



Sin lugar a dudas, los sectores sociales intermedios vieron aumentada su inserción en los mecanismos de decisión política a través de los diputados provinciales. De ellos, tan sólo una mínima selección accedió a los escalones más altos del gobierno político de la Nación. Sin embargo, los diputados provinciales se constituyeron en una importante cantera de reclutamiento de políticos, fundamentalmente para la administración periférica, como gobernadores civiles y directores generales en el franquismo, y para la autonómica en la transición y democracia.

En 1979 se iniciaba la primera legislatura democrática, que duraría hasta 1983, en la que hubo predominio de ucedistas, pero con presencia de socialistas y comunistas, y un claro consenso, por parte de los diversos partidos políticos, de contribuir a la estabilidad democrática, todos ellos participarán en el reparto del poder, distribuido en las diversas comisiones. Presidida por el ucedista Diego Romero, mantuvo un talante de convivencia democrática, que se perdería en la legislatura siguiente, siendo el único de los presidentes, de la transición y democracia, que no recibió duras críticas de los demás grupos políticos. En el reparto del poder, que supone el control de las diferentes comisiones informativas, esta Corporación fue la única que lo compartió entre los diferentes grupos políticos, otorgándoles la presidencia de algunas de ellas. Aunque en las votaciones pudiesen obtener siempre la mayoría, no dejaron de tenerse en cuenta y valorarse las diferentes aportaciones de los grupos de la oposición, que además tenían cabida en la Comisión de Gobierno. Algo que no se repetirá, pues en la siguiente corporación el partido ganador copará todos los puestos de responsabilidad.

Durante las legislaturas de 1983-1987 y 1987-1991 se produjo el acceso y consolidación del PSOE en la Diputación, y en las cuales se produjo la ruptura del pacto entre la izquierda, y la aparición del grupo popular; los socialistas impusieron su política de rodillo y fueron a la consecución de cuantos puestos representativos hubiera en instituciones y patronatos de Córdoba.



UNA APROXIMACION HISTORICA AL DERECHO FUNDAMENTAL A LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

Miguel J. Agudo Zamora

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Córdoba

INDICE

1. Introducción: el derecho fundamental a la autonomía universitaria en nuestro sistema constitucional
 - 1.1 Derecho a la educación y autonomía universitaria
 - 1.2 Configuración de la autonomía universitaria como elemento inescindible de la libertad académica
 - 1.3 Naturaleza de la autonomía universitaria: ¿derecho fundamental o garantía institucional?
2. Una aproximación histórica a la autonomía universitaria
 - 2.1 La autonomía en las universidades españolas
 - 2.2 La autonomía universitaria en la Ley General de Educación de 1970
 - 2.3 La autonomía universitaria en el proceso constituyente

1. INTRODUCCIÓN: EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA EN NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL

1.1. Derecho a la educación y autonomía universitaria

El derecho a la educación es una exigencia del principio de legitimidad democrática del Estado, que enuncia el artículo 1.2 de nuestra Constitución, y un requisito imprescindible para hacer efectivo el libre desarrollo de nuestra personalidad.



La participación en la formación de la voluntad general ha de realizarse en condiciones de igualdad, y para que esto suceda es indispensable que el ciudadano disponga de la información suficiente para que su formación de voluntad sea autónoma.

Aún más, no sólo es necesario disponer de información, sino que también es indispensable disponer de la capacidad para interpretar la personalmente.

Así, pues, tal como señala Pérez Royo, "una voluntad igual en el sentido de una voluntad libre, que pueda participar autónomamente en la formación de la voluntad general, solamente es posible con base en el derecho a la educación"¹.

Nuestra Constitución reconoce este derecho en el artículo 27, junto a la libertad de enseñanza. Y aunque el Tribunal Constitucional, en su sentencia 86/85, haya señalado que ambos son "derechos de libertad", lo cierto es que el derecho a la educación no es un derecho de libertad, que pueda o no ejercerse. Es un derecho que tiene que ser ejercido inexcusablemente. De ahí que para el Estado este derecho haya de catalogarse como de prestación, pues está obligado a garantizar su ejercicio mediante el establecimiento de un servicio público de enseñanza.

En la educación superior le corresponde a la Universidad realizar este servicio público mediante la investigación, la docencia y el estudio. Así, entre otras, son funciones de la Universidad, la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura, así como la difusión, la valorización y la transferencia del conocimiento al servicio de la calidad de la vida, y del desarrollo económico.

Junto a estas funciones contenidas en el primer artículo de la aún reciente Ley Orgánica de Universidades, debemos, pues, recalcar que esta institución realiza la esencial misión de posibilitar unos ciudadanos preparados que tengan la capacidad de formarse una voluntad autónoma, imprescindible para el logro de una sociedad democrática avanzada.

Autonomía, que es el concepto clave de este trabajo que presentamos, ha sido y es una seña de identidad propia de la institución universitaria.

La Carta Magna de las Universidades Europeas, firmada por todos los rectores de éstas, en Bolonia el 18 de septiembre de 1988, declaró como

¹ PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons, Madrid (2000). Pág. 523.



uno de sus principios fundamentales que la Universidad es "la institución autónoma que, de manera crítica, produce y transmite la cultura por medio de la investigación y la enseñanza", y para ello debe gozar de "independencia moral y científica de todo poder político y económico".

En efecto, las Universidades son instituciones que surgieron de la mano del poder regio o pontificio para ser destinadas a crear y difundir la ciencia y la cultura. Pronto, esta noble misión se aderezó con el imprescindible ingrediente de la crítica y la tolerancia dando lugar a una institución donde las libertades de estudio, de cátedra y de investigación permitieron sustentar una cualidad que se predica de la institución en su conjunto: la autonomía universitaria.

Por esto, cualquier reflexión que se haga sobre la Universidad no puede soslayar la autonomía. Cualquiera que sea su formulación positiva e incluso el nombre que se la dé, la autonomía constituye una nota esencial a la institución universitaria.

De una u otra manera, dependiendo de las circunstancias históricas y del marco ideológico dominante, la institución que llamamos Universidad desde el siglo XIII ha debido defenderse de lo que genéricamente pudiera denominarse intromisiones e injerencias injustificadas de los titulares del poder, para desarrollar sus funciones que se centran en la búsqueda y transmisión del saber, de la ciencia, con los presupuestos y consecuencias que ello conlleva.

Resulta obvio que la autonomía universitaria no se ha configurado de la misma manera a lo largo de la historia y en los diferentes países. Independientemente de la actitud del titular del poder respecto de la Universidad, influye en ello la misma concepción de la Universidad, desde su propio interior. No es el caso ahora de exponer el modelo franco-español, el alemán o el americano, por referirme a la Universidad de nuestro tiempo. Bastará recordar cómo el ideal de Humboldt, creador de la Universidad de Berlín, y de su Rector el filósofo Fichte predicando el aislamiento social y la libertad espiritual que debería liberar de las "miserias de la vida burguesa" contrasta con la concepción hoy dominante de una creciente relación entre la institución universitaria y la sociedad, que es ya un lugar común de informes y comentarios.

La autonomía ha pasado en algunos ordenamientos como el español de ser el "principio oculto que ha permitido a las Universidades cumplir



sus funciones esenciales bajo estructuras tan diversas y variables" a ser un precepto constitucional².

Así nuestra Constitución, en su artículo 27.10, reconoce esta autonomía en los términos que la ley establezca, configurándola, dada su ubicación sistemática en la Carta Magna, como derecho fundamental, de manera que, aunque la determinación del contenido y alcance de la citada autonomía universitaria se haya deferido al legislador, su propia previsión constitucional implica irremediamente una garantía y límite al ejercicio de las potestades normativas tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.

Debe resaltarse, por lo tanto, que la configuración de la autonomía universitaria se defiere a la ley. Corresponde, pues, al legislador delimitar y desarrollar esa autonomía, determinando y reconociendo a las Universidades las potestades necesarias para garantizar la libertad académica, ese espacio de la libertad intelectual sin el cual no sería posible la plena efectividad de la función esencial y consustancial a la institución.

En efecto, en relación a este último aspecto, el Consejo de Estado, en su preceptivo Dictamen, de 19 de julio de 2001, relativo al Anteproyecto de Ley Orgánica de Universidades, recuerda que, como señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia 106/1990 (que reiteraba el contenido de las Sentencias 26/1987 y 55/1989), el derecho a la autonomía universitaria que proclama el art. 27.10 de la Constitución encuentra su razón de ser en la protección de la libertad académica, en su manifestación de libertad de enseñanza, estudio e investigación frente a todo tipo de injerencias externas, de manera que, en todo caso, la libertad de ciencia quede garantizada, tanto en su vertiente individual como institucional, entendida ésta, además, como la correspondiente a cada Universidad en particular.

Así lo ha reiterado más recientemente la STC 75/1997, en la que, además, se añade que la autonomía universitaria es la dimensión institucional de la libertad académica para garantizar y completar su dimensión personal, constituida por la libertad de cátedra.

