto del artículo 44.1 LORU en lo que hace referencia a la intervención de las CC.AA. sería, simplemente, inconstitucional por contrario al artículo 149.1.18 CE.

que la legislación básica deje un espacio sustantivo a la normativa de las CC.AA. para que éstas puedan perseguir propios fines en su labor de desarrollo que en modo alguno, y por último, debería reproducir la relación que el reglamento ejecutivo tiene con la Ley (53).

Però más importante que lo anterior me parece recordar aquí los criterios que para el TC justifican la aparición y la constitucionalidad del contenido de diversa legislación básica estatal. Estarían constituidos por una serie de conceptos como los siguientes:

— El «mínimo común denominador», referido a una «imagen» común de las Universidades del país que debería ser, obviamente, responsabilidad del Estado. Esto sirve para justificar el requisito del RD 557/1991 de que al menos las nuevas Universidades creadas cuenten con tres titulaciones superiores (STC 131/1996, FJ 4.º).

— La «homogeneidad», que justifica una regulación válida para todas las CC.AA. de la composición de los Consejos Sociales en sus dos grandes bloques de los intereses universitarios y de los externos (54) (STC 26/1987, FJ 9.º).

— La «homologación» del sistema educativo, palabra que con fundamento en el artículo 27.8 CE sirve al TC para fundamentar la aparición en la LORU de normas básicas relativas a los Departamentos (art. 8.4 LORU) (55).

— El régimen «estatutario» o «funcionario», que justifica un régimen de incompatibilidades regulado por el Estado para el profesorado de las nuevas Universidades (STC 131/1996, FJ 7.º), o avala la regulación de la LORU para la elección de Director de Departamento (art. 8.5 LORU), que, obviamente, ha de tener lugar entre «funcionarios» (STC 26/1987, FJ 7.º).

— La «calidad» del sistema educativo universitario, que es un concepto que el TC hace derivar directamente del artículo 149.1.30 CE (STC 131/1996, FJ 3.º) y se constituye en uno de los más fecundos en la jurisprudencia del TC. La «calidad» del sistema educativo universitario será utilizada por el TC en relación a las nuevas Universidades para justificar la regulación estatal del porcentaje de docto-

---

(53) Cfr. la STC 131/1996, FJ 3.º. En la doctrina es obligado referirse al trabajo de J. JIMÉNEZ CAMPO, *¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico*, «REDC», 27, 1989, págs. 39 y ss., y más recientemente a J. GARCÍA MORILLO, que reacciona contra evidentes contradicciones en la jurisprudencia más reciente del TC, en *La versatilidad de lo básico*, núm. 139 de esta REVISTA, 1996.

(54) Y con independencia, obviamente, de que la legislación de las CC.AA. pueda regular de la forma que quiera la concreta composición de esos bloques, singularmente de la representación «social».

(55) Y que como son tan exhaustivas hacen decir a algunos autores que no parece que en esta materia quede ningún margen de competencias para las CC.AA.; *apud* CRUELLS y otros, *op. cit.*, pág. 25.

res entre el profesorado de las mismas (FJ 5.º), del porcentaje de profesores con exclusividad (FJ 6.º) y los porcentajes de pertenencia a cuerpos de funcionarios del profesorado tanto en el momento de fundación de la Universidad como en el de la implantación completa de las correspondientes enseñanzas (FJ 10.º). Sin embargo, se escarpará de esta legislación básica y habrá un pronunciamiento de inconstitucionalidad en torno a la exigencia de que una titulación deba ser experimental o técnica (STC 131/1996, FJ 4.º), pues esta regulación «no condiciona la calidad docente o investigadora de la Universidad». Igualmente, tampoco pertenecerán a lo básico las pormenorizadas descripciones del Anexo del RD 557/1991 acerca de las condiciones materiales de ciertas instalaciones (por ejemplo, Bibliotecas) de los nuevos campus. Será básica, sí, su existencia pero no la determinación concreta de sus componentes.

Un concepto utilizado fecundamente por el TC, pero no en relación a las competencias de las CC.AA. sino a la autonomía universitaria, es el de «sistema educativo nacional», que el TC considera deducible directamente del artículo 27.8 CE (56). El mismo ha servido en la STC 187/1991, de 3 de octubre, para negar a una Universidad y atribuir al Estado la inclusión de una asignatura en un Plan de estudios (57). No obstante, en el discurrir del TC está explícita también la negación de cualquier posibilidad de intervención de las CC.AA. en esta materia (58).

En su conjunto, hay en la jurisprudencia del TC, resumida de forma tan sintética (59), una justificación *a posteriori* de las previas de-

---

(56) En ese precepto falta —no sé si esa falta tuvo originariamente alguna significación— la palabra «nacional». Lo transcribo: «Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.» Sobre la homologación por los poderes públicos estatales —Consejo de Universidades— de los planes de estudio en la LORU versó la STC 26/1987, FJ 10.º.

(57) Vid. un análisis de esta sentencia en las págs. 18 y ss. de mi trabajo *La autonomía universitaria...*

(58) Obsérvese, como prueba de ello, el siguiente párrafo de la Sentencia: «Las características propias del servicio público que desempeña y la existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras, es el fundamento de que la Constitución haya excluido de la esfera de la autonomía universitaria, *reservándola a la competencia exclusiva del Estado, la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales* (art. 149.1.30). Es decir, la existencia de un sistema universitario nacional, impuesto por el artículo 27.8 de la CE, permite entre otras cosas, que *el Estado pueda fijar en los planes de estudio un contenido que sea el común denominador mínimo exigible para obtener los títulos académicos y profesionales oficiales y con validez en todo el territorio nacional...*»

(59) Se comprenderá muy bien la visión voluntariamente parcial de la jurisprudencia constitucional que se ha realizado en el texto pues, como se anunció al principio del correspondiente apartado, no se ha pretendido en modo alguno un estudio exhaustivo de esa jurisprudencia —lo que hubiera merecido una consideración específica para la misma y no su inserción en un estudio de pretensiones más amplias como éste—, sino sólo la deducción de lo que creo son sus líneas directivas fundamentales.

cisiones legales adoptadas. Como sucede en los mecanismos habituales de interpretación y aplicación de la legislación básica, es obvio que la intervención del TC no sacraliza *ad eternum* el contenido de la legislación básica sino que, simplemente, la explica y racionaliza, la entiende adecuada a la CE. Ello no impide, sin embargo, un futuro desarrollo distinto, si el legislador de lo básico así lo quiere, del contenido de la regulación indicada, siempre y cuando se preservara lo que sí realmente es deducción directa y sencilla de la CE en sus artículos 27 y, sobre todo, 149.1.30 CE. Advierto esto desde una posición de comprensión sincera de la labor realizada por el TC pero, igualmente, de conocimiento frío y muy meditado acerca del sentido, también constitucional, de su intervención.

