



La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de educación universitaria: el alcance de la autonomía normativa y organizativa de las universidades públicas en la LOSU¹

The allocation of powers between the State and the Autonomous Communities regarding university education: the scope of the regulatory and organizational autonomy of the public universities in the LOSU

LUIS E. DELGADO DEL RINCÓN

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de Burgos

E-mail: ldelgado@ubu.es

ORCID: 0000-0001-5876-9486

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.129.2024.02>

LABURPENA: Konstituzio Auzitegiak unibertsitate-autonomia funtsezko eskubidetzat jo du, eta eskubide horren titulartasuna unibertsitateei dagokie. Lan honetan, eskubide horren edukia osatzen duten elementu batzuk aztertzen dira, Unibertsitate Sistemaren martxoaren 22ko 2/2023 Lege Organikoaren bidez garatu eta gero. Zehazki, lege horrek emandako ahalmena eta mugak aztertzen dira, unibertsitate publikoen autonomia arauemaileari edo haien estatutuak eta barne-araubideko arauak egiteko ahalmenari buruz, eta haien antolamendu-autonomiari edo funtzioak betetzeko egitura instituzional egokia izateko gaitasunari buruz. Horrez gain, Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko eskumenak banatzeko sistema konplexua aztertzen da (goi-mailako hezkuntzaren gai partekatuen inguruan), baita horrek unibertsitateen autonomian duen eragina ere.

HITZ GAKOAK: Goi-mailako hezkuntza. Unibertsitateen autonomia. Estatuaren eta autonomia-erkidegoen eskumenak. Unibertsitate-antolamendua.

ABSTRACT: The Constitutional Court has considered university autonomy as a fundamental right, the ownership of which corresponds to the universities. This work analyzes some of the elements that make up the content of this right based on its development by the recent Organic Law 2/2023, of March 22, of the University System (LOSU). Specifically, the scope and limits introduced by the

¹ 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 de septiembre de 2021 y el 31 de agosto de 2025.



Law on the regulatory autonomy of public universities or the power to develop their Statutes and internal regulations and on their organizational autonomy or capacity to provide themselves with an adequate institutional structure to fulfill their functions. The work also examines the complex system of allocation of powers between the State and the Autonomous Communities in the shared field of higher education and its impact on the autonomy of universities.

KEYWORDS: Higher education. Autonomy of universities. Powers of the State and Autonomous Communities. University organization.

RESUMEN: El Tribunal Constitucional ha considerado la autonomía universitaria como un derecho fundamental, cuya titularidad corresponde a las universidades. En este trabajo se analizan algunos de los elementos que integran el contenido de este derecho a partir de su desarrollo por la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU). Concretamente, el alcance y los límites introducidos por la Ley sobre la autonomía normativa de las universidades públicas o potestad de elaborar sus Estatutos y normas de régimen interno y sobre su autonomía organizativa o capacidad para dotarse de una estructura institucional adecuada para cumplir sus funciones. También se examina el complejo sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia compartida de la educación universitaria y su incidencia sobre la autonomía de las universidades.

PALABRAS CLAVE: Educación universitaria. Autonomía de las universidades. Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. Organización universitaria.

Trabajo recibido el 18 de marzo de 2024

Aceptado por el Consejo de Redacción el 17 de mayo de 2024



Sumario: I. La autonomía universitaria como derecho fundamental de configuración legal. —II. Sobre el complejo sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza universitaria. 1. Los títulos competenciales del Estado y su desarrollo normativo por medio de la legislación universitaria de carácter básico. 2. La asunción de competencias por las Comunidades Autónomas y su ejercicio. —III. La delimitación y limitación por el legislador de lo básico del contenido del derecho a la autonomía universitaria en el ámbito de la autonomía normativa y organizativa. 1. La autonomía normativa o estatutaria. 2. La autonomía organizativa para estructurarse en centros y órganos colegiados y unipersonales: A. Facultades, Escuelas y Departamentos. B. El Claustro universitario. C. El Consejo de Gobierno. D. El Consejo Social. E. El Rector. —IV. Recapitulación final. —V. Bibliografía

I. La autonomía universitaria como derecho fundamental de configuración legal

El art. 27.10 CE reconoce «la autonomía de las universidades, en los términos que la ley establezca». El Tribunal Constitucional, en la STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4, la concibió como un «derecho fundamental», aunque no excluyó totalmente su configuración como garantía institucional de la libertad académica. Para el Tribunal, es un derecho fundamental por los siguientes motivos: 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». Derecho fundamental y garantía institucional, dice el Tribunal, «no son categorías jurídicas incompatibles o que necesariamente se excluyan», ya que «buena parte de los derechos fundamentales que nuestra Constitución reconoce constituyen también garantías institucionales» (FJ 4). A la tesis mayoritaria se opusieron los magistrados Luis Díez-Picazo y Francisco Rubio Llorente, que formularon votos particulares. Para el primero, 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 Ley²».

² Este razonamiento es compartido, entre otros, por SOSA WAGNER, F., *El mito de la autonomía universitaria*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007, págs. 83-84 y ARAGÓN REYES, M., «Las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas sobre educación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, pág. 197, para quien la autonomía de las universidades es una garantía institucional, siendo incorrecta la calificación por el Tribunal de derecho fundamental.



El legislador, en el Preámbulo de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU), considera la autonomía universitaria como un «principio» organizador «integrado en el derecho fundamental a la educación» del art. 27 CE, aunque, seguidamente, la define, por primera vez en su articulado, como un «derecho fundamental» de las universidades para el desarrollo de sus funciones (art. 3.1).

La titularidad del derecho se atribuye a las universidades como personas jurídicas que, en el caso de las universidades públicas, son entidades de Derecho público con personalidad jurídica³. En consecuencia, como sujetos titulares del derecho fundamental, están legitimadas para su defensa y protección ante los tribunales ordinarios, mediante los recursos oportunos, y ante el Tribunal Constitucional, a través del recurso de amparo (STC 183/2011, de 21 de noviembre, FJ 6).

La autonomía de las universidades es un derecho fundamental de configuración legal, según se deduce del propio art. 27.10 CE, que lo reconoce «en los términos que la ley establezca» y de su interpretación por el Tribunal Constitucional (STC 183/2011, de 21 de noviembre, FJ 6). Por tanto, corresponde al legislador establecer su contenido y alcance «en la forma que estime más conveniente, si bien siempre dentro del marco de la Constitución y del respeto a su contenido esencial» (STC 55/1989, de 23 de febrero, FJ 2), esto es, a los elementos necesarios para garantizar la libertad académica (individual de los profesores e institucional de las universidades) (STC 183/2011, de 21 de noviembre, FJ 6).

