



EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA Y LOS RETOS DEL SISTEMA DE GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES: LIMITES Y POSIBILIDADES.

**1er. Seminario sobre Educación y Políticas
Educativas en España. 15, 16 y 17 de noviembre de
2011.**

**Antonio Embid Irujo.
Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Zaragoza (España).**



INTRODUCCIÓN (1)

Constitución española de 1978. Art. 27.10:

“Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca”.

Novedoso en la historia española. Solo autonomía, y limitada, en 2ª República. (Y Decreto 1919).

LORU de 1983. Primera regulación universitaria postconstitucional. Impugnada ante el TC. STC 26/1987: la autonomía universitaria es un derecho fundamental.

¿Cuál es su titular?. Confusión (en el plano de la dialéctica): no la Universidad, sino la “comunidad universitaria”.

Explicación: se declaraban inconstitucionales determinadas competencias del Consejo Social, que era órgano de la Universidad. (Con composición mixta, académica y “social”).



INTRODUCCIÓN (2)

Se considera por el TC que determinadas competencias insertas dentro del ámbito de lo “académico” no pueden pertenecer al Consejo Social porque la representación académica no tenía mayoría en ese órgano. La mayoría era de la representación de la “sociedad”.

Se reconoce posibilidad de conflictos futuros entre Universidad y Consejo Social, órgano de la misma Universidad (pública).

Y se solucionan “preventivamente” por el TC suprimiendo de un Consejo Social de composición mayoritaria “social” cualquier competencia de contenido “académico”. Porque ello es inconstitucional.

¿Un derecho fundamental ejercitable contra sí misma?: La “comunidad universitaria”.



INTRODUCCIÓN (3)

“Comunidad universitaria” (Leguina Villa): “...contemplada la autonomía desde su consideración como derecho, hay una identificación o hipóstasis de la institución universitaria con su elemento personal indispensable o insustituible que es, en efecto, su propia comunidad académica”.

Concepción restringida inicialmente de la autonomía como derecho de la Universidad pública; era la única Universidad entonces existente (y las de la Iglesia). Las Universidades privadas se permiten a partir de 1991.

No se puede distinguir: la autonomía es un derecho fundamental de cualquier Universidad, también de las privadas.

Posibilidad de conflictos entre la Universidad privada y su titular. La Universidad privada estaría amparada por el derecho fundamental.

(No se ha oficializado jurídicamente nunca tal conflicto).



INTRODUCCIÓN (4)

Originalidad, en todo caso, de la autonomía universitaria como derecho fundamental: pertenece a las personas jurídicas, no físicas como sucede regularmente con los derechos fundamentales.

La autonomía universitaria es un derecho fundamental de configuración legal. La LORU 1983, primero, y ahora la LOU 2001 reformada en 2007, dicen en qué consiste la autonomía universitaria.

El derecho fundamental a la autonomía universitaria juega al lado de otros derechos fundamentales: libertad de cátedra [art. 20.1.c) CE] o derecho a la educación (art. 27.1 CE).

Teóricamente puede haber respeto por parte de los poderes públicos de la autonomía universitaria, pero no de los otros derechos fundamentales.

O la misma estructura universitaria puede desconocer la libertad de cátedra de alguno de sus profesores, o el derecho a la educación de sus alumnos.



INTRODUCCIÓN (5)

Derecho fundamental implica:

- a) **Desarrollo regulado por Ley Orgánica (art. 81.1 CE).**
- b) **y posibilidad de protección por procedimiento judicial sumario y recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 53 CE).**

La construcción jurídica española de la autonomía universitaria se ha hecho con respuestas del TC a recursos de amparo formulados por Universidades; o recursos de inconstitucionalidad de legitimados para ello influenciados o sugeridos por Universidades.

Carácter defensivo del derecho.



INTRODUCCIÓN (6)

Cualquier documento (normativo o no) de un país de nuestro ámbito cultural parte de la autonomía universitaria como característica fundamental de las Universidades.

(Lo mismo se encuentra en múltiples declaraciones intergubernamentales del llamado “proceso de Bolonia”).

Pero ello no quiere decir que en esos países la autonomía universitaria sea un derecho fundamental.

La situación española es solitaria y atípica.

**Pero es también la autonomía en España un “principio constructivo de un ordenamiento específico”. (Parejo).
Consecuencias sobre el conjunto del ordenamiento.**



LA EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA (1)

Algunas paradojas:

1. Derecho fundamental débil frente a la acción del Estado y de las CCAA.

Congruencia con que la financiación de las Universidades Públicas depende de las CCAA y

Que las grandes decisiones sobre la Universidad no las adoptan ellas. Ejemplos:

- a) Organización interna. Predeterminación legal estatal casi completa.
- b) Precios de sus servicios. Estado y CCAA.
- c) Autorización de sus enseñanzas. CCAA.
- d) Régimen del profesorado. Estado y CCAA.
- e) Régimen de selección del alumnado. Estado y CCAA.



LA EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA (2)

Acción del TC incrementa esta debilidad.

