

LOS LÍMITES DE LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS*

Por

FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid
Orcid: 0000-0002-1399-8274

javierfacultad@gmail.com

Revista General de Derecho Constitucional 37 (2022)

RESUMEN: Como es sabido, el Tribunal Constitucional ha entendido que la autonomía universitaria es un derecho fundamental al servicio de las Universidades, públicas o privadas, que constituye la “dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra”. La posterior jurisprudencia del Alto Tribunal ha configurado una creciente libertad de las Universidades que, en ocasiones se ha contrapuesto con las libertades (de investigación, de cátedra) que debe proteger. Esta investigación examina críticamente esta jurisprudencia, cuestiona que sea irrelevante la naturaleza pública o privada a la hora de determinar la titularidad y el contenido del derecho fundamental y examina algunas disfunciones actuales que provoca la autonomía universitaria (por ejemplo, en el acceso a los cuerpos docentes universitarios). A la vista de estos eventuales problemas se examinan los límites de la autonomía de las Universidades Públicas, que pueden derivarse de la existencia de derechos fundamentales, de la propia distribución del poder en el seno de las Universidades, y del Estado de Derecho (vinculación a las normas jurídicas superiores, a los controles que en ellas se establecen y, en general a los tribunales de justicia).

PALABRAS CLAVE: Universidad - Autonomía universitaria- Derecho fundamental - Garantía institucional - Libertad de cátedra - Acceso a la función pública docente universitaria - control del poder.

THE LIMITS OF THE AUTONOMY OF PUBLIC UNIVERSITIES

ABSTRACT: As is well known, the Constitutional Court has understood that university autonomy is a fundamental right at the service of universities, whether public or private, which constitutes the "institutional dimension of academic freedom that guarantees and completes its individual dimension, constituted by academic freedom". The subsequent jurisprudence of the High Court has shaped a growing freedom of the Universities which, on occasions, has been in conflict with the freedoms (of research, teaching) that it is supposed to protect. This research critically examines this jurisprudence, questions the irrelevance of public or private nature in determining the ownership and content of the fundamental right and examines some current dysfunctions caused by university autonomy (for example, in access to university teaching bodies). In view of these possible problems, it examines the limits of the autonomy of public universities, which may derive from the existence of fundamental rights, from the very distribution of power within the universities, and from the rule of law (linkage to higher legal norms, to the controls established therein and, in general, to the courts of justice).

* Este trabajo se realiza en el marco del Proyecto de Investigación PID2020-113929GB-100, sobre *los límites de la autonomía de las Universidades Públicas*, que se desarrolla entre el 1/09/2021 y el 31/08/2025.

KEYWORDS: University - University autonomy - Fundamental right - Institutional guarantee - Academic freedom - Access to the public university teaching function - control of power.

1.- INTENCIONES

Conviene advertir ya al amable lector que piense leer este trabajo que en él no encontrará una investigación al uso, un examen dogmático de normas y/o resoluciones judiciales, aunque en él se recojan referencias legales y jurisprudenciales. No es un tampoco un comentario del artículo 27.10 de nuestra Constitución.

Lo que se pretende con estas líneas es abrir un debate sobre los límites de la autonomía de las Universidades Públicas. La principal tesis que subyace, y es bueno adelantarla lealmente, es que la hipótesis de que la autonomía universitaria es la “dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra”, defendida por nuestro Tribunal Constitucional¹, no solamente no es siempre cierta, sino que desde decisiones adoptadas por las Universidades puede verse comprometida la actuación de los profesores universitarios tanto en lo que afecta a su capacidad docente como a su actividad investigadora.

En esta misma línea de investigación nos plantea serias dudas la jurisprudencia constitucional que equipara la autonomía universitaria de centros públicos y privados. Podría sostenerse que mientras que estos gozan de un mayor margen de actuación en algunos ámbitos vinculados con la autonomía universitaria, como son la libertad académica o los criterios de selección del personal, los Centros públicos de educación universitaria están limitados, en su actuación, por estar sometidos al Derecho administrativo.

Pero antes de explicar nuestros puntos de vista conviene realizar una somera referencia al principio constitucional de autonomía universitaria.

¹ SSTC 44/2016/4, de 14 de marzo; 141/2018/6, de 20 de diciembre y 74/2019/4, de 22 de mayo. Ver, en el plano doctrinal, Alegre Ávila, Juan Manuel: “En torno al concepto de autonomía universitaria”. *Revista Española de Derecho Administrativo* 51 (1986), pp. 371 ss.; García de Enterría, Eduardo: “La autonomía universitaria”. *Revista de Administración Pública* 117 (1988), pp. 7 ss.; Meilán Gil, José Luis: *La autonomía universitaria desde una perspectiva constitucional*. Universidad de Coruña. Coruña, 1993 y Pons Parera, Eva: *L'autonomia universitària*. Universitat de Barcelona. Barcelona, 2001. En relación con el Derecho internacional, ver Saura, Nuria: “la autonomía universitaria: un análisis multinivel”. En Gavara de Cara, Juan Carlos (dir.): *La autonomía universitaria: un reconocimiento constitucional entre la aplicación práctica y la configuración legislativa*. Bosch. Barcelona, 2018, pp. 221 ss.

2.- LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN NUESTRO ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL

El apartado 28.10 del Anteproyecto constitucional afirma que “La ley regulará la autonomía de las universidades”². Esta primera versión será rápidamente modificada en el Informe de la Ponencia, dando lugar a la versión definitiva que consta hoy en el vigente artículo 27.10 CE: “se reconoce la autonomía de las universidades en los términos que la ley establezca”³.

El tenor literal empleado en nuestra Constitución subraya la configuración legal de la autonomía universitaria⁴. Por este motivo, corresponde al legislador establecer el contenido y alcance de la autonomía universitaria. Pues bien, en el Preámbulo de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, se indica que la “libertad académica (de docencia y de investigación)” es fundamento y límite de la autonomía de las Universidades. Y añade que ésta se manifiesta en “la autonomía estatutaria o de Gobierno, en la autonomía académica o de planes de estudio, en la autonomía financiera o de gestión y administración de sus recursos y, finalmente, en la capacidad de seleccionar y promocionar al profesorado dentro del respeto de los principios de méritos, publicidad y no discriminación que debe regir la asignación de todo puesto de trabajo por parte del Estado”. Estas ideas se trasladan, lógicamente, al articulado de la Ley. El

² Cortes Generales: *Constitución española. Trabajos parlamentarios* (ed. de Fernando Sainz Moreno). Publicaciones de las Cortes Generales. Madrid, 1980, p. 12, y se pueden examinar en la red (en https://app.congreso.es/est_consti/). El anteproyecto se publicó en el *Boletín Oficial de las Cortes* 44, de 5 de enero de 1978, p. 674. Haremos todas las citas por la primera obra citada. Resulta interesante la lectura de Bermejo, Manuel: “La autonomía universitaria desde la Ley Moyano de 1857 a su plasmación constitucional: el largo y tortuoso devenir de una vieja aspiración tratando de definir su contenido”. *Ius Fugit* 16 (2010), esp. pp. 279 ss. y Sánchez Blanco, Ángel: “Introducción al constituyente universitario español. De la Ley General de Educación de 1970 a la Ley de reforma universitaria de 1983”. *Revista de Administración Pública* 117 (1988), p. 261 ss.

³ Cortes Generales: *Constitución española...*, cit., p. 605. Ver Boletín Oficial de las Cortes 82, de 17 de abril de 1978. Esta nueva versión trae causa de las enmiendas de María Victoria Fernández-España (AP), que considera que el texto del anteproyecto “es más propio de una disposición transitoria que de un texto constitucional” (ibídem, p. 176) y, en sentido cercano, por el Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana (pp. 203-204, que patrocina su reconocimiento como derecho fundamental) y por Francisco Soler Valero (ibídem, p. 364). Junto a estas enmiendas que serán tomadas en consideración, debe aludirse también a las que no prosperarán por remitir a la Ley la regulación de la autonomía universitaria. Entre éstas están las originadas en el Grupo Parlamentario Mixto (en la que se indica que debe tenerse “en cuenta las competencias asumidas por los territorios autónomos”, p. 324) y en Federico Mayor Oreja (UCD, p. 464). Aunque algunas enmiendas posteriores volvieron a vincular la autonomía con su reconocimiento legal, éstas no prosperarán. La más interesante de todas ellas es la promovida por el Grupo Parlamentario del Senado Progresistas y Socialistas Independientes (p. 2909), que entiende que es más correcto señalar que “las Universidades gozarán de autonomía conforme a lo que la ley establezca”. Y lo es porque, como señala Martín-Retortillo Baquer, la autonomía no es algo previo, preexistente [Cortes: Diario de Sesiones del Senado 44 (1978), Comisión de la Constitución, sesión 6, celebrada el 25 de agosto de 1978, p. 1935].

⁴ Ver Capodiferro Cubero, Daniel: “La configuración legal de la autonomía universitaria en el ordenamiento español”. En Gavara de Cara, Juan Carlos (dir.): *La autonomía...*, cit., pp. 25 ss.

artículo 1.2. dispone 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”. Y el artículo 3.2. LRU lista las materias que forman parte de la autonomía universitaria.

Lo que no quedaba claro, en aquél momento, era cuál es la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria. Si estábamos en presencia de una garantía institucional o de un derecho fundamental. Y aunque ambas posiciones se mantienen en el seno del Tribunal Constitucional, éste entenderá en la difundida STC 26/1987, que la autonomía universitaria “se configura en la Constitución como un derecho fundamental por su reconocimiento en la Sección 1.^a del Capítulo Segundo del Título I, por los términos utilizados en la redacción del precepto, por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario que llevaron a esa conceptualización y por su fundamento en la libertad académica que proclama la propia LRU”⁵, aunque siempre ha mostrado cierta ambigüedad en este punto⁶.

⁵ FJ 4.a. Es de justicia recordar que allí mismo se indica que “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, existan garantías institucionales que, como por ejemplo la autonomía local, no están configuradas como derechos fundamentales”. Sin embargo, algunos Magistrados discrepan de esta posición de la mayoría. Interesa especialmente el VP del Magistrado Díez-Picazo y Ponce, al que le “resulta difícil concebir como derecho fundamental una regla de organización de corporaciones que en una gran parte son personas jurídicas de Derecho público, cuya creación se lleva a cabo por Ley” y que tampoco cree que la autonomía universitaria esté “al servicio de otras libertades públicas, como la llamada libertad académica o libertad de cátedra”. También cuestiona duramente la Sentencia en este punto el Magistrado Rubio Llorente por no ser, a su juicio, riguroso, y terminar atribuyendo la titularidad de la libertad académica a una entidad carente de personalidad jurídica, la “comunidad universitaria”. Ver, en el plano doctrinal, Oliver Araujo, Joan: “Alcance y significado de la ‘autonomía universitaria’ según la doctrina del Tribunal Constitucional”. *Revista de Derecho Político* 33 (1991), pp. 81 ss. A nuestro juicio, lo más grave es que se predique un derecho fundamental de personas jurídico-públicas, con las implicaciones que ello conlleva.

⁶ Ya en la misma STC 26/1987/4a, de 27 de febrero, el Tribunal afirma que “derecho fundamental y garantía institucional no son categorías jurídicas incompatibles o que necesariamente se excluyan”. Y en resoluciones más recientes entiende que “la autonomía universitaria —cubierta por la garantía institucional establecida en el art. 27.10 CE, de carácter instrumental respecto de derechos fundamentales de terceros (los titulares de las diversas vertientes de la libertad académica)— garantiza, pues, el ejercicio libre de injerencias externas de las funciones que se encomiendan a la Universidad. Y esta concepción instrumental es importante para determinar el contenido de la autonomía universitaria. Al menos de forma negativa puede afirmarse que las medidas que de ninguna manera puedan afectar a los derechos fundamentales que se protegen por la autonomía universitaria, tampoco pueden afectar a ésta” (SSTC 47/2005/6, de 3 de marzo; 183/2011/6, de 21 de noviembre; y 176/2015/4a, de 22 de julio). Ya con anterioridad, en la STC 106/1990/6, se indica que se va a realizar un juicio de constitucionalidad sobre la adecuación de una Ley autonómica “al derecho fundamental y garantía institucional de autonomía universitaria”. En la citada STC 47/2005/6 se va más lejos puesto que se afirma que el artículo 27.10 recoge una garantía institucional, sin separarse expresamente de la STC 26/1987, y sin que los Magistrados discrepantes critiquen tal cambio jurisprudencial. En la posterior STC 206/2011/5, de 19 de diciembre, se añadirá que, sin embargo, es su reconocimiento como derecho fundamental lo que supone que su desarrollo deba realizarse mediante Ley Orgánica. Ver, en el plano doctrinal, Torres Muro, Ignacio: *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*. Centro de Estudios Políticos

Estaríamos, entonces, en presencia de “un derecho de estricta configuración legal” (ver STC 183/2011/6, de 21 de noviembre). Por esta razón los preceptos legales (arts. 3.2 LO 11/1983 y 2.2 LO 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades⁷) que delimitan las competencias de las Universidades para garantizar su autonomía cumplen la función de ser “parámetro de constitucionalidad”⁸. Merece la pena, pues, recordar el tenor literal del precepto citado en último lugar: “La autonomía de las Universidades comprende:

- a) La elaboración de sus Estatutos y, en el caso de las Universidades privadas, de sus propias normas de organización y funcionamiento, así como de las demás normas de régimen interno.
- b) La elección, designación y remoción de los correspondientes órganos de gobierno y representación.
- c) La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia.
- d) La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación a lo largo de toda la vida.
- e) La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades.
- f) La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes.

y Constitucionales. Madrid, 2005, p. 41 ss. Este autor recuerda que el hecho de que la autonomía universitaria se conciba como un derecho fundamental es complicado, dado que “resulta difícilmente identificable el contenido esencial de un derecho que debe ‘rellenar’ el Parlamento, dotándolo así de una configuración que pudiera parecer tan en manos del legislador como cuando éste no encuentra el límite del artículo 53.1 CE” (ibídem, p. 43). Estima que optar por entenderlo como un derecho fundamental afecta a los conflictos que pueden darse entre la autonomía universitaria y la libertad de cátedra y a la legitimación de las Universidades para recurrir en amparo (ibídem, pp. 42-43). Sobre esta última cuestión ver también López-Jurado Escribano, Francisco de Borja: *La autonomía de las universidades como derecho fundamental. La construcción del Tribunal Constitucional*. Civitas. Madrid, 1991, p. 116 ss.

⁷ Ver Agudo Zamora, Miguel J: “El contenido del derecho a la autonomía universitaria en la Ley Orgánica de Universidades”. *Revista Vasca de Administración Pública* 70 (2004), pp. 11 ss. y Morcillo Moreno, Juana: “La autonomía universitaria: aspectos generales”. *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha* 28 (2000), esp. pp. 118 ss.

⁸ SSTC 6/2001/8, de 21 de diciembre, y 47/2005/5, de 3 de marzo. Se afirmará más recientemente que las facultades y competencias previstas en el art. 2.2 LOU “integran, en términos positivos, el contenido esencial de la autonomía universitaria, habiéndose asumido su valor como parámetro de constitucionalidad en las SSTC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 5; 183/2011, FJ 6; 87/2014, de 29 de mayo, FJ 7; 176/2015, FJ 5, y 141/2018, de 20 de diciembre, FJ 7), como antes se hiciera para el precepto equivalente de la Ley Orgánica de reforma universitaria en las SSTC 106/1990, FJ 8; 187/1991, FJ 3, y 155/1997, de 29 de septiembre, FJ 2” (74/2019/4, de 22 de mayo).

g) La expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios.

h) La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes.

i) El establecimiento y modificación de sus relaciones de puestos de trabajo.

j) El establecimiento de relaciones con otras entidades para la promoción y desarrollo de sus fines institucionales.

k) Cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el apartado 2 del artículo 1”.