² Para un estudio profundo de la evolución en España, ver Peset, Mariano. «La autonomía universitaria y la libertad de cátedra: una síntesis histórica a través de los siglos XVIII, XIX y XX» en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n.º 22 y 23. Valencia, 1998; Peset, Mariano. «La organización de las universidades españolas en la Edad moderna», en Andrea Romano (ed) *Studi e diritto nell'area mediterranea in età moderna*. Messina, 1993; y Peset, Mariano y José Luis. *La Universidad española (siglo XVIII y XIX)*. Depostismo ilustrado y revolución liberal. Madrid, 1974.



Por otra parte, la autonomía de las Universidades no solamente encuentra los límites naturales en la circunstancia de que ningún derecho es ilimitado en sí mismo, sino también, y de manera incluso más amplia, en la remisión que en la Constitución se contiene a favor de la configuración que de dicha autonomía debe realizar el legislador.

Así, la Ley Orgánica 11/1983, de Reforma Universitaria, fue precisamente la norma que configuró el alcance de la autonomía de las Universidades, fijando cuál era su contenido y cubriendo de esta manera la reserva de ley orgánica prevista en este aspecto por el artículo 81 de la Constitución.

La LRU supuso, pues, la devolución de la libertad y de la autonomía a la Universidad después del periodo de discriminaciones a parte del profesorado e imposiciones por parte del Poder que se produjeron durante el régimen de dominación franquista.

La Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, ha venido a sustituir a la anterior contando precisamente con el mismo objetivo (aunque con una regulación distinta); es decir, entre otros aspectos, configurar la autonomía de las Universidades.

1.2. Configuración de la autonomía universitaria como elemento inescindible de la libertad académica

El artículo 2.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LQU, en adelante) establece que "la actividad de la Universidad, así como su autonomía, se fundamentan en el principio de libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio". De esta forma se concreta en disposición normativa la idea del propio Preámbulo de esta ley, que enuncia que "la Constitución consagró la autonomía de las Universidades y garantizó, con ésta, las libertades de cátedra, de estudio y de investigación, así como la autonomía de gestión y administración de sus propios recursos".

El siguiente apartado del mismo artículo completa el carácter de la autonomía universitaria como elemento inescindible de la libertad académica al especificar que "la autonomía universitaria exige y hace posible que docentes, investigadores y estudiantes cumplan con sus respectivas responsabilidades, en orden a la satisfacción de las necesidades educativas, científicas y profesionales de la sociedad, así como que las Universidades rindan cuentas del uso de sus medios y recursos a la sociedad".



El Tribunal Constitucional, con una confesada aceptación de lo que considera, tal como Meilán Gil³ recuerda, "opinión común entre los estudiosos del tema", ya había ligado la autonomía de las Universidades a la "libertad académica". Así se expresa en la STC 26/1987 en la que señala que "la autonomía universitaria tiene como justificación asegurar el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza y de investigación".

Ligazón previsible si recordamos que la LRU, en el Preámbulo y en el artículo 2.1, ya señalaba que la autonomía universitaria se fundamenta "en el principio de libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio". La formulación de una libertad académica que engloba las otras libertades revela que el legislador entendía que esta libertad es más amplia que la libertad de cátedra que se reconoce expresamente como derecho en el artículo 20,1,c) CE.

Más exactamente, en la anteriormente citada sentencia se precisa que "la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese "espacio de libertad intelectual" sin el cual no es posible "la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura" (artículo 1,2,a) de la LRU) que constituye la última razón de ser de la Universidad".

En relación al sujeto del derecho a la autonomía universitaria conviene señalar que, tal como ha precisado el Tribunal Constitucional, en la ya referida Sentencia 26/87⁴ (fj. 4º), la autonomía se otorga "a cada Universidad en particular y no al conjunto de las mismas", tal como se desprende del tenor literal del artículo 27.10 de la Constitución ("se reconoce la autonomía de las Universidades"), del artículo 3.1 de la Ley de Reforma Universitaria y del artículo 2.1 de la Ley Orgánica de Universidades, ambos con el mismo tenor literal ("Las Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas").

³ Meilán Gil, José Luis. «La autonomía universitaria desde una perspectiva constitucional» en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* n.º 3. A Coruña, 1999. Pág. 380.

⁴ La misma sentencia, en el fj.12, reafirma esta doctrina cuando, refiriéndose al Consejo de Universidades, señala que "no puede considerarse por su composición como un órgano de representación del conjunto de las Universidades, órgano que, por otra parte, sería innecesario, dado que, como hemos dicho, la autonomía universitaria está referida a cada una de ellas".



En coherencia con la doctrina de que la autonomía universitaria se reconoce a cada universidad en particular, el Tribunal Constitucional, en la ya mencionada Sentencia 26/87, ha afirmado que la titularidad del derecho fundamental a la autonomía universitaria reconocido en la Constitución corresponde a cada Universidad individualmente considerada; entendida "en su sentido más estricto o indispensable: como comunidad universitaria" o, lo que es o mismo, "como el conjunto de docentes, investigadores y estudiantes que, en cada institución universitaria, ejercen la libertad académica que se concreta en la docencia, la investigación y el estudio".

Atribuir la titularidad del derecho a la autonomía universitaria a la comunidad universitaria no significa un desplazamiento de dicha titularidad, "sino una identificación o hipótesis de la Universidad como institución con su elemento personal indispensable o insustituible: su propia comunidad académica".

1.3 Naturaleza de la autonomía universitaria ¿derecho fundamental o garantía institucional?

Además de concepcionar la autonomía de las Universidades como una autonomía administrativa, cuyo objeto y finalidad consiste en garantizar un ámbito de autodisposición sobre los asuntos e intereses propios de la comunidad académica, es preciso señalar que nuestra Constitución ha optado por incluir dicha autonomía dentro del catálogo de derechos fundamentales y libertades públicas, colocando así el derecho de autonomía universitaria en el más alto nivel de protección y garantía dispensado por la propia Constitución⁵.

Es posible que la citada opción del constituyente no haya sido técnicamente acertada⁶, pero es un dato insoslayable que ha de tomarse como punto de partida en toda exégesis sobre el contenido y alcance de la autonomía de las Universidades.

El artículo 27 declara, en efecto, en su apartado 10, que "se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca". Lo que es tanto como decir que, dentro de esos términos legales, la liber-

⁵ LEGUINA VILLA, J. y ORTEGA ALVAREZ, L. "Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria" en *Revista Española de Derecho Administrativo* n.º 35. Madrid (1982). Pág. 550.

⁶ De sorprendente y extraña ha sido calificada por Alejandro Nieto en su trabajo "Autonomía política y autonomía universitaria" en *Revista del Departamento de Derecho Político*, UNED, núm. 5, pág. 79.

tad académica de los centros de enseñanza universitaria goza de la misma protección constitucional que la otorgada a los demás derechos y libertades públicas fundamentales, incorporados a la sección 1ª del capítulo 2º del título I de la Constitución. Por lo tanto, la ubicación del artículo 27 CE ha servido de pie para calificar la autonomía universitaria como un derecho fundamental y, por tanto, requerir su desarrollo por Ley Orgánica (art. 81.2) con la exigencia de mayoría reformada que la misma requiere y que encuentra una limitación en el respeto del "contenido esencial" del derecho (art. 53.1 CE), así como el procedimiento de reforma agravado del artículo 168 CE. Más aún, tal derecho fundamental es susceptible del amparo ordinario y constitucional (art. 53.2 CE y disposición transitoria 2ª.2 de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional).

Esta calificación fue la que aceptó finalmente el Tribunal Constitucional (STC 26/87, de 27 de febrero), zanjando una divergencia doctrinal entre quienes sostenían esta tesis⁷ y la de quienes optaban por configurar la autonomía como "garantía institucional"⁸.

⁷ LEGUINA VILLA, J. y ORTEGA ALVAREZ, L. *Op.cit.*

⁸ ALEGRE ALVAREZ, Juan M. "En torno al concepto de autonomía universitaria" en *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 51. Madrid (1986). Para este autor, se parte del reconocimiento constitucional de la autonomía de las Universidades como una garantía institucional, esto es, "como una garantía ofrecida por el texto constitucional de una institución jurídico-pública, línea que, desde las ya clásicas orientaciones de Smend y Schmitt, ha encontrado su más fecundo campo de aplicación en el terreno de la autonomía de los entes locales, una vez constatado que su originaria significación (el intento de configurar un ámbito de indisponibilidad del legislador ordinario sobre los derechos fundamentales, tal como éstos se hallaban diseñados en la Constitución weimariana de 1919) ha quedado superada por la más estricta garantía del denominado "contenido esencial" de las libertades públicas, hoy asumido por el artículo 53.1 de la Constitución española.

La autonomía universitaria puede ser concebida, pues, como derecho fundamental y como garantía institucional o, incluso, desde una perspectiva ecléctica, como manifestación de una dimensión individual-institucional. Es conocido que la construcción dogmática inicial de las garantías institucionales, al menos en la versión ofrecida por C. Schmitt, excluía de su estructura el derecho subjetivo y la vía judicial. Era la institución en sí, en su sentido objetivo, la que resultaba preservada en su misma existencia frente al propio legislador. La presencia adicional de un derecho individual resultaba, en todo caso, meramente accesoria y no consustancial al concepto de garantía institucional, lo cual, por otra parte, no obviaba la eventual incorporación a su estructura lógica de un derecho público subjetivo (de contenido individual o no, esto es irrelevante), tal y como, a propósito de la libertad científica, vino a reconocer la doctrina alemana anterior a la Grundgesetz.