Son, por tanto, las sucesivas leyes orgánicas aprobadas en materia de universidades las que han desarrollado y concretado el impreciso y ambiguo contenido constitucional del derecho fundamental a la autonomía universitaria. Así lo han hecho la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU), la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), modificada ampliamente por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril y la vigente Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo. De todas ellas, la LOSU es la que ha regulado de modo más amplio el contenido de la autonomía universitaria. Este contenido está formado por todos los elementos necesarios para garantizar la libertad académica que, en su dimensión individual, se manifiesta en la libertad de cátedra del profesorado que abarca la libertad en la docencia, la investigación y el estudio (frente a injerencias externas, art. 3.3 LOSU). Es el art. 3.2 LOSU el que delimita, en términos generales, el contenido de la autonomía universitaria enumerando algunas de las facultades y elementos esenciales que comprende. Entre ellas, las potestades normativa, de

³ Una crítica a la atribución del derecho fundamental a las universidades como personas jurídicas públicas, puede verse en MATIA PORTILLA, F. J., «Los límites de la Autonomía de las Universidades Públicas», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 37, 2022, pág. 4.



autoorganización, académica, de selección de personal y financiera⁴. Estas facultades «integran, en términos positivos, el contenido esencial de la autonomía universitaria, habiéndose asumido su valor (para el art. 2.2 LOU) como parámetro de constitucionalidad en las SSTC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 5; 183/2011, de 21 de noviembre, FJ 6; 87/2014, de 29 de mayo, FJ 7; y 176/2015, de 22 de julio, FJ 5» (SSTC 44/2016, de 14 de marzo, FJ 4 y 74/2019, de 22 de mayo, FJ 4).

El legislador orgánico no solo delimita el contenido del derecho a la autonomía universitaria, sino que también puede limitarlo para tutelar otros derechos fundamentales como «el de igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación»; o como consecuencia de la «existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordi-

⁴ El art. 3.2 LOSU, además de mejorar técnicamente e introducir algunas precisiones sobre algunos de los elementos integrantes del contenido legal del derecho a la autonomía universitaria del art. 2.2 LOU, lo amplía considerablemente al incluir otras facultades como: «a) El establecimiento de las líneas estratégicas de la universidad; f) La propuesta y determinación de la estructura y organización de la oferta de enseñanzas universitarias oficiales, así como de enseñanzas propias universitarias; i) El establecimiento e implantación de programas de investigación y de transferencia e intercambio del conocimiento e innovación; m) El fomento y la gestión de programas de movilidad propios o promovidos por las Administraciones Públicas; n) La organización y desarrollo de actividades de tutoría académica y de apoyo al estudiantado; ñ) El impulso de programas específicos de becas y ayudas al estudiantado; o) La definición, estructuración y desarrollo de sistemas internos de garantía de la calidad de las actividades académicas; p) La definición, estructuración y desarrollo de políticas propias que contribuyan a la internacionalización de la Universidad [que podría incluirse en la del apartado a)]; r) El desarrollo de las normas de convivencia y de los mecanismos de mediación para la solución alternativa de los conflictos en el ámbito universitario». Algunas de estas facultades o elementos se formulan de modo programático (impulso, fomento) y otras podrían comprenderse en la genérica y residual competencia del anterior apartado k) del art. 2.2 LOU; hoy apartado s) del art. 3.2 LOSU: «cualquier otra competencia o actuación necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones estipuladas en el artículo 2».

Acerca del contenido y límites a la autonomía universitaria como derecho de configuración legal, *vid.*, entre otros, OLIVER ARAUJO, J., «Alcance y significado de la "autonomía universitaria" según la doctrina del Tribunal Constitucional», *Revista de Derecho Político*, núm. 33, 1991, págs. 81 y ss.; LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F. B. Y JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, A., *La autonomía de las Universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1991, págs. 20 y ss.; AGUDO ZAMORA, M.J.: «El contenido del derecho a la autonomía universitaria en la Ley Orgánica de Universidades», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 70, 2004, págs. 11 y ss.; TORRES MURO, I., *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, págs. 63 y ss.; SOSA WAGNER, F., *El mito de la autonomía...*, *ob. cit.*, págs. 77 y ss.; CÁMARA VILLAR, G., «La autonomía universitaria en España hoy, entre el mito y la realidad», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 44, 2012, págs. 67 y ss.; CAPODIFERRO CUBERO, D., «La configuración legal de la autonomía universitaria en el ordenamiento español». En Gavara de Cara, Juan Carlos (dir.): *La autonomía universitaria: un reconocimiento constitucional entre la aplicación práctica y la configuración legislativa*, Bosch, Barcelona, 2018, págs. 25 y ss.; GAVARA DE CARA, J. C., «La autonomía universitaria: en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional». En Gavara de Cara, Juan Carlos (dir.): *La autonomía universitaria: un reconocimiento constitucional entre la aplicación práctica y la configuración legislativa*, Bosch, Barcelona, 2018, págs. 53 y ss.; MATIA PORTILLA, F. J., «Los límites de la autonomía...», *ob. cit.*, págs. 1 y ss.; CARLÓN RUIZ, M., «La autonomía universitaria en el cumplimiento de las funciones de las universidades en el marco de la nueva Ley Orgánica del Sistema Universitario». En Horgué Baena, Concepción (Dir.): *La nueva ordenación de las universidades. Estudios sobre la Ley Orgánica 2/2023 del sistema universitario*, lustel, Madrid, 2023, págs. 49-70.



nadoras»; o debido a «las limitaciones propias del servicio público que desempeña», el de educación superior universitaria (STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4).

Una vez que el legislador ha delimitado el contenido y el ámbito de la autonomía universitaria, cada universidad, según precisa el Tribunal Constitucional, «posee en principio plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la ley» (SSTC 130/1991, de 6 de junio, FJ 3, y 44/2016, de 14 de marzo, FJ 4). Aspectos que se concretarán en unos reglamentos autónomos —no ejecutivos de la ley—, los Estatutos universitarios (STC 75/1997, de 21 de abril, FJ 3), elaborados por cada una de las universidades públicas y aprobados por sus Claustros.