Muchas de estas previsiones habilitan a las Universidades a elaborar normas y regular procedimientos sobre muchas materias distintas. Se pueden aprobar estatutos o normas de organización⁹ y funcionamiento, electorales y de expedición de títulos, diseñar procesos electorales, planes de estudio o investigación, o procesos de selección del personal, de admisión, permanencia y evaluación de estudiantes, y elaborar las relaciones de puestos de trabajo y crear estructuras al servicio de la investigación o docencia. La propia idea de autonomía supone que cada Universidad podrá diseñar un modelo propio en cada una de estas materias, siempre que no afecte a competencias básicas del Estado central y a las que ejercen las Comunidades Autónomas. Y nuestra legislación no establece “un mecanismo explícito de impugnación de acuerdos de los rectores o de los órganos universitarios por parte del Estado o de la Comunidad Autónoma”¹⁰, a diferencia de lo que ocurre con otras entidades que también gozan de autonomía, como son las locales¹¹.

Sin embargo, resulta preciso confirmar que el ejercicio de estas atribuciones, que corresponden tanto a las Universidades Públicas como privadas, es compatible con la Constitución española y con el resto del ordenamiento jurídico, que actúan como marco lícito en el que debe inscribirse la autonomía universitaria.

⁹ En las Universidades Públicas son los Estatutos su principal norma, que debe recoger los aspectos esenciales de su regulación. Ver Capodiferro Cubero, Daniel: “La autonomía...”, *cit.*, pp. 89 ss.

¹⁰ Sosa Wagner, Francisco: *El mito de la autonomía universitaria*. 3ª ed. Thomson Reuters. Pamplona, 2007, p. 131.

¹¹ El art. 65.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (modificada) establece que, “Cuando la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de las respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna Entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el presente artículo, para que anule dicho acto en el plazo máximo de un mes”. La Administración competente podrá impugnar en todo caso el acuerdo adoptado en sede jurisdiccional.

Nuestro propósito es detenernos en dos cuestiones que se acaban de apuntar. La primera consiste en interrogarnos si la autonomía universitaria es similar cuando afecta a Universidades Públicas y privadas. Resuelto este primer interrogante, nos plantearemos si las Universidades públicas pueden comprometer en su actuación otros derechos fundamentales o intereses legítimos que también merecen protección jurídica. Una vez que hayamos examinado estas dos cuestiones en los siguientes epígrafes del presente estudio, estaremos en situación de plantear alguna reflexión a modo de conclusión.

3.- LA DISTINTA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS

El art. 2.1 de la Ley Orgánica de Universidades dispone que “las Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas”. En este precepto no se alude expresamente a las públicas y privadas, pero parece claro que éstas se ven también favorecidas por el derecho fundamental, ya que el precepto legal indica, a continuación, que “tendrán personalidad jurídica propia, adoptando alguna de las formas admitidas en Derecho”.

Y el Tribunal ha precisado que la autonomía universitaria puede ser alegada tanto por las Universidades públicas como por las privadas. Y es que “todas las universidades sin distinción, también por tanto las de titularidad privada (art. 3.2 LOU), realizan un ‘servicio público de educación superior’ a través de las funciones que les asigna la Ley Orgánica de universidades en su art. 1.2: la ‘creación, desarrollo, transmisión y crítica’ de la ciencia, la técnica y la cultura, así como la preparación para el ejercicio de actividades profesionales; funciones todas que han de prestar siempre ‘al servicio de la sociedad’”¹².

En la STC 74/2019/5, de 22 de mayo, se indica también que la autonomía universitaria se predica por igual de universidades públicas y privadas (art. 2.1 LOU), sin que se establezcan diferencias en su contenido en atención a la tipología de universidades (art. 2.2 LOU). Sin embargo, la Ley sí que introduce algunos matices en el reconocimiento de la autonomía de las Universidades privadas, ya que mientras impone la existencia de Estatutos en las públicas, se remite a normas de organización y funcionamiento en relación con las privadas (art. 2.2.a). Hay, además, otras diferencias más radicales que tienen que ver con su creación (arts. 4 y 5) y con su régimen jurídico (apartados 2 y 5 del artículo 6).

¹² STC 176/2015/2, de 22 de julio. idea reiterada en STC 74/2019/4, de 22 de mayo.

Es lógico que así sea. En el caso de las Universidades públicas estamos ante Administraciones cuya actuación se ve delimitada por el Derecho administrativo¹³ y condicionada por decisiones previas adoptadas por poderes públicos (por ejemplo, en lo que atañe a la financiación). Las Universidades privadas pueden tener su origen en entidades de muy distinta índole y contar con fondos propios. Además, su personal es siempre laboral, sin que se vea lógicamente afectado por la relevante normativa sobre empleados públicos.

¿Estas diferencias permiten un trato diferenciado entre unas y otras? Esta cuestión no ha recibido una respuesta uniforme en el seno del Tribunal Constitucional. En una serie de asuntos que presentan perfiles interesantes pero ajenos a la presente investigación, vemos dos aproximaciones diferenciadas al interrogante planteado¹⁴. En

¹³ Es de justicia señalar que se ha producido una modificación relevante en nuestro ordenamiento jurídico. Las Universidades públicas antes eran consideradas Administraciones Públicas al ser “Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia” (artículo 2.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, derogada). Sin embargo, las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, modificadas, disponen ahora que las Universidades Públicas, que forman parte del sector público institucional, “se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley” (arts. 2.2.c de ambas normas). Esta modificación legal ha dado lugar a un debate doctrinal sobre la naturaleza actual de las Universidades (ver, por ejemplo, Tardío Pato, José Antonio: “¿Tiene sentido que las Universidades Públicas deje de ser Administraciones Públicas en las nuevas leyes del sector público y de procedimiento administrativo común?”. *Documentación Administrativa* 2015\2 y Perona Mata, Carmen: “El problema de la naturaleza jurídico-administrativa de las universidades públicas”. *Actualidad Administrativa* 2018\11), que en cierta medida ha sido superado por la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera) 1029/2019, de 10 de julio (recurso 3373/2018, ES:TS:2019:2487), disponible en <https://vlex.es/vid/800153629>. En esta Sentencia se concluye que “el régimen jurídico aplicable a las universidades públicas, en los más diversos ámbitos y aspectos, es el propio de las Administraciones Públicas” [FD 4. Entre tales ámbitos estarían, (a) que son creadas por Ley, (b) que su función es prestar un servicio público, (c) que adopta actos administrativos (que, en ocasiones, agotan la vía administrativa y son impugnables ante los tribunales de lo contencioso-administrativo, (d) que tienen competencias administrativas en materia de patrimonio y personal funcionario docente y de administración y servicios y que (e) están vinculados en materia de contratación a la Ley de Contratos del Sector Público, FD 3]. Ver, sobre esta resolución, Sangüesa Cabezudo, Ana María: “Universidades: exención de la prestación de fianza. Interpretación del artículo 12 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de asistencia jurídica al Estado e Instituciones Públicas”. *Actualidad Administrativa* 2020\1. La mayor parte de la doctrina considera que las Universidades Públicas forman parte de la Administración, a pesar del tenor literal empleado en las citadas Leyes 39 y 40/2015. Ver, por todos, Capilla Vidal, Gabriel: “El ‘controvertit’ caràcter d’Administració pública de les universitats públiques de resultes de les regulacions a les lleis de procediment administratiu i règim jurídic del sector públic”. Blog de la Revista Catalana de Dret Públic, 2021, disponible en <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2020/10/21/el-controvertit-caracter-dadministracio-publica-de-les-universitats-publicues-de-resultes-de-les-regulacions-a-les-lleis-de-procediment-administratiu-i-regim-juridic-del-secl/>.

¹⁴ SSTC 191/2020, de 17 de diciembre; 2/2021 y 6/2021, de 25 de enero; 19/2021, de 15 de febrero; 42/2021, de 3 de marzo; 138/2021, de 29 de junio; 162/2021, de 4 de octubre; y 27/2022/Un, de 24 de febrero. Diversas Universidades privadas creadas en la Comunidad Valenciana consideran que la Orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana 21/2016, de 10 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios en las

todo caso, lo relevante es evidenciar porque, a nuestro modesto entender, existen serias diferencias entre las Universidades Públicas y privadas.

- En cuanto a su creación. Mientras que los Centros públicos de educación superior se crean como Administraciones públicas, y en el marco de los principios constitucionales (sin ideario propio, ni confesional ni de otra clase), las privadas pueden ser impulsadas para otros fines complementarios a la creación de una estructura docente e investigadora. Así, por ejemplo, puede servir para complementar la educación con la formación espiritual, como ocurre con las Universidades privadas confesionales. O para formar y captar estudiantes de alto

universidades de la Comunitat Valenciana, que permite solicitar beca para la realización de estudios universitarios “en las universidades públicas”, mientras que los alumnos matriculados en universidades privadas y centros privados “en aquellas enseñanzas que, en su caso, se determinen en cada convocatoria” (arts. 2.1 y 2.3). Consideran las Universidades recurrentes que esta regulación vulnera el principio de igualdad en relación con el derecho fundamental a la creación de centros docentes (arts. 14 y 27.6 CE). El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre estas mismas materias en las SSTs (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta) 47/2022, de 20 de enero de 2022 (recurso 4814/2020, ECLI:ES:TS:2022:198) y 55/2022, de 24 de enero de 2022 (recurso 8042/2019, ECLI:ES:TS:2022:193), FD3. También resulta de interés la STS 896/2020, de 29 de junio (recurso 7697/2018, ECLI:ES:TS:2020:2028), FFDD 3-5.

La mayoría del Tribunal Constitucional considera que “la exclusión de los estudiantes de las universidades privadas del régimen de becas previsto en la orden concierne, tanto al derecho del titular de la universidad a crear instituciones educativas (artículo 27.6 CE), como al de los estudiantes matriculados en dicha universidad (artículo 27.5 CE)” (STC 191/2020/2.a, de 17 de diciembre). Discrepan de esta decisión los Magistrados Xiol Ríos y Balaguer Callejón, de un lado, y Conde-Pumpido Tourón, de otro, porque consideran que los afectados son exclusivamente los estudiantes y no los centros universitarios.

También se discrepa sobre si la eventual vulneración del derecho tendría su origen en la resolución impugnada o en la convocatoria anual de becas. Mientras que la mayoría considera que “la exclusión, con carácter general, de la posibilidad de obtener una beca por los estudiantes de universidades privadas, deriva directamente de la disposición impugnada, por lo que su eficacia puede considerarse inmediata sin necesidad de un acto posterior aplicativo” (FJ 2.b), los Magistrados discrepantes estiman que la disposición impugnada tiene carácter reglamentario (Xiol y Balaguer) y que no es directamente aplicable (todos).

Aunque en estas resoluciones no se cuestiona la eventual lesión del derecho de autonomía universitaria, sí se plantea si resulta posible un desigual tratamiento a unas y otras, respondiéndose por la negativa. Y lo mismo ocurre en la STC 74/2019/6, de 22 de mayo, en la que se declara inconstitucional el apartado primero del art. 49 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la comunidad autónoma de Aragón, en cuanto añade un inciso final al art. 5.1 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de ordenación del sistema universitario de Aragón. En este precepto se imponía, con carácter general, “la implantación de nuevas enseñanzas de Grado en centros de educación superior privados” de enseñanzas existentes en los centros universitarios de Huesca, Teruel y La Almunia de doña Godina. El Tribunal considera que “el precepto introduce una restricción incondicionada (“en todo caso”) que impide al gobierno de Aragón autorizar la implantación de nuevas enseñanzas y titulaciones en determinados centros universitarios, los privados, con absoluta independencia y completamente al margen de los criterios que, en atención a fines e intereses generales, se fijan en el mismo art. 5.1. Prohibición sin vinculación alguna a los anteriores criterios de programación establecidos por el mismo legislador autonómico, que dificulta gravemente el ejercicio de la función de servicio público que toda universidad, pública o privada, ha de cumplir, con el consiguiente sacrificio desproporcionado de una de las facultades que integran la autonomía universitaria. Tampoco se trata, por lo demás, de una medida de intervención que se canalice a través de alguno de los mecanismos previstos en el ordenamiento para controlar y verificar el adecuado ejercicio de la autonomía universitaria en su manifestación de elaboración de los planes de estudio”.

nivel, como ocurre en las Escuelas de negocios promovidas por el propio mundo empresarial.

Resulta lógico que, en ocasiones, incida los fines de la creación en el ideario del centro. Esto ocurre, por ejemplo, en las universidades cristianas. Por limitarnos al caso de la Universidad de Navarra, se indica en sus estatutos que su espíritu fundacional “requiere, al menos, una actitud de respeto hacia la Iglesia Católica y su magisterio ordinario”¹⁵.

- En cuanto a su estructura. La organización de las Universidades Públicas está definida con bastante precisión en los artículos 13 ss. LOU. Su máxima figura, el Rector, debe ser “elegido por el Claustro, o por la comunidad universitaria mediante elección directa y sufragio universal, según indiquen los estatutos de cada universidad, entre funcionarios en activo del Cuerpo de Catedráticos de Universidad que presten servicios en ella” (art. 20.2). Sin embargo, aunque como órgano unipersonal tenga esa misma denominación en las Universidades privadas (art. 27.2), se limita a exigir que para el nombramiento del Rector sea oído el personal docente o investigador (art. 27.1).

Así, por ejemplo, el Rector de la Universidad de Navarra es nombrado por el Gran Canciller, oídos los miembros de la Comisión Permanente de la Junta de Gobierno (art. 5.2 de los Estatutos de la Universidad de Navarra). Y el Rector de la IE University es elegido por el Consejo Directivo¹⁶, un órgano colegiado compuesto por cinco personas nombradas por el Instituto de Empresa, cuyo Presidente, por cierto “ostentará la máxima representación institucional de la Universidad” (art. 8 del citado Acuerdo).

Es cierto que, de acuerdo con la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en la STC 176/2015/2, resulta admisible que la Ley disponga que las normas de organización y funcionamiento de las universidades privadas prevean la representación de los diferentes sectores de la comunidad universitaria o la presencia equilibrada de hombres y mujeres (art. 27.1 LOU), o que se establezca que el personal docente e investigador tenga una participación efectiva

¹⁵ Art. 21.2 Estatutos. Resulta también de interés la STC 106/1996, en la que se ampara a una enfermera de un hospital cristiano que crítica a la orden eclesiástica por estar ejerciendo su libertad de expresión. La resolución se acompaña de un interesante Voto Particular del Magistrado Gay Montalvo. Ver, en el plano doctrinal, Gómez Montoro, Ángel J: “Centros de Enseñanza Superior de la Iglesia en el sistema constitucional español”. En Cebriá García, María (ed.): *Enseñanza superior y religión en el ordenamiento jurídico español*. Comares. Granada, 2016, pp. 3 ss.

¹⁶ Art. 9.1.e del Acuerdo 131/2009, de 10 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban las normas de organización y funcionamiento de IE University, de Segovia, disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-591.

en las decisiones de naturaleza estrictamente académica, y sea oído en relación con el nombramiento del Rector.

- En cuanto a la selección de profesorado. Mientras que en las Universidades públicas se impone, en todos los escalones docentes, que la selección del personal docente e investigador se ajuste a los principios de mérito y capacidad (art. 23.2 CE), estas exigencias son menos rígidas en las Universidades de Navarra o en el Instituto de Empresa, exigiéndose que los candidatos estén “en posesión de la titulación académica y acreditaciones exigidas en cada momento por la legislación vigente” y desarrollen “su labor en régimen laboral o bien mercantil como profesor visitante, ponente, asociado o invitado” (art. 22.1 del citado Acuerdo).