Ahora bien, como reconoce Parejo al analizar la evolución actual de la categoría de la garantía institucional, ésta no puede identificarse con el reconocimiento de las libertades públicas, habida cuenta que las posiciones jurídicas activas que éstas garantizan se encuentran dotadas en la actualidad de una protección reforzada, constituida por la conocida teoría del "contenido esencial" (Wesensgehalt), superior a la que proporciona la mera garantía de la institución en cuanto tal, que por sí sola, y a diferencia de lo que ocurre con los derechos fundamentales, no es actuable per se, inmediatamente. De ahí que, extrapoladas estas consideraciones generales al ámbito más específico de la autonomía universitaria, quepa afirmar que ésta no es para el constituyente español un derecho fundamental, ni por el sujeto de que se predica (las Universidades y no los ciudadanos), ni por su objeto (el contenido de la autonomía universitaria, y no ya su mero ejercicio, como señala el art. 53.1 de la Constitución, vendrá determinado por la ley), ni, más decisivamente aún, por su propia finalidad institucional, a cuya preservación resulta ajeno e innecesario el mecanismo de la dotación de un derecho subjetivo. De lo cual derivan importantes consecuencias, tanto en el plano jurídico-formal como en el más trascendente de la protección jurisdiccional⁹.

La propia interpretación literal del precepto constitucional ya avalaba la tesis de la naturaleza de derecho fundamental (el sentido gramatical de las palabras con que se enuncia –se reconoce– es más propio de la proclamación a un derecho que el establecimiento de una garantía, tal como señala la STC 26/1987), así como el proceso constituyente. De todos modos, el Tribunal Constitucional, en la mencionada sentencia, acepta una cierta equivalencia en cuanto a los efectos jurídicos de una y otra tesis: "derecho fundamental y garantía institucional no son categorías jurídicas incompatibles o que necesariamente se excluyan, sino que buena parte de los derechos fundamentales que nuestra Constitución reconoce constituyen también garantías institucionales, aunque, ciertamente, existen garantías institucionales que, como por ejemplo la autonomía local, no están configuradas como derechos fundamentales".

Como señala Gallego Anabitarte⁹, fue esta sentencia la que dio lugar a una singular polémica sobre la garantía institucional dado que los recurrentes habían planteado la cuestión de si el artículo 27.10 contenía un derecho fundamental o una garantía institucional, inclinándose por lo primero con la consecuencia de que la Ley debe respetar "el contenido esencial". En cambio, el Abogado del Estado consideró que la fiscalización de la constitucionalidad debía hacerse desde el punto de vista de la garantía institucional, de acuerdo con lo establecido por el Tribunal Constitucional en su sentencia 32/81, de 28 de julio, referente a la Ley de Diputaciones Catalanas. La consecuencia de la tesis del Abogado del Estado es que es "mucho mayor el poder conformador de las normas que regulan la institución si estamos ante una garantía institucional y no ante un derecho fundamental".

Ante este planteamiento el Tribunal Constitucional declara que los derechos fundamentales y las garantías institucionales no son categorías jurídicas incompatibles o que necesariamente se excluyan, pues considera que lo que se protege con éstas no es sustancialmente distinto de lo

⁹ GALLEGO ANABITARTE, Alfredo. *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (Derecho a la educación; autonomía local; opinión pública)*. Civitas, Madrid (1994). Pág. 120. Para un estudio profundo sobre esta distinción, ver también BAÑO LEÓN, José M.º. "La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española" en *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 24. Madrid (1988); y JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio. "Garantías institucionales y derechos fundamentales en la Constitución" en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría. Tomo II*. Civitas, Madrid (1991).



protegido como derecho fundamental. Pues, según este autor¹⁰, lo importante es que el legislador, tanto si se hubiera considerado la autonomía universitaria como garantía o como derecho, no la rebase o desconozca con limitaciones o sometimientos que "la conviertan en una proclamación retórica"¹¹.

Pero al plantearse la cuestión ante el Tribunal afirmando que según sea la autonomía universitaria derecho fundamental o garantía institucional la barrera para el legislador sería más o menos flexible, el Tribunal Constitucional se vio obligado a decidirse y calificar la autonomía universitaria como derecho fundamental.

En fin, sigue diciendo el Tribunal Constitucional, "como las partes marcan las diferencias entre uno y otro concepto como barrera más o menos flexible de disponibilidad normativa sobre la autonomía universitaria, es preciso afirmar que ésta se configura en la Constitución como un derecho fundamental". Esta es, por tanto, y al margen de ciertas ponderaciones previas y de algún voto particular discrepante¹², la doctrina del Tribunal Constitucional en este punto: **la autonomía universitaria es un derecho fundamental**.

Según Oliver¹³, el Tribunal Constitucional define la autonomía universitaria en nuestro sistema constitucional como un derecho fundamental en base a cuatro argumentos o consideraciones: a) el argumento del locus, ubicación o encuadramiento; b) el argumento gramatical; c) el argumento de la voluntad del constituyente; y d) el argumento teleológico o finalista. Veamos, brevemente, estas cuatro líneas argumentales utilizadas por el Tribunal en su razonamiento.

¹⁰ *Op. cit.* Pág. 122.

¹¹ STC 28/87, f. j. 4º.

¹² Voto Particular de Díez Picazo quien entiende que "el 27.10 contiene una garantía institucional que es una regla organizativa o una directriz del funcionamiento de las universidades y que por consiguiente, la libertad de configuración del legislador es en este punto mayor que la que puede tener cuando regula el ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, como por lo demás pone de relieve la letra del precepto al decir que se reconoce la autonomía de las universidades en los términos que la Ley establece".

En contra, el Voto Particular de Rubio Llorente quien entiende que "la idea que subyace a esta errada elaboración teórica es, aparentemente, la de que el núcleo esencial o reducto indisponible para el legislador es más rígido o resistente en los derechos fundamentales que en las garantías institucionales, idea que no es, desde luego, ni evidente, ni de general aceptación, pues las garantías institucionales...no son, en la doctrina que establece estas distinciones sino variedades de los derechos fundamentales...".

¹³ Oliver Araujo, Joan. "Alcance y significado de la "autonomía universitaria" según la doctrina del Tribunal Constitucional" en *Revista de Derecho Político* nº 33. Madrid (1991). Pág. 84.



a) El argumento del locus, ubicación o encuadramiento. En primer lugar, el Tribunal Constitucional conceptúa la autonomía universitaria como un derecho fundamental en atención a su reconocimiento en la sección primera del capítulo segundo del título primero, que recoge, según indica su rúbrica, los derechos fundamentales y las libertades públicas. El Tribunal Constitucional precisa que no todo lo regulado en la referida sección son derechos fundamentales (así, por ejemplo, el artículo 27.8 no reconoce ninguna situación jurídica de esta naturaleza); pero cuando dentro de dicha sección se reconoce un derecho, y no hay duda que la autonomía de las Universidades lo es, "su configuración como fundamental es precisamente el presupuesto de su ubicación". El Tribunal Constitucional refuerza este argumento afirmando que el constituyente, que en ciertos artículos del Texto Constitucional se refiere a los derechos fundamentales por su encuadramiento sistemática en el mismo para ofrecerles una protección reforzada (arts. 53.2 y 161.1.b), "no podía desconocer la significación de este encuadramiento".

b) El argumento gramatical. Según el Tribunal Constitucional también cabe aducir en favor de la tesis de que la autonomía universitaria es un derecho fundamental, los términos utilizados en la redacción del artículo 27.10, más en concreto "el sentido gramatical de las palabras con que se enuncia" la autonomía universitaria —"se reconoce"—; fórmula que es más propia "de la proclamación de un derecho que del establecimiento de una garantía". Este criterio interpretativo tiene un sólido fundamento en el artículo 3.1 del Código Civil, de acuerdo con el cual las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras.

c) El argumento de la voluntad del constituyente¹⁴. En tercer lugar, el Tribunal Constitucional afirma que la interpretación de la autonomía universitaria como un derecho fundamental se refuerza con el análisis de la evolución del precepto constitucional (art. 27.10) a lo largo del iter constituyente. A tal fin, el Tribunal recuerda cómo se llegó a la redacción definitiva y los debates parlamentarios que se suscitaron. En el Anteproyecto de Constitución el artículo equivalente al actual artículo 27.10 estaba redactado con el siguiente tenor: "La ley regulará la autonomía de las Universidades". Esta redacción originaria se alteró, en virtud de ciertas enmiendas de Minoría Catalana y de Unión de Centro Democrático, para dar paso a la fórmula actual: "Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca". Algunos de los enmendantes justificaron esta transformación con los siguientes términos: "en la redacción del Anteproyecto la autonomía de las Universidades no se reconoce como un derecho y queda simplemente supeditada a la medida en que quiera reconocerse por la ley. Esto nos parece un grave inconveniente que debe ser enmendado en el debate de la Comisión". Esta breve referencia al iter constituyente del artículo 27.10 pone de relieve —afirma el

¹⁴BENEYTO BERENQUER, Remigio en "La autonomía universitaria como derecho de configuración legal: a propósito de las Sentencias del Tribunal Constitucional 137/1991 y 155/1997" en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* nº 22 y 23, Valencia (1998). Pág. 223 nos recuerda que el art. 28.10 del Anteproyecto de texto constitucional (que luego sería el 27.10 de la Constitución) ofrecía la siguiente escueta redacción: "La ley regulará la autonomía de las universidades".