II. Sobre el complejo sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza universitaria

Es opinión común en la doctrina que la competencia sobre universidades y educación superior es una cuestión compleja⁵, que ha originado no pocos conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, siendo precisa la intervención del Tribunal Constitucional para solventarlos. Esa complejidad se debe, entre otras razones, a que los arts. 148 y 149 CE no aluden expresamente a las universidades como materia de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas⁶; tampoco

⁵ En relación a la complejidad del sistema de distribución de competencias en materia de enseñanza universitaria, *vid.*, entre otros: EMBID IRUJO, A., «La autonomía universitaria y la autonomía de las Comunidades Autónomas», *Revista de Administración Pública*, núm. 146, 1998, págs. 15-50, y el capítulo III, del mismo título del libro *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI. Consideraciones jurídicas*, Tecnos, Madrid, 2000, págs. 106-156; MAGRO SERVET, V., «Alcance competencial de las Comunidades Autónomas en materia universitaria», *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 27, 1999, págs. 199-214; NAVARRO RUIZ, J.C., *Universidades, sistemas europeo, estatal y autonómico. Su articulación competencial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 73-164; CÁMARA VILLAR, G., «Universidades». En Balaguer Callejón, Francisco (dir.), y Ortega, Luis; Cámara Villar, Gregorio; Montilla, José A. (coords.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, págs. 525-536; NOGUEIRA LÓPEZ, A., «Distribución de competencias y organización administrativa en materia de universidades». En Julio V. González García (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica de Universidades*, Civitas, Madrid, 2009, págs. 129-166; GAVARA DE CARA, J. C., «La distribución de competencias en materia de Universidades en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la complejidad de su estructuración». En Juan Carlos Gavara de Cara (dir.), *El gobierno de la Universidad*, Bosch, Barcelona, 2018, págs. 173-238; RUIZ-RICO, C., «La distribución de competencias en materia de Universidades: problemática en torno a la educación universitaria». En Juan Carlos Gavara de Cara (dir.), *El gobierno de la Universidad*, Bosch, Barcelona, 2018, págs. 145-172 y MORA RUIZ, M., «La participación de las Comunidades Autónomas en la configuración del "nuevo" sistema universitario y su organización administrativa». En Horgué Baena, Concepción (Dir.): *La nueva ordenación de las universidades. Estudios sobre la Ley Orgánica 2/2023 del sistema universitario*, Iustel, Madrid, 2023, págs. 23-46.

⁶ *Cfr.* EMBID IRUJO, A., «La autonomía universitaria y la autonomía...», *ob. cit.*, pág. 15.



lo hacen la mayoría de los Estatutos de Autonomía, al menos hasta el último proceso de reformas estatutarias. Ha sido el Estado el que ha acometido la iniciativa de regular la materia, basándose para ello en títulos competenciales determinados y en la reserva de ley orgánica para el desarrollo normativo de los derechos fundamentales a la autonomía universitaria y a la educación (en todos los niveles o ciclos⁷). Y lo ha hecho por medio de la legislación universitaria que, con una regulación detallada, constituía un límite y dejaba inicialmente un «mínimo hueco⁸», un escaso margen de actuación a las Comunidades Autónomas, e incluso a las universidades.

Como ha observado el Tribunal Constitucional, en el ámbito de la educación universitaria, el reparto competencial presenta «una estructura peculiar (...), consistente en que a las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas hay que añadir las derivadas de la autonomía de las universidades que limitan necesariamente aquellas» (STC 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 2)⁹. En definitiva, estamos ante un

⁷ En general, en materia educativa (sin precisar niveles), la Constitución solo se refiere a las competencias del Estado, expresamente en el art. 149.1.30 CE e, implícitamente, en los arts. 149.1.1, 149.1.15, 149.1.18 CE, además de la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE para los derechos fundamentales. Las competencias de las Comunidades Autónomas proceden «indirectamente o implícitamente del margen que existe en el artículo 149.1.30 CE y de la cláusula del artículo 149.3 CE, y directamente y explícitamente, solo de los Estatutos de Autonomía». En suma, las competencias de estas entidades territoriales en materia de educación solo pueden ser aquellas que la Constitución no ha reservado al Estado, las exclusivas del art. 149.1 CE y las no exclusivas, pero que no han sido atribuidas a las Comunidades Autónomas por sus Estatutos, según la cláusula residual del art. 149.3 CE (que actúa a favor del Estado). Las competencias estatales operan, por tanto, «como límite a las competencias que los Estatutos de Autonomía pueden atribuir a las Comunidades Autónomas». Cfr. ARAGÓN REYES, M., «Las competencias del Estado...», *ob. cit.*, págs. 192-193 y CÁMARA VILLAR, G., «Educación y enseñanza». En Balaguer Callejón, Francisco (dir.) y Ortega, Luis; Cámara Villar, Gregorio; Montilla, José A. (coords.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, págs. 513-524.

⁸ En palabras de EMBID IRUJO, A., «Universidades y competitividad. (Premisas para un debate)», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 2011, núm. 23, pág. 39. Coincide en parte con esta tesis CÁMARA VILLAR, G., «La autonomía universitaria en España...», *ob. cit.*, pág. 73, cuando afirma que el legislador, a la hora de concretar la autonomía de la que disponen las universidades en el sistema de educación e investigación superior, puede hacerlo «con una mayor o menor extensión e intensidad»; y que, si bien dicha autonomía no «es nula o irrelevante», tampoco es «todo lo sustantiva que debiera ser desde el plano de los objetivos perseguidos por el sistema, al menos, sobre todo, en el plano de la capacidad normativa y de autoorganización».

⁹ Tempranamente, NIETO, A., «Autonomía política y autonomía universitaria», *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 5, 1979-1980, pág. 89, admitía ya que la materia universitaria «implica un equilibrio delicadísimo de los distintos principios, sujetos e intereses afectados», y que puede resumirse del siguiente modo: «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», a lo que podría añadirse, según lo mencionado anteriormente, otros límites derivados de la protección de otros derechos fundamentales.



ámbito competencial compartido en el que intervienen tres entidades: el Estado, según lo previsto en la Constitución y la legislación universitaria (orgánica y ordinaria, con carácter básico); las Comunidades Autónomas, conforme a lo previsto en sus Estatutos de Autonomía y leyes sobre el sistema universitario autonómico y las universidades, de acuerdo con sus Estatutos y normas de régimen interno.

1. Los títulos competenciales del Estado y su desarrollo normativo por medio de la legislación universitaria de carácter básico

La intervención del Estado en la materia universitaria, además de la derivada de la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE), por concebirse la autonomía universitaria (art. 27.10 CE) un derecho fundamental, se basa principalmente en los títulos competenciales de los arts. 149.1.1 y 149.1.30 CE. Estos atribuyen al Estado competencias exclusivas (de carácter normativo y básico) sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales; y sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 CE, con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esa materia. Seguimos al profesor Aragón Reyes, cuando reconoce, de modo claro y sistemático, que este precepto comprende distintos tipos de competencias: una competencia estatal normativa, de tipo material, sobre la regulación de las condiciones, ejercitable tanto por leyes como por reglamentos; otras competencias ejecutivas, igualmente en sentido material, las de expedición y homologación, y otras competencias del Estado para establecer lo básico, ejercitables, preferentemente, mediante leyes, pero también por reglamentos, ya que «el «desarrollo» no lo es solo del «derecho a la educación», en el que tiene su espacio material la ley orgánica ex artículo 81.1 CE, sino de todo el «artículo 27», en el que se encuentran, también, normas organizativas, mandatos a los poderes públicos, establecimiento de fines, etc., campos en los que caben tanto la ley ordinaria como el reglamento¹⁰».