- En cuanto a su funcionamiento. Aunque son muchos los aspectos afectados podemos citar, a *título* de ejemplo, los precios de matrícula y la muy diferente rendición de cuentas que se producen entre los centros públicos y privados. Mientras que las Universidades públicas el precio de la matrícula se articulan mediante precios públicos fijados por las Comunidades Autónomas¹⁷, en las privadas los precios son libres (y en muchas ocasiones mucho más altos¹⁸). Y también resulta muy diferente la rendición de cuentas en ambos casos, ya que a las Universidades Públicas se les aplica la normativa económico-financiera propia de las Comunidades Autónomas o del Estado a las que se encuentren vinculadas (con carácter general, en el primer caso; la UNED y la UIMP, en el segundo).

Existen, pues, hondas diferencias en el surgimiento, estructura y organización de las Universidades Públicas y Privadas. Diferencias que el propio ordenamiento jurídico reconoce, aunque confiera en ambos casos una relevante misión a la Ley (autonómica o estatal) en su momento inicial, ya que es el mecanismo propio para crear universidades públicas y reconocer la existencia de centros privados de educación superior (art. 4.1 LOU).

Estas diferencias han tratado de diluirse a través de diversos medios. Uno, bien conocido, que afecta a las Universidades Públicas es la creación de Fundaciones

¹⁷ Soler, Adrián: “Precio de las matrículas universitarias en España”. *Nius* 13/06/2021, disponible en https://www.niusdiario.es/sociedad/educacion/precio-matricula-universitaria-espana-evn3m_18_3152371790.html. En la noticia se explica que hay notorias diferencias entre unas Comunidades Autónomas y que, además, por lo general, se crean diferentes grupos de titulaciones dependiendo del mayor o menor coste de la docencia (superior cuando son precisos laboratorios, o material tecnológico de otro tipo).

¹⁸ Por ejemplo, el muy prestigioso máster de abogacía Garrigues cuesta unos 28.000 euros (ver “Los 10 mejores masters de acceso a la abogacía”, publicado en <https://enriqueortegaburgos.com/mejores-masteres-acceso-abogacia/> el 19/02/2021).

propias que pretenden actuar con mayor margen de actuación, liberándose de la rigidez propia del Derecho Público¹⁹. Este fenómeno se enmarca en el clásico problema de la huida del Derecho Administrativo.

Las preguntas que debemos hacernos, en el marco de la presente investigación, es si la autonomía universitaria de centros públicos o privados es similar y si ambas pueden servir de la misma forma a la libertad académica (y, especialmente, a la libertad de cátedra).

A nuestro modesto entender, respondiendo a la primera pregunta planteada, resulta evidente que la libertad académica y la libertad de enseñanza de las universidades privadas tienen un mayor alcance que la de las públicas, no solamente por los fines (económicos, ideológicos, corporativos, etc.) que pueden motivar su creación, sino también porque tienen un mayor margen de actuación a la hora de diseñar la organización y el funcionamiento de sus estructuras. No puede hablarse de plena libertad porque hay un sistema de garantía de calidad que también se les impone a ellas (reconocimiento y renovación de titulaciones, etc.), pero resulta indubitado que gozan de un mayor margen de actuación.

Y, lógicamente, si existe un mayor poder de decisión por parte de las autoridades académicas, resulta más limitado el papel de los docentes. Desde una perspectiva organizativa, porque el organigrama de autoridades, y unidades será el diseñado por los impulsores de la Universidad privada. Ya hemos visto, por ejemplo, que la influencia de estos docentes en la designación del Rector puede ser más limitado. Y en lo que atañe a la libertad de cátedra, resulta evidente que ésta puede presentar, en la práctica, un menor alcance. Esta afirmación quedaría demostrada extrapolando al ámbito de la educación universitaria privada lo que el Tribunal Constitucional ya ha señalado en relación con la no universitaria, y es que “que si bien ‘la libertad del profesor no le faculta (...) para dirigir ataques abiertos o solapados contra este ideario’ (STC 5/1981/10), no es

¹⁹ El Tribunal Constitucional ha señalado que “la constitución de fundaciones por parte de las Universidades públicas no implica el ejercicio del derecho reconocido en el art. 34.1 CE -cuya vulneración ha de ser descartada por este motivo-, sino de la habilitación reconocida en el art. 8.4 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones, que establece que “las personas jurídico-públicas tendrán capacidad para constituir fundaciones salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario”. Por lo que respecta a las Universidades públicas, sus normas reguladoras no sólo no han hecho uso de esa posibilidad, sino que incluso han reiterado expresamente lo dispuesto en el último precepto citado. En efecto, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, actualmente vigente, habilita a las universidades para “la creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia” [art. 2.2 c)] y, de forma aún más precisa, reconoce la capacidad de las Universidades para crear fundaciones “[p]ara la promoción y desarrollo de sus fines, ... por sí solas o en colaboración con otras entidades públicas o privadas, ... de acuerdo con la legislación general aplicable” (art. 84)” (STC 120/2011/13, de 6 de julio). Sobre estas cuestiones, pueden consultarse los trabajos de Mercedes Villar Romero, Isabel-Cecilia del Castillo Vázquez, Juan Luis Ruiz-Rico Díez, Pilar Peña Callejas y Francisco José Andrade Núñez publicados en VV.AA.: *XI y XII Seminarios sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria*. Aranzadi. Cizur Menor, 2018, pp. 569 ss.

menos cierto que el ‘derecho a establecer un ideario educativo no es ilimitado’ (STC 47/1985/3)²⁰. ‘La existencia de un ideario, conocida por el Profesor al incorporarse libremente al Centro o libremente aceptada cuando el Centro se dota de tal ideario después de esa incorporación, no le obliga, como es evidente, ni a convertirse en apologista del mismo, ni a transformar su enseñanza en propaganda o adoctrinamiento, ni a subordinar a ese ideario las exigencias que el rigor científico impone a su labor’ (STC 5/1981/10). O dicho de otro modo, el profesor no es un portador ideológico del ideario del Centro donde desarrolla su actividad” (STC 106/1996/3, de 12 de junio).

Puede concluirse, en definitiva, que la autonomía universitaria ejercida por las instituciones públicas y privadas es muy distinta²¹. También se ha acreditado que no siempre la autonomía universitaria protege la libertad de cátedra. Precisamente, a continuación, vamos a examinar la jurisprudencia constitucional en la materia en la que se acredita que ésta puede ser atacada o indebidamente restringida por la actuación o inacción de la propia Universidad en la que el docente presta sus servicios. No es el único derecho fundamental que puede verse cuestionado.

Limitaremos nuestro examen, a partir de este momento, a las Universidades Públicas, puesto que, como hemos tratado de constatar en líneas anteriores, tienen una mayor sujeción a determinados derechos fundamentales (que les vinculan, como es derecho de acceso a las funciones públicas, o que presentan un mayor alcance práctico, como es la libertad de cátedra).

4.- AUTONOMÍA UNIVERSITARIA VS. DERECHOS FUNDAMENTALES

Ya se ha adelantado en páginas anteriores, que la hipótesis que alienta la presente contribución es que la autonomía universitaria, considerada tradicionalmente, como una garantía instrumental de la libertad académica de los profesores, puede invocarse también para restringir indebidamente éste y otros derechos del personal docente e investigador.

Se articulará este epígrafe en dos apartados²². En el primero se examinará como la autonomía universitaria ha provocado que el derecho de acceso a las funciones públicas (art. 23.2 CE) se vea seriamente cuestionado. En el segundo, se recogerán otros

²⁰ Ver, en el plano doctrinal, Castillo Córdova, Luis: *Libertad de cátedra en una relación laboral con ideario: hacia una interpretación armonizadora de las distintas libertades educativas*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2006.

²¹ En idéntica dirección López y López, Ángel Manuel: *La autonomía universitaria*. Universidad de Sevilla. Sevilla, 2016, pp. 72 ss.

²² Aunque caben otros supuestos en que diversas normas limitan el alcance de la autonomía universitaria. Así, por ejemplo, se señala en el ATC 49/2004, de 13 de febrero, que el Rector de la UNED no es la autoridad competente para decretar los servicios mínimos en caso de huelga, y que el hecho de que sea una autoridad diferente no lesiona su autonomía universitaria.

supuestos en los que la actuación de las Universidades restringe de forma indebida otros derechos del personal docente e investigador, confiriendo un especial realce a la libertad de cátedra.

4.1.- Autonomía universitaria vs. derecho de acceso y mantenimiento en los cuerpos docentes universitarios

Es sabido que el profesorado de las Universidades Públicas se compone de personal contratado y de personal funcionario. Éste último integra los denominados cuerpos docentes universitarios (Profesores titulares y Catedráticos de Universidad en la actualidad). Dado que estos cuerpos son nacionales, resulta lógico pensar que debe ser uniforme el proceso de selección en todo el país. Por esta razón, nuestro Tribunal Constitucional entendió, en un primer momento, que “el derecho a la autonomía universitaria no opera en los concursos de acceso a los cuerpos docentes universitarios, sino únicamente en aquellos concursos para la provisión de plazas entre quienes ya pertenezcan a dicho cuerpo”²³.

Sin embargo, es habitual que cada Universidad regule, de forma unilateral, el régimen de conformación de las Comisiones de acceso y las pruebas que los candidatos deben realizar. Y también ha tratado de tomar decisiones que afectan a su eventual jubilación. Por esta razón nos detendremos en estas dos variables (ingreso, jubilación) de los funcionarios docentes universitarios.

El Tribunal Constitucional considera ahora que el hecho de que sean los estatutos de cada Universidad²⁴ los que fijen el número de miembros que han de componer las comisiones y el método a utilizar para su designación no quiebra la exigencia constitucional de uniformidad en el régimen de acceso²⁵. Sin embargo, la combinación de ambos elementos (diseño de comisiones y de las pruebas) puede hacer que el proceso de selección sea muy diferente en distintas universidades. Por limitarnos a dos

²³ Ver las SSTC 26/1987/12.1y5.c y 87/2014/8.a

²⁴ STC 176/2015/7, de 22 de julio. La cuestión está regulada en el artículo 62.3 LOU: “Los estatutos de cada universidad regularán la composición de las comisiones de selección de las plazas convocadas y garantizarán, en todo caso, la necesaria aptitud científica y docente de sus componentes. Dicha composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros, procurando una composición equilibrada entre mujeres y hombres, salvo que no sea posible por razones fundadas y objetivas debidamente motivadas. En cualquier caso, los miembros de las comisiones deberán reunir los requisitos indicados en el artículo 57.2 y sus currículos deberán hacerse públicos”.

²⁵ STC 176/2015/7 de 22 de julio, a diferencia de lo que ocurre con la selección del personal contratado, que “sí queda comprendido dentro de la autonomía de las Universidades” (STC 176/2015/6, de 22 de julio, que cita las SSTC 26/1987/12.1 y 87/2014/8.a). Si se compartiera la opinión del Tribunal en este punto, debería defenderse que esta materia debiera estar regulada de forma exhaustiva en los Estatutos de las Universidades Públicas, cosa que tampoco ocurre en la práctica.

ejemplos, compararemos los modelos que ofrece la Universidad Autónoma de Madrid y la Universidad de Valladolid.

En relación con la composición de las comisiones de acceso, en la UAM se prevé una Comisión de cinco miembros, designándose dos titulares y dos suplentes por el Consejo del Departamento y por la Junta de Centro y el quinto por el Consejo de Gobierno. En las dos primeras propuestas uno de los dos miembros debe ser externo a la UAM²⁶. Este sistema permite, en su diseño teórico, que no haya ningún especialista del área de conocimiento en la que el candidato concurre, ya que en el campo del Derecho existen hasta el momento dos Departamentos de Derecho, uno público y otro privado²⁷. Además, la presencia de vocales externos es minoritaria.

En la Universidad de Valladolid, los miembros de la Comisión “serán nombradas por el Rector a propuesta de la Comisión de Profesorado oído el Departamento afectado” (art. 148.1 *in fine* EUVa). Sin embargo, esta somera descripción no explica el complejo proceso seguido para la conformación del Tribunal, tal y como se explica en el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 24 de julio de 2007, por el que se determinan diversos aspectos sobre los concursos para el acceso a los Cuerpos Docentes Universitarios en desarrollo del artículo 7 del Real Decreto 1313/2007, de 5 de octubre. En el caso de la UVa, “el departamento a que pertenece la plaza objeto de concurso elevará al vicerrector competente en materia de profesorado una propuesta motivada de presidente y secretario, tanto titulares como suplentes, de la comisión. Con respecto a los miembros no pertenecientes a la Universidad de Valladolid, el departamento elevará al vicerrector una lista de doce candidatos para las plazas de catedrático de universidad. Para las plazas de profesores titulares de universidad se elevarán dos listas; la lista de catedráticos deberá contener, al menos, cuatro miembros. La lista de profesores titulares de universidad deberá contener, al menos, diez miembros. La Comisión de Profesorado, una vez excluidos de la propuesta aquellos profesores que no cumplan los requisitos exigidos, determinará los miembros titulares y suplentes de la comisión de selección

²⁶ Arts. 75 EUAM y norma Quinta de la Resolución de 23 de marzo de 2009, del Rector de la Universidad Autónoma de Madrid, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 13 de marzo de 2009, por el que, al amparo de la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, se dictan normas para la regulación de los concursos de acceso a plazas de Cuerpos Docentes Universitarios (BOCM 73, de 27 de marzo, p. 62).

²⁷ Conviene recordar que el Tribunal Constitucional considera que sí que habrá presencia de evaluadores del área de conocimiento del candidato, apoyándose en el artículo 71 LOU. Es dudoso que se pueda afirmar, como hace el alto tribunal. Que “haya dejado de exigirse una correspondencia entre las plazas objeto de convocatoria y la especialización de las comisiones que han de designarse para juzgar a los candidatos” (STC 176/2015/7, de 22 de julio).

mediante sorteo”²⁸. Debe hacerse notar que en el presente caso serán tres los profesores que no pertenezcan a la Universidad que convoca el concurso oposición²⁹.

También hay una profunda divergencia en la realización de las pruebas que los candidatos a Catedrático deben realizar en una y otra Universidad. En la Universidad Autónoma de Madrid “los concursos de acceso se compondrán de una única prueba en la que se valorará el historial académico, docente e investigador de los candidatos, así como su proyecto docente e investigador y en la que, en sesión pública, se contrastarán sus capacidades para la exposición y debate en la correspondiente materia o especialidad”³⁰. Esta prueba es similar a la primera de las dos pruebas que se celebran en la Universidad de Valladolid³¹, pero se incluye otra, adicional, mucho más exigente para las Cátedras³², que “consistirá en la exposición oral por el aspirante, durante un tiempo mínimo de cuarenta y cinco minutos y máximo de dos horas de un trabajo original de investigación realizado por el aspirante solo o en equipo, en este último caso como director de la investigación, lo que deberá quedar oportunamente certificado, seguido de un debate con la Comisión, durante un tiempo máximo de dos horas, sobre aquellos aspectos que ésta considere relevantes en relación con dicho trabajo”³³. Resulta patente que los requisitos de acceso para acceder a un mismo puesto funcional estatal son muy distintos en una y otra Universidad.

²⁸ Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 24 de julio de 2007, por el que se determinan diversos aspectos sobre los concursos para el acceso a los Cuerpos Docentes Universitarios en desarrollo del artículo 7 del Real Decreto 1313/2007, de 5 de octubre. En el caso de la Uva (BOCyL 159, de 19 de agosto de 2008, p. 16943). Sorprende que una materia como ésta no se encuentre regulada en los Estatutos de la Universidad de Valladolid, que se limitan a señalar que las Comisiones “serán nombradas por el Rector a propuesta de la Comisión de Profesorado oído el Departamento afectado” (art. 148.1 EUVa).