El anteproyecto había sido elaborado por la ponencia elegida en el seno de la Comisión Constitucional provisional, creada por acuerdo del Congreso del día 27 de julio de 1977. El 24 de diciembre de 1977 el Presidente del Congreso de los Diputados, Fernando Álvarez de Miranda, ordenó la publicación del Anteproyecto y declaró abierto el plazo de presentación de enmiendas. Concluido por la Ponencia designada al efecto el estudio de las presentadas, respecto al art. 28.10 su Informe rezaba textualmente: "Conforme a la propuesta de la enmienda nº 131 del Grupo de la Minoría Catalana, la Ponencia da una nueva redacción a este apartado, aceptando también las enmiendas nº 65 de la Sra. Fernández España y nº 588 del Sr. Soler Valero. La redacción es la siguiente: '10. Se reconoce la autonomía de las universidades en los términos que la ley establezca.'"

La enmienda nº 131, presentada por el Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana, había propuesto la siguiente redacción: "10. Se reconoce la autonomía de las universidades, en los términos que la ley establece". Según dicho Grupo Parlamentario, en la redacción del anteproyecto la autonomía de las universidades no se reconocía como un derecho y quedaba simplemente supeditada a la medida en que quisiera reconocerse por ley. En la enmienda nº 65, se proponía la siguiente redacción: "10. Se reconoce la autonomía de las universidades, en los términos que la ley establezca". La razón que aducía el Grupo Parlamentario de Alianza Popular era que el estilo utilizado en el anteproyecto era más propio de una disposición transitoria que de un texto constitucional. Finalmente, la enmienda nº 588, del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático, proponía el siguiente texto sustitutivo: "10. Se reconoce el derecho a la autonomía de las Universidades, el cual será regulado por la Ley". Según el grupo firmante, el texto del anteproyecto regulaba la autonomía universitaria como algo instrumental que había de ser "concedido" para mejor funcionamiento de la institución universitaria, y con el nuevo texto se pretendía sustantivar el derecho a la autonomía universitaria y que así se reconociese en la Constitución, ya que era el único camino para la superación de la profunda crisis de la Universidad española.

Tribunal: "que los constituyentes tuvieron plena conciencia del alcance que suponía el reconocimiento de la autonomía de las Universidades como un derecho".

d) El argumento teleológico o finalista. El Tribunal Constitucional afirma finalmente que a la misma conclusión —la autonomía universitaria como un derecho fundamental— conduce el análisis del "fundamento y sentido" de dicha autonomía. Como ha destacado el Tribunal en la Sentencia 26/1987, y ha recordado en la Sentencia 55/1989, el fundamento último o justificación de la autonomía universitaria hay que buscarlo en el respeto a la libertad académica, que se concreta en las libertades de enseñanza, estudio e investigación; y la tutela de estas libertades frente a las "injerencias externas", que principalmente procederán de los poderes públicos, constituye la razón de ser de dicha autonomía. Más exactamente, "la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese espacio de libertad intelectual sin el cual no es posible la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura, que constituye la última razón de ser de la Universidad. Esta vinculación entre las dos dimensiones de la libertad académica explica que una y otra aparezcan en la sección de la Constitución consagrada a los derechos fundamentales y libertades públicas, aunque sea en artículos distintos: la libertad de cátedra en el 20.1.c) y la autonomía de las Universidades en el 27.10".

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



éste que efectivamente la Constitución reconoce y, por consiguiente, garantiza al propio tiempo.

Sin embargo, dado que el Tribunal Constitucional no actúa de oficio, sino a requerimiento de las partes, y puesto que éstas, en el recurso que dio lugar a la STC 26/87, lo obligaron, en cierto modo, a inclinarse por una de las tesis expuestas, sobre todo porque ambas partes, apoyadas rígidamente en una y otra concepción de la autonomía universitaria, mantenían interpretaciones y extraían consecuencias muy distintas de los textos sometidos a enjuiciamiento constitucional, es por lo que, en esta tesis, el Tribunal Constitucional se pronunció claramente a favor de la tesis según la cual se consagra la autonomía universitaria como un auténtico derecho fundamental.

Tal vez, pues, en el fondo de esta tesis late la idea de que cuando los textos normativos, y de modo singular las normas constitucionales, se apartan de las categorías dogmáticas al uso, son éstas las que deben revisarse para su adaptación a los textos, y no a la inversa.

Debido a la configuración de la autonomía universitaria como un derecho, en lo relativo a sus garantías de protección¹⁵, se pueden extraer estas cinco consecuencias: a) hay un contenido esencial de la autonomía universitaria, del que ya hemos hecho referencia anteriormente; b) la normativa de desarrollo deberá adoptar la forma de ley orgánica (reserva de ley orgánica); c) existe la posibilidad de interponer el recurso de amparo, ordinario y constitucional, para defender el derecho a la autonomía universitaria; d) se prohíben los decretos legislativos y los decretos-leyes en el ámbito de la autonomía universitaria; y e) deberá seguirse el procedimiento superrígido de reforma constitucional para modificar el precepto que reconoce el derecho a la autonomía universitaria.

Resumiendo estas cinco consecuencias puntuales, se puede afirmar que la consecuencia básica que se deriva de conceptualizar la autonomía universitaria como un derecho fundamental es que dicha autonomía gozará, a todos los niveles y con todos los efectos, de una protección privilegiada; siéndole de aplicación el conjunto de resortes o mecanismos garantizadores y protectores de las posiciones jurídicas que constituyen los derechos fundamentales y las libertades públicas. Con este conjunto de

¹⁵ OLIVER ARAUJO, Joan. "Alcance y significado de la "autonomía universitaria" según la doctrina del Tribunal Constitucional" en *Revista de Derecho Político* nº 33. Madrid (1991). Pág. 86.



mecanismos tutelares se pretende dotarles de una especial solidez, evitando injerencias contrarias al Estado democrático de Derecho.

Concluimos este epígrafe, citando a Oliver, quien nos recuerda que el hecho de conceptualizar la autonomía universitaria como un derecho fundamental no excluye, tal como señala el Tribunal Constitucional, ciertas limitaciones al mismo.

Estas limitaciones proceden de tres frentes distintos. En primer lugar, hay que destacar las limitaciones que imponen a la autonomía universitaria otros derechos fundamentales (como, por ejemplo, el derecho a la igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación). En segundo lugar, las limitaciones procedentes de la existencia de un sistema universitario nacional, que requiere instancias coordinadoras (actualmente, el Consejo de Coordinación Universitaria). Finalmente, en tercer lugar, las limitaciones derivan de la concepción de la educación superior y de la actividad universitaria como servicio público, tal como pone de relieve el artículo 1 de la Ley Orgánica de Universidades.

Sin embargo, aunque estas limitaciones provocan ciertas peculiaridades en la autonomía universitaria que "han de proyectarse en su regulación", no "desvirtúan su carácter de derecho fundamental con que ha sido configurada en la Constitución para convertirla en una simple garantía institucional"¹⁶.

2. UNA APROXIMACION HISTORICA A LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

2.1 La autonomía en las universidades españolas

Históricamente, la autonomía universitaria se puede asociar al estatuto jurídico especial que tuvieron algunas universidades medievales, fundadas por las autoridades civiles o eclesiásticas y dotadas de un estatuto propio, como corporaciones públicas independientes o autónomas respecto de otras instancias (municipios, diócesis eclesiásticas). Este estatuto de autonomía solía llevar consigo la exención de impuestos o tasas locales, la capacidad para recaudar sus propias tasas, la disposición de rentas y patrimonio propios, además de una cierta capacidad normativa y

¹⁶ *Op.cit.* Pág.92.



organizativa que les permitía, por ejemplo, aprobar sus propios reglamentos y nombrar cargos internos¹⁷.

El estatuto de autonomía concedido a los "colegios" o "estudios" medievales era de naturaleza similar a los privilegios que los soberanos concedían a los municipios, a los gremios o a las iglesias, y estaba justificado por la función especial que las instituciones de enseñanza tenían que desempeñar. Así, pues, la autonomía de la institución constituía una garantía para la libertad académica¹⁸ frente a las interferencias de otros poderes. Garantía que, en muchos casos, se revelaba insuficiente por cuanto las universidades medievales y renacentistas estaban sometidas a las normas civiles y eclesiásticas que garantizaban la ortodoxia de las enseñanzas, por lo que muchas de estas universidades se convirtieron en instituciones en gran parte ajenas a las grandes innovaciones científicas que dieron lugar a la Edad Moderna.