La competencia estatal puede fundamentarse también indirectamente en otros títulos sobre materias relacionadas con la universitaria como los de los arts. 149.1.15 y 149.1.18 CE, relativos al fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (una de las funciones de la universidad) y a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (por ser la univer-

¹⁰ ARAGÓN REYES, M., «Las competencias del Estado...», *ob. cit.*, págs. 194-195.



sidad pública una Administración que para prestar eficazmente el servicio público de educación superior cuenta, entre otros, con profesores funcionarios).

La invocación de estos títulos por el Estado redujo, en un principio, la capacidad de actuación de las Comunidades Autónomas, cuyas competencias quedaban limitadas «a una mínima expresión», hasta que se acometió «el desarrollo competencial estatal» con la aprobación de una legislación universitaria que regulaba detalladamente cuestiones nucleares de la autonomía universitaria como «el profesorado, planes de estudio o la estructura departamental de las universidades» (especialmente durante la etapa de la LRU¹¹). El cambio de orientación tuvo lugar con la LOU y con las reformas de los Estatutos de Autonomía. En este marco jurídico, las Comunidades Autónomas tienen competencias de desarrollo de la normativa básica del Estado (que pueden ser legislativas y reglamentarias) y competencias de carácter legislativo y reglamentario sobre aquellos aspectos no reservados constitucionalmente al Estado (materias exclusivas del art. 149.1 CE y no exclusivas de la cláusula residual del art. 149.3 CE). También tienen competencias exclusivas de ejecución y gestión del servicio público universitario, sin perjuicio de que, en algunos casos, el Estado pueda ejercer ese tipo de competencias ejecutivas, en concurrencia o no con las Comunidades Autónomas¹². Por ejemplo, las de homologación de planes de estudio por parte del Estado (SSTC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 10, y 107/2014, de 26 de junio, FJ 3); o las funciones de evaluación y acreditación del profesorado, compartidas con las Comunidades Autónomas (STC 107/2014, de 26 de junio, FJ 3)¹³.

¹¹ Cfr. GAVARA DE CARA, J. C., «La distribución de competencias en materia...», *ob. cit.*, pág. 174.

¹² *Ibidem*, pág. 177. Véase también este autor y NAVARRO RUIZ, J. C., *Universidades, sistemas europeo...*, *ob. cit.*, págs. 117-118, para un resumen de la jurisprudencia constitucional sobre las competencias del Estado relacionadas con la universidad (Consejos Sociales, profesorado, servicio de inspección, requisitos para crear y reconocer universidades y centros universitarios, becas y ayudas al estudio, títulos oficiales, acceso a los centros universitarios, centros docentes adscritos, Departamentos universitarios, estructuras básicas de la universidad...). *Vid.* igualmente, EMBID IRUJO, A., «La autonomía universitaria y la autonomía...», *ob. cit.*, págs. 23-24, para quien la intervención del Tribunal Constitucional en la materia ha sido, por regla general, para reducir el papel de las Comunidades Autónomas y ampliar el del Estado y de las universidades. Otras sentencias sobre competencias en materia universitaria dictadas por el Tribunal Constitucional con posterioridad al año 2018 (fecha de edición de la última obra del profesor Gavara, a quien hemos seguido en este apartado) han sido las SSTC 51/2019, de 11 de abril, FJ 3, y 114/2019, de 16 de octubre, FJ 2, sobre la interpretación del art. 149.1.30 CE, en relación con la enseñanza universitaria y la configuración organizativa para el diseño de las pruebas y los procedimientos de evaluación y la STC 191/2020, de 17 de diciembre, FJ 5.c), sobre el sistema de ayudas establecido por las Comunidades Autónomas, que no pueden desconocer lo dispuesto por el legislador estatal, y en concreto el mandato de igualdad en las ayudas.

¹³ Cfr., sobre el particular, GALÁN, A., GONZÁLEZ-GALÁN, M.^a Á., y RODRÍGUEZ-PATRÓN, P., «La evaluación del profesorado universitario en España. Sistema nacional y divergencias territoriales», *Revista de Educación*, núm. 366, 2014, págs. 139-140.



La LOSU, como norma de carácter básico, al igual que la LRU y la LOU, sigue manteniendo un papel fundamental en el sistema de distribución de competencias en la materia universitaria, al fijar las bases del Estado y el marco en el que han de moverse las Comunidades Autónomas para su desarrollo y ejecución. Marco jurídico de la LOSU que, *a priori*, ofrece un ámbito más amplio de actuación a las Comunidades Autónomas que el de sus predecesoras, la LRU y la LOU. Así se pone de manifiesto en el Preámbulo de la Ley cuando se afirma, por un lado, que las reformas abordadas¹⁴ «se fundamentan en el reconocimiento de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de política y gestión universitarias». Y, por otro, que «la ley establece un mínimo común denominador, habilitando un amplio margen al desarrollo de sus disposiciones mediante la labor normativa de las Comunidades Autónomas y las concreciones de los Estatutos y normas de organización y funcionamiento de las propias universidades». De ahí que se invoquen como títulos competenciales del Estado, tanto en el Preámbulo como en la Disposición final sexta, los ya citados de los arts. 149.1.1 y 30 CE, así como el del art. 149.1.15 CE, para algunos preceptos de la Ley. Sin embargo, se omite el título del art. 149.1.18 CE, en lo que afecta a la universidad pública como Administración y a los profesores como funcionarios públicos¹⁵.