²⁹ Pese a que se indique en el art. 148.2.a EUVa que hasta cuatro miembros de las comisiones podrán ser de la propia entidad.

³⁰ Arts. 76.2 EUAM y norma Séptima.1 de la de la Resolución de 23 de marzo de 2009, del Rector de la Universidad Autónoma de Madrid, citada. Ver, por ejemplo, base 6.3.1 de la Resolución de 6 de agosto de 2021, de la Universidad Autónoma de Madrid, por la que se convoca concurso de acceso a plaza de cuerpos docentes universitarios, BOE 197, de 18 de agosto de 2021.

³¹ “La primera prueba consistirá en la exposición oral por el o la concursante, durante un tiempo mínimo de cuarenta y cinco minutos y máximo de noventa, de los méritos alegados en su historial docente, académico e investigador, y en su caso asistencial, así como en la defensa del proyecto docente e investigador presentado, seguido de un debate con la Comisión durante un tiempo máximo de dos horas. Esta prueba tendrá carácter eliminatorio para todos aquellos aspirantes que no obtengan, al menos, tres votos” (Acuerdo citado).

³² Y es que para las plazas PTUN resulta suficiente con la exposición oral “de un tema relativo a una materia perteneciente a los planes de estudio, de primer y segundo ciclo, -o grado y máster, en un futuro inmediato-, conducentes a la obtención de titulaciones oficiales impartidas en la Universidad de Valladolid” (Acuerdo citado).

³³ Ver, por ejemplo, la Base 6.3.1. de la Resolución de 15 de noviembre de 2021, de la Universidad de Valladolid, por la que se convoca concurso de acceso a plazas de cuerpos docentes universitarios, BOE 282, de 25 de noviembre de 2021.

Puede concluirse que, en el aspecto formal³⁴, el ingreso en el cuerpo de Catedráticos de Universidad resulta más gravoso en la Universidad de Valladolid que en la Autónoma de Madrid. Desde un punto de vista orgánico, porque en las Comisiones hay que contar, en la práctica, con una mayoría de miembros de la Comisión ajenos a la entidad que convoca la plaza y desde un punto de vista material, porque exige abordar un trabajo original de investigación, extremo que se obvia en la Universidad madrileña. Resulta discutible que estemos ante un proceso uniforme de acceso a los cuerpos docentes universitarios, pese a que así lo considere el Tribunal Constitucional³⁵.

Tiene razón el Magistrado Enrique Sancho cuando recuerda, en su voto Particular, que es la comisión académica, y no la ANECA, la que valora la provisión de una plaza³⁶, por lo que resulta lógico que su composición responda a unos parámetros mínimos uniformes para todas las Universidades. Tal exigencia parece derivar, sin mayores esfuerzos interpretativos, del artículo 23.2 CE y de la consideración de que los citados cuerpos PTUN y CAUN son nacionales.

Por otra parte, la comparativa de los ejercicios de cátedra expuesta en líneas anteriores, nos permite señalar que el Tribunal Constitucional se equivoca al afirmar que el hecho de que cada Universidad diseñe el número y el objeto de ejercicios para acceder a una plaza PTUN o CAUN “no trae consigo que se omita ni modifique un ápice el contenido de las pruebas, tal como éste ha quedado suficientemente delimitado por la norma legal orgánica que se cuestiona, y tal uniformidad e igualdad en las reglas de

³⁴ Podría pensarse que estas divergencias son, especialmente en lo que atañe a la composición de las comisiones, más formales que reales, en la medida en que no resulta improbable que la selección de los miembros de la Comisión se busquen personas que, en el caso menos cuestionable, tengan una buena opinión de los miembros del Departamento que convoca la plaza. Son muchas las voces que denuncian la endogamia universitaria (Serrano Gómez, Alfonso: *Corrupción en la Universidad. La Ley y sus efectos negativos en la selección del profesorado*. Dykinson. Madrid, 2015, pp. 71 ss.; Gimbernat, Enrique: “El declive irresistible de la universidad”. *El Mundo* 8/06/2016, disponible en <https://www.elmundo.es/opinion/2016/06/08/5756fb3bca4741010b8b45b5.html>). Francisco Sosa Wagner va más lejos: “¿Sabe la sociedad española que son los candidatos a las cátedras quienes seleccionan a quienes han de juzgarles? Así es en la mayoría de los concursos y lo mismo vale para las plazas de profesores titulares” (en “Ante la reforma universitaria”, publicado en <https://sosawagner.es/2020/08/22/ante-la-reforma-universitaria/>). Sin embargo, estas opiniones pueden ser sometidas a crítica. De un lado porque la endogamia puede vincularse con las escuelas científicas que suelen articularse en premisas metodológicas que particularizan a ese grupo de investigadores. Y de otro porque obvian que existen en el mundo universitario departamentos en los que resulta indiscutible la valía de su personal docente e investigador, por lo que acaso podría discutirse más la aplicación del sistema de selección de personal que su regulación.

³⁵ STC 176/2015/7 de 22 de julio. Podría defenderse que esta cuestión debiera estar exhaustivamente regulada en los Estatutos universitarios, cosa que, como se verá en breve, no es así.

³⁶ Y es que el Tribunal Constitucional fundamenta su argumentación en que, en todo caso, los candidatos deben haber sido acreditados previamente por la ANECA (art. 57 LOU) (lo que, en puridad, constituye un requisito previo para poder presentarse a la plaza).

acceso a los cuerpos docentes universitarios, es la que queda cubierta por la reserva legal que aquí se preserva” (STC 176/2015/8, de 22 de julio). Siendo cierto que, en síntesis, se deberá valorar “el historial académico, docente e investigador del candidato o candidata, su proyecto docente e investigador, así como contrastar sus capacidades para la exposición y debate en la correspondiente materia o especialidad en sesión pública”³⁷, existen divergencias muy profundas. En efecto, ya hemos visto como, mientras que en unas Universidades se debe presentar, como segundo ejercicio de la oposición, un ejercicio de investigación original (y en ocasiones inédito), en otras se limita a un primer ejercicio en el que el o los candidatos deben limitarse a valorar su historial y su proyecto docente e investigador. Resulta evidente que siendo la plaza de idéntica naturaleza, y formando parte de un cuerpo nacional, existe una patente desigualdad en el acceso en uno y otro caso. Nuevamente se puede considerar lesionado el derecho fundamental que impone el acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad.

Este es un simple ejemplo que evidencia que acaso sea razonable realizar una profunda reflexión sobre la conveniencia de limitar el alcance práctico de la autonomía universitaria.

También las Universidades pueden estar tentadas a resolver, por su cuenta, sobre el momento en que se produce la jubilación de un funcionario docente. Esto es, precisamente, lo que ocurre en el supuesto de hecho de la STC 44/2016/5, de 14 de marzo³⁸. La Universidad de Lleida resuelve que un profesor titular de universidad, cuya plaza ha sido vinculada con el Instituto Catalán de salud, debe jubilarse a los 65 años como docente universitario por haberse producido su jubilación forzosa como médico. El Tribunal considera que no resulta posible reconocer a la Universidad “que sus facultades de gestión del concierto con el Instituto Catalán de la Salud, que sí pueden considerarse parte integrante del derecho a la autonomía universitaria de que es titular, puedan condicionar a su vez el régimen de jubilación del cuerpo de funcionarios docentes, puesto que tal régimen legal actúa inevitablemente como límite de la autonomía que hemos reconocido a la recurrente en amparo”. Y es que “muchos aspectos del estatuto funcional docente (duración de la jornada laboral, reparto de horas entre docencia y asistencia al alumnado, exención o incremento de obligaciones docentes, cómputo del tiempo de dedicación a la docencia, fijación de nuevas actividades y elección del régimen del profesorado) están íntimamente conectados con la autonomía universitaria

³⁷ Art. 62.4 LOU.

³⁸ En la STC 82/1994/4, de 14 de marzo, se considera constitucionalmente lícito el régimen de reingreso de los profesores universitarios excedentes previsto en el Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, que les exige acreditar su capacitación actual para el ejercicio de la función que está llamado a desempeñar.

y, más concretamente, con la libertad para la enseñanza y la investigación que constituyen su justificación última, a pesar de lo cual, son regulados por la ley imponiendo cierta limitación a la autonomía universitaria³⁹ (STC 44/2016/5, con cita en la STC 235/1991/2, de 12 de diciembre).

4.2.- Autonomía universitaria vs. los derechos del personal docente. Especial referencia a la libertad de cátedra

Se ha señalado en varias ocasiones que, según el Tribunal Constitucional, la autonomía universitaria pretende asegurar la libertad académica (esto es, la libertad de enseñanza y de investigación) y complementa la vertiente individual de la libertad de cátedra⁴⁰. Ya se ha indicado que el Magistrado Díez-Picazo expresa sus dudas sobre esta vinculación instrumental entre la autonomía universitaria y la libertad de cátedra, y no estima que la primera otorgue un mayor alcance a la segunda. En este trabajo se pretende ir un poco más lejos, y evidenciar que en ocasiones la autonomía universitaria puede restringir indebidamente los derechos del personal docente e investigador y afectar, indebidamente, a su libertad de cátedra.

Lo que pretendemos evidenciar a continuación es que resulta posible que la autonomía universitaria, dimensión institucional que garantiza la libertad de cátedra, puede servir también para vulnerarla. Y es que la incidencia de las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno y representación de la Universidad en la vida diaria de los Departamentos⁴¹ y en la libertad de cátedra de los docentes resulta patente⁴².

³⁹ STC 44/2016/5, con cita en la STC 235/1991/2, de 12 de diciembre. El Tribunal Supremo considera que “el funcionario docente universitario que ocupe una plaza vinculada no tiene la condición de personal estatutario fijo del artículo 8 del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, siendo su condición profesional la derivada de la pertenencia a un cuerpo docente universitario” [STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta) 2800/2021, de 29 de junio de 2021 (recurso 146/2020, ECLI:ES:TS:2021:2800), FD 4.

⁴⁰ SSTC 26/1987/4a, de 27 de febrero, y 55/1989/2, de 23 de febrero, entre otras. Tomás-Ramón Fernández opina que la autonomía universitaria se vincula más que la libertad de cátedra con que en la Universidad “es donde se hace la ciencia”, “que las restantes instituciones se limitan a transmitir y propagar de acuerdo con las orientaciones que los responsables del sistema imparten” (en *La autonomía universitaria: ámbito y límites*. Civitas. Madrid, 1982, pp. 46-47). Ver, también, Celador Angón, Óscar: *El derecho de libertad de cátedra. Estudio legal y jurisprudencial*. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 2007.

⁴¹ Esta referencia a los Departamentos se realiza por la posición nuclear que éste debe ocupar en relación con la docencia, como “unidades de docencia e investigación encargadas de coordinar las enseñanzas de uno o varios ámbitos del conocimiento en uno o varios centros” (art. 9.1 LOU) que son.

⁴² Por eso resulta preciso realizar “un cuidadoso deslinde de las cuestiones propiamente científicas, en las que la libertad de cátedra impone límites precisos a la facultad de autodisposición de la comunidad universitaria, de las relativas al gobierno y administración de la institución” (Fernández, Tomás-Ramón: *La autonomía...*, cit., p. 54).

Antes de examinar algunos supuestos que ponen de manifiesto estos conflictos, sería preciso aclarar cómo concebimos la libertad de cátedra constitucionalmente prevista en el art. 20.1.c CE⁴³. El Tribunal Constitucional ha realizado una interpretación estricta de la libertad de cátedra en cuanto a su alcance, y generosa en relación con los destinatarios. En efecto, “la libertad de Cátedra, en cuanto libertad individual del docente, es en primer lugar y fundamentalmente, una proyección de la libertad ideológica y del derecho a difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones de los docentes en el ejercicio de su función. Consiste, por tanto, en la posibilidad de expresar las ideas o convicciones que cada profesor asume como propias en relación a la materia objeto de su enseñanza, presentando de este modo un contenido, no exclusivamente pero sí predominantemente negativo (STC 217/1992)” (STC 212/1993/4, de 28 de junio). Es ésta una visión limitada, a nuestro juicio de la libertad de cátedra. Sin embargo, es de justicia señalar también que el Tribunal Constitucional ha entendido que este derecho es predicable de cualquier docente, y no solamente de los profesores universitarios, al afirmar que “el constituyente de 1978 ha querido atribuir esta libertad a todos los docentes, sea cual fuere el nivel de enseñanza en el que actúan y la relación que media entre su docencia y su propia labor investigadora”⁴⁴.

El Tribunal Constitucional contempla la posibilidad de que “el derecho fundamental del art. 20.1c) de la Constitución, pueda resultar vulnerado como consecuencia de decisiones arbitrarias por las que se relegue a los profesores, con plena capacidad docente e investigadora, obligándoseles injustificadamente a impartir docencia en asignaturas distintas a las que debieran de corresponderles por su nivel de formación” (STC 179/1996/7, de 12 de noviembre).

Ahora bien, esta afirmación de principio no se compadece con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁴⁵. Resulta razonable defender, por ejemplo, que el profesor no tiene un derecho incondicionado a elegir las asignaturas que desea impartir, y que deben conjugarse las preferencias del profesorado con las disciplinas que el Departamento debe impartir, ya que éste es el competente para distribuir la docencia⁴⁶. Así, por

⁴³ Ver Peset, Mariano: “La autonomía universitaria y la libertad de cátedra: una síntesis histórica a través de los siglos XVIII, XIX y XX”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furiol Ceriol* 22/23 (1993), pp. 7 ss.; Vidal Prado, Carlos: *La libertad de cátedra: un estudio comparado*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2001.

⁴⁴ STC 5/1981/9, de 13 de febrero.

⁴⁵ Ver Gavara de Cara, Juan Carlos: “La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. En Gavara de Cara, Juan Carlos (ed.): *La autonomía...*, cit., pp. 53 ss.

⁴⁶ Por cierto, que también en esta competencia, nuclear, pueden producirse intromisiones por parte de las autoridades universitarias. En los Estatutos de la Universidad de Valladolid se limita la competencia del Consejo de Departamento a “realizar la propuesta de asignación de la docencia en las materias y áreas de conocimiento cuya responsabilidad corresponda al Departamento, de

ejemplo, es posible asignar la materia anteriormente impartida por una profesora que iba a causar baja por maternidad a otra que es la única docente “con conocimientos y experiencia acreditada sobre esa materia y, por tanto, el que reunía condiciones más idóneas para poder sustituirla”. “Siendo ello así, no puede considerarse que la adjudicación de la docencia aprobada por el Departamento sea arbitraria, carente de toda justificación o que obedeciese a la sola finalidad de privar a la demandante del pleno ejercicio de su derecho a la libertad de cátedra, por lo que, la demanda de amparo ha de ser desestimada”⁴⁷.

Sin embargo, es más discutible afirmar que no forma parte de la libertad de cátedra el diseño de las pruebas de evaluación y el temario para acreditar la adquisición de competencias y habilidades⁴⁸. Sostiene el Tribunal Constitucional que “las Universidades, en uso de la autonomía que se les reconoce, pueden organizar la prestación de ese servicio y, en particular, el modo de controlar el aprovechamiento de los estudiantes de la forma que juzguen más adecuada”, y considera lícito que los Estatutos de la Universidad de Sevilla atribuyan a los Departamentos “la fijación del temario sobre el que habrán de versar tanto los exámenes parciales como los finales”.