De hecho, en la Baja Edad Media, la nueva corriente humanista, de restauración de los estudios clásicos, griegos y romanos, no fue bien recibida por las universidades a causa del excesivo conservadurismo de sus responsables y de la mayoría de sus miembros, ajenos y temerosos a los cambios que se producían en el campo de la ciencia, el pensamiento y la sociedad.

Pocos fueron los centros universitarios que se caracterizaron por la aceptación de las nuevas corrientes intelectuales¹⁹. No fue hasta entrado el Siglo XVI que las universidades europeas aceptaron los saberes del humanismo.

La revolución científica fue un nuevo factor que transformó radicalmente las universidades al irrumpir en sus prácticas a fines del Siglo XVIII. Así se crearon las primeras universidades técnicas.

De esta manera, el desarrollo del humanismo y la revolución científica facilitó, por un lado, el ejercicio de la crítica social y, por otro, potenció la capacidad del sistema universitario para alimentar la innovación en la pro-

¹⁷ BRICALL, Josep M^a. *Informe Universidad 2 mil*, (2000). Pág. 210. Para un estudio más profundo, ver ROTHBLATT, S. *Academic Freedom and Institutional autonomy in historical perspective*, (1999) y RÜEGG, W. (ed.) *A History of the University in Europe*. 2 vols. (1992 y 1996).

¹⁸ Véase como ejemplo, la concesión, en el año 1231, por parte del Papa Gregorio IX de la bula "Parens Scientiarum" a los maestros y profesores de la Universidad de París. Bula que podían disfrutar incluso frente a las autoridades catedrales, por lo que ha sido considerada como el primer reconocimiento oficial de la autonomía académica.

¹⁹ BRICALL, en *op.cit.* pág. 65, nombra a Bolonia, Florencia, Padua, Heidelberg, Basilea, Lovaina y Alcalá.



ducción y la tecnología. De esa manera, con el desarrollo de las universidades modernas, tanto en la tradición germánica-humboldtiana como en la napoleónica, la llamada "ciencia moderna" se incorporó definitivamente a la Universidad, adquiriendo importancia la noción de libertad académica o libertad de cátedra y se asoció la autonomía universitaria con la independencia de los académicos para enseñar e investigar de acuerdo con sus propias convicciones y libres de la presión del poder político.

En España²⁰, las universidades del Antiguo Régimen, de origen eclesiástico, poseían unas rentas propias y unos poderes que gozaban de una cierta autonomía²¹.

En tiempos de Carlos III, con la expulsión de los jesuitas y la reforma de los colegios mayores, se intervino en la regulación de grados, oposiciones a cátedra y planes de estudio de las universidades, pero apenas se alteró la vieja estructura de las mismas.

En esa línea siguieron los reinados siguientes, incluso hasta en la época liberal de Isabel II. En el reinado de Carlos IV y en el de Fernando VII se pusieron en marcha diversos planes que supusieron una intervención cada vez más profunda en las universidades²². Se estaba terminando con la vieja autonomía mediante la intervención real, si bien todavía siguieron

²⁰ Para un estudio profundo de la evolución en España, ver PESET, Mariano. "La autonomía universitaria y la libertad de cátedra: una síntesis histórica a través de los siglos XVIII, XIX y XX" en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n^o 22 y 23. Valencia (1998); PESET, Mariano. "La organización de las universidades españolas en la Edad moderna" en Andrea Romano (ed) *Studi e diritto nell'area mediterranea in età moderna*. Mesina (1993); y PESET, Mariano y José Luis. *La Universidad española (siglos XVIII y XIX). Despotismo ilustrado y revolución liberal*. Madrid (1974).

²¹ Salamanca pudo contar con un rector escolar, que se elegía por el claustro de consiliarios, también estudiantes, cada año: sus claustros determinaban sobre las normas académicas, e incluso cuando una visita o inspección del rey reformaba estatutos, debían ser aceptados por el claustro en pleno. En otras universidades poseían menor fuerza los escolares y la corporación de doctores: así, las dominicas de Ávila, Almagro u Orihuela estaban sujetas en mayor o menor grado al prior y convento, la jesuita de Gandía al rector y al prepósito general. También las que se establecieron en el seno de un colegio-Alcalá de Henares la más famosa y mayor-vivían subordinadas a los colegiales. Es decir: otra institución dominaba a profesores y doctores. En la Corona de Aragón era con frecuencia el municipio quien nombraba rector y catedráticos. En suma, la autonomía, la posibilidad de darse normas y administrar su patrimonio era muy diferente en unas y otras. Salamanca o Valladolid la lograron, mientras otras vivieron bajo el poder de un colegio, una orden religiosa o un municipio.

²² En el Plan de Estudios de 1807 se unifican las enseñanzas con el modelo de Salamanca, y se suprimen muchas. Por el Plan de Estudios de 1824 quedaron definitivamente uniformadas en su organización y en su enseñanza. Los rectores serían nombrados por el rey, en la persona de un doctor, entre los de la terna que le presentaban ocho compromisarios elegidos por el claustro de doctores. Terminan las diferencias que existían en el nombramiento de rectores. Los cancelarios o representantes en viejos tiempos del poder pontificio-obispos o maestrescuelas de las catedrales- desaparecen en 1831. Se unifican las oposiciones a cátedra, la administración de las rentas o hacienda universitaria. El absolutismo, heredero de la ilustración, hace suyas las facultades universitarias.



funcionando los claustros aunque el monarca y sus consejeros tenían miedo a las nuevas ideas y procuraban controlarlos.

Con la llegada de los liberales parece que se hubiera tenido que favorecer la libertad de cátedra y la libre expresión de pensamiento, igual que la libre creación de establecimientos de enseñanza, no sólo de primaria y secundaria, sino también de universidades. Así, en la primera etapa liberal hay quizá cierta apertura. Hacia el final de las Cortes, en marzo de 1814, se presentó el proyecto de ley sobre instrucción pública, firmado, entre otros, por Martínez de la Rosa. Permitía que los rectores fuesen elegidos por los claustros de doctores. Incluso entendía la autonomía a su manera: todo el conjunto de la enseñanza estaría gobernada por una Dirección General de Estudios, -conforme al art. 369 de la Constitución, formada por un grupo de sabios que se autoelegirían por cooptación. Sería independiente de los ministerios, si bien las normas más esenciales serían a través de ley o decreto de las Cortes, refrendado por el Rey. Una autonomía, pues, del conjunto de la instrucción pública, a través del poder de la Dirección General de Estudios. Por otro lado, permitía la fundación de centros privados, incluso universidades, para la enseñanza de las ciencias y profesiones. Era necesario que se mantuviera una enseñanza pública, pues no podían confiar en la aparición de universidades privadas; las existentes estaban en manos de la iglesia, por lo que, si querían que difundieran las nuevas ideas y ciencias, debía intervenir el Estado.

Con todo, el proyecto no pudo aprobarse, pues unos días más tarde Fernando VII reponía su poder absoluto. En 1818 el Rey dictó un nuevo Plan que decía volver a las reformas de su abuelo Carlos III, pero dos años después -en el Trienio- se retornó al Plan de 1807.

En el Trienio Liberal, de nuevo se llevaría el proyecto de 1814 a las Cortes, y con algunas modificaciones se aprobaría por Decreto de 29 de junio de 1821: era la primera Ley General de Instrucción Pública. Sin embargo, apenas duraría unos años.

Esta norma sobre enseñanza, aunque no pudo desenvolverse, significaba una autonomía conjunta, un cierto margen de libertad. Pero Fernando VII volvió a recobrar su potestad absoluta, y a dictar su propio plan, que publicó en 1824, y que perviviría hasta la época moderada.

Durante toda la etapa progresista se mantuvo esta situación: el viejo Plan absolutista se modificaba en asignaturas y libros, pero sin entrar en una reforma universitaria más profunda.



Los gobiernos moderados emprendieron la reestructuración de los centros de enseñanza universitaria y su control desde estas pautas: dirección desde el centro y control más estricto de las enseñanzas. El Ministerio de Fomento realizó la reforma en 1845, que por no ser capaces las Cortes de aprobar una ley, se hizo por decreto. La reorganización situaba en la cúspide al Ministro, auxiliado por una Dirección General.

Se distribuía el territorio ibérico en diez distritos universitarios, a cuyo frente se colocaba un rector, nombrado libremente -había terminado toda autonomía- por el poder político. Las facultades, por su parte, tenían a su cabeza decanos. El sistema anterior, con rectores que emergían del seno de las universidades, había terminado tras siglos de existencia, y se adoptaba el sistema de administración francés, con poderes unipersonales auxiliados en sus tareas por cuerpos consultivos: el Consejo de Instrucción Pública para el Ministro y los Consejos Universitarios -formados por el vicerrector y el secretario, los decanos, el director del instituto y de alguna escuela especial dependiente de la universidad- para el Rector; por su parte, los decanos -que se elegían- se asesoraban de la Junta de Facultad, formada por los catedráticos.