¹⁴ Que son importantes y en numerosas materias, por lo que es lógico que los universitarios este-mos expectantes, desconcertados, preocupados e, incluso, insatisfechos con su desarrollo y aplicación por parte de los poderes públicos y autoridades universitarias competentes. También por la falta de financiación que está demorando algunos de los cambios introducidos. Estos afectan, entre otros aspectos, a la docencia, la investigación, la gobernanza universitaria, al tipo de profesorado y su contratación, o a la financiación. Estamos ante una ley incompleta, pendiente de numerosos desarrollos por leyes estatales sectoriales o reglamentos en su ámbito competencial, por normas autonómicas, de acuerdo con sus competencias y de la adaptación de los Estatutos de cada universidad pública en el plazo de dos años (aunque en una Disposición final del proyecto de Ley por la que se regulan las enseñanzas artísticas superiores y se establece la organización y equivalencias de las enseñanzas artísticas profesionales se modifica la Disposición transitoria primera de la LOSU, ampliando el plazo de dos a tres años y se añade una Disposición transitoria novena bis a la LOSU, que retrasa la implementación de algunas de las medidas, como la relativa a la estabilización y promoción de los profesores asociados). *Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados*, núm. 5-5, 13 de marzo de 2024, pág. 51, disponible en: <https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-5-5.PDF>. Basta recordar que la LOSU, además de un preámbulo extenso y de cien artículos, algunos amplísimos, cuenta con diecisiete disposiciones adicionales, doce disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y doce disposiciones finales. Algunas críticas a la LOSU, sobre los aspectos anteriores, pueden verse en RIVERO ORTEGA, R., «Sentido y utilidad de las reformas universitarias» y «Exposición de motivos y Título preliminar». En Rivero Ortega, Ricardo (dir): *La reforma universitaria de 2023. Comentarios a la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema universitario*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023, págs. 26 y 30; y CHAVES, JR., «La sana crítica de la Ley Orgánica del Sistema Universitario», *Blog delaJusticia.com*, 25/09/2023, disponible en: <<https://delajusticia.com/2023/09/25/la-sana-critica-de-la-ley-organica-del-sistema-universitario-congreso-de-toledo2023/>>

¹⁵ Título competencial del art. 149.1.18 CE que, sin embargo, sí se recogía en la Disposición final primera de la LOU.



La LOSU sí menciona, en la Disposición final séptima, los preceptos que tienen naturaleza orgánica por ser desarrollo de derechos fundamentales como el derecho a la autonomía universitaria¹⁶. Estos preceptos y los que tienen carácter de básicos limitan la actuación de las Comunidades Autónomas, que no pueden invadir su contenido en el desarrollo normativo y ejecución. La LOSU, sin embargo, no consigna los preceptos que tienen el carácter de básico. Coincidimos con Navarro Ruiz, cuando reconoce —para el caso de la LOU, aunque puede aplicarse también a la LOSU—, que el hecho de que la ley no defina qué preceptos tienen o no carácter básico es una «irregularidad» «reprochable», pero no «cabe tacharla de inconstitucional¹⁷». Aunque, como ha dicho el Tribunal Constitucional, «por razones de seguridad jurídica y para evitar la ambigüedad permanente, la Ley puede y debe declarar expresamente el alcance básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión de básica¹⁸».

El Tribunal Constitucional, en la STC 187/1991, de 3 de octubre, FJ 3, establece también que se considerarán materialmente básicas aquellas disposiciones que, en un sector o aspecto concreto de la materia universitaria, para dotarlo de cierta homogeneidad y uniformidad, fijen un contenido que sea el común denominador mínimo, atribuyendo a las Comunidades Autónomas competencias normativas de desarrollo y ejecución. Ha de tenerse en cuenta que puede haber un ámbito material que es básico y que, si integra el desarrollo de derechos y libertades fundamentales del art. 27 CE, precisaría la aprobación de ley orgánica¹⁹. Conforme a estos criterios, en la LOSU pueden calificarse de básicos, entre otros, el art. 9.3, sobre los planes de estudio; los arts. 5.4, 69.2, 82.a), 85.2 y .3, acerca de la evaluación de la calidad de titulaciones y profesorado²⁰; los

¹⁶ Son el «artículo 1.2, el título I, el título II —salvo el artículo 5.4—, el artículo 6 —salvo su apartado 2—, el artículo 7.1 y .2, el artículo 9 —salvo sus apartados 6 a 8—, el artículo 11 —salvo sus apartados 4 y 5—, el artículo 29, el título VIII —salvo los artículos 32.2, .3, .4 y .5, 33.o) y 37.2—, el título X, las disposiciones adicionales cuarta, octava y novena y la disposición final tercera, apartados dos y cuatro».

¹⁷ NAVARRO RUIZ, J.C., *Universidades, sistemas europeo...*, *ob. cit.*, pág. 235.

¹⁸ *Cfr.* entre otras, las SSTC 179/1992, de 13 de noviembre, FJ 2; 158/2011, de 19 de octubre, FJ 7; 68/2021, de 18 de marzo, FJ 3; 116/2022, de 27 de septiembre, FJ 3.

¹⁹ Aunque como advierte CÁMARA VILLAR, G., «Educación y enseñanza...», *ob. cit.*, pág. 218, no siempre es fácil el deslinde competencial, esto es, la tarea de identificar qué disposiciones de una ley orgánica pueden ser normas básicas para el desarrollo del art 27 CE, porque solo ellas son «límite infranqueable para las disposiciones autonómicas de desarrollo».

²⁰ En la STC 107/2014, de 26 de junio, FJ 7, el Tribunal Constitucional, admite la competencia compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de las funciones de evaluación y acreditación del profesorado contratado, lo que justifica la previsión de un procedimiento de acreditación de los profesores universitarios contratados de ámbito estatal en la unidad del sistema universitario nacional. Ello permite, además, el reconocimiento de un derecho a la movilidad de estos



arts. 23.2, 26.3 y 27.2, sobre fomento de la internacionalización del sistema universitario; los arts. 32.2, .3, .4 y .5, en relación con las becas y ayudas al estudio; los preceptos relacionados con la estructura y gobernanza de las universidades como el art. 43 (Unidades básicas) y los arts. 44 a 52 (órganos colegiados y unipersonales); los arts. 53.2, 54.1 y 56.3, sobre el régimen económico y financiero de las universidades; los arts. 68.2, sobre el profesorado universitario funcionario²¹ y 77.3, sobre el personal docente e investigador laboral; y los arts. 76.3 y 87.2, acerca de las retribuciones adicionales del personal funcionario y laboral.

2. La asunción de competencias por las Comunidades Autónomas y su ejercicio

Algunas Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos de Autonomía competencias en materia de enseñanza universitaria, sobre todo, a partir del periodo de reformas estatutarias iniciado en 2004. Así lo han hecho, entre otras, con mayor o menor amplitud, Cataluña, Andalucía, Castilla y León, Aragón, Islas Baleares y la Comunidad Valenciana²². A título de ejemplo, en Cataluña, el art. 172 del Estatuto de Autonomía, reformado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio (EAC), atribuye a la Generalitat de Cataluña, «en materia de enseñanza universitaria, sin perjuicio de la autonomía universitaria», un amplio abanico de competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas sobre varios sectores o submaterias²³. El Parlamento de Cataluña ha aprobado también una ley en la ma-

profesionales, haciendo factible el ejercicio de su actividad en condiciones de igualdad en cualquiera de las universidades españolas.