Discrepamos respetuosamente de esta resolución, y debemos separar en nuestro análisis dos elementos. El primero, y más relevante, es el referido a la fijación del

acuerdo con los criterios de asignación preestablecidos” (art. 60.d EUVa). Y el Rectorado decide unilateralmente estos criterios. Así, por ejemplo, obliga a que, en principio, la docencia solamente se pueda impartir en la unidad docente (sic) de la que forma parte el profesorado. Resulta así que la categoría administrativa “unidad docente”, que no se define en los Estatutos de la UVa, limitan la facultad del Consejo a la hora de asignar la docencia. Más recientemente, se impide también al Consejo de Departamento que asigne una carga docente desigual de horas en los dos cuatrimestres a un profesor asociado que ha sido contratado de forma anual. En ambos casos, las variaciones que se producen deben ser autorizadas previamente por los Vicerrectores de Profesorado y/o de Ordenación Académica. De esta forma se desapodera al Departamento de las funciones que la Ley y los Estatutos les reconocen. Por otra parte, es también discutible que la capacidad de autoorganización universitaria pueda concretarse en estructuras administrativas que no están contempladas en los estatutos universitarios (en el caso de la UVa, aprobados en diciembre de 2020).

Se define la unidad docente en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Universidad de Valladolid, de 29 de marzo de 2019, por el que se modifica el “Documento de plantilla del Personal Docente e Investigador de la Universidad de Valladolid” (modificado a su vez el 15 de diciembre de 2020), como “la agrupación de todos los profesores pertenecientes a una o varias Áreas de conocimiento que comparten la planificación, docencia y labor de tutorización de un grupo de asignaturas de uno o varios centros en el mismo Campus”.

⁴⁷ STC 179/1996/7, de 12 de noviembre. Ver también el ATC 42/1992/3, de 12 de febrero, en el que una profesora se duele de que su Departamento le impida impartir una asignatura de su elección (Ecología) y se le imponga docencia en otra (Biología General). El Tribunal Constitucional considera que la organización docente es un momento lógica y cronológicamente anterior al ejercicio de la libertad de cátedra, y que es competencia de los Departamentos universitarios.

⁴⁸ “Siendo perfectamente deslindable la labor de enseñar y la función de examinar, sin que ésta sea consecuencia necesaria de aquélla, nada justifica que el derecho a la libertad de cátedra [...] alcance o se extienda también a esa función examinadora, en el sentido de corresponder ineludiblemente a quien examina -y con cobertura en una pretendida libertad de cátedra- la fijación del temario sobre el que deba versar la prueba o examen” (STC 217/1992/3, de 1 de diciembre).

temario. El segundo, el referido a las pruebas de evaluación (término más amplio que los exámenes parciales y finales).

A nuestro entender, el profesor está exclusivamente vinculado por el descriptor de la asignatura que debe impartir y que se encuentra en la ficha de la asignatura que acompaña al Verifica de la Titulación. Se entenderá mejor nuestra posición si hablamos de un caso en concreto. El verifica del Grado de Derecho en la Universidad de Valladolid⁴⁹ establece el siguiente descriptor para las asignaturas Derecho Constitucional I y Derecho Constitucional II.

- Derecho Constitucional I (anual, 9 créditos): Estado constitucional y sistema de fuentes: I.- Las grandes definiciones constitucionales: El Estado español como un Estado social y democrático del Estado. La conformación del Estado de Derecho y su evolución hasta el modelo actual. II. Las fuentes del Derecho: la Constitución, las normas del Estado central con fuerza de Ley. Los reglamentos. Las normas autonómicas. Los principios jurídicos que resuelven los conflictos normativos. III. El Tribunal Constitucional: organización y funciones

- Derecho Constitucional II (anual, 7,5 créditos): Organización del Estado y sistema de libertades: I. Los derechos fundamentales: el principio de igualdad, los derechos sustantivos y los derechos procesales. II. La organización institucional del Estado constitucional: la estructura del Estado central y de las Comunidades Europeas. La apertura del Estado hacia Europa.

A nuestro modesto entender sí que forma parte de la libertad de cátedra decidir cuál es el mejor orden de impartición de las materias para que los estudiantes asimilen los contenidos. Dicho con otras palabras, cualquier profesor universitario es libre fijar su propio programa docente, siempre que se atenga a los contenidos incluidos en la Memoria verificada⁵⁰. Es lógico que así sea porque el programa no es otra cosa que un

⁴⁹ Memoria verificada, p. 88. Disponible en <https://www.uva.es/export/sites/uva/2.estudios/2.03.grados/2.02.01.oferta/estudio/e1713e28-72fd-11ec-ae63-00505682371a/>.

⁵⁰ Ver, en el mismo sentido, Freixes Sanjuán, Teresa: "Los problemas de la libertad de cátedra". *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 22/23 (1993), pp. 42 ss., que entiende que el Tribunal Constitucional ha sometido la libertad de cátedra a la autonomía universitaria, en vez de conciliar el ejercicio de ambos derechos; Cotino Hueso, Lorenzo: "Reflexiones a favor de una concepción funcional de las libertades de enseñanza". *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 22/23 (1993), pp. 95 ss. Y Torres Muro, Ignacio: *La autonomía...*, cit., p. 61. Estamos en sintonía con las Sentencias de la Audiencia Nacional de 12 de mayo de 1989 y del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1989, examinadas por Carlos Vidal Prado en "Libertad de cátedra y organización de la docencia en el ámbito universitario" [*Revista Española de Derecho Constitucional* 28 (2008), pp. 85-85], y que él considera erróneas por entender que el control departamental se justifica en garantizar la organización coherente de la enseñanza universitaria (p. 86), aunque posteriormente considere

esquema (detallado) de la forma en que se impartirá la materia. Así, por ejemplo, siguiendo con el ejemplo anterior, habrá profesores que consideren que en Derecho Constitucional II es más pedagógico examinar en el primer parcial los derechos fundamentales, mientras que otros optarán por comenzar sus explicaciones por la organización institucional del Estado constitucional español. Estas decisiones no comprometen las facultades de organización de la universidad, ya que garantizan que el estudiante adquiera las competencias y habilidades vinculadas con la asignatura.

Si se comparte este planteamiento, resultará ya evidente que el Departamento no podrá fijar un modelo único de examen parcial para todos los profesores, puesto que es probable que las lecciones objeto de programa no sean las mismas. Pero es que, además, el modelo de examen está directamente vinculada con las decisiones pedagógicas que también se adoptan en el marco de la libertad de cátedra. La planificación del proceso de aprendizaje que el docente diseña puede aconsejar un modelo de evaluación singular, vinculado, por ejemplo, con el trabajo diario del estudiante (modelo de evaluación continua) que sería imposible adoptar si el profesor está sometido a un modelo de examen impuesto por el Departamento⁵¹. Y es que, además, tras la determinación del órgano se impondría el modelo de evaluación impuesto por un profesor o un conjunto de profesores⁵², lo que desconoce que, a nuestro parecer, la libertad de cátedra es un derecho que asiste por igual a todos los profesores universitarios del mismo Departamento, siendo irrelevante que ocupe una cátedra o se trate de un profesor asociado. Tratándose de un derecho fundamental individual, que se vincula con la función desempeñada y no con el tipo de vínculo que mantenga con la Universidad, resulta difícil justificar que unos deban plegarse a otros.

Es obvio, claro, que hay elementos que sí se le imponen al profesor (desde el nombre y contenido de la asignatura o el diseño temporal de la asignatura -curso, cuatrimestre,

contrario a la libertad de cátedra la imposición de un manual común de la asignatura por afectar a la visión metodológica del profesor (p. 90. Tesis adelantada en *La libertad...*, cit., pp. 269-280). Tampoco resulta convincente el argumento de Blanca Lozano de que la competencia del Departamento de fijar un programa marco o temario es necesaria para coordinar la docencia (en *La libertad de cátedra*. Marcial Pons. Madrid, 1995, p. 205), porque dicho marco ya se encuentra en la ficha de la asignatura que acompaña al Verifica de la titulación. Obviamente, no forma parte de la libertad de cátedra que el profesor diseñe programas ajenos a los contenidos propios de la asignatura, práctica denunciada por Alejandro Nieto en *La tribu universitaria*. Tecnos. Madrid, 1984, pp. 116-117.

⁵¹ En sentido similar, aunque pensando en la educación primaria y secundaria, Manuel Salguero, cuando afirma que no puede “escindir el factor evaluador o la ponderación del grado de adquisición de los objetivos de la función de enseñar” y que “evaluar o ponderar los conocimientos forma parte del cierre lógico de la función docente” (en *Libertad de cátedra y derechos de los centros educativos*. Ariel. Barcelona, 1997, pp. 88 y 89, respectivamente).

⁵² Blanca Lozano entiende que la elaboración del programa debe realizarse por profesores “dotados de plena capacidad docente e investigadora”, como son los pertenecientes a los cuerpos docentes universitarios (en *La Libertad...*, cit., p. 205).

número de horas teóricas y prácticas-, fijadas en la Memoria verificada, el calendario académico, acordado por la Universidad, o la determinación de los horarios y aulas, que son acordados por el Centro). Pero, una vez que el profesor tiene todos estos elementos, posee libertad de cátedra no solamente en lo que atañe a los contenidos de la disciplina, sino también, a nuestro modesto entender, en la configuración de su modelo pedagógico.

Esta concepción de la libertad de cátedra deber ser matizada cuando el profesor es contratado una vez iniciado el curso escolar, y sustituye a otro colega (por cese, fallecimiento o enfermedad, por ejemplo). En estos casos el nuevo docente debe respetar el trabajo realizado por su antecesor en el aula, porque una vez difundido el programa y los criterios de evaluación a los estudiantes, estos deben ser mantenidos durante el curso escolar. Por esta razón, entendemos que el Tribunal Constitucional tiene razón al denegar el amparo solicitado por sendos profesores de la SEK que fueron despedidos y readmitidos por decisión judicial y pretendían anular todas las decisiones adoptadas por los profesores que impartieron previamente sus asignaturas. Ahora bien, creemos que resolución es acertada no porque la libertad de cátedra no pueda identificarse “con un pretendido derecho de su titular a autorregular por sí mismo la función docente en todos sus aspectos, al margen y con total independencia de los criterios organizativos de la dirección del centro universitario” para el que prestan servicios⁵³, sino porque debe ser conciliado con los derechos de los estudiantes a que se cumpla lo previsto en la guía académica en su día acordada. Más aún, como es aquí el caso, si se pretende reabrir la evaluación del pasado curso escolar, lo que es contrario también al principio de seguridad jurídica.

Pues bien, nos encontramos una vez más con prácticas universitarias que vulneran manifiestamente la libertad de cátedra. Pondremos otro ejemplo concreto. En la Universidad de Valladolid se exige a los Departamentos, desde hace algunos años, que

⁵³ La cita se recoge en los AATC 423/2004/3, de 4 de noviembre, y 457/1989/3, de 18 de septiembre, aunque en el primero no se cita el segundo. El primer Auto tiene su origen en el despido de sendos profesores de la SEK por difundir en prensa una carta dirigida al Rector en la que declaraban nulas todas las actuaciones que se habían realizado en las asignaturas que ellos debieron haber impartido el curso anterior. El segundo Auto cuestiona el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno de la Escuela de Estudios Complutenses de la Universidad Complutense relacionado con diversos aspectos de la impartición de una asignatura que ha generado quejas por parte del alumnado. Dicho acuerdo establece que (a) no pueden ser discriminados los estudiantes en el modelo de evaluación derivado de los modelos de test o de seguimiento de explicaciones, (b) que no puede imponerse un único texto de estudio, imponiéndose la remisión de una bibliografía seleccionada junto con el programa de la asignatura, (c) que los tests deben ser gratuitos o asumir unos costes razonables para los estudiantes y (d) que se coordinará la actuación de los profesores de segundo y tercer curso a fin de evitar omisiones o reiteraciones inadecuadas. La única medida que podría incidir en la libertad de cátedra tal y como se defiende ésta en el presente estudio sería la primera, pero es lógico que ésta deba conciliarse con el principio de igualdad que asiste a los estudiantes, como se indica en el FJ 4.

en el mes de mayo se aprueben un Proyecto Docente por asignatura, que debe dar respuesta a los siguientes apartados:

- 1.- Situación / sentido de la asignatura, con los siguientes subapartados: Contextualización, Relación con otras asignaturas y Prerrequisitos.
- 2.- Competencias: Generales, Específicas.
- 3.- Objetivos.
- 4.- Contenidos.
- 5.- Métodos docentes y principios metodológicos.
- 6.- Tabla de dedicación del estudiante a la asignatura.
- 7.- Sistema y características de la evaluación.
- 8.- Consideraciones finales.

Mientras que algunos de estos apartados no exigen la intervención del profesor de la asignatura, puesto que ya pueden ser cumplimentados con las fichas de las asignaturas que se aprueban al tiempo del Verifica (apartados 1-3), otros inciden de forma nuclear en la libertad de cátedra del profesor universitario. De forma muy evidente el contenido del programa, si por tal se entiende el programa de la asignatura, la metodología docente y el modelo de evaluación propuestos (apartados 4, 5 y 7). Mientras que un profesor puede optar por diseñar un modelo de evaluación continua, o por diseñar pruebas exclusivamente prácticas, otro puede elegir combinar exámenes teórico-prácticos, y diseñar, además, un modelo diferente de los empleados (test, temas largos por escrito, pruebas orales, etc.).

Aunque la obligación de elaborar estos Proyectos recae, según nuestras autoridades académicas, en los Departamentos, se impone la cumplimentación de los proyectos docentes, lo que supone que son éstos los que pueden comprometer, por imposición del Rectorado, la libertad de cátedra de sus profesores. En el año actual, contraviniendo manifiestamente el papel del Departamento en la organización docente, se someten además a la aprobación de los Comités de Título⁵⁴.

⁵⁴ Competencia contemplada en el art. 9.2.e) del Reglamento sobre los órganos del sistema de garantía de la calidad de la Universidad de Valladolid, y cuyo cumplimiento se ha exigido en la comunicación cursada por el Vicerrectorado de Ordenación Académica: *Informe Favorable de los Comités de Título*. Se recuerda la importancia que tienen los comités de título en su labor de verificar la coherencia de las guías docentes de acuerdo con lo recogido en la memoria de verificación del título y/o en sus planes de mejora. Por ello, tanto la guía, como cualquier modificación que sufra en aspectos "regulados" (competencias, metodologías, criterios de evaluación y planificación, etc..) deberá estar informada favorablemente por el comité de título antes de ser colgada en la aplicación web de la UVa. Se ha añadido una fila en la primera tabla

Esta tensión podría resolverse, obviamente, si en el Proyecto se pudieran incluir ya, de forma detallada, los criterios docentes de cada uno de los Grupos de la asignatura de que se trate, e intervinieran ya los docentes responsables de cada uno de ellos. Ocurre, sin embargo, que los profesores asociados son contratados en el mes de septiembre, y muchos de ellos firman sus contratos cuando las clases ya se han iniciado, por lo que resulta imposible su participación en la delimitación de su docencia.