D) *La creación de Universidades públicas y el reconocimiento de Universidades privadas. La mezcla, incongruente, de papeles entre el Estado y las CC.AA. Las potestades de las CC.AA. y de las Universidades en la jurisprudencia aparecida hasta el momento.*

Dos cuestiones distintas voy a tratar aquí. Una referida a la dialéctica entre Estado y CC.AA. en relación a la creación de Universidades públicas y reconocimiento de Universidades privadas, y otra muy distinta relativa sólo a la creación de Universidades públicas por los poderes públicos (en el caso indicado, las CC.AA.) y su relación con la autonomía universitaria.

En relación a lo primero, creo que se debe llamar la atención sobre unos preceptos, para mí curiosos y sugerentes, de la LORU y que sólo han sido objeto de atención por el TC en una ocasión. Estoy pensando en los artículos 5.1 y 58.1, que atribuyen, respectivamente, la competencia de creación de las Universidades públicas y de reconocimiento de las Universidades privadas indistintamente a la actividad de la Comunidad Autónoma (Ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma) o del Estado (Ley de las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno, de acuerdo con el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio haya de establecerse). Es decir y según los preceptos referidos, tanto el Estado como la Comunidad Autónoma pueden mediante Ley crear Universidades públicas o reconocer Universidades privadas.

La situación normativa es, pues, un tanto chocante dado que parece que en este tema no contaría para nada la posesión por las CC.AA. de competencias en materia de enseñanza, sino que la actividad del Estado se prolongaría aun a pesar de la configuración con-

creta de los Estatutos de Autonomía y la transferencia efectiva de los servicios en la materia universitaria. Se comprende, por ello, que ese aparente solapamiento de las competencias de la Comunidad Autónoma fuera objeto de tratamiento por el TC, puesto que el Gobierno vasco incluyó los preceptos nombrados en el marco de su recurso de inconstitucionalidad que dio lugar a la STC 26/1987. La Comunidad Autónoma recurrente consideraba que los preceptos eran inconstitucionales puesto que atribuían al Estado una facultad ejecutiva o de desarrollo legislativo incompatible con las competencias en esa materia del País Vasco.

La respuesta del TC es, sin embargo, defensora otra vez del texto de la LORU acudiendo a argumentos para mí ciertamente endeble. Dirá, así, el TC que, efectivamente, son las dos instancias las que pueden crear o reconocer Universidades, pero que el sentido de la intervención del Estado es «respetando análoga potestad en las Comunidades que la hayan asumido, servir, en su caso, las necesidades de programación de la enseñanza universitaria (art. 149.1.30 en relación con el 27.5 de la Constitución) y cumplir la obligación de “fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica” (art. 149.1.15)». Consiguientemente, el precepto no resulta inconstitucional y se rechaza el recurso del Gobierno vasco en este punto.

Y digo que el argumento me parece endeble porque la regla utilizada en este caso por el TC podría haberse aplicado al resto de las competencias en materia de Universidades de las CC.AA. que, igualmente, podrían haberse atribuido también al Estado con la misma justificación e incardinación constitucional referida. El razonamiento del TC aboca al convencimiento de una programación de la enseñanza apreciada diferentemente por el Estado o la Comunidad Autónoma, y de ahí la previsión de diferentes iniciativas legislativas. Sin embargo, opino que difícilmente en esta materia puede realizarse una programación de la enseñanza universitaria que no responda a los deseos de configuración del «mapa» de las enseñanzas universitarias que tenga la Comunidad Autónoma y que, sobre todo, no es posible la existencia de una programación de la enseñanza conducida por la Comunidad Autónoma y otra distinta conducida por el Estado, sino que sus, en su caso, distintas opiniones sobre la misma deben converger en procedimientos de coordinación (por ejemplo, los desarrollados en el seno del Consejo de Universidades, que tiene competencias específicas sobre la materia) en un único resultado final (60).

---

(60) Cfr. el artículo 13.2.a) del RD 552/1985, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Universidades, que da a su Comisión de Coordinación y Plani-

La prueba es, además, que los requisitos que la propia LORU marca para la actividad legislativa del Estado presuponen el «acuerdo» del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma con la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, lo que, dicho sea de paso, da lugar a una mezcla de papeles e interrelaciones recíprocas en la dinámica de los poderes de un Estado de Derecho que merecería un comentario específico desde esa concreta perspectiva (61).

La prueba de esta dificultosa configuración —y convivencia— de las dos posibles intervenciones del Estado y de las CC.AA. en la creación y reconocimiento de Universidades es que en ningún momento este precepto ha conocido aplicación. El Estado ha creado o reconocido Universidades sitas en el territorio de CC.AA. en tanto éstas no tuvieran estatutariamente asumidas las competencias correspondientes, excepto en un caso (62), y las CC.AA. han hecho lo propio una vez que dispusieran de los correspondientes títulos. La lógica política lleva, al margen de la lógica jurídica, a la misma conclusión pues difícilmente un Gobierno autonómico renunciaría a la iniciativa legislativa en su Parlamento en favor del «acuerdo» con la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación formulador de un Proyecto de Ley a tramitar ante las Cortes Generales (63).

---

ficación competencia para «informar sobre la creación y supresión de las Universidades oída la Comisión Académica», precepto que debe entenderse como desarrollo lógico de las competencias de ambas comisiones establecidas en el artículo 24.4 LORU.

(61) El precepto plantea, así, muchos interrogantes: ¿pueden las Cortes Generales aprobar una Ley sin la previa iniciativa del Gobierno de la Nación? ¿No puede de ninguna manera el Gobierno de la Nación enviar el proyecto de Ley al Parlamento sin la previa aquiescencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma? ¿No sanaría, quizá, la actividad legislativa —que es la del órgano que representa al pueblo, a la soberanía nacional, *ex art. 66 CE*— la falta de acuerdo previo del Gobierno de la Comunidad Autónoma? Como se ve, habría, incluso, problemas de alto calado constitucional a plantear y resolver, lo que no es el objeto de mi preocupación en este momento. Sí que quiero señalar que esta aparente mezcla de papeles e intervenciones de diversos órganos constitucionales o estatutarios que detecto en este precepto de la LORU continúa en otros lugares de ella. Así, un reconocimiento realizado por Ley de una Universidad privada, necesita de una previa *conformidad con una norma reglamentaria* aprobada por el Gobierno donde se determinan «con carácter general el número de centros y las exigencias materiales y de personal mínimo necesarios que deberán reunir las Universidades privadas para su reconocimiento», lo que no deja de ser una subordinación de la actividad legislativa —si es que, materialmente, ese acto del Legislativo es «legislativo»— a una actividad previamente realizada por el Ejecutivo. Además y en función de la competencia de las CC.AA., se tratará en la mayor parte de las ocasiones de una subordinación entre el Ejecutivo estatal y el Parlamento territorial.

(62) Debo hacer constar como algo contrapuesto a lo que indico en el texto, sin embargo, la curiosa excepción de la creación de la Universidad de Burgos por Ley del Estado 12/1994, de 26 de mayo, muy poco posterior a la asunción por la Comunidad Autónoma de Castilla y León de sus competencias estatutarias en materia de enseñanza (15-3-1994), pero bastante alejada ya de la posesión por esa Comunidad de estas competencias en virtud de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, ya comentada en este trabajo.