- a) **Conflictos sobre división de Universidades:** SsTC 106/1990 y 132/1990. Universidad de La Laguna, división. Se ratifica el propósito de la Comunidad de las Islas Canarias.
- b) **Conflictos sobre creación de Universidades:** STC 47/2005, creación de la Universidad de Elche (segregando algunas titulaciones –y edificios- de la Universidad de Alicante). Se ratifica el propósito de la Comunidad Valenciana.

Se opera como si se tratara de creación, segregación o fusión de **Municipios.** (Que no gozan de un derecho fundamental a la autonomía local).



LA EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA (3)

2. Derecho fuerte en relación con conflictos de la Universidad con profesores (que aducen lesión de su libertad de cátedra).

Temas: Encargos docentes, programas, capacidad examinadora. En la resolución de los conflictos se ha dado preeminencia a la autonomía universitaria (o sea, a las decisiones de los órganos universitarios) sobre libertad de cátedra. SsTC 217/1992, 179/1996.

3. Derecho fuerte en los aspectos simbólicos, determinantes de la imagen externa de las Universidades: Competencia de la Universidad (de Valencia) a determinar libremente el nombre y características de sus símbolos representativos (STC 130/1991) o a denominar "catalán" a lo que el EA de la Comunidad Valenciana denomina "valenciano" (STC 75/1997).

(Es un tema también de régimen de "acto de gobierno", de exención de la decisión del control judicial, con independencia de la existencia de un derecho fundamental).



LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES (1)

Los efectos de la autonomía universitaria sobre la capacidad de autoorganización de las Universidades son mínimos.

Uniformidad muy profunda predeterminada por la legislación estatal. Ni siquiera la legislación de las CCAA tiene capacidad de impacto significativo por el escaso margen que deja la legislación estatal.

No hay capacidad de las Universidades “autónomas” de imaginar fórmulas significativamente distintas a las previstas por la Ley. Ni siquiera en las denominaciones de los órganos.

Cuestiones anecdóticas:

- a) Competencias de la Junta Consultiva (y decisión de que este órgano exista).
- b) Creación de Fundaciones.



LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES (2)

Solo tiene algún interés la decisión sobre elegir al Rector por sufragio universal o a través del Claustro (al margen de la oportunidad de esta decisión; rareza del sufragio universal en el panorama comparado). **Decisión de los Estatutos de la Universidad, sometidos a control de legalidad de la Comunidad Autónoma (no de oportunidad).**

La ausencia de autoorganización significativa es característica general de los entes "autónomos" en el derecho español. **Prácticamente la misma falta de poderes sucede con los Ayuntamientos o las Diputaciones Provinciales.**

Uniformidad como resultado. Contradictorio con la idea de autonomía.

Una más de las paradojas que presenta la autonomía universitaria.



LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES (3)

La autonomía que reflejan las normas aplicables es en la práctica burocrática, pesada, lenta.

Intervención en toda decisión de muchos órganos, también con legitimación democrática: **Consejos de Departamento, de Instituto, Juntas de Facultad...**

La duración habitual de las reuniones de los Consejos de Gobierno es enorme. **Comparación con reuniones de otros órganos de gobierno (Estado, CCAA, Ayuntamientos...).**

Causa: un sistema de gobierno parlamentario con múltiples grupos parlamentarios: **normalmente unipersonales y sin disciplina.**

La eficiencia es mínima.

Y muy importante: **No es cierto que la elección de Rector signifique la adopción de una determinada política universitaria.**

Pero: **¿puede funcionar la Universidad española de otra forma? ¿No estamos ante consecuencias deseadas por la “comunidad universitaria”?**



LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES (4)

Paradoja: muchas de las recomendaciones del “Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Estrategia Universitaria 2015” (de 21 de septiembre de 2011), no se pueden realizar por:

- a) **Falta de marco legal apropiado.**
- b) **O más importante: imposibilidad constitucional por el actual entendimiento del derecho fundamental a la autonomía universitaria.**

El supuesto a) se puede obviar con una reforma legal. El supuesto b) sólo con una nueva interpretación del TC del derecho fundamental a la autonomía universitaria.



LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES (5)

Ejemplos del Informe de 21-9-2011:

- a) Creación de un único órgano de gobierno universitario (por fusión del Consejo Social y del Consejo de Gobierno).
- b) Selección de rectores. No sufragio sino concurso público para ello, anunciado incluso en el extranjero. (Ejemplo de la Universidad de Coimbra).

Según el TC en las decisiones académicas deben tener mayoría los representantes universitarios (en órganos colegiados). [O ser solo universitarios (si son unipersonales)].

Luego ambas sugerencias –al margen de su oportunidad y de la necesidad en todo caso de variar el marco legislativo para posibilitarlas- no se pueden adoptar si no se respeta ese principio interpretativo.



LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES (6)

Y lo mismo sucede respecto a la contratación de profesorado. Falta el marco jurídico adecuado para hacer los concursos, construir un sistema de incentivos económicos tal y como desea ese Informe...

Tener en cuenta que otra jurisprudencia del TC resalta la necesidad de estatuto funcional para la mayor parte del personal que realiza funciones públicas.