Por estas razones, el área de Derecho Constitucional ha optado, desde que esta obligación existe por cumplimentar estos Proyectos de forma muy genérica, y con base exclusiva en el Verifica. Así, por ejemplo, en el apartado del contenido se limita a trasladar los contenidos de la ficha del Verifica. O se indica en el epígrafe de sistema y características de la evaluación que cada profesor podrá optar por exámenes parciales y/o finales, escritos y/o orales y teórico y/o prácticos, y ofrecer, en su caso, un modelo de evaluación continua. Como el propio área es consciente de que el documento pierde parte de su sentido, se prevé que cada responsable de grupo deberá publicar, en las dos primeras semanas del curso, una Guía Académica (se utiliza este nombre para no confundirlo con las guías docentes que con anterioridad se aprobaba en relación con cada Grupo), en el Campus Virtual. De esta forma se conjuga una orden rectoral lesiva para la libertad de cátedra de los docentes universitarios con la preservación de este derecho fundamental y con el legítimo interés de los estudiantes a ser informados de los criterios docentes y de evaluación tan pronto como sea posible. Conviene reiterar, una vez más, que del derecho fundamental a la libertad de cátedra tan titular es, a nuestro modesto entender, el Catedrático de Universidad como el Profesor Asociado a tiempo parcial, puesto que una cosa es el vínculo que mantengan con la Universidad y otra la idéntica libertad que uno y otro tienen para organizar su docencia.

Algún lector añadirá a esta frase que esa libertad debe realizarse en un concreto marco docente. Y es cierto. No se puede alterar el plan de estudios o impartir contenidos ajenos a los previstos por la titulación. Pero resulta más complicado afirmar que el Departamento puede imponer un concreto programa al profesor o un sistema de evaluación determinado, puesto que éste dependerá de la forma de articular la docencia...

Lo narrado no es más que mero ejemplo de cómo las autoridades académicas pueden socavar la libertad de cátedra que deben tutelar, justificando esta vulneración en la propia autonomía universitaria.

para indicar la fecha en la que el comité revisó la guía". Esta actuación se produjo, por vez primera, en el marco de la pandemia, en relación con la adaptación de los proyectos al confinamiento, y el Comité de Título de Derecho de Segovia, que tenía el honor de coordinar, decidió informar positivamente todas ellas sin revisarlas, por entender que tal actuación invadía las competencias propias de los Departamentos.

5.- LA EXPANSIÓN DE LOS PODERES DE LOS RECTORADOS Y LA NECESIDAD DE INTENSIFICAR LOS CONTROLES SOBRE SU EJERCICIO. ALGUNAS PROPUESTAS CONCRETAS

En los anteriores subapartados del presente epígrafe se ha constatado que el ejercicio de la autonomía por parte de las Universidades Públicas puede menoscabar el derecho de acceso a las funciones públicas *en condiciones de igualdad* (el subrayado es nuestro, pero se recoge en esos estrictos términos en el art. 23.2 CE) y la libertad de cátedra de sus profesores (art. 20.1.c CE). No son estos los únicos supuestos en los que actuación de los rectorados universitarios comprometen derechos subjetivos de sus empleados públicos docentes, aunque no siempre presenten realce constitucional, como son aquí los descritos.

Y el principal problema es que, como veremos a continuación, los poderes de los rectorados se han intensificado en los últimos años. Tras examinar este aumento significativo de poder no se ha acompañado, como resulta lógico, de unas limitaciones y controles que aseguran que su función defienda el interés general.

5.1. La expansión de los poderes del rectorado

Como es sabido, el actual modelo de gobierno de la Universidad Pública, en el que el rector es elegido por el Claustro o la comunidad universitaria, ha sido criticado en diversas ocasiones, sugiriéndose su reforma⁵⁵. Lo plantea, en primer lugar, la Comisión de Expertos Internacionales de la EU2015⁵⁶, que sugiere que sea un nuevo y único órgano colegiado de gobierno (que sustituye a los Consejos Social y de Gobierno) quien nombre a un “candidato tras realizar una exhaustiva búsqueda internacional y no en un proceso interno que dé como resultado una elección”. Algo parecido plantea, dos años más tarde, la Comisión presidida por María Teresa Miras-Portugal, a través del nuevo

⁵⁵ Ver Martín Retortillo, Lorenzo: *Autonomía y autogobierno de la Universidad y otros temas*. Universidad de Zaragoza. Zaragoza, 1980, y, más recientemente, Benítez Amado, Alberto: *El gobierno de las Universidades en España. Análisis comparativo, transformaciones recientes y adaptación al entorno*. Tesis Doctoral de la Universidad Autónoma de Madrid. Madrid, 2019 (disponible en abierto) y Grau Vidal, Francesc Xavier: *Autonomía universitaria y sistema de gobernanza*. Universitat Rovira i Virgili. Tarragona, 2013.

⁵⁶ La Comisión formada por Rolf Tarrach, Eva Egron-Polak, Pierre de Maret, Jean-Marc Rapp y Jamil Salmi, es responsable del informe *Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana* (21/09/2011), disponible en <https://cutt.ly/uhzpsiV>, pp. 41 y 43. Sobre el modelo de gobernanza profesionalizado, ver el examen comparado y doctrinal recogido en Rivero Ortega, Ricardo: *El futuro de la Universidad*. Universidad de Salamanca. Salamanca, 2021, pp. 222 ss.

Consejo de la Universidad que se propone⁵⁷. Sin embargo, Óscar Alzaga y Mariola Urrea presentan un voto particular en el que consideran que podría ser inconstitucional que una cuarta parte de los miembros del Consejo de la Universidad puedan ser nombrados por la Comunidad Autónoma en que se encuentre⁵⁸.

Aunque compartimos sin reservas la posición de los profesores Alzaga y Urrea, estimando incompatible con la autonomía universitaria que un gobierno (regional o estatal) pueda influir sobre las decisiones estratégicas de la Universidad⁵⁹, lo cierto es que el modelo actual tampoco es satisfactorio. Veamos cuáles son sus deficiencias.

Acaso no lo sea, curiosamente, la forma de provisión del Rector. Si se piensa bien, el hecho de que la comunidad universitaria designe a la persona que lo representa es razonable en el ámbito de la Academia. Igual que en las primeras Universidades se formaliza a través de la *inceptio* (precedente de la actual ceremonia del doctorado), la incorporación de una persona ajena a la comunidad universitaria, tiene sentido que sea ésta la que designa a la persona que les va a representar durante un concreto periodo de tiempo.

¿Por qué se presenta, sin embargo, ese poder del Rectorado como un problema⁶⁰? Podríamos citar algunos fenómenos que potencian su papel. Nos limitaremos a señalar

⁵⁷ Completan la Comisión Óscar Alzaga Villaamil, José Adolfo de Azcárraga Feliu, José Capmany Franco, Luis Garicano Gabilondo, Felix M. Goñi Urcelay, Rafael Puyol Antolón, Matías Rodríguez Inciarte y Mariola Urrea Corres, que son responsables del Informe *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español* (12/02/2013), disponible en <https://cutt.ly/JhzpwwO>, p. 41.

⁵⁸ En el Informe de la mayoría se prevé que un 50% de los miembros del Consejo (que tendría entre 21 y 25 miembros) sean elegidos por el claustro (optando por la mayoría del PDI, pero con un representante, al menos, del PAS y de los estudiantes); un 25% por la Comunidad Autónoma entre personas con un elevado prestigio profesional o académico; y la última cuarta parte de miembros serán elegidos por el claustro y la Comunidad entre personas, nacionales o extranjeras, que sean de especial interés para el desarrollo de los proyectos de la Universidad (informe, cit., p. 44). Los autores del Voto Particular consideran que es muy posible que este modelo vulnere la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada. Voto Particular, disponible en <https://cutt.ly/NhzpucZ>, pp. 24 ss.

⁵⁹ En palabras de Ricardo Rivero Ortega, no debe sustraerse "la capacidad de las universidades para gobernarse por sí mismas y definir su futuro". En *El futuro...*, cit., p. 194.

⁶⁰ Es de justicia hacer notar que hay autorizadas voces que reclaman mayor autonomía universitaria. Por ejemplo, Gregorio Cámara Villar considera que el proceso de transformación que vive la Universidad derivado de varias variables (Espacio Europeo de Educación Superior, búsqueda de la internacionalización y de la excelencia, y su mayor integración con el sistema productivo) debe traducirse en "un mayor margen de decisión [de las Universidades] sobre autoorganización, estructuras, definición de estrategias, capacidad de financiación y gestión" [En "La Autonomía Universitaria en España hoy, entre el mito y la realidad". *Revista Catalana de Dret Públic* 44 (2012), p. 104]. En un sentido cercano considera Enriqueta Expósito Gómez que "las facultades de intervención de las universidades en la gestión de los intereses que le son propios ha quedado extremadamente mermada -si es que ha existido alguna vez más allá de su formulación teórica- con las facultades de intervención que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han asumido en este ámbito" (en "Naturaleza, contenido y alcance constitucionales de la autonomía universitaria (enfoque jurisprudencial y doctrinal de las principales cuestiones

dos prácticas, y las vincularemos a la Universidad de Valladolid, que es la que mejor conocemos.

- Ampliación de las estructuras vinculadas con el Rector. Hace unos treinta años, lo normal es que el equipo rectoral estuviera compuesto por el Rector, tres o cuatro Vicerrectores y el Secretario General. Se implicaba a escasas personas y los correspondientes centros de influencia eran limitados. Frente a esa realidad, hoy, en la Universidad de Valladolid hay una docena de Vicerrectores, una Secretaria General, una decena de direcciones de área, y tres delegados del Rector⁶¹. Aunque este aumento en la estructura puede explicarse por la mayor complejidad de la administración universitaria, sirve también para que se generen unos circuitos de intereses mucho más extensos que los existentes en los años 80 del siglo anterior⁶². Además, el Rectorado interviene en la creación de estructuras propias, como son las Cátedras financiadas.

Francisco Sosa Wagner ha cuestionado, en sede doctrinal y narrativa⁶³, este fenómeno de que los profesores se dediquen más a desarrollar una carrera de gestión en el seno de la Universidad que a las tareas investigadoras y docentes que le son propias. Y es obvio que una ampliación *ad infinitum* de cargos vinculados con el Rectorado aumenta este fenómeno.

La creación de mayores estructuras administrativas tiene otras consecuencias, como son el inevitable aumento de la burocracia (toda nueva unidad deberá justificar su existencia generando procedimientos) o el alargamiento de los plazos de respuesta que se esperan de la Universidad.

Y hay otra consecuencia muy negativa. Estas estructuras se suelen gestar desde arriba, lo que hace que las autoridades académicas no busquen a los

planteadas en el artículo 27.10 de la Constitución". *Revista Catalana de Dret Públic* 44 (2012), p. 20.

⁶¹ <https://www.uva.es/export/sites/uva/1.uva/1.02.rectorado/index.html>.

⁶² Y es que "nadie puede negar que los rectores llegan al cargo gracias a los pactos y acuerdos que logran cerrar durante su campaña con los distintos grupos que han de participar en la votación" (Sosa Wagner, Francisco: *El mito...*, cit., pp. 133-134). Ángel Manuel López y López habla abiertamente del clientelismo como uno de los problemas actuales de la Universidad, junto con la endogamia y la autosatisfacción (en *La autonomía...*, cit., pp. 65 ss.). Ricardo Rivero Ortega también asume que este riesgo existe, aunque considera que también existen otros si se opta por una representación meritocrática o profesionalizada y que, con todo, la autonomía universitaria es necesaria y útil (en *El futuro...*, cit., pp. 208-209).

⁶³ Sosa Wagner, Francisco: *El mito...*, cit., y *Novela ácida universitaria*. Funambulista. Madrid 2019. Ver también, más recientemente, del mismo autor, "La Universidad española: entre Europa y una autonomía tramposa". *Revista de Administración Pública* 200 (2016), pp. 121 ss. Discrepa de esta posición Ángel Manuel López y López (en *La autonomía...*, cit., pp. 38-39). Adopta también una visión crítica más general Juan Manuel del Valle Pascual, en "Autonomía universitaria ¿en regresión aritmética?". En Caro Muñoz, Isabel, Gómez Otero, Carlos A. & Galán Conde, Manuel: *Disquisiciones jurídicas sobre el ámbito universitario*. Thomson. Cizur Menor, 2016, pp. 485 ss.

mejores investigadores o gestores para ocuparse de ellas, sino a las personas que, o bien las han promovido (si son cercanas y se les apoya) o bien que se captan desde el propio rectorado.

- Ausencia de información relevante sobre los asuntos universitarios. Puede parecer provocativo afirmar que la información de las Universidades públicas es insuficiente cuando todas ellas cuentan con un Portal de transparencia⁶⁴ y con un Gabinete propio de Comunicación. En el caso de la Universidad de Valladolid el Portal de transparencia contiene información institucional, organizativa y de planificación; académica; jurídica; sobre recursos humanos; económica y presupuestaria; y estadística, resultados y rankings⁶⁵. Se trata de información relevante, pero estática. No incluye, por ejemplo, más que las resoluciones judiciales firmes recientes que afectan a la Universidad de Valladolid (se indica en la pestaña de información jurídica que se pueden buscar otras en *Cendoj*, pero, ¿por qué no se publican si la propia Universidad dispone de ellas?). Más cuestionable es la difusión de las noticias que afectan a la Universidad gestionada por el Gabinete de Comunicación⁶⁶. Tanto en esta página como en el boletín semanal “Ha sido noticia en la UVa” se omite toda información que pueda ser mínimamente crítica con la administración universitaria⁶⁷. El Gabinete de comunicación actúa, por el contrario, como un aval publicitario de los éxitos de la Universidad⁶⁸, concebida, en este contexto, al modo empresarial⁶⁹. Ahora bien,

⁶⁴ Sobre la transparencia universitaria, ver, en el plano doctrinal, Guichot Reina, Emilio: “Transparencia y protección de datos en las universidades públicas”. *Revista Española de Derecho Administrativo* 193 (2018), pp. 85 ss. y Fernández Ramos, Severiano: “Universidad y transparencia: los sujetos obligados”. *Revista Española de la Transparencia* 14 (2022), pp. 25 ss.; y los trabajos de Juan Manuel del Valle Pascual, Juan Cayón Peña, Ana Caro Muñoz, Amaya Rosa Ruiz-Alejos e Isabel Mateo, Idoia Blasco y Víctor Amaya Rico en VV.AA.: *XI y XII Seminarios...*, cit., pp. 819 ss.

⁶⁵ <https://transparencia.uva.es/>.

⁶⁶ <https://comunicacion.uva.es/>. Ver, en el plano doctrinal, Pellicer Jordá, María Teresa: “Planes de comunicación de las universidades españolas”. *Pensar la publicidad: Revista Internacional de Investigaciones Publicitarias* 2021\1, pp. 43-55.

⁶⁷ Puede consultarse todas las noticias publicadas en <https://comunicacion.uva.es/historico.html>.

⁶⁸ Basta examinar las sesenta y cuatro noticias publicadas durante el mes de mayo de 2022. Así, por ejemplo, se indica en una de ellas que “La UVa sube 3 puestos, del 22 al 19, en el ranking nacional de universidades clasificadas publicado por Scimago Institutions Rankings en abril de 2022, gracias a la mejora en los resultados en investigación y, principalmente, innovación. El número de universidades españolas presentes en el ranking en esta edición se reduce de 69 hasta 66” (19/05/2022, disponible en https://comunicacion.uva.es/es_ES/detalle/El-ranking-Scimago-Institutions-2022-posiciona-a-la-UVa-entre-las-mejores-universidades-en-investigacion-e-innovacion/). Sin embargo, se omite que en el Ranking 50 carreras publicado por El Mundo el miércoles 11 de mayo solamente una carrera de la UVa, Óptica y Optometría, aparece como mejor quinta opción (ver <https://www.elmundo.es/especiales/ranking-universidades/index.html>). Es la única aparición de la UVa en este ranking, que, aunque ha sido noticia, no aparece en nuestra web. Estamos seguros de que si el resultado del ranking fuera más favorable hubiera sido

pese a la denominación del boletín, no se encontrará en la página web de la Universidad de Valladolid ninguna referencia a artículos periodísticos que hagan referencia a nuestra Universidad si son críticos con su actuación. Esto ocurre, por ejemplo, con el interesante artículo periodístico publicado hace algunos meses con el título “Profesores asociados acusan a la UVa de abusar de ellos para cubrir horas lectivas”⁷⁰, en el que se cuestiona el alto volumen de contratos temporales y la necesidad de reforzar las estructuras permanentes del profesorado universitario. Habría sido razonable que este artículo hubiera sido distribuido entre la comunidad universitaria y que incluso hubiera generado algún debate en su seno. En todo caso, lo que queríamos evidenciar es que la información suministrada por las Universidades es muy limitada y sesgada.