(63) Quizá la única solución políticamente pensable —actuando en la configuración de ese pensamiento con una mentalidad ciertamente retorcida— sería la situación de un Gobierno autonómico sin mayoría en su propia Comunidad Autónoma, pero con sintonía

Quizá, por fin, el TC podría haber intentado en su momento una lectura de los preceptos indicados más congruente con las lógicas política y jurídica a la que me refiero y consistente en contemplar en los artículos 5.1 y 58.1 LORU la regulación de dos situaciones correspondientes a las dos posibles situaciones en las que se podrían encontrar las CC.AA. desde el punto de vista de la posesión de la competencia de enseñanza. De esa forma, se aplicaría una u otra forma de creación o reconocimiento de Universidades según la posesión o no de competencias en materia de enseñanza, con lo que el precepto no resultaría inconstitucional, sino que por medio de esa interpretación sería plenamente adecuado al sistema constitucional y, además, no se producirían las contradicciones a las que me he referido en el texto.

La segunda cuestión que querría aquí reflejar se va a traducir, simplemente, en un recordatorio de lo establecido por la STC 196/1990 en torno a las posibilidades autonómicas de creación de Universidades y de sus posibles contradicciones con el derecho fundamental a la autonomía universitaria. Recuerdo que en esa Sentencia, en la que se trataba de la adecuación a la CE del desdoblamiento de la Universidad de La Laguna, indicó el TC que el derecho a la autonomía universitaria

«no incluye el derecho de las Universidades a contar con unos u otros centros concretos, imposibilitando o condicionando así las decisiones que al Estado o a las Comunidades Autónomas corresponde adoptar en orden a la determinación y organización del sistema universitario en su conjunto».

Igualmente se indicó que

«la autonomía de las Universidades no atribuye a éstas una especie de “patrimonio intelectual” resultante del número de centros, profesores y alumnos que en un momento determinado, puedan formar parte de las mismas, ya que su autonomía no está más que al servicio de la libertad académica en el ejercicio de la docencia y la investigación, que necesariamente tiene que desarrollarse en el marco de las efectivas disponibilidades

---

con el Gobierno de la Nación y con la mayoría política de las Cortes Generales. De esta forma, una iniciativa de creación o reconocimiento de una Universidad que en su propia Comunidad no prosperaría, quizá, podría hacerlo ante las Cortes Generales.

personales y materiales con que pueda contar cada Universidad».

En la Sentencia referida se contraponen la potestad de organización de la Comunidad Autónoma Canaria y la autonomía universitaria, saliendo triunfante de esa contradicción la posición de la Comunidad Autónoma. La transcripción aquí del fundamental contenido de esta Sentencia se ha hecho solamente para que en el apartado siguiente de este trabajo pueda ser recordada cuando se trate de la problemática planteada recientemente por la creación de la Universidad de Elche por Ley de la Comunidad Autónoma Valenciana, creación en este momento residenciada ante el TC dada la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la misma.

3. *Una referencia a los RR.DD. de transferencia de funciones y servicios a las CC.AA. en materia de Universidades*

Quiero concluir este ya largo apartado recordando, simplemente, el contenido de los RR.DD. de transferencia de funciones y servicios a las CC.AA. en materia de Universidades (64). Estos RR.DD. se iniciarán en 1985, con la LORU ya plenamente vigente, y alcanzan hoy a todas las CC.AA., estando en la órbita del Estado, como indiqué al comienzo de este trabajo, sólo la UNED y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

El conjunto de los RR.DD. es, pese a algunas diferencias de forma en la redacción, ciertamente semejante. Los RR.DD. operan la transferencia a las CC.AA. de las Universidades sitas en su territorio y, al tiempo, recuerdan las potestades respectivas de Estado y CC.AA. sobre la enseñanza universitaria tal y como figuran en la CE y en la LORU. Sólo el País Vasco goza de una potestad adicional al resto de las CC.AA. en cuanto que puede «regular», y no sólo gestionar, las convocatorias de becas para estudiantes de enseñanza superior con sujeción a los criterios básicos que figuren en la normativa estatal.

---

(64) Remito para la consulta de los mismos al libro *Legislación Universitaria*, 6.ª ed.

#### IV. UNA INTRODUCCIÓN A LA INTERVENCIÓN NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LA UNIVERSIDAD. ALGUNOS EJEMPLOS

En los pasados apartados he reflejado las competencias de las CC.AA. sobre las Universidades según los textos legales y las interpretaciones del TC en los casos que dieron lugar a conflicto constitucional. La conclusión que, evidentemente, se desprendía del estudio realizado era la del escaso bagaje con que las CC.AA. estaban provistas por los textos de referencia e, incluso, la función reductora del mismo que en ocasiones se deducía de la intervención del TC. En el presente apartado voy a destacar algunas de las novedades normativas de las CC.AA. demostrativas de una cierta «singularidad» o de la búsqueda de propias políticas separadas o matizadamente distintas de las seguidas por el Estado hasta el momento de perder la competencia universitaria. Esta indagación tendrá una doble virtualidad: la de, en primer lugar, observar el «margen» al que puede llegar efectivamente una Comunidad Autónoma dado el previo marco competencial descrito y, en segundo lugar, la de llevar a cabo un comentario de tipo jurídico a esa actividad normativa.

Muy probablemente, si se realizara un examen «cuantitativo» de la actividad normativa de las CC.AA. desarrollada hasta el momento, destacaría sobre todo la habida en el ámbito de la creación de Universidades, de la regulación de Consejos Sociales o de la configuración de órganos de coordinación en el caso de CC.AA. con varias Universidades en su territorio (65). Este es, en realidad, el campo normativo predominante en el que se pueden desenvolver las CC.AA. según sus competencias, y por eso no es de extrañar que sea allí donde existan sobre todo normas autonómicas (66), determinando ello, lógicamente, el objeto del estudio que se va a realizar.

Una advertencia previa creo conveniente realizar antes de dar comienzo al estudio: en modo alguno pretendo indicar que las normas que voy a analizar demuestren una suerte de «modelo» autonómico de Universidad, porque no es posible la configuración de algo que

---

(65) Otra vez, y con la finalidad de ahorrarme tediosas enumeraciones de normas, remito al libro *Legislación Universitaria*, 6.<sup>a</sup> ed.

(66) Todo ello con independencia de políticas propias sobre financiación de Universidades, ámbito en el que sobresa le normativamente la actividad de la Comunidad Autónoma canaria. Cfr. sobre el particular A. ARIAS, *El régimen económico...*, op. cit., págs. 21 y ss. Igualmente es adecuado referirse a la técnica de fijación de objetivos mediante cuyo cumplimiento se obtiene financiación específica de la Comunidad Autónoma. Cfr. las informaciones del diario «El País» de 29 de julio de 1997 sobre la suscripción de un contrato-programa entre la Generalidad de Cataluña y la Universidad Politécnica de Cataluña.

merezca tal nombre con el ordenamiento jurídico universitario básico en vigor, pero lo que sí es cierto es que he elegido para comentar unas normas específicas que reflejan de algún modo la existencia de una voluntad autonómica acentuada en una determinada dirección o expresan algún tipo de innovación normativa o, por fin, plantean una problemática particular que tiene necesariamente que ser examinada en un trabajo de las pretensiones que éste tiene.