Error del informe: "Recurrir en exceso a nuevos reglamentos, leyes y decretos sucesivos puede comprometer seriamente la modernización futura. Las estrategias maduras deben prevalecer sobre la legislación".

Al contrario: Solo con legislación -sometida al juicio del TC- pueden realizarse muchas de la sugerencias del informe. Aunque sea una mínima legislación desregularizadora.

Solo en la decadencia cobra lo jurídico preeminencia (Walter Benjamin).



LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES (7)

Dificultades igualmente en importar a España las últimas tendencias de legislación europea de incorporación de personas externas a la Universidad a su gobierno.

(Al margen de lo dudoso de que ello pudiera gozar de consenso en la propia Universidad española).

Esas tendencias han sido sometidas en Alemania a juicio del BVerfG (por lesionar la libertad de cátedra o de investigación según los impugnantes; no es la autonomía un derecho fundamental).

No es cuestión pacífica en las Universidades de signo burocrático (como la alemana, la española; distinto las anglosajonas).

**Superación del juicio de constitucionalidad.
Pero el debate doctrinal continúa.**



LA COMPETITIVIDAD DE LAS UNIVERSIDADES Y LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA (1)

Las ideas de competitividad y “economización” impregnan el tiempo presente de la Universidad europea.

(Desde la declaración de Bolonia de 1999 y cada vez más acentuadamente; Bolonia surge para competir con las Universidades norteamericanas, japonesas, en la captación de estudiantes, en la investigación... ante la constatación del declive –fracaso- de la Universidad europea).

En España la competitividad tiene una gran trascendencia desde la Ley de Economía Sostenible de 4 de marzo de 2011.

La competitividad no está incorporada, sino marginalmente, a la legislación universitaria.



LA COMPETITIVIDAD DE LAS UNIVERSIDADES Y LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA (2)

Alguna realización de la idea de competitividad (con presencia en la LES): **Los Campus de Excelencia Internacional (CEI)**.

-Importados de Alemania (2005).

-Algunas diferencias:

- a) Solo 8 Universidades alemanas son CEI. (Aquí tres veces más).
- b) Se triplica en Alemania la financiación de España.
- c) En España se actúa bajo la base de préstamos que otorgan las CCAA a las Universidades propias; las CCAA sitúan –algunas- en la financiación básica estas cantidades económicas. Intuición: acabarán estas cantidades descontándose de la financiación básica (en Cataluña ya sucede).

(Mala época la de la crisis económica para estas soluciones).



LA COMPETITIVIDAD DE LAS UNIVERSIDADES Y LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA (3)

La idea de competitividad es excelente pero:

- a) El conjunto del ordenamiento, no está presidido por la idea de competitividad: **servicio público, descentralización territorial...**
- b) Faltan los elementos básicos para competir. Los signos de la competencia (contratación del mejor profesorado, organización, precios...) no están en manos de las Universidades.
- c) ¿Quién compite?. (El Estado y las CCAA, también).
- d) ¿Con quién se compite? ¿Universidades públicas/privadas?
¿Universidades públicas entre sí? ¿Contra Universidades extranjeras?.

Consideración del profesorado y el estatuto funcional de la mayoría. Ese estatuto basado en ideas de igualdad y burocratismo –aunque puede ser matizado- es contradictorio con la necesaria idea de agilidad, movilidad, creatividad...que lleva consigo la competitividad.



REFLEXIONES FINALES (1)

- 1ª) La autonomía universitaria ha tenido un carácter defensivo, sobre todo, hasta el momento. **Debe cambiar esa dinámica.**
 - 2ª) La autonomía no puede ser la apelación –el remedio- a los deseos de cambio.
 - 3ª) Autonomía como principio activo implica libertad – creatividad- y responsabilidad (**dación de cuentas**).
 - 4ª) No se cambia la situación sin nueva legislación.
 - 5ª) Por lo menos hace falta legislación estatal desreguladora (en el ámbito de lo organizativo). **Para dejar hueco a la autonomía universitaria.**
- Y que éste no sea llenado, de repente, por la legislación de las CCAA.



REFLEXIONES FINALES (2)

- 6ª)** Y nueva legislación que discurra sobre otro estatuto funcional congruente con las necesidades de la docencia e investigación universitaria. Aumento de las posibilidades de contratación laboral consiguiente (representaría aumento de la autonomía universitaria).
- 7ª)** Una autonomía universitaria a la búsqueda de la:
- a) Eficiencia.**
 - b) Calidad.**
 - c) Garantía de los derechos fundamentales (libertad de cátedra, derecho a la educación).**
 - d) Solidaria con la marcha general de la sociedad.**



REFLEXIONES FINALES (2)

- 8ª) Y acompañada lealmente con la política sobre Universidades de los poderes públicos.
- 9ª) El aumento de la financiación universitaria no es cuestión esencial en estos momentos. Sí un aumento sustancial de los precios públicos a percibir por las Universidades por su actividad de enseñanza: favorecería la autonomía universitaria. (Acompañado por un aumento sustancial de las becas).
- 10ª) Porque el grado de inequidad social en el sistema universitario, está más allá de lo soportable. Los precios son bajísimos para un alto espectro social y muy altos para otro.