No se cuestiona, pues, la existencia de un Rector que represente a la comunidad universitaria, pero sí la excesiva concentración de poder que atesora y que, como ya se ha visto en el epígrafe anterior, puede restringir indebidamente el ejercicio de derechos fundamentales (como la libertad de cátedra) y las competencias que la Ley atribuye a órganos concretos (destacadamente, los Departamentos universitarios). Nuestro último propósito es tratar de buscar medidas que restrinjan esos posibles vicios que puedan producirse. A tal fin dedicamos las últimas líneas del presente estudio.

difundido por el Gabinete de Comunicación, como ha ocurrido en otras Universidades Públicas (ver <https://www.uam.es/uam/noticias/ranking-50-carreras-el-mundo-2022>, o http://www.unizar.es/actualidad/vernoticia_ng.php?id=59828, entre otras referencias).

⁶⁹ Y señala Francisco Sosa Wagner que “una Universidad que asume los modos y maneras de la empresa, que cultiva su lógica y su logística, obligándose a acomodar su paso a las exigencias cada vez más ineludibles de un entorno social y económico que en buena medida la sostiene, que se somete a una política expansiva de evaluaciones por núcleos de poder a ella extraños, hablar de ‘autonomía’ es un hallazgo afortunado como licencia del lenguaje, pero es evidente que su correspondencia con la realidad resulta remota” (En *El mito...*, cit., p. 75). En la realidad mexicana, Humberto Muñoz García señala, en el mismo sentido, que “el mercado se ha impuesto sobre el proyecto educativo, para orientarlo a los fines del propio mercado” y restringiendo la autonomía universitaria (en *Mercado, Estado y autonomía universitaria*. UNAM-Porrúa. México, 2018. p. 30). También en sentido crítico López y López, Ángel Manuel: *La autonomía...*, cit., p. 58.

En todo caso resulta claro que debe abrirse una reflexión sobre el papel y la función de la Universidad en el Siglo XXI. Destacan en este punto Martínez Garrido, Estela: *Análisis de la universidad pública española en el siglo XXI. Una relectura de sus misiones*. Tesis Doctoral de la Universidad Carlos III de Madrid. Madrid, 2019, y, con una perspectiva comparada, Pedro-Carañana, Joan: *Las misiones de las universidades europeas y estadounidenses: un análisis sociohistórico de sus transformaciones*. Tesis Doctoral de la Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2015 (disponible en abierto) y, especialmente, Rivero Ortega, Ricardo: *El futuro...*, cit., 2021.

⁷⁰ Publicado en El Mundo (edición de Valladolid) el jueves 10 de febrero de 2022, disponible en <https://diariodecastillayleon.elmundo.es/articulo/castilla-y-leon/profesores-asociados-acusan-uva-abusar-ellos-cubrir-horas-lectivas/20220209194709041446.html>.

5.2. Límites al poder de los rectorados. La necesidad de reforzarlos

Si en el anterior subapartado se ha afirmado que el margen de actuación de los rectorados es muy amplio, toca ahora señalar que es, también, limitado. Es evidente que sus actuaciones encuentran límites. Lo que aquí se defiende es que es conveniente, precisamente, reforzar estos límites. Iremos dando cuenta de los límites existentes y realizando sugerencias suplementarias que podría ser conveniente implementar.

La primera consideración que debemos realizar es que la autonomía universitaria, como todo derecho fundamental, no tiene un alcance omnímodo, sino que se ve condicionada (delimitada) por su propia configuración constitucional. Dicho en palabras del Tribunal Constitucional, en la STC 74/2019/4, de 22 de mayo, que resume su jurisprudencia en la materia, la autonomía universitaria ha sido vinculada “a la garantía de la libertad académica, que está integrada por las libertades de enseñanza, estudio e investigación, frente a las injerencias externas” y es la “dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra”. Habría que considerar que las medidas adoptadas por los responsables universitarios que restrinjan indebidamente los derechos fundamentales de los profesores universitarios no están amparadas por la autonomía universitaria⁷¹.

De hecho, la autonomía debería ser repensada en aquéllas cuestiones que pueden comprometer seriamente el principio de igualdad que se vincula con el acceso y el ejercicio de las funciones públicas (art. 23.2 CE⁷²), como ya se ha justificado previamente. Es de justicia señalar que los tribunales ordinarios, y nuestro Tribunal Constitucional, suelen avalar cualquier decisión adoptada por los órganos universitarios si se ajusta a su normativa interna⁷³. Este control es necesario, pero no suficiente. Sería

⁷¹ No ponemos en cuestión la necesidad de las autoridades académicas de regular muchas materias. En efecto, “si un exceso de centralismo puede cohibir y limitar la iniciativa de las unidades docente se investigadores, la pasividad coordinadora también puede tener efectos deletéreos” (Rivero Ortega, Ricardo: *El futuro...*, cit., p. 215). Se trata de que tal centralización respete los derechos de las personas que forman parte de la comunidad universitaria y las competencias previstas por sus órganos en la Ley y en los Estatutos.

⁷² Tomás-Ramón Fernández va más lejos al entender que las exigencias del principio constitucional de igualdad que limitan la autonomía universitaria operan también en el acceso al estudio o en las titulaciones (en *La autonomía...*, cit., pp. 56-64). Aunque no nos detengamos con detalle en esta opinión, le asiste toda la razón en lo que atañe a el diseño de los títulos universitarios. Resulta sorprendente que títulos con idéntica denominación puedan ser muy diferentes en su formulación, o que las dobles titulaciones pueden ser realizadas con diferencias temporales y curriculares notables.

⁷³ Ignacio Torres Muro titula el capítulo 5 de su obra, con cierta ironía, “El papel de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La ‘adoración’ de la autonomía hasta cierto punto” (En *La autonomía...*, cit., pp. 129 ss.).

preciso comprobar, además, que la misma no infringe otros derechos e intereses que también merecen protección jurídica y ejercer un control más intenso para hacer compatibles los intereses en juego y las exigencias derivadas de normas superiores.

La segunda consideración que debe realizarse es en relación con la organización interna de las Universidades, que se proyecta sobre un buen número de órganos universitarios (rectorado, consejo de gobierno, claustro, centros, departamentos, gerencia, consejo social, profesores individualmente considerados, gabinete de comunicación, servicios jurídicos, etc.).

Cabría preguntarse si la propia existencia de una diversidad de órganos puede presentarse como una suerte de límite funcional del poder del rectorado, del mismo modo que se presenta la división de poderes en el Estado constitucional como mecanismo para evitar el abuso del poder⁷⁴. Lo cierto es que el poder del rectorado es tan intenso en la práctica que dificulta que los departamentos y profesores puedan ejercer las facultades y competencias que la legislación les atribuye y que, en algunos casos, vienen amparadas por derechos fundamentales. La influencia del rectorado también es muy amplia en algunos órganos de la Universidad, como son el consejo de gobierno o el claustro. Los límites suelen encontrarse con más nitidez en los consejos sociales y, en la mesa de negociación.

Es muy relevante dotar al Consejo Social de la Universidad de competencias relevantes, como son la aprobación del presupuesto o el control económico financiero⁷⁵, y que éste cuente con una *autoritas* que pueda ser útil para subrayar la defensa de los intereses generales que debe guiar la actuación de los responsables universitarios.

También resulta esencial, a priori, la actuación de los representantes de los trabajadores (PDI y/o PAS) y su relevante papel en la mesa de negociación. Sin embargo, este interés se ve en ocasiones también mediatizado por su mayor o menor proximidad a los candidatos a rector.

En todo caso, en relación con la organización interna de las Universidades, se pueden plantear algunas medidas que podrían mejorar el gobierno de la Universidad, ya que pretenden limitar su poder y potenciar la rendición de cuentas que es propia de cualquier órgano de naturaleza electiva⁷⁶.

⁷⁴ Y es que no cabe ejercicio de autonomía sin responsabilidad, como explica muy atinadamente Ignacio Torres Muro (en *La autonomía...*, cit., pp. 146 ss.). Ver, del mismo autor, "El gobierno de las universidades contemporáneas: entre la autonomía y la responsabilidad". En Gavara de Cara, Juan Carlos (ed.): *La autonomía...*, cit., pp. 21 ss. y Oliver Araujo, Joan: "Alcance...", cit., pp. 97-98.

⁷⁵ Como sostiene Ricardo Rivero Ortega en *El futuro...*, cit., p. 221.

⁷⁶ Ver Martínez, Jorge: "Las reformas en el gobierno de las universidades públicas españolas: autonomía y rendición de cuentas". *La Cuestión Universitaria* 3 (2008).

- ¿Debe elegirse a un rector o rectora o a un equipo rectoral? Ya hemos señalado con anterioridad que nuestra legislación dispone que el Rector de las Universidades Públicas debe ser elegido por el Claustro, o por la comunidad universitaria (art. 20.2 LOU). Pero, mientras que los candidatos a rector/a en algunas Universidades, como la de Salamanca, presentan en campaña electoral al equipo que le acompañarán en caso de prosperar su candidatura, en otras se guarda silencio en este punto. Ambas opciones presentan ventajas e inconvenientes. La presentación de equipos disminuye el carácter presidencialista de la elección, lo que es bueno, pero impide dar respuesta a problemas que surjan durante el mandato del rectorado. La opción del rectorado individual dota de mayor flexibilidad a la estructura universitaria y le permite adaptarse a la realidad, pero favorece también ese carácter presidencialista que puede resultar problemático. Sería posible optar por una posición intermedia en la que, aunque las candidaturas fueran individuales, se adelantarán algunas previsiones iniciales sobre el equipo del que pretende rodearse.

- Sobre el volumen y extensión del equipo. Sería deseable incorporar límites al número de cargos individuales nombrados libremente por el rector o rectora. En este apartado deberían adoptarse algunas medidas complementarias.

o En primer lugar, sería deseable limitar el volumen y naturaleza de los cargos a nombrar (por ejemplo, el número de vicerrectores).

o En segundo lugar, algunos servicios no deben depender del Rectorado, porque sirven para controlar su actuación. Por ejemplo, el/la gerente es “propuesto por el Rector y nombrado por éste de acuerdo con el Consejo Social” (art. 23 LOU). Sin embargo, según nuestros estatutos también puede ser cesado “por decisión del Rector, previa consulta al Consejo Social” (art. 93.3 EUVa). Esta posibilidad de cese no se contempla en los Estatutos de la Universidad de Salamanca (art. 93 EUSAL). Por otra parte, el art. 82 LOU establece que las “Comunidades Autónomas establecerán las normas y procedimientos para el desarrollo y ejecución del presupuesto de las Universidades, así como para el control de las inversiones, gastos e ingresos de aquéllas, mediante las correspondientes técnicas de auditoría, bajo la supervisión de los Consejos Sociales”. En cumplimiento de este acuerdo, la Universidad de Salamanca ha regulado el servicio de auditoría y control interno bajo la dependencia del Consejo

Social de la Universidad⁷⁷. Es lógico que así sea porque resulta absurdo que el rectorado nombre y dirija a la unidad que debe controlar su actuación contable⁷⁸. Sin embargo, la Universidad de Valladolid ha preferido, en fechas más recientes, mantener el servicio de control y auditoría en el seno de la misma estructura controlada. La motivación de esta decisión, que se separa de los Informes emitidos por el Tribunal de Cuentas en 2008 y 2015 y la Resolución de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León de 29 de septiembre de 2014⁷⁹, es que, “en la tesitura actual, a la espera de la publicación de la Ley Orgánica del Sistema Universitario, no se considera conveniente cambiar la dependencia orgánica del Servicio de Control Interno, si bien, el programa anual de trabajo se elabora bajo las directrices del Consejo Social y para su aprobación se requiere el acuerdo del mismo”. Es discutible que estas facultades puedan subsumirse en el término “bajo la supervisión”, que es el recogido en la citada Ley Orgánica. Y cuestionable que no se haya avanzado en esta materia.

○ En tercer lugar, debe promoverse el perfil técnico de algunos puestos, como son las personas que están al frente de áreas que dependen directamente del Rectorado. En la página del Rectorado de la Universidad de Valladolid figuran, además del Rector, una docena de Vicerrectores, la Secretaría General y el Gerente, el Jefe de Gabinete y sendos Delegados del Rector, diez direcciones de

⁷⁷ *Manual de control interno de la Universidad de Salamanca*, elaborado por el Consejo Social y aprobado por éste y por el Consejo de Gobierno de la Universidad Salamanca (BOCYL 128, de 5 de julio de 2019, pp. 33553 ss.).

⁷⁸ Mientras que en la Universidad de Salamanca este servicio depende directamente del Consejo Social, en la Universidad de Valladolid es un servicio propio e integrado en la propia estructura universitaria. Resulta ingenuo afirmar que el “El ejercicio de las funciones del Servicio de Control Interno estará sometido a los principios de autonomía funcional, imparcialidad, responsabilidad y procedimiento contradictorio” (art. 5.1 del Reglamento del servicio de control interno de la Universidad de Valladolid, aprobado por el Consejo de Gobierno el 1 de diciembre de 2021), cuando sus ascensos y promociones dependen de las autoridades que deben controlar. Es un avance limitado que el Consejo Social apruebe directrices previas al Programa de Trabajo, que será elaborado por el Servicio de Control Interno (art. 9.2) o solicite informes puntuales (art. 8.5).

⁷⁹ Sorprendentemente, se omite la cita de la contundente recomendación contenida en la Fiscalización de las Cuentas Anuales de la Universidad de Valladolid, ejercicio 2016, realizada por el Consejo de Cuentas de Castilla y León (publicado el 16 de junio de 2020 y disponible en <https://www.consejodecuentas.es/es/informes/informes/fiscalizacion-cuentas-anales-universidad-valladolid-ejerci>), de incardinar el servicio de control interno, “tanto orgánica como funcionalmente dentro de la estructura del Consejo Social, órgano colegiado de la universidad al que la LOU le encomienda la supervisión de las actividades de carácter económico de la misma y del rendimiento de sus servicios, con el objetivo de lograr una mayor independencia respecto de los centros gestores de gastos e ingresos de la universidad. De esta manera el consejo social de la universidad de Valladolid podrá hacer frente de manera efectiva a las funciones que le corresponden, mediante las correspondientes técnicas de auditoría, funciones atribuidas, entre otras, por la LOU” (punto IV.2, en p. 26. Más adelante se desechan la alegación realizada por la Universidad en este punto porque “no desvirtúa el contenido del informe, p. 5 de las alegaciones anejas).

área sobre distintas materias (análisis organizativo y buenas prácticas en la gestión administrativa, empleo, bachillerato de investigación/Excelencia, estrategia internacional, etc.). En el documento organigrama, disponible en el portal de transparencia de la UVa⁸⁰, se muestra la vinculación de las distintas áreas con el Rector, diversos Vicerrectorados, y la Gerencia. Sin embargo, no se explica qué autoridad nombra a los responsables de estas áreas y si lo hace a instancia de alguna autoridad en particular.