Con esta reforma terminaba cualquier asomo de autonomía: las universidades se habían convertido en un sector de la Administración, en una dependencia del Ministerio. Sucesivos retoques fueron modificando algunos puntos, hasta que se alcanzó en 1857 una ley -debida a Claudio Moyano- que acuñó, definitivamente, este producto de sucesivos decretos ministeriales. El modelo moderado llegaría casi hasta nuestros días, toda vez que las primeras modificaciones se introdujeron por la *Ley Villar* de 1970 y la *Ley Maravall* de 1983.

La universidad inició un movimiento propio a finales del reinado de Isabel II, en 1865: es la llamada «primera cuestión universitaria»²³. Esto propició que a finales de la década de los 60 empezaran a respirarse aires de renovación y autonomía, de reforma en las universidades. No se llegó a aprobar una nueva ley, pero diversas medidas, y algún proyecto, apuntaban en esa intención, y sin duda es, en este periodo, cuando se trazan algunos de los rasgos definitorios de la autonomía y la libertad universitarias.

²³ Hasta ese momento se habían producido alborotos o huelgas, si bien de escasa virtualidad política; pero en esta fecha Emilio Castelar escribió un artículo en donde reprochaba a la Reina que en su cesión del Patrimonio Real al Estado se había reservado un veinticinco por ciento. Fue destituido de su cátedra y los estudiantes en masa prepararon una serenata en su apoyo, que degeneró en enfrentamientos con la Guardia Civil y dio lugar a una represión excesiva por el Gobernador. Unos años más tarde calía la Reina.



Pero hubo que esperar hasta comienzos del Siglo XX, cuando con la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes en 1900 se quiso elevar el nivel de la enseñanza, al desgajar del de Fomento este nuevo Ministerio, que realizó un esfuerzo de cambio, dentro del que aparecería el primer proyecto de autonomía universitaria.

Las posibilidades que el Proyecto confería a las universidades podían distribuirse en cinco apartados:

- 1.- Las universidades, que según el artículo primero se dotaban de personalidad jurídica conforme al Código Civil, dejaban de ser simples dependencias del Estado, pudiendo ejercer derechos y asumir obligaciones por sí mismas.
- 2.- Se establecía un gobierno más descentralizado, dedicando numerosos artículos a esta nueva estructura que, por lo demás, suponía bien poco.
- 3.- Una dimensión esencial de la autonomía era la financiación de los gastos y la administración de los presupuestos, centralizados desde mediados del XIX. Ahora se confiaba al Rector la administración y el control, pero de forma limitada: los gastos de personal -los más elevados- quedarían en el Ministerio, centralizados; tan sólo los de materiales -mínimos- se administrarían por el Rector y los Decanos. Habría un presupuesto de la universidad y sendos presupuestos para cada una de las facultades.
- 4.- En la selección del profesorado apenas hay concesiones a la autonomía de los claustros.
- 5.- Todavía era menor la intervención de las universidades y facultades en los planes de estudio, pues tan sólo tendrían una posibilidad de informar cuando fuesen consultados por el ministerio. En cambio, se recababa su intervención para el control de programas, límites y caracteres de las asignaturas, con acuerdos que, después, serían elevados al ministerio.

El proyecto llegó a ser discutido y aprobado en las Cámaras, pero se hundió cuando ambas tenían que dar la definitiva aprobación. Al parecer "Romanones, aunque reiteró el proyecto, no tenía demasiado interés en su aceptación. El ministerio no quería perder ni siquiera unos gramos de



su dominio sobre la enseñanza. No confiaba en los universitarios. Y todo quedó como estaba²⁴.

El 21 de mayo de 1919, el ministro conservador César Silió promulgó un Real Decreto por el que se concedía la autonomía a las universidades. Sentaba unas bases o modelo que tendría que desarrollarse en sendos estatutos, aprobados por los claustros. Entre el 1 de julio -Zaragoza- y el 21 de octubre -el de Madrid- los centros presentaron sus proyectos para su aprobación por el Ministerio de Instrucción Pública. Era una autonomía limitada, sin duda, pero más amplia que los intentos anteriores.

En todo caso, la iniciativa sería suspendida en 1922 por el ministro Montejo. Tampoco los catedráticos la habían recibido con demasiado entusiasmo, aunque hubo grupos en las universidades que apoyaron esa nueva libertad de los claustros y facultades.

Tras sucesivas variaciones legislativas que se produjeron en la Dictadura de Primo de Rivera sin reflejo importante en lo referente a la autonomía universitaria, con la llegada de la República se consideró la posibilidad de hacer una profunda reforma. Se redactó un proyecto de ley de bases de reforma universitaria que ni siquiera llegó a discutirse en las Cortes, pues el triunfo de la derecha en 1933 cortó estas posibilidades. Así se suspendió la representación estudiantil, el doctorado en provincias e incluso se suprimió la autonomía universitaria que había comenzado en Barcelona²⁵.

²⁴ PESET, M. "La autonomía universitaria..." *op.cit.* Pág. 19.

²⁵ "El 15 de septiembre de 1931 se había concedido a las facultades de Letras de Madrid y Barcelona, como experiencia, su propio plan de estudios y especialidades, la supresión de exámenes y un funcionamiento diverso a las normas que regulaban las demás. Pero en Barcelona, la autonomía fue más allá. En cumplimiento del art. 50 de la Constitución se introdujo el art. 7 del Estatuto, que abrió paso a la Universidad Autónoma, por Decreto de 1 de junio de 1933 que instituyó el patronato con cinco vocales del Gobierno y otros tantos de la Generalitat. El Estatuto de la Universidad fue aprobado el 7 de septiembre y otras órdenes completaron su regulación: junto al patronato, apareció la junta universitaria, formada por el rector -que fue Pere Bosch Gimpera-, tres profesores de cada facultad, un ayudante y un alumno, también el claustro de numerarios y agregados, con un representante de los profesores libres -que se designaron en gran número por el patronato, a instancia de la facultad, por un año-, cuatro ayudantes por facultad y representantes estudiantiles. Las Juntas de Facultad también presentaban esta representación más completa, mientras en el Claustro Extraordinario se reunían todos los profesores y doctores, representantes de escolares y de academias y asociaciones científicas. Creo que tiene muchos elementos de la autonomía de Silió, en la vertebración de los órganos -incluso todavía pesa el modelo en nuestra autonomía adquirida hace unos años-. Apenas tuvo tiempo de funcionar más que un curso, pues el primero de noviembre de 1934 fue suprimida y nombrado un comisario general para la enseñanza en Cataluña. Miembros del patronato fueron procesados, como Pompeu Fabra, Josep Xirau y el rector Bosch Gimpera: se pidió cadena perpetua pero, al fin, fueron absueltos. El Frente Popular restableció la universidad catalana el 24 de febrero de 1936, pero pronto vino la guerra civil..." PESET, M. *Op. cit.* Pág. 32.



Por supuesto, con la Guerra Civil y la Dictadura de Franco, la autonomía y la libertad de cátedra quedaron en suspenso. La Ley de Ordenación Universitaria de 1943 supuso el control completo de la enseñanza en todos los niveles. Hubo, pues, que esperar hasta la Ley Villar de 1970.

2.2 La autonomía universitaria en la Ley General de Educación de 1970

La Ley General de Educación, de 4 de agosto de 1970, conocida como "Ley Villar", estableció, en su artículo 64.1, que: "Las Universidades gozarán de autonomía y determinarán por sí mismas los procedimientos de control y de verificación de conocimientos, el cuadro y sistema de sus enseñanzas y su régimen de docencia e investigación, dentro de las disposiciones de la presente Ley y las normas que se dicten para su desarrollo". Esta redacción es considerada desafortunada por Linde²⁸, porque da la impresión de que la autonomía es algo distinto de la determinación de los procedimientos de control, etc., a que se hace referencia en el citado apartado. Cabría, sin embargo, interpretar que lo que se quería establecer en el mismo era la especificación de las materias en las que las distintas Universidades gozaban de autonomía, pero esto no es así, porque la lista de materias sobre las que teóricamente podría versar la autonomía eran ampliadas por el mismo artículo 66.2 de la Ley, en el que, al referirse a las materias que debían ser reguladas por los Estatutos universitarios, se decía que éstas eran: la organización académica de la Universidad; enumeración, estructura y competencia de los órganos de Gobierno; el procedimiento de elección o designación de los titulares de los órganos de Gobierno; los criterios para la adopción y aplicación de los planes de estudio e investigación; el procedimiento interno para la adscripción y contratación del personal docente y de investigación; las normas básicas sobre el régimen de admisión de alumnos, verificación de conocimientos y disciplina académica y procedimientos para la regulación concreta de estas cuestiones; y el régimen económico y presupuestario de la Universidad.