²¹ El art. 68.2 LOSU establece que «el profesorado funcionario se regirá por las bases establecidas en esta ley orgánica y en su normativa de desarrollo, por las disposiciones que, en virtud de sus competencias, dicten las Comunidades Autónomas, por la legislación general de función pública que le sea de aplicación y por los Estatutos de su universidad». No obstante, el Tribunal Constitucional ha reconocido que, al ser los docentes universitarios funcionarios del Estado y no de las Comunidades Autónomas, estas carecen de competencia de desarrollo normativo de las bases ya que toda la normación queda reservada al Estado. Así, el Estado puede regular, sin distinción de bases y desarrollo, el estatuto de los funcionarios docentes universitarios, pertenecientes a los Cuerpos Nacionales, con el límite de la autonomía universitaria (art. 27.10 CE), (SSTC 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 2, y 131/1996, de 11 de julio, FJ 7). Consideración que se aplicará a la regulación de «las bases del régimen general de dedicación del personal docente e investigador funcionario» en el Estatuto del personal docente e investigador universitario (art. 75.4 LOSU), cuya elaboración encomienda la Disposición final décima de la LOSU al Gobierno mediante un proyecto de Ley que presentará al Congreso de los Diputados.

²² *Vid.*, en general, NOGUEIRA LÓPEZ, A., «Distribución de competencias y organización...», *ob. cit.*, págs. 29-34.

²³ El art. 172.1 EAC concreta las siguientes competencias exclusivas: «a) La programación y la coordinación del sistema universitario catalán en el marco de la coordinación general; b) Las decisiones de creación de universidades públicas y la autorización de las privadas; c) La aprobación de los es-



teria, la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña, que, como se dice en su Preámbulo, «se inserta en el marco básico» establecido por la entonces vigente LOU de 2001. La Ley catalana ha sido modificada en varias ocasiones, la última por la Ley 7/2022, de 12 de mayo en materia de becas y precios públicos. No obstante, tendría que modificarse para su actualización y adaptación a la LOSU, particularmente en algunas materias, como la del profesorado contratado.

En Castilla y León, el art. 73.3 del Estatuto de Autonomía, reformado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre (EACYL), atribuye a la Comunidad Autónoma, con cierta amplitud, la competencia exclusiva «en materia de enseñanza universitaria, sin perjuicio de la autonomía de las Universidades», en submaterias como «la programación y coordinación del sistema universitario de Castilla y León; la creación de Universidades públicas y autorización de las privadas; la aprobación de los estatutos de las Universidades públicas y de las normas de organización y funcionamiento de las privadas; la coordinación de los procedimientos de acceso a las Universidades y regulación de los planes de estudio; el marco jurídico de los títulos propios de las Universidades; la financiación de las Universidades; la regulación y gestión del sistema propio de becas y ayudas al estudio; el régimen retributivo del personal docente e investigador contratado en las Universidades públicas y el establecimiento de retribu-

tatutos de las universidades públicas y de las normas de organización y funcionamiento de las universidades privadas; d) La coordinación de los procedimientos de acceso a las universidades; e) El marco jurídico de los títulos propios de las universidades, de acuerdo con el principio de autonomía universitaria; f) La financiación propia de las universidades y, si procede, la gestión de los fondos estatales en materia de enseñanza universitaria; g) La regulación y la gestión del sistema propio de becas y ayudas a la formación universitaria y, si procede, la regulación y la gestión de los fondos estatales en esta materia; h) El régimen retributivo del personal docente e investigador contratado de las universidades y el establecimiento de las retribuciones adicionales del personal docente funcionario». El art. 172.2 EAC enumera las siguientes competencias compartidas: «a) La regulación de los requisitos para la creación y el reconocimiento de universidades y centros universitarios y la adscripción de estos centros a las universidades; b) El régimen jurídico de la organización y el funcionamiento de las universidades públicas, incluyendo los órganos de gobierno y representación; c) La adscripción y la desadscripción de centros docentes públicos o privados para impartir títulos universitarios oficiales y la creación, la modificación y la supresión de centros universitarios en universidades públicas, así como el reconocimiento de estos centros en universidades privadas y la implantación y la supresión de enseñanzas; d) La regulación del régimen de acceso a las universidades; e) La regulación del régimen del profesorado docente e investigador contratado y funcionario; f) La evaluación y la garantía de la calidad y de la excelencia de la enseñanza universitaria, así como del personal docente e investigador». El art. 172.3 EAC otorga «la competencia ejecutiva sobre la expedición de los títulos universitarios oficiales». El art. 158.1 EAC atribuye también a la Generalitat varias competencias exclusivas en materia de investigación científica y técnica, «con relación a los centros y las estructuras de investigación de la Generalitat y a los proyectos financiados por esta» y el art. 158.2 EAC la competencia compartida sobre «la coordinación de los centros y estructuras de investigación de Cataluña». El Estatuto de Autonomía de Andalucía, reformado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo (EAA), recoge prácticamente las mismas competencias exclusivas y compartidas en las materias de enseñanza universitaria (art. 53.1 y 53.2) y de investigación, desarrollo e innovación tecnológica (art. 54 EAA).



ciones complementarias del personal docente e investigador funcionario²⁴». De igual modo, la Ley 3/2003, de 28 de marzo, de Universidades de Castilla y León, modificada por la Ley 12/2010, de 28 de octubre y la Ley 2/2017, de 4 de julio, se aprueba para adecuarse al marco normativo de la LOU de 2001, que atribuía nuevas competencias de coordinación y gestión a las Comunidades Autónomas. También debería adecuarse a las reformas introducidas por la LOSU.

En Madrid, al igual que otras Comunidades Autónomas que no modificaron sus Estatutos de Autonomía en el último periodo de reformas estatutarias, atribuye a la Comunidad Autónoma, en el art. 29 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, solamente la competencia de desarrollo legislativo y ejecución «de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1.º del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1.º del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía». Conforme a este precepto y en el marco de la anterior LRU, se aprueba la ya obsoleta Ley 4/1998, de 8 de abril, de Coordinación Universitaria de la Comunidad de Madrid, que regula fundamentalmente el órgano creado al efecto, el Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid.

En el País Vasco, el Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, más allá de la competencia compartida en materia de educación, otorga a la Comunidad Autónoma, en su art. 10.16, la competencia exclusiva en «Investigación científica y técnica en coordinación con el Estado». La Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco, se aprueba para adaptarla a las reformas introducidas por la LOU de 2001, introduciendo como novedad más notable la regulación del régimen jurídico del personal docente e investigador contratado. Ley que también tendría que adecuarse al contenido de la LOSU.