En todo caso, lo que sería razonable es que la provisión de estos cargos, más técnicos, se hiciera de forma transparente y a través de un concurso al que *podieran* concurrir los miembros del PDI que entiendan que pueden ser útiles en estos puestos de gestión.

o Finalmente, la creación de estructuras universitarias propias debería ser transparente en un doble frente. En cuanto al proceso normativo necesario para su instauración. Y en cuanto al personal que deba integrarlo.

Además de la delimitación interna del poder, resulta claro que la actuación de las universidades públicas está sometida a un número de controles externos que condicionan su actuación. La tercera consideración que debemos realizar es para recordar que, obviamente deben respetar la normativa (estatal y autonómica⁸¹) que regula su funcionamiento y que hay instituciones externas encargadas de fiscalizar sectores concretos, como son el Tribunal de Cuentas (o su equivalente autonómico, como es el Consejo de Cuentas en Castilla y León)⁸² o las agencias de calidad, que

⁸⁰ <http://transparencia.uva.es/>.

⁸¹ Alejandro Nieto recuerda que “a) La competencia estatal se encuentra limitada por la autonomía universitaria y por las eventuales transferencias realizadas en favor de las Comunidades autónomas, b) Las eventuales competencias de las Comunidades autónomas se encuentran igualmente limitadas por la autonomía universitaria y por las facultades intransferibles que corresponden al Estado en protección de los intereses generales, c) La autonomía universitaria se encuentra limitada por la naturaleza de servicio público que tiene la enseñanza universitaria y que se expresa en la competencia administrativa de los poderes públicos”. En “Autonomía política y autonomía universitaria”. *Revista de Derecho Político* 5 (1980), p. 89. Ver, también, Embid Irujo, Antonio: “La autonomía universitaria y la autonomía de las Comunidades Autónomas”. *Revista de Administración Pública* 146 (1998), pp. 7 ss.

⁸² Ver Velarde Fuertes, Juan: “Las cuentas anuales de las Universidades públicas: su rendición ante el Tribunal de Cuentas”. *Revista Española de Control Externo* 5 (2000), pp. 30 ss.; Fernández Rodríguez, Emilia María: “La fiscalización de las Universidades por los Órganos de Control Externo”. *Revista Española de Control Externo* 14 (2003), pp. 153 ss.; Aurrecoechea Gutiérrez, Miguel Ángel (coord.): *Control interno en universidades públicas: I Jornadas*. Universidad Pública de Navarra. Pamplona, 2004; Carrasco Díaz, Daniel; Sánchez Toledano, Daniel & Morales Caparrós, María Jesús: “Control de eficiencia en el sistema de educación superior español: el modelo de contabilidad analítica para las universidades”. *Revista Española de Control Externo* 41 (2012), pp.173 ss.; González Díaz, Belén: “La rendición de cuentas de las universidades a los órganos de control externo: su compleja normativa”. *Auditoría Pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo* 30 (2003), pp. 66 ss. y González Díaz, Belén: *Información contable*

fiscalizan las cuentas universitarias anuales y la aprobación y renovación de títulos⁸³, respectivamente.

Algunas Comunidades Autónomas, además, han establecido facultades de inspección que son ejercitadas por la Administración regional y que también constituyen un eventual control externo sobre la actuación de las Universidades. Entre las funciones de inspección asumidas por la Consejería de Castilla y León competente en materia de universidades está la de “velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes que afecten al sistema universitario”⁸⁴. Esta es una misión compartida, obviamente, con los tribunales de justicia, que son los encargados de resolver los conflictos que puedan producirse en las instituciones superiores de educación, ya sea con su personal docente o de administración y servicios, con sus estudiantes o con terceros. Esta garantía judicial sirve para garantizar la autonomía universitaria pero también para la defensa de otros intereses o derechos (fundamentales o no) que pueden restringirla lícitamente.

En relación con todos estos límites externos debería asegurarse que su ejercicio sea conocido por la comunidad universitaria afectada. Así como las agencias de calidad de títulos suelen exigir que los informes de verificación, seguimiento o renovación de titulaciones se recojan en la página web, sería razonable que los informes sobre las cuentas universitarias o las resoluciones judiciales en las que la Universidad es parte sean fácilmente localizables en sus páginas web.

Todas las medidas propuestas hasta el momento pueden contribuir a un ejercicio más moderado y razonable de la autonomía universitaria, que permita compatibilizar este derecho con los derechos del personal a su servicio y que la Universidad pueda responder a los fines que le son propios.

6.- BIBLIOGRAFÍA CITADA

Agudo Zamora, Miguel J: “El contenido del derecho a la autonomía universitaria en la Ley Orgánica de Universidades”. *Revista Vasca de Administración Pública* 70 (2004).

de las universidades y su utilidad para los órganos de control externo. Tesis Doctoral. Universidad de Oviedo. Oviedo, 2002, disponible en <https://www.tdx.cat/handle/10803/11086#page=1>. Ver también Diego Alonso, Javier de: “Los peajes de la autonomía universitaria”. *Revista Española de Control Externo* 56 (2017), pp. 159 ss.

⁸³ Por ejemplo, la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Castilla y León es competente para evaluar la (a) verificación de planes de estudio; (b) su posterior modificación; (c) su seguimiento y (d) la renovación de su acreditación. Más información en <https://www.acsucyl.es/web/es/programas-evaluacion/titulaciones.html>.

⁸⁴ Art. 52.a de la Ley 3/2003, de 28 de marzo, de Universidades de Castilla y León (modificada, en este punto, por la Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas).

Alegre Ávila, Juan Manuel: “En torno al concepto de autonomía universitaria”. *Revista Española de Derecho Administrativo* 51 (1986).

Aurrecoechea Gutiérrez, Miguel Ángel (coord.): *Control interno en universidades públicas: I Jornadas*. Universidad Pública de Navarra. Pamplona, 2004.

Benítez Amado, Alberto: *El gobierno de las Universidades en España. Análisis comparativo, transformaciones recientes y adaptación al entorno*. Tesis Doctoral de la Universidad Autónoma de Madrid. Madrid, 2019 (disponible en abierto).

Bermejo, Manuel: “La autonomía universitaria desde la Ley Moyano de 1857 a su plasmación constitucional: el largo y tortuoso devenir de una vieja aspiración tratando de definir su contenido”. *Ius Fugit* 16 (2010).

Cámara Villar, Gregorio: “La Autonomía Universitaria en España hoy, entre el mito y la realidad”. *Revista Catalana de Dret Públic* 44 (2012).

Capodiferro Cubero, Daniel: “La configuración legal de la autonomía universitaria en el ordenamiento español”. En Gavara de Cara, Juan Carlos (dir.): *La autonomía...*, cit.

Carrasco Díaz, Daniel; Sánchez Toledano, Daniel & Morales Caparrós, María Jesús: “Control de eficiencia en el sistema de educación superior español: el modelo de contabilidad analítica para las universidades”. *Revista Española de Control Externo* 41 (2012).

Castillo Córdova, Luis: *Libertad de cátedra en una relación laboral con ideario: hacia una interpretación armonizadora de las distintas libertades educativas*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2006.

Celador Angón, Óscar: *El derecho de libertad de cátedra. Estudio legal y jurisprudencial*. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 2007.

Cortes Generales: *Constitución española. Trabajos parlamentarios* (ed. de Fernando Sainz Moreno). Publicaciones de las Cortes Generales. Madrid, 1980.

Cotino Hueso, Lorenzo: “Reflexiones a favor de una concepción funcional de las libertades de enseñanza”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 22/23 (1993).

Diego Alonso, Javier de: “Los peajes de la autonomía universitaria”. *Revista Española de Control Externo* 56 (2017).

Embid Irujo, Antonio: “La autonomía universitaria y la autonomía de las Comunidades Autónomas”. *Revista de Administración Pública* 146 (1998).

Expósito Gómez, Enriqueta: “Naturaleza, contenido y alcance constitucionales de la autonomía universitaria (enfoque jurisprudencial y doctrinal de las principales cuestiones planteadas en el artículo 27.10 de la Constitución)”. *Revista Catalana de Dret Públic* 44 (2012).

Fernández Ramos, Severiano: "Universidad y transparencia: los sujetos obligados". *Revista Española de la Transparencia* 14 (2022).

Fernández Rodríguez, Emilia María: "La fiscalización de las Universidades por los Órganos de Control Externo". *Revista Española de Control Externo* 14 (2003).

Fernández, Tomás-Ramón: *La autonomía universitaria: ámbito y límites*. Civitas. Madrid, 1982.

Freixes Sanjuán, Teresa: "Los problemas de la libertad de cátedra". *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 22/23 (1993).

García de Enterría, Eduardo: "La autonomía universitaria". *Revista de Administración Pública* 117 (1988).

Gavara de Cara, Juan Carlos (dir.): *La autonomía universitaria: un reconocimiento constitucional entre la aplicación práctica y la configuración legislativa*. Bosch. Barcelona, 2018.

Gavara de Cara, Juan Carlos: "La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional". En Gavara de Cara, Juan Carlos (ed.): *La autonomía...*, cit.

Gimbernat, Enrique: "El declive irresistible de la universidad". *El Mundo* 8/06/2016, disponible en <https://www.elmundo.es/opinion/2016/06/08/5756fb3bca4741010b8b45b5.html>.

Gómez Montoro, Ángel J: "Centros de Enseñanza Superior de la Iglesia en el sistema constitucional español". En Cebriá García, María (ed.): *Enseñanza superior y religión en el ordenamiento jurídico español*. Comares. Granada, 2016.

González Díaz, Belén: "La rendición de cuentas de las universidades a los órganos de control externo: su compleja normativa". *Auditoría Pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo* 30 (2003).

González Díaz, Belén: *Información contable de las universidades y su utilidad para los órganos de control externo*. Tesis Doctoral. Universidad de Oviedo. Oviedo, 2002, disponible en <https://www.tdx.cat/handle/10803/11086#page=1>.

Grau Vidal, Francesc Xavier: *Autonomía universitaria y sistema de gobernanza*. Universitat Rovira i Virgili. Tarragona, 2013.

Guichot Reina, Emilio: "Transparencia y protección de datos en las universidades públicas". *Revista Española de Derecho Administrativo* 193 (2018).

López y López, Ángel Manuel: *La autonomía universitaria*. Universidad de Sevilla. Sevilla, 2016.

López-Jurado Escribano, Francisco de Borja: *La autonomía de las universidades como derecho fundamental. La construcción del Tribunal Constitucional*. Civitas. Madrid, 1991.

Lozano, Blanca: *La libertad de cátedra*. Marcial Pons. Madrid, 1995.

Martín Retortillo, Lorenzo: *Autonomía y autogobierno de la Universidad y otros temas*. Universidad de Zaragoza. Zaragoza, 1980.

Martínez Garrido, Estela: *Análisis de la universidad pública española en el siglo XXI. Una relectura de sus misiones*. Tesis Doctoral de la Universidad Carlos III de Madrid. Madrid, 2019.

Martínez, Jorge: "Las reformas en el gobierno de las universidades públicas españolas: autonomía y rendición de cuentas". *La Cuestión Universitaria* 3 (2008).

Meilán Gil, José Luis: *La autonomía universitaria desde una perspectiva constitucional*. Universidad de Coruña. Coruña, 1993.

Morcillo Moreno, Juana: "La autonomía universitaria: aspectos generales". *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha* 28 (2000).

Muñoz García, Humberto: *Mercado, Estado y autonomía universitaria*. UNAM-Porrúa. México, 2018.

Nieto Alejandro: "Autonomía política y autonomía universitaria". *Revista de Derecho Político* 5 (1980).

Nieto, Alejandro: *La tribu universitaria*. Tecnos. Madrid, 1984.

Oliver Araujo, Joan: "Alcance y significado de la 'autonomía universitaria' según la doctrina del Tribunal Constitucional". *Revista de Derecho Político* 33 (1991).

Ortega, Enrique: "Los 10 mejores masters de acceso a la abogacía", publicado en <https://enriqueortegaburgos.com/mejores-masteres-acceso-abogacia/>.

Pedro-Carañana, Joan: *Las misiones de las universidades europeas y estadounidenses: un análisis sociohistórico de sus transformaciones*. Tesis Doctoral de la Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2015.

Pellicer Jordá, María Teresa: "Planes de comunicación de las universidades españolas". *Pensar la publicidad: Revista Internacional de Investigaciones Publicitarias* 2021\1.

Perona Mata, Carmen: "El problema de la naturaleza jurídico-administrativa de las universidades públicas". *Actualidad Administrativa* 2018\11.

Peset, Mariano: "La autonomía universitaria y la libertad de cátedra: una síntesis histórica a través de los siglos XVIII, XIX y XX". *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furiol Ceriol* 22/23 (1993).

Pons Parera, Eva: *L'autonomia universitària*. Universitat de Barcelona. Barcelona, 2001.

Rivero Ortega, Ricardo: *El futuro de la Universidad*. Universidad de Salamanca. Salamanca, 2021.

Salguero, Manuel: *Libertad de cátedra y derechos de los centros educativos*. Ariel. Barcelona, 1997.

Sánchez Blanco, Ángel: "Introducción al constituyente universitario español. De la Ley General de Educación de 1970 a la Ley de reforma universitaria de 1983". *Revista de Administración Pública* 117 (1988).

Sangüesa Cabezudo, Ana María: "Universidades: exención de la prestación de fianza. Interpretación del artículo 12 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de asistencia jurídica al Estado e Instituciones Públicas". *Actualidad Administrativa* 2020\1.

Saura, Nuria: "la autonomía universitaria: un análisis multinivel". En Gavara de Cara, Juan Carlos (dir.): *La autonomía...*, cit.

Serrano Gómez, Alfonso: *Corrupción en la Universidad. La Ley y sus efectos negativos en la selección del profesorado*. Dykinson. Madrid, 2015.

Soler, Adrián: "Precio de las matrículas universitarias en España". *Nius* 13/06/2021, disponible en https://www.niusdiario.es/sociedad/educacion/precio-matricula-universitaria-espana-evn3m_18_3152371790.html.

Sosa Wagner, Francisco: "Ante la reforma universitaria", disponible en <https://sosawagner.es/2020/08/22/ante-la-reforma-universitaria/>.

Sosa Wagner, Francisco: *El mito de la autonomía universitaria*. 3ª ed. Thomson Reuters. Pamplona, 2007.

Sosa Wagner, Francisco: "La Universidad española: entre Europa y una autonomía tramposa". *Revista de Administración Pública* 200 (2016).

Sosa Wagner, Francisco: *Novela ácida universitaria*. Funambulista. Madrid 2019.

Tardío Pato, José Antonio: "¿Tiene sentido que las Universidades Públicas deje de ser Administraciones Públicas en las nuevas leyes del sector público y de procedimiento administrativo común"? *Documentación Administrativa* 2015\2.

Torres Muro, Ignacio: "El gobierno de las universidades contemporáneas: entre la autonomía y la responsabilidad". En Gavara de Cara, Juan Carlos (ed.): *La autonomía...*, cit.

Torres Muro, Ignacio: *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2005.

Valle Pascual, Juan Manuel del: "Autonomía universitaria ¿en regresión aritmética?". En Caro Muñoz, Isabel, Gómez Otero, Carlos A. & Galán Conde, Manuel: *Disquisiciones jurídicas sobre el ámbito universitario*. Thomson. Cizur Menor, 2016.

Velarde Fuertes, Juan: "Las cuentas anuales de las Universidades públicas: su rendición ante el Tribunal de Cuentas". *Revista Española de Control Externo* 5 (2000).

Vidal Prado, Carlos: "Libertad de cátedra y organización de la docencia en el ámbito universitario". *Revista Española de Derecho Constitucional* 28 (2008).

Vidal Prado, Carlos: *La libertad de cátedra: un estudio comparado*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2001.

VV.AA.: *XI y XII Seminarios sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria*. Aranzadi. Cizur Menor, 2018.