Como se desprende de la mera lectura y comparación de los citados artículos 64, 1 y 66, 2, las materias contempladas en este último, abarcan una serie de competencias a las que no se hacía referencia alguna en

²⁸LINDE PANIAGUA, Enrique. "La autonomía universitaria" en *Revista de Administración Pública*, nº 84, Madrid (1977). Pág. 357.



el primero de ellos. Podría pensarse que esto era así, en cuanto que sólo se extendía la autonomía a los temas a los que se hacía referencia en el artículo 64, 1, mientras que el artículo 66, se refería a las materias que debían ser objeto de tratamiento por los Estatutos, sin que esto supusiera una ampliación del ámbito autonómico, sino meramente la especificación de una serie de cuestiones, cuya regulación era dispuesta por el Ministerio de Educación y Ciencia. Sin embargo, dicha interpretación no parecía, en principio, acorde con el propio tenor del precepto en que se decía que los Estatutos "habrán de regular" e incluso se añadía "al menos", lo que parece indicar que otros aspectos relativos a la organización y funcionamiento de las Universidades no precisaban regularse por los Estatutos, por cuanto eran objeto de una regulación ajena a los mismos. Por otra parte, las materias contempladas en el artículo 66 de la Ley, por virtud de lo que se disponía en otros artículos de la misma, eran objeto de regulación por los singulares Estatutos universitarios.

Así pues, en la Ley General de Educación de 1970 se recogía la autonomía funcional de las universidades, puesto que con arreglo al mencionado artículo 64,1., la primera de las materias sobre las que versaba la autonomía era lo que se denominaba "procedimiento de control y verificación de conocimientos", y en la redacción del artículo 66, 2, "las normas básicas sobre el régimen de admisión de alumnos, verificación de conocimientos y disciplina académica y procedimientos para la regulación concreta de estas cuestiones". De ambas redacciones se deduce que el artículo 66 incluía además del control y verificación de conocimientos, el régimen de admisión de los alumnos y disciplina académica. Sin embargo, todas estas materias eran, a su vez, contempladas por la Ley de Educación en otros artículos.

En cuanto a lo que se denominaba en el artículo 64, 1, "régimen de docencia e investigación", y en el artículo 66, "procedimientos para la adscripción y contratación del personal docente y de investigación", hay que decir que el citado régimen venía prefigurado por los artículos 113 y 114 de la propia Ley que especificaban las categorías, sistemas de adscripción y funciones de los profesores universitarios.

También se hacía referencia en el artículo 64 "al cuadro y sistema de las enseñanzas universitarias", o, lo que es lo mismo, con arreglo al artículo 66, "los criterios para la adopción y aplicación de los planes de estudio o investigación". La matización que se establecía en este último artículo es importante, dado que técnicamente resultaba difícil concebir que



los Estatutos determinarán el cuadro y el sistema de las enseñanzas de todos los Centros docentes, siendo más correcto, como dice el artículo 66, que se establecieran los criterios para la adopción y aplicación de los mismos.

Pero, a este nivel, también hay que hacer notar que la propia Ley de Educación estableció los criterios básicos en materia de planes, como se desprendía de los artículos 31 y 37 en donde se estructuraban las enseñanzas universitarias en ciclos y éstos a su vez se integraban de asignaturas obligatorias y optativas, cuya denominación y contenido era el que en principio debía ser determinado por las Universidades con arreglo a las directrices del Ministerio de Educación y Ciencia y previo dictamen de la Junta Nacional de Universidades. Independientemente de que el Ministerio pudiera, como hizo, aprobar directrices que restringieran enormemente esta facultad, en los primeros años de vigencia de la Ley General de Educación fue ésta la materia en que se operó una mayor actividad autonómica de las Universidades. Sin embargo, los efectos de la autonomía a este nivel fueron tan desfavorables por la disparidad de criterios que se vertieron, que no siempre respondían a criterios lógicos u objetivos, que obligó al Ministerio a reducir prácticamente a la nada esta potestad autonómica.

Puede decirse que la autonomía en esta materia podría haber dado sus mejores frutos, no sólo por hacer posible el aprovechamiento máximo de las energías docentes de las distintas Universidades, sino por la adecuación de las mismas a las necesidades sociales circundantes, lo que sólo excepcionalmente tuvo lugar²⁷.

En relación a la autonomía orgánica de las universidades hay que señalar que la estructura orgánica de la Universidad, no obstante la referencia que en ella se hacía en el artículo 66, estaba prácticamente acabada en la Ley. No sólo la estructura docente e investigadora, que se articulaba alrededor de Departamentos que se agrupaban en Facultades y Escuelas Técnicas Superiores, que junto con Institutos, Escuelas de Grado Medio y Colegios universitarios integraban la Universidad, sino que la estructura interna de cada una de estas unidades de menor o mayor eran contempladas por los artículos 69 a 88 de la Ley. Prácticamente, y a excepción de los Patronatos, la composición y organización de los Claustros, los órganos de asistencia al Rector, Decanos y Directores de las Escuelas Técnicas

²⁷ Linde, *op. cit.* Pág. 363.



cas Superiores, Colegios universitarios y Escuelas universitarias, estaban trazados de forma prácticamente acabada en los referidos artículos.

Si tratamos de aislar en la Ley las competencias autonómicas en materia organizativa, vemos que, en lo que se refiere al Gobierno y representación de la Universidad, el artículo 76, después de enumerar los distintos órganos de gobierno universitario, establecía en su apartado 4º que "además de los órganos antes enumerados, los estatutos universitarios podrán crear otros con las competencias que especialmente se atribuyan". Esta era una previsión que debía entenderse, a salvo de los órganos y competencias que a los mismos se atribuían en la Ley, que sólo dejaba abierta la posibilidad de que aparecidas nuevas necesidades o en relación a las competencias no adjudicadas, éstas, en vez de atribuirse a los órganos establecidos en la Ley, se adjudicaran a otros distintos creados al efecto.

Nos interesa, especialmente, prestar atención al procedimiento de elección o designación de los titulares de los órganos de Gobierno. A este nivel, los Estatutos podían regular, en el marco de la Ley, algunos aspectos del procedimiento para el acceso a algunos de los órganos de gobierno, para lo que habría que distinguir los órganos unipersonales de los colegiados.

Debe entenderse que eran órganos unipersonales designados: el rector, que era nombrado por el Consejo de Ministros; los vicerrectores (a propuesta del rector), gerente (de acuerdo con el rector), decanos, directores de Escuelas Técnicas Superiores, directores de Institutos universitarios y directores de Escuelas universitarias (a propuesta del rector), que eran nombrados por el Ministro de Educación y Ciencia; y, por último, los vicedecanos, subdirectores (a propuesta de decanos y directores), directores de Departamento y directores de Colegios Universitarios que eran nombrados por los rectores. La incidencia del Estatuto podía consistir en estipular una previa elección, en un colectivo allí determinado, que operaría como propuesta para el órgano competente para hacer el nombramiento. En este punto hay que decir que si bien la Ley determinaba con precisión quiénes eran los órganos competentes para hacer el nombramiento, así como el colectivo entre el que se podía producirse la elección (sufragio pasivo), que en todo caso era el Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Universidad, el resto del procedimiento así como la confección del Cuerpo electoral se dejaba a la determinación de los Estatutos, vía



ésta a través de la que se podía haber operado una auténtica democratización de los órganos de gobierno unipersonales de la Universidad.

En lo referente a los órganos colegiados es prácticamente absoluta la remisión a los Estatutos en cuanto a la forma de integración, organización y composición de los Claustros de la Universidad y Centros docentes, Junta de Gobierno y Comisiones de asistencia al rector, Junta y Comisiones de asistencia a decanos, directores de Escuelas Técnicas Superiores y directores de Colegios Universitarios. Los únicos límites a la disponibilidad se establecían en los artículos 84 y 87 de la Ley, en el sentido de que la designación de los integrantes de los Claustros debía asegurar la máxima representatividad de los designados, especificándose que esto se haría de forma que se garantizara la adecuada participación de profesores y alumnos.

En opinión de Linde²⁸, puede extraerse la conclusión de que tal y como ocurría en el ámbito de la autonomía funcional, en la que ésta era prácticamente inexistente en el propio articulado de la Ley, a nivel orgánico, las Universidades disponían de parcelas muy reducidas de autonomía, incluso en lo referido a la integración de los titulares de los órganos de Gobierno, porque las teóricas competencias autónomas en este aspecto, fueron vaciadas por lo dispuesto en el Decreto de 17 de agosto de 1973.

En conclusión, puede decirse que se utilizó ideológicamente la idea de autonomía, en cuanto que se creaba el espejismo de su concesión, cuando esto en el terreno funcional no era así y en lo orgánico lo único que se hacía era fomentar las tensiones internas de las Universidades, al no operarse una auténtica democratización de las mismas. Se ha dicho con acierto, que si antes de la autonomía podía atribuirse la casi total responsabilidad de lo que acontecía en las Universidades al Ministerio de Educación y Ciencia, después de la autonomía los órganos de Gobierno de las Universidades se convertían en corresponsables con el Ministerio de lo que en ellas sucedía, sin proporcionar a dichos órganos los instrumentos necesarios para hacer frente a la crítica situación universitaria. En opinión del mencionado autor se trató de una operación de disuasión política cuya ineficacia quedó históricamente demostrada.

²⁸ *Op. cit.* Pág. 367 y sgs.



2.3 La autonomía universitaria en el proceso constituyente

En el Anteproyecto de Constitución presentado por la Ponencia Constitucional²⁹, la autonomía universitaria venía recogida en el artículo 28.10 de la siguiente manera: "La ley regulará la autonomía de las Universidades".