Aunque, según se ha visto, algunas Comunidades Autónomas como Cataluña y Andalucía han asumido varias competencias exclusivas en materia de enseñanza universitaria (arts. 172.1 EAC y 53.1 EAA), estas han de interpretarse de conformidad con las competencias exclusivas del Es-

²⁴ También asume la competencia exclusiva en la materia de «Investigación científica y técnica. Fomento y desarrollo de la investigación, desarrollo e innovación en coordinación con la investigación científica y técnica estatal» (art. 70.1.23 EACYL) y la de desarrollo legislativo y ejecución de «la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa estatal» (art. 73.1 EACYL). Como acertadamente dice el art. 70.2 y 70.3 EACYL, en el ejercicio de las competencias exclusivas, la Comunidad de Castilla y León dispone de «las potestades legislativa y reglamentaria, y la función ejecutiva, incluida la inspección». «La atribución en exclusividad de estas competencias (...) se entenderá efectuada sin perjuicio de las competencias que pudieran corresponder al Estado en virtud de otros títulos previstos por la Constitución».



tado (arts. 149.1.1, 149.1.15, 149.1.18 y 149.1.30 CE) y con el alcance establecido en la legislación estatal de desarrollo de dichas normas y la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional. Así lo ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Por todas, la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 108, cuando afirma que las competencias del Estado sobre educación universitaria «no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas, pues el sentido y alcance de esa expresión» ha de interpretarse conforme a la Constitución. «Las funciones comprendidas en las competencias de las que puede ser titular la Comunidad Autónoma de Cataluña (...) serán siempre y solo las que se deriven de la interpretación de la Constitución reservada al Tribunal Constitucional y (...) su contenido y alcance no será sino el que eventualmente resulte de la propia evolución de su jurisprudencia²⁵».

La mayoría de las Comunidades Autónomas (once) han aprobado una ley sobre universidades o sistema universitario que regula de modo unitario las universidades radicadas en su ámbito territorial; muchas de ellas aprobadas tras la publicación de la LOU y que, como se ha dicho, deberían adecuar algunos contenidos materiales a lo previsto en la vigente LOSU. De su examen puede apreciarse cómo la mayoría de ellas tienen un contenido común que, de acuerdo con las competencias autonómicas, comprende materias como la regulación de los Consejos Sociales, de las Agencias de Evaluación de la Calidad y la Acreditación Universitaria, la coordinación universitaria, o el régimen retributivo y condiciones de contratación del PDI laboral y de complementos salariales autonómicos para el PDI laboral y para los funcionarios. A estas materias pueden añadirse otras sobre la creación de universidades, la oferta académica, los títulos propios, o las estructuras básicas universitarias²⁶.

²⁵ Como dice ARAGÓN REYES, M., «Las competencias del Estado...», *ob. cit.*, pág. 193, teniendo en cuenta también la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 59, y, en particular la materia de educación (FJ 77), «aunque en algún supuesto los Estatutos califiquen como exclusiva una competencia de la Comunidad Autónoma sobre la que el Estado también posee competencia exclusiva, tal calificación estatutaria decae y, pese a su tenor literal, habrá de entenderse como no exclusiva o “impropiamente exclusiva” de la Comunidad Autónoma».

²⁶ GAVARA DE CARA, J. C., «La distribución de competencias en materia...», *ob. cit.*, págs. 186 y 187, menciona algunas decisiones del Tribunal Constitucional sobre aspectos que, en el ámbito de las universidades, son competencia de las Comunidades Autónomas. Con la debida actualización, pueden destacarse las siguientes: sobre la autorización de los costes del personal docente universitario (STC 235/1991, de 12 de diciembre); la programación de la oferta de enseñanzas y la oferta de plazas (SSTC 158/2013, 159/2013 y 160/2013, de 26 de septiembre); la fijación del calendario académico (STC 235/1991, de 12 de diciembre); al desarrollo de la normativa estatal para crear y reconocer universidades y centros universitarios (SSTC 31/2010, de 28 de junio, y 223/2012, de 29 de noviembre); la readscripción de centros universitarios a universidades distintas (STC 47/2005, de 3 de marzo); la reorganización de universidades dentro de la misma Comunidad Autónoma (STC 106/1990, de 6 de junio), el desarrollo de la normativa estatal sobre becas y ayudas al estudio (SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, y 191/2020, de 17 de diciembre), el control de la legalidad de los Estatutos de la universidad (STC 55/1989, de 23 de febrero), la coordinación de las universidades



Según hemos reiterado, en educación universitaria, como materia de titularidad compartida, el legislador de lo básico, artífice principal del sistema de distribución de competencias, ha «barrido» para la casa estatal y para el «*domus*» universitario, dejando inicialmente un escaso margen de actuación a las Comunidades Autónomas que, ahora con la LOSU, se ha corregido moderadamente. Esta posición ha sido, además, avallada por la jurisprudencia constitucional, que se ha mostrado reticente a la hora de ampliar las competencias de las Comunidades Autónomas²⁷. Ahora bien, hay que destacar que la utilización de las competencias exclusivas por el Estado para aprobar normas básicas, *ex art.* 149.1.30 CE y para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho a la educación universitaria, *ex art.* 149.1.1 CE, han servido para establecer en muchas submaterias (acceso a la universidad, becas y ayudas, planes de estudio, titulaciones oficiales, estructura universitaria) un mínimo común normativo y una uniformidad y homologación del sistema universitario en todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que, en algunas de ellas, la capacidad de intervención autonómica sea todavía reducida.

A título indicativo pueden citarse someramente algunas materias en las que el Estado ha cumplido con la finalidad de establecer «un sistema universitario nacional, impuesto por el art. 27.8 CE», mediante la legislación básica, con fundamento en la competencia exclusiva del art. 149.1.30 CE. Es el caso, por ejemplo, de «los planes de estudio», para fijar «un contenido que sea el común denominador mínimo exigible para obtener los títulos académicos y profesionales oficiales y con validez en todo el territorio nacional» (STC 187/1991, de 3 de octubre, FJ 3). También, en relación con las becas, la competencia del Estado para dictar normas básicas le permite precisar «las condiciones esenciales de otorgamiento (...) para garantizar una política educativa homogénea para todo el territorio nacional, sin desconocer las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas» [STC 25/2015, de 19 de febrero, FJ 3, reiterando lo manifestado en las SSTC 188/2001, FJ 10 a) y

de su competencia (SSTC 106/1990, de 6 de junio, y 47/2005, de 3 de marzo), la retribución del personal docente contratado y retribuciones adicionales del personal funcionario (STC 31/2010, de 28 de junio), la regulación de centros docentes adscritos (SSTC 158/2013, 159/2013 y 160/2013, de 26 de septiembre). Otros autores que han sistematizado también la jurisprudencia constitucional sobre las competencias autonómicas en materia de universidades han sido NAVARRO RUIZ, J. C., *Universidades, sistemas europeo, estatal...*, *ob. cit.*, pág. 118; y EMBID IRUJO, A., «La autonomía universitaria y la autonomía...», *ob. cit.*, pág. 27 y ss.