Sin más criterio de ordenación que el cronológico, examinaré sucesivamente, pues, la Ley catalana 3/1995, de 6 de abril, de reconocimiento de la Universitat Oberta de Catalunya —1—; la Ley valenciana 2/1996, de 27 de diciembre, de creación de la Universidad «Miguel Hernández» de Elche —2—, y la Ley 2/1997, de 16 de julio, del Consejo Social de la Universidad de Oviedo —3—.

### 1. *La difícil determinación de la naturaleza pública o privada de la Universitat Oberta de Catalunya*

La Ley catalana 3/1995 «reconoce» la Universitat Oberta de Catalunya. Quiere ello decir, conforme a la LORU, que la Universitat mencionada sería de naturaleza privada puesto que solamente respecto a ellas es para las que procede la técnica del «reconocimiento» (art. 58.1 LORU), enteramente congruente con la libertad de creación de centros docentes (art. 27.4 CE) que sería la ejercitada por la entidad impulsora de la Universidad reconocida.

Pues bien, no cabe duda cuando se consulta esta Ley detenidamente que esa naturaleza jurídica privada puede discutirse seriamente si se tienen en cuenta algunas características que forman parte de la norma de reconocimiento, norma que, por otra parte, es bastante distinta de las habituales leyes de reconocimiento aparecidas hasta el momento (67). Esas características se traducen en una presencia de los poderes públicos catalanes predominante tanto en la Fundación de la que depende la Universidad como en la vida diaria de la misma, que, como digo, permiten cuestionar lo que aparece en principio como algo connatural a la técnica normativa utilizada, el carácter privado de esa Universidad.

En efecto, comenzando nuestro recorrido por el examen de lo

---

(67) Verlas en el libro *Legislación Universitaria*, 6.ª ed. Podrá apreciarse, entonces, que hay una suerte de «modelo» legislativo informal que se inicia con las Leyes 8 y 9/1993, de 19 de abril, reconocedoras de las Universidades San Pablo CEU y Alfonso X el Sabio, y que ha sido seguida por otras con posterioridad. No obstante, la Ley catalana 3/1995, de 6 de abril, contiene elementos sustancialmente distintos a las usuales leyes de reconocimiento aparecidas hasta el momento.

previsto en relación a las normas «estructurales» o relativas al gobierno de la Fundación (68) o de la Universidad, el artículo 8.3 de la Ley dispone una presencia *mayoritaria* del Gobierno de la Generalidad en el Patronato de la Fundación. De la misma forma, el artículo 8.4 de la Ley dispone una determinada composición del Consejo de la Fundación, en el que se da cabida a una serie de entidades públicas, debiendo, en todo caso, la composición y funciones del Consejo ser aprobadas por el Gobierno de la Generalidad.

No acaban, con ello, los rasgos públicos, sino que podríamos decir, al contrario, que sólo empiezan. Así, el Rector, «dadas las características especiales de la Universitat Oberta de Catalunya», ha de ser «ratificado» por el Gobierno de la Generalidad, a instancias del Patronato y una vez oído el Consejo (art. 8.5). Las normas de organización y funcionamiento de la Universitat también han de ser «ratificadas» por el Gobierno de la Generalidad (art. 8.6) (69).

Sigamos con los «sujetos» de la actividad educativa comenzando por los alumnos. El acceso de éstos a la Universidad se regirá por los criterios «establecidos en la normativa vigente para acceder a la enseñanza universitaria» (art. 3.1), pudiendo establecerse limitaciones y pruebas de acceso en caso de exceso de demanda y para preservar la calidad de la enseñanza (art. 3.2).

En el ámbito del profesorado, la selección del personal propio «ha de basarse en criterios de publicidad, capacidad, idoneidad y méritos científicos y académicos» (art. 4.3) (70).

Por fin y ya dentro del aspecto financiero, es especialmente resaltable que el precio de la matrícula tampoco dependerá de la voluntad de la Fundación promotora, sino que será «el que establezca para

---

(68) La exposición de motivos de la Ley indica que esta Fundación estaba constituida originalmente por la «Federació Catalana de Caixes d'Estalvis, la Cambra de Comerç, Indústria y Navegació de Barcelona, Televisió de Catalunya S.A. y Catalunya Ràdio, Servei de Radiodifusió de la Generalitat S.A.», entidades todas ellas que «sensibles a las necesidades de la formación universitaria en Cataluña han mostrado su voluntad de contribuir a promover las enseñanzas a distancia». A esos efectos estas entidades han constituido la «Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya, entidad sin afán de lucro, constituida mediante escritura pública el 6 de octubre de 1994, a fin de promover la creación de una universidad que imparta enseñanzas universitarias no presenciales, por lo que creó la Universitat Oberta de Catalunya mediante acuerdo del Patronato de la misma fecha».

(69) Con lo que se produce una situación semejante a la de la aprobación de los Estatutos de las Universidades públicas por parte de los Gobiernos autonómicos (*ex art. 12 LORU*). En las habituales Leyes de reconocimiento hasta ahora aparecidas, estas normas son configuradas por la libre voluntad de la entidad promotora fijándose legalmente sólo condiciones genéricas de respeto al marco constitucional.

(70) Estos criterios son, obviamente, propios de la selección de personal dependiente de las Administraciones Públicas (*cfr. arts. 23.2 y 103.3 CE*). Sólo hay silencio en relación a las retribuciones de este profesorado, no pudiendo deducirse solamente de la consulta a esta Ley si estarán equiparadas a las del resto del profesorado universitario o podrán introducirse rasgos distintos.

cada curso académico el decreto de la Generalidad por el que se fijan los precios para la prestación de servicios académicos universitarios» (art. 7.1). Además, aparece directamente en la Ley dentro de los recursos financieros de la Universidad la previsión de una «subvención fijada anualmente con cargo al presupuesto de la Generalidad» [art. 7.2.c)]. El control financiero, por fin, depende de la Intervención General de la Generalitat (art. 8.2), y la Universitat ha de presentar al Parlamento una memoria de sus actividades y darle cuenta de sus actuaciones (art. 8.1).

Pues bien, no cabe duda de que lo que traducen estas normas es que en escasa medida es esta Universitat el resultado de un ejercicio del derecho de creación de centros docentes (art. 27.4 CE) en su nivel universitario (art. 58 LORU), sino que, más bien, los poderes públicos deciden utilizar los cauces de una iniciativa presuntamente privada para configurar una suerte de *tertium genus*, de mixtificación atípica, que, en todo caso, depende de la voluntad de los poderes públicos catalanes en cuanto a la vida institucional, la financiación y cualquier aspecto del régimen jurídico que se pueda pensar.

Muy probablemente, la razón de esta actitud depende del objeto de esta Universitat, la enseñanza no presencial, y de la reserva que la disp. adic. 1.ª.2 de la LORU lleva a cabo de ésta a la UNED, a la que encarga de la impartición de la enseñanza a distancia «en todo el territorio nacional». A partir de la Ley 3/1995 y sin cuestionarse la vigencia y hasta constitucionalidad de esa disposición (71), en el territorio catalán confluye la actividad de dos Universidades, una pública y estatal, la UNED, y otra aparentemente privada y reconocida por una Ley autonómica.