Esta aseveración ya fue matizada por el Voto Particular presentado por Roca que establecía que el texto constitucional debía quedar de esta otra manera: "Se reconoce la autonomía de las Universidades en los términos que la ley establezca".

De este modo, en opinión de Satorras Fioretti³⁰, este Voto Particular quiere ser más claro en este punto de lo que había sido el texto del anteproyecto, arriesgándose a ir más allá al considerar que la autonomía universitaria no ha de ser un juguete en manos del legislador sino que hay que reconocerla como algo existente por sí misma, por imperio constitucional, sin perjuicio de que la ley pueda regularla como mejor convenga siempre y cuando no merme su propia vigencia.

En vía parlamentaria se formularon seis enmiendas³¹ a este décimo apartado³², que propiciaron que la Ponencia Constitucional lo modificara, quedando de la siguiente manera: "Se reconoce la autonomía de las Universidades en los términos que la ley establezca"³³.

²⁹ Anteproyecto elaborado por una Ponencia formada por Fraga Iribarne (Alianza Popular), Solé Tura (Grupo Comunista), Roca I Junvent (Minoría Catalana), Peces-Barba Martínez (PSOE) y Pérez Llorca, Cisneros Laborás y Herrero y Rodríguez de Miñón (UCD). Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes del 5 de enero de 1978.

³⁰ SATORRAS FIORETTI, R. *La libertad de enseñanza en la Constitución española*. Marcial Pons, Madrid (1998). Pág. 157.

³¹ Para un estudio más detallado vid. SATORRAS, *op.cit.* Págs. 157 a 165.

³² Enmiendas que postulan el reconocimiento expreso de la autonomía universitaria por sí misma, sin perjuicio de que las leyes posteriores puedan regular sus condiciones. Así, por ejemplo, Soler Vaquero, de UCD, (enmienda nº 588) postula la explicitud del "derecho a la autonomía de las universidades". Otra de las enmiendas, la presentada por el Grupo Mixto (enmienda nº 480), pretende la adición al párrafo de una frase que recuerde que hay que considerar, a la hora de legislar la autonomía universitaria, las competencias de los territorios autónomos, lo que era improcedente, desde un punto de vista sistemático. Más significativa es la enmienda nº 737, presentada por Mayor Zaragoza, de UCD, con el siguiente tenor literal: "El Estado favorecerá el cumplimiento de la alta función social que en la docencia superior y en la investigación científica corresponde a la Universidad. La ley regulará la autonomía de las Universidades y su coordinación a nivel nacional".

³³ PECES-BARBA propugnó una redacción diferente con la finalidad de que no se diese un reconocimiento claro de la autonomía universitaria, sino que ésa fuera una materia destinada a ser regulada por las leyes.



Esta redacción de consenso pasó por las votaciones de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados³⁴ sin discusión alguna³⁵, incorporándose al Dictamen de esta comisión que se elevó al Pleno del Congreso.

En el Pleno, Gómez Llorente, en representación del Grupo Parlamentario Socialista, manifiesta que sus compañeros de partido son defensores de una auténtica autonomía universitaria, que se desarrolle de forma generosa en la futura legislación para poder llevar a una verdadera capacidad autonormativa de la Universidad que, en su opinión, sería la adecuada para este nivel superior de la enseñanza.

Solé Tura, en representación del Grupo Parlamentario Comunista, se manifiesta de acuerdo con el texto al que considera altamente progresista, y no sólo desde el punto de vista de la autonomía institucional, sino desde el de la autonomía política, principio que, en su opinión, debía inspirar en el futuro toda la organización de este país.

De esta forma, invariado, se aprueba el texto proveniente de la Comisión³⁶, y se traslada al Senado.

Ante la recepción del Proyecto de Constitución en el Senado surge la reacción de sus miembros, que presentan seis enmiendas a este apartado³⁷ en el seno de la Ponencia Constitucional. Algunas de estilo, ya presentadas anteriormente, y otras de mayor calado. Así la presentada por el Grupo Parlamentario de Progresistas y Socialistas Independientes en vez de establecer el reconocimiento en sí de la autonomía universitaria predica que "las Universidades gozarán de autonomía conforme a lo que la ley establezca". O la presentada por Xirinacs Damián que quiere dejar bien clara, en todo caso, la autonomía universitaria respecto del Poder Ejecutivo³⁸. También resulta significativa la enmienda presentada por Carazo

³⁴ Sesión nº 11 de dicha comisión, de 23 de mayo de 1978, *Boletín Oficial de las Cortes*, nº 72.

³⁵ Sólo se mantuvo una enmienda, de Silva Muñoz de Alianza Popular, que no llegó a defenderse en la comisión y que solicitaba la modificación del número en la oración, es decir, que, en vez de en singular, la frase quedase en plural respecto del texto inicial de la ponencia.

³⁶ Se votó la enmienda de Silva que fue rechazada.

³⁷ Enmienda nº 149, de Cela y Trulock, de la Agrupación Independiente, nº 194, de Cacharro Pardo, nº 225, de Carazo Hernández, nº 268, de Zarazaga Burillo, y nº 460, de Xirinacs Damián, del Grupo Mixto, y nº 578, del Grupo Parlamentario de Progresistas y Socialistas Independientes.

³⁸ En fase de Comisión Constitucional del Senado, Xirinacs defenderá su enmienda en los siguientes términos: "Siendo la Universidad la cúspide del saber social, requiere, como poder especialmente creador e investigador, una independencia del poder ejecutivo en brazo de los Ministerios de Educación y Cultura. Sólo así quedará protegida la democracia ideológica" (Sesión nº 6 de la citada comisión, de fecha 25 de agosto de 1978, *Diario de Sesiones del Senado* nº 44).



Hernández que propugna el reconocimiento de la creación de Universidades privadas a las que se otorgará autonomía del modo que por ley se establezca.

Todas estas propuestas de enmienda pasan a la Comisión Constitucional del Senado. En ella se producen algunas intervenciones significativas³⁹. Del Burgo Tajadura, de UCD, sostiene que es importante destacar que nuestra Constitución garantiza los principios básicos de los que partirá el desarrollo legislativo posterior, que regirán, como pilares fundamentales, la vida de nuestra nación: uno de ellos es la autonomía universitaria.

Martín-Retortillo Baquer, del Grupo Parlamentario de Progresistas y Socialistas Independientes, sostiene, en su intervención, que la autonomía universitaria no es un derecho preexistente sino que está creado por imperio legal; de ahí que no se pueda simplemente "reconocer", sino que se debe imponer el disfrute de la misma partiendo de la Constitución. Si desde siempre ha sido necesaria una ley para crear o suprimir universidades, con esta redacción podría no quedar claro que la autonomía es preceptiva, y que sigue siendo la ley la que decide al respecto.

Escudero López, de UCD, a pesar de que estas puntualizaciones le parecen inteligentes, expresa la opinión de su grupo de no apoyar ninguna enmienda en aras al consenso entre los diferentes grupos.

Al no apoyarse ninguna de las enmiendas⁴⁰ de forma suficiente, el texto del proyecto se convirtió en Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado que se eleva al Pleno del Senado. En el Pleno se retiraron varios de los Votos Particulares y se rechazaron los demás por lo que se aprobó el texto que la Comisión emitió como Dictamen. Pero conviene destacar varias de las intervenciones que se produjeron. P.S.O.E., de la Unión de Centro Democrático, sostiene que en la globalidad de este artículo hay un aspecto que para su partido es especialmente significativo, que es precisamente el reconocimiento de la autonomía universitaria; al sustentarla se está abriendo paso a una flexibilidad que considera necesaria: el hecho de que la Universidad se autoestructure y se autoorganice para lograr un desenvolvimiento y desarrollo armónico interno. Dicho desarrollo interno es a su vez externo, pues el avance universitario supone el avance de la sociedad misma.

³⁹ Sesión nº 6, de fecha 25 de agosto de 1978, *Diario de Sesiones del Senado* nº 44.

⁴⁰ Enmiendas que, convertidas en votos particulares, pasan al conocimiento del Pleno del Senado.

Martín-Retortillo Baquer, del Grupo Parlamentario de Progresistas y Socialistas Independientes, entiende que su grupo tiene en muy alta estima el derecho a la autonomía universitaria, que a su modo de ver es una llamada a la responsabilidad de los centros docentes superiores a la hora de tomar decisiones, de administrar fondos, de organizar las enseñanzas, etc. Continúa su discurso reiterando el argumento, ya esgrimido en la Comisión, de que la autonomía universitaria no es un *prius*, no es preexistente a la Constitución, sino que es algo que por medio de ella se establece: de ahí que el texto del Proyecto esté mal redactado.

Dado que el Senado no propuso modificaciones, este epígrafe no tuvo que ser analizado por la Comisión Mixta Congreso-Senado, que lo plasmó tal como se había votado en el Dictamen que emitió al respecto. De este modo, tras la aprobación del texto constitucional por ambas cámaras y el posterior referéndum popular, el derecho a la autonomía universitaria se refleja así en nuestra Constitución de 1978:

Art. 27.10. "Se reconoce la autonomía de las Universidades en los términos que la ley establezca."

MEMORIA