En todo caso y a pesar de todas las peculiaridades indicadas, no creo que pueda hacerse a esta Ley una imputación de inconstitucionalidad por apartamiento del modelo de Universidad que refleja la LORU. Si existe la mixtificación indicada y si, incluso, podríamos llegar a pensar que la misma configuración institucional de la Fundación (*ex* art. 34 CE, que consagra el derecho de fundación) podría verse afectada en cuanto que su vida estaba completamente mediaticada por la actitud de los poderes públicos, no debe olvidarse de ninguna forma algo que aparece en la exposición de motivos y que es determinante de todo lo que jurídicamente acaece y hemos constata-

---

(71) Es conveniente recordar que esta disposición no fue impugnada en el recurso de inconstitucionalidad que dio lugar a la STC 26/1987. Muy probablemente hubiera sido más apropiado al esquema de reparto constitucional de competencias sobre la enseñanza que esta disposición hubiera indicado que la UNED impartiría «enseñanza a distancia en todo el territorio nacional», suprimiendo el artículo determinado «la», que parece consagrador de un aparente monopolio ahora roto.

do en estas páginas: es la propia voluntad de los Fundadores la que ha previsto un papel preeminente para la Generalidad como parte constitutiva de su voluntad fundadora (72). No hay, por tanto, críticas jurídicas fundamentadas que oponer que vayan más allá de la extrañeza formulada sino, simplemente, lo que hago en este lugar es constatar la evidente originalidad de la fórmula alcanzada que se incorpora con pleno derecho a uno de esos elementos relevantes a destacar en la pequeña experiencia autonómica de ejercicio de sus competencias en materia de Universidades.

2. *La creación de Universidades. El caso de la Universidad de Elche como representativo del máximo nivel de conflicto alcanzado en la Universidad española contemporánea*

La Ley valenciana 2/1996, de 27 de diciembre, ha creado la Universidad «Miguel Hernández» de Elche y, entre otras determinaciones, ha adoptado la de integrar en la misma a la Facultad de Medicina y al Instituto Universitario de Neurociencia, hasta ahora pertenecientes a la Universidad de Alicante y con sede en San Juan de Alicante. Este hecho, como es bien conocido, ha desatado una tormenta política (73) que tiene como ribete jurídico la formulación por Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados de un recurso de inconstitucionalidad que se fundamenta en la lesión del derecho fundamental a la autonomía universitaria de la Universidad de Alicante que se habría cometido, en opinión de los impugnantes, por la segregación de los dos centros mencionados.

La cuestión es, pues, candente y está ahora pendiente de resolución al máximo de los niveles posibles en nuestro Estado. Los argumentos son conocidos, al menos en el ámbito de la Universidad, y no creo que sea decisión apropiada para este espacio la de tomar partido y, consiguientemente, establecer una especie de juicio previo al que en el futuro deba dictarse por quien es competente para ello (74). Sí

---

(72) Se dice en la exposición de motivos que: «La carta fundacional de esta entidad incorpora la Generalidad al Patronato, de forma preeminente, además de reconocer que podrá adherirse a la misma en calidad de fundadora, si lo estima conveniente, de acuerdo con lo que las leyes establezcan.»

(73) En ese debate político se ha puesto en canción el papel y organización del Consejo de Universidades. A esos efectos los Rectores, constituidos en Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas, han mostrado su desacuerdo con la creación de la Universidad de Elche por la segregación de la Universidad de Alicante de los centros nombrados en el texto.

(74) Sí quiero manifestar que los trámites administrativos, de audiencias, informaciones, etc., que precedieron a la creación de la Universidad de Elche no parecen haber sido realizados con las garantías precisas en todo momento y que, además, la voz experta

que, sin embargo, deben servir estas páginas para poner de relieve la singularidad de la Ley autonómica aprobada y recurrida en cuanto que es la primera vez que centros pertenecientes a una Universidad, sin moverse de sitio, son adscritos a una nueva Universidad con sede física lejana a la de los centros segregados. Por ello su inclusión en este lugar, dados los presupuestos metodológicos que me guían, está más que justificada.

Pero quiero incidir, además, en que la Ley está poniendo encima de la permanente mesa del debate universitario la posibilidad de otorgamiento de unas auténticas «manos libres» al poder político correspondiente —ahora siempre el autonómico— en su competencia de configurar el mapa universitario propio o, desde otro punto de vista, la capacidad —hasta ahora bien expansiva— del derecho fundamental a la autonomía universitaria para oponerse con éxito a tales designios. Universidades (y no sólo la de Alicante) y CC.AA. (y no sólo la valenciana) se juegan, pues, mucho en un envite como el planteado y por ello se entiende perfectamente la pequeña convulsión que con motivo de la creación de esta Universidad ha sacudido a los elementos rectores de las distintas Universidades españolas.

Es obvio que la jurisprudencia constitucional hasta ahora aparecida [me remito a lo consignado en el apartado III.2.D) y a los párrafos allí reproducidos extraídos de la STC 106/1990] camina a favor de la afirmación de constitucionalidad de la Ley de creación de la Universidad de Elche, pues los términos del TC son taxativos en torno a la inexistencia de pretensión legítima de una Universidad a la posesión de unos determinados centros (75). Además, el control de constitucionalidad de una Ley por contradicción con un derecho de configuración legal, como es el de autonomía universitaria, no es una tarea fácil de abordar en el puro plano de la dialéctica jurídica. En todo caso, creo que también es parte de la jurisprudencia constitucional hasta ahora aparecida una consideración benevolente del derecho de autonomía universitaria —a su tendencia expansiva me he referido en varias ocasiones— y, sin duda, pesará en la futura Sentencia, sea en la *ratio decidendi* o, simplemente, a modo de *obiter dicta*, la necesidad de enmarcar la labor del Legislador de una forma

---

representativa de los mayores interesados y conocedores de la problemática universitaria (por ejemplo, la Comisión Académica del Consejo de Universidades) no ha sido tenida en cuenta en toda la amplitud que la cualificación del órgano hubiera merecido.

(75) También la pura lógica parece manifestarse a favor de la libertad de la Comunidad Autónoma, pues si puede suprimirse una Universidad —que sería, se supone, el atentado más grave a la autonomía universitaria—, ¿no pueden extraerse, simplemente, unos centros de esa Universidad manteniendo su personalidad jurídica y existencia?

tal que deje un nulo juego al puro arbitrio, al menos para actuaciones futuras (76).

3. *La Ley del Consejo Social de la Universidad de Oviedo como piedra de toque del modelo universitario de control social de la actividad de la Universidad*

La última Ley que aquí quería examinar es la aprobadora del Consejo Social de la Universidad de Oviedo, Ley de la que la simple consulta a vista de pájaro a su extenso articulado (77) informa de una evidente voluntad de sacar el máximo partido del llamado por la LORU «órgano de participación de la sociedad en la Universidad» (art. 14.1) y que, como parece bastante evidente para cualquier espectador —o partícipe— mínimamente informado, no ha cumplido en líneas generales, ni siquiera en escasa medida, las esperanzas o, mirado desde otro punto de vista más frío y no valorativo, las atribuciones y finalidades con las que la LORU diseñó su régimen jurídico (78).

En realidad, creo que una Ley como la que pretendo comentar mínimamente, y algunas otras autonómicas que le han precedido algo más tímidamente en este camino (79), deben entenderse también en el contexto de la observación del difícil —en algunos casos imposible— gobierno que viven muchas Universidades y que se traduce en una suerte de permanente «bloqueo» dentro de las instituciones universitarias, ejercido reflexivamente entre los tres grupos de fuerzas —que en sus diferentes sumas resultan normalmente contrapesadas—, los profesores, los alumnos y el personal de administra-

---

(76) No creo, en cualquier caso, que deba tenerse un concepto cerrado de la jurisprudencia constitucional (de lo que es, o no, constitucional) ni en la materia universitaria ni en ninguna otra. Ese concepto puede cambiar porque cambie la doctrina del Tribunal o los valores de la sociedad que ella debería, se supone, reflejar de alguna manera. El juicio de constitucionalidad sobre la Ley es, ciertamente, complejo y ninguna Ley está a salvo del riesgo de caer en un momento dado en la inconstitucionalidad, tal y como con extrema brillantez ha demostrado recientemente J. JIMÉNEZ CAMPO en su estudio «Qué hacer con la Ley inconstitucional», contenido en el libro *La sentencia sobre la constitucionalidad de la Ley*, ed. Tribunal Constitucional y Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, págs. 15 y ss.

(77) Obsérvese que la Ley tiene 23 artículos (amén de las correspondientes adicionales, finales y transitorias), mientras que la Ley estatal originaria, la 5/1985, de 21 de marzo, del Consejo Social de Universidades, cuenta solamente con ocho.

(78) Sobre los Consejos Sociales y al margen de otros estudios más generales, me parece apropiado resaltar aquí el inteligente artículo de J. M. DEL VALLE PASCUAL y M. LÓPEZ QUEVEDO, «Los Consejos Sociales en el marco autonómico», en el *II Seminario sobre Aspectos Jurídicos de la Gestión Universitaria*, Murcia, 1996, ed. policopiada.

(79) Vid. con algo más de timidez, pero con intentos de avance en el camino que consolida la Ley asturiana, a la Ley aragonesa 10/1996, de 23 de diciembre, del Consejo Social de la Universidad de Zaragoza.

ción y servicios. En la mayor parte de los casos, indico, se ha llegado a una situación de bloqueo que impide tomar decisiones o las retarda en el tiempo de una forma tal que las condena, cuando se adoptan, a la práctica ineficacia (80).

Con esos presupuestos, el legislador asturiano intenta la configuración de un órgano apoderado de una serie casi inacabable de competencias (81) y llamado a ser, si las ejercita efectivamente, un órgano imprescindible para cualquier actividad de mínima trascendencia (excepto la impartición material de clases y cuestiones por el estilo) que se desarrolle en el seno de la Universidad (82). Esas competencias buscan, evidentemente, su apoyo en la previsión de «supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad y del rendimiento de sus servicios» a la que se refiere el artículo 14.2 LORU, utilizando en el fondo un concepto de supervisión ceñido a la actividad administrativa concreta y no a las grandes pautas y líneas de actuación de la Administración universitaria, que era, creo, la interpretación más habitual de ese concepto hasta el momento (83).

Tampoco, como en los casos anteriores, pretendo hacer aquí un estudio pormenorizado del contenido de esta Ley (84), que sería tra-

---

(80) El fenómeno no existe solamente en el nivel de gobierno universitario, sino que suele reproducirse inexorable —y estérilmente— en el plano departamental o de Centro. En ese sentido me parece muy sugerente el trabajo de J. M. VALLES, *Gobierno universitario: entre la autogestión estamental y la responsabilidad social*, en «GAPP», núms. 5-6, 1996, págs. 59 y ss., donde plantea, resumiendo otros trabajos suyos anteriores, hasta un posible nuevo modelo de gobierno universitario ante el evidente fracaso del actual. Ese nuevo modelo exigiría, obviamente, modificaciones legales orgánicas.

(81) Merece la pena una contemplación y hasta lectura detenida del larguísimo artículo 3, en el que las competencias del Consejo Social se dividen entre las de índole económica (se enumeran nada menos que 15) y las de gestión universitaria (le corresponden en este plano 19). Por si las cosas no estuvieran suficientemente claras, se concluye afirmando la posibilidad de ejercicio de «cuantas atribuciones le sean conferidas por la normativa vigente en cada momento y, muy especialmente, aquellas que, como órgano propio de la Universidad, le sean encomendadas por los estatutos de ésta» (art. 3.4).

(82) Es notable que el Consejo Social deba ser «oído» en la contratación, mediante procedimiento negociado sin publicidad, de consultorías y asistencias, servicios y trabajos específicos y concretos no habituales de la administración universitaria [art. 3.3.k)]. También debe recibir una información trimestral «de cuantos contratos se celebren, al amparo de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Orgánica de reforma universitaria» [art. 3.2.h)].

(83) Una prueba de lo que indico es la competencia de supervisar a la Intervención de la Universidad (el órgano ordinariamente supervisor), que, se dice, «actuará bajo la dependencia del Consejo Social, sin perjuicio de su plena autonomía funcional respecto de los órganos sometidos a su fiscalización» [art. 3.2.d)].

(84) El interés del legislador asturiano en extender las competencias del Consejo Social es notable. Obsérvese la capacidad que se le confiere de «velar porque los procedimientos de concurso y contratación de puestos de trabajo de la Universidad de Oviedo se ajusten a los requisitos constitucionales de publicidad, mérito y capacidad, así como a cuantas disposiciones legales y reglamentarias fuesen exigibles al respecto» [art. 3.3.g)]. No refiere la Ley cómo ejercería el Consejo esa competencia que parece, sobre todo, propia de los órganos o tribunales competentes en los procesos de selección de personal y de los órganos administrativos que debieran resolver los posibles recursos interpuestos contra sus decisiones.

bajo ciertamente dificultoso y que necesitaría, además, de una gran paciencia en la confrontación de buena parte de las competencias del Consejo Social con el ordenamiento jurídico superior y la jurisprudencia hasta ahora aparecida del TC. Me interesa, por el contrario, llamar simplemente la atención sobre una actividad normativa autonómica que busca un camino bastante distinto del que había intentado el Estado en la Ley 5/1985, antes citada en nota, y que puede ser —juguemos a profeta— un modelo a imitar por otras CC.AA. en cuanto su eficacia se haya probado mínimamente (85). En todo caso, es evidente que una Ley como la comentada arriesga multiplicar por dos el sistema de bloqueo propio del gobierno académico al que antes me refería si las amplísimas competencias conferidas al Consejo Social son interpretadas simplemente como la habilitación para crear una Administración paralela, de tinte meramente supervisor (86), que no tendría límites económicos o jurídicos mínimamente sustantivos para su expansión (87) y que podría entrar en contradicción permanente, por la lógica connatural al ejercicio de su acción, con la Administración activa tradicional.

V. ULTIMAS REFLEXIONES. ALGUNA PROGNOSIS SOBRE EL FUTURO DE LA ELABORACIÓN DE LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA. LA OBLIGADA MENCIÓN AL LOCALISMO Y LAS MÚLTIPLES POSIBLES MANIFESTACIONES DE ÉSTE

Llega el momento de ir concluyendo estas ya demasiado largas reflexiones sobre la Universidad y las CC.AA., y quiero hacerlo con un último apartado en el que a modo de agregado se incluyan algunas cuestiones que todavía no se han podido tratar o sobre las que, aun enunciadas o mínimamente abordadas, se ha prometido una última palabra.

En ese sentido, me parece que tiene un interés especial el plantea-

---

(85) El concepto de «eficacia» puede, obviamente, ser muy variado. Eficacia en cuanto actuación plenamente dirigida al servicio de los intereses universitarios, o sea, los de la sociedad interesada en la educación, o eficacia al servicio de quienes pretendan, simplemente, controlar el goloso aparato universitario.

(86) Paralela pero en un plano elevado, puesto que las funciones de esa segunda Administración tuteladora serían las de supervisar a la activa.

(87) Téngase en cuenta que es el Consejo Social el aprobador del presupuesto de la Universidad y, por tanto, aprobador también de sus propias partidas económicas. En el supuesto específico del Consejo Social de la Universidad de Oviedo debe llamarse la atención sobre las previsiones de cubrir sus «necesidades de personal y medios materiales que demande el correcto funcionamiento de sus servicios en cada ejercicio» (art. 18), la posibilidad de valerse «de las plantillas, instalaciones y bienes de la propia Universidad» (art. 19.1) y hasta de que la Administración del Principado de Asturias, a sus instancias, pueda «subvenir a las necesidades materiales y de personal del Consejo» (art. 19.2).

miento de un problema por ahora puramente teórico: el del sujeto activo en la futura actividad normativa sobre la Universidad. Lo que quiero indicar o sugerir a partir de ahora es posible enunciarlo con facilidad: la afirmación de competencias, tanto normativas como ejecutivas, de las CC.AA. ha ido en el trabajo que ahora concluye unida, normalmente, al recuerdo de las competencias del Estado. Así hemos visto que le corresponde al Estado el establecimiento de la legislación orgánica (para la regulación de los derechos y libertades en el ámbito de la enseñanza universitaria), de la legislación sobre el régimen funcional del profesorado y de la legislación básica en materia de enseñanza. Ahora bien, como ya he indicado en alguna ocasión, estamos tratando de un Legislador que no va a tener competencias directas de «observación» de los efectos de su legislación o, dicho desde otro punto de vista, del Gobierno que podría promover esa legislación mediante la formulación de proyectos de Ley no van a depender directamente más Universidades que la de Educación a Distancia y la Menéndez Pelayo, Universidades ciertamente «atípicas» (y no es un adjetivo escrito aquí con connotaciones valorativas de signo negativo) dentro del panorama universitario. Me da la impresión, entonces, de que el futuro Gobierno —sea éste del signo que sea— no va a tener un estímulo directo, propio, en la formulación de un programa legislativo en relación a la Universidad o, en todo caso, éste no será una preocupación prioritaria dentro de las que puedan suscitar su acción. Es legítimo, entonces, plantear dudas en torno a la capacidad innovativa de las instituciones centrales del Estado, de su capacidad de propiciar la adaptación a las nuevas necesidades de la legislación universitaria de competencia estatal (que es, realmente, la fundamental con los presupuestos actuales) e, igualmente, preguntarse en torno a la forma y procedimiento de legislar que, quizá, se seguirá en el futuro.

En este punto no puedo menos de notar, además, las evidentes dificultades que tendrá esa labor legislativa, máxime si pervive la situación que se arrastra desde 1993 de Gobiernos con apoyo parlamentario mayoritario, sí, pero pactado entre varias fuerzas políticas, lo que hace —la experiencia así lo enseña— de cada iniciativa normativa un campo de negociación en el que se incluyen transacciones a veces inesperadas o que, en todo caso y si no son inesperadas, dificultan el camino de creación normativa. Esa situación y, paralelamente, la asunción de competencias sobre las Universidades por todas las CC.AA., me hace pensar que la renovación de la actual legislación universitaria dependerá en buena medida del impulso que a partir de las CC.AA. llegue a los órganos constitucionales correspondientes. En unas ocasiones el procedimiento seguido será, quizá, el de la ini-

ciativa legislativa prevista en el artículo 87.2 CE ejercitado por una sola Comunidad o por varias conjuntamente previo acuerdo entre ellas y sobre el mismo texto. En otras, probablemente, será el diálogo entre todas en un vivificante Consejo de Universidades (88) el que podrá impulsar esa modificación legislativa y, con el mismo efecto del impulso, propiciar la consecución de los votos parlamentarios suficientes para que se pueda lograr la aprobación de la norma correspondiente.

Creo, por tanto, que en los esquemas actuales de funcionamiento de nuestro Estado, las CC.AA., aun sin competencias relevantes sobre las Universidades, tendrán ocasión y oportunidad de influir sobre la configuración de una normativa que en principio no les compete, lo que, si las cosas suceden como indico, dará lugar a una cierta «mutación» del papel de las CC.AA. sobre lo previsto actualmente en el ordenamiento jurídico aplicable y, sobre todo, quizá impulse una estructura de la legislación básica que les otorgue legítimamente —allí donde no exista límite constitucional compulsivo— una posición competencialmente propia y sustantiva algo diversa cualitativamente de la que hoy acontece. En caso contrario, me parece que la normativa sobre la Universidad arriesga una petrificación mucho mayor de la que ya hoy podemos contemplar (89).

Resalto un papel futuro de las CC.AA. muy por encima del que les otorgan los datos positivos, pero ello no lo indico con un sentido de lamentación o pesimismo ante el «localismo», digamos, que como opuesto al universalismo que, se dice, es propio de la Universidad, se alcanzaría con ese resultado competencial efectivo. No. Se equivocará, además, quien interprete la cita del maestro PLA que he colocado en la cabecera de este trabajo como la advertencia «inicial», que ahora sería confirmada en sus epígonos, de la característica «indígena» y siniestra (90) que sería el signo distintivo de la Universidad españo-

---

(88) En el que, además, los Rectores tendrían mucho que decir sobre este particular. Unos Rectores que, espero, deberían ser más «libres» que en el presente en cuanto a las vinculaciones que reciben de los sectores específicos que les apoyan. El recordatorio del contenido del trabajo de VALLES antes citado parece más que apropiado en este lugar.

(89) Es curioso constatar los repetidos intentos de modificación de la LORU iniciados desde 1992 —intentos circunscritos hasta ahora al plano de la regulación del profesorado, donde, por cierto, no hace falta mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados al tratarse de una legislación sin el carácter de orgánica— y el fracaso sucesivo de todos esos proyectos de modificación. Cuando se iniciaron esos proyectos, aún no había tenido lugar la asunción competencial sobre las Universidades por parte de todas las CC.AA. y el Estado tenía, por tanto, unas propias Universidades que gestionar y un mayor «interés» en propiciar esa modificación normativa. En la actualidad esa situación ha cambiado y la permanencia del fracaso me mueve sobremanera a incidir en la línea que defiendo en el texto: la necesidad de la participación activa de las CC.AA. de las que dependen las Universidades para asegurar el éxito de la operación de creación normativa.

(90) Aprovecho para añadir, por si no estuviera suficientemente claro con la cita ini-

la, recientemente caída en las manos de unas CC.AA. cegas —así seguiría rezando el reproche— en torno a lo que significa la consecución del mayor nivel posible en la docencia y la investigación y más atentas, por el contrario, a la promoción de candidatas indígenas aun incapaces, o a volcar la investigación sobre problemas que no interesarían a nadie fuera de los límites de la propia Comunidad Autónoma.

Frente a lo expresado algo exageradamente en el apartado anterior, pienso en realidad que el localismo es una tentación permanente para la misma Universidad y también para otras instituciones y que, en el caso de la Universidad, no tiene por qué estar relacionado con el ejercicio de competencias relevantes por parte de las CC.AA. y, al revés, que la huida del localismo se conseguiría o sería la consecuencia directa de un mayor peso del Estado sobre las mismas. Un ejemplo será suficiente para expresar mejor la idea que quiero transmitir: con la mayor parte de las Universidades dependiendo del Estado ha sido fácilmente advertible el «localismo» en muchos de los concursos para el acceso al profesorado, pues las estadísticas han demostrado y siguen demostrando lo difícil que es conquistar una plaza en Universidad ajena y contra la voluntad de la misma (91).

El localismo en la investigación, por otra parte, no tiene tampoco nada que ver con el tipo de poderes públicos que ejercen competencias sobre la Universidad, sino que puede ser la tendencia natural de muchos profesores que por diversas circunstancias pueden ser poco proclives a mirar un poco por encima de los árboles más bajos del campus correspondiente. Ese tipo de localismo —al contrario del que acabamos de contemplar en la provisión de plazas— suele ser, además y afortunadamente, una enfermedad de cura fácil, bastando con algunos viajes instructivos y el paralelo aprendizaje de idiomas para acabar con los principales síntomas y efectos de la misma. Tampoco en esa patología tiene mucha trascendencia que sean las

---

cial, la valoración tremendamente negativa que lo «indígena» merece al ampurdanés PLA, pues unas líneas más adelante dirá que: «Los indígenas tienden —tendemos— a la hinchazón y a la ampulosidad. Hay quien, en este juego, llega a dejarse la piel. En Palafrugell hay un regidor que no puede hablar de nada sin sacar a relucir la palabra "estética". No es agradable: hace que se nos caiga la cara de vergüenza a todos. Hemos tratado de que comprenda que la estética no es cosa de regidores, que el verdadero interés se debe de poner en las cosas reales, pequeñas, concretas, en los detalles; que la mejor manera de hacerlas consiste en no moverse de este plano... Ha sido inútil. En el Ayuntamiento todo el mundo habla de estética y ahora mismo no se puede pasar por ninguna calle de la población» (pág. 298).

(91) O, hablando con más propiedad, contra la voluntad de los grupos que a través de los diversos órganos del gobierno universitario controlan la «aparición» de la plaza y, posteriormente, su provisión.

CC.AA. o el Estado las instituciones que ejerzan competencias (92) sobre la Universidad (93).

Concluyo retornando a aquellos principios generales, fundamentales sobre la Universidad, y sobre los que mostré mi reticencia a entrar en una consideración profunda de los mismos en los inicios de este trabajo. Autonomía de las CC.AA. y autonomía de la Universidad ha sido el título de estas líneas, un título en el que un vocablo une los dos términos institucionales, autonomía, conduciendo consiguientemente nuestra atención a los contenidos y potencialidades que puede encerrar el mismo, a las limitaciones también cuando se predica de dos instituciones distintas.

Pero el carácter fundamental de este concepto no debe hacer que el mismo juegue exclusivamente el papel «demagógico, consolador y alienador», al que se refería E. LLEDO en un iluminador trabajo publicado en torno a la aparición de la LORU (94). Lo que cuenta, en definitiva, es lo que se quiera hacer con la Universidad, lo que quieran hacer el Estado, las CC.AA. y los propios universitarios... La completa sociedad. El Derecho, en el marco de ese juego de fuerzas a veces contrapuesto, juega un papel muy humilde, ordenador de previas decisiones y delimitador de pretensiones injustificadas. En este trabajo se ha descrito y comentado el ordenamiento jurídico presente y plasmado algunas indagaciones o intuiciones (sería harta soberbia hablar de «prospectiva») sobre lo que pueda ser el porvenir. Al contrario de lo que sucede en otros trabajos jurídicos, el objeto del

---

(92) Al margen de que suele ser frecuente que las CC.AA. y otras instituciones locales (Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cámaras de Comercio, etc.) potencien ciertas líneas de investigación para incidir en la propia historia, folklore, geografía, etc., o, desde otro punto de vista, en la mejora de la estructura económica de la propia Comunidad, lo que, dicho sea de paso, me parece encomiable y no, en modo alguno, criticable.

(93) El ejemplo de las Universidades alemanas dependientes de los *Länder*, como corresponde a la estructura de un país federal, es bien gráfico sobre lo que estoy indicando. Difícilmente alguien podría con un mínimo de honradez calificar a la Universidad heredera del legado de A. VON HUMBOLDT de localista.

(94) Dice así LLEDO que: «Esta transformación de la enseñanza no puede partir, únicamente, de proyectos legales, de supuestas leyes de *autonomía* universitaria, donde la palabra *autonomía* puede actuar únicamente de revulsivo demagógico. Hemos llegado a tal grado de beatería formal que nos parece que basta la presencia de un término de buen sonido para que creamos entender la realidad que, en principio, se escondería en él. Pero el significado de una palabra no es, como decía Wittgenstein, sólo su uso en el lenguaje, sino lo que podemos hacer con ella en la vida. La palabra *autonomía* no significa nada en ningún proyecto legal si, al mismo tiempo, no se abordan realmente las condiciones de posibilidad para que esa palabra se escape de su uso demagógico, consolador y alienador. La reforma de la Universidad no se hace sólo desde su misteriosa y ambigua *autonomía*, sino pensando clara y abiertamente en *qué* es la Universidad, *qué* sentido tiene hoy la educación superior, *cómo* se organiza verdaderamente el complicado y deteriorado organismo universitario, *qué* función pública puede ejercer la educación y *de qué* modo puede ésta alcanzar sus objetivos de conocimiento y solidaridad social.» Cfr. E. LLEDO, *La «misión de la Universidad» de Ortega, entre las reformas alemanas y nuestra Universidad*, «Sistema», 59, 1984, págs. 3 y ss.

mismo debe suponer al autor en partícipe del devenir del ordenamiento estudiado, lo que, quizá, pueda hacer juzgar con algo más de relatividad sus propuestas en cuanto podrían ser interesadas. El tiempo y unas futuras Jornadas como éstas nos darán la ocasión de establecer un juicio sobre cuanto aquí se ha indicado.