²⁷ Así sucedió durante la vigencia de la LRU, como ha admitido EMBID IRUJO, A., «La autonomía universitaria y la autonomía...», *ob. cit.*, pág. 23, en la que, a su juicio, el Tribunal Constitucional tiene un «papel referendador de la validez de la norma» estatal. También puede extenderse esta valoración a la etapa de la LOU, aunque las Comunidades Autónomas hayan dispuesto de un ámbito mayor de intervención.



212/2005, FJ 9]. O, incluso, en relación con «la jornada laboral del profesorado» (no universitario, pero extensible al universitario) en el desempeño de sus tareas docentes (horas lectivas), exige también «un tratamiento mínimamente homogéneo» de acuerdo con «el carácter único del sistema educativo en todo el territorio nacional», más cuando estamos ante un servicio público, el educativo (STC 54/2016, de 17 de marzo, FJ 2). Criterios que se establecen también para la carga docente de los profesores universitarios a tiempo completo, «aunque el monto concreto de la dedicación haya cambiado, y ahora se gradúe en tres escalones y no de forma unitaria», por un «interés del Estado es la estandarización del total de la carga de trabajo del profesorado» (STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 6, que declaró la constitucionalidad de las medidas introducidas por el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo).

También a título indicativo, y de modo genérico, exponemos seguidamente algunas de las competencias que la LOSU atribuye expresamente a las Comunidades Autónomas. Unas estaban ya reconocidas en la LOU, como la creación de universidades públicas y reconocimiento de universidades privadas (art. 4.1.a LOSU); la acreditación y evaluación del profesorado universitario, la acreditación institucional y la evaluación de titulaciones universitarias por las agencias de evaluación de las Comunidades Autónomas (arts. 5.4, 69 y 85.1 y .2 LOSU); informar favorablemente sobre la necesidad y viabilidad académica y social de la implantación de un título universitario oficial y autorización de su implantación (art. 8.2 LOSU); ofertar y regular un sistema propio de becas y ayudas al estudio con cargo a sus presupuestos, de acuerdo con las modalidades y cuantías y las condiciones económicas y académicas que hayan de reunir los beneficiarios, que serán fijados con carácter de mínimos por el Gobierno (art. 32.2 y .3 LOSU); control previo de la legalidad de los Estatutos de las universidades (art. 38 LOSU); aprobar la adscripción de centros docentes a universidades públicas (art. 42.2 LOSU); regular por ley autonómica la composición del Consejo Social (art. 47 LOSU); establecer retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales por el ejercicio de las actividades docente, investigadora y de transferencia e intercambio del conocimiento e innovación (arts. 76.2 y .3 y 87.1 y .2 LOSU). Otras competencias que ya tenían las Comunidades Autónomas, pero que la LOSU las incorpora a su articulado, son: colaborar con el Gobierno y las universidades en la aprobación de la Estrategia de Internacionalización del Sistema Universitario, promover programas de movilidad y aprobar centros en el extranjero (arts. 24.1, 27 y 29 LOSU); programar la oferta de enseñanzas de las universidades de su competencia y sus distintos centros (art. 31.4 LOSU); establecer y desarrollar en el marco de la LOSU y legislación aplicable las normas y procedimientos



de elaboración, desarrollo y ejecución del presupuesto de las universidades (art. 53.2 LOSU)²⁸.

III. La delimitación y limitación por el legislador de lo básico del contenido del derecho a la autonomía universitaria en el ámbito de la autonomía normativa y organizativa

Decíamos al comienzo de este trabajo que la distribución de competencias en la materia universitaria se caracterizaba por su complejidad y por su «estructura peculiar» (STC 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 2), dada la confluencia, en un «equilibrio delicadísimo» (Alejandro Nieto), de tres entidades: Estado, Comunidades Autónomas y universidades, que se limitan mutuamente.

El legislador estatal, orgánico y básico, por medio de las sucesivas leyes en materia de universidades, no solo ha participado en el sistema de distribución de competencias, sino que también ha delimitado y limitado el contenido del derecho fundamental a la autonomía de las universidades.

Algunas de las facultades que la legislación universitaria ha regulado como elementos esenciales del contenido del derecho a la autonomía de las universidades son la potestad de autonormación o estatutaria, la de autoorganización, la académica, la de selección de personal y la económico financiera. En este trabajo nos limitaremos al análisis de las dos primeras para comprobar si la regulación por la LOSU de algunos sectores materiales de la enseñanza universitaria ha limitado el derecho a la autonomía de las universidades públicas. En otras palabras, cuál es el alcance y el margen de actuación de las universidades a la hora de concretar en sus Estatutos lo previsto en la LOSU:

1. La autonomía normativa o estatutaria

Es la facultad primaria y uno de los elementos esenciales que comprende la autonomía de las universidades del art. 3 LOSU que, en su apartado 1.º b), les atribuye expresamente: «la elaboración de sus Estatutos, en el caso de las universidades públicas (...), así como de las demás normas de régimen interno». Facultad que habrán de ejercer las universidades públicas en un plazo máximo de dos años, a contar desde la entrada en vigor de la LOSU (Disposición transitoria primera²⁹).

²⁸ Una sistematización de estas funciones puede verse en NOGUEIRA LÓPEZ, A., «Distribución de competencias y organización...», *ob. cit.*, págs. 39-44.

²⁹ Aunque, como ya se ha dicho, por medio de una Disposición final del proyecto de Ley por la que se regulan las enseñanzas artísticas superiores y se establece la organización y equivalencias de las



Es una potestad para dotarse libremente de normas propias (auto-normación) que rijan su organización y funcionamiento, de acuerdo con lo previsto en la Constitución y en la legislación estatal y autonómica, cuya eficacia no se limita solo al ámbito interno de la institución³⁰. A estos efectos, el art. 38.1 LOSU establece que «las universidades públicas se regirán por esta ley orgánica, por la ley de su creación y por sus Estatutos, que serán elaborados por aquellas y aprobados, previo control de su legalidad, por la Comunidad Autónoma, así como por las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias en lo que les sean de aplicación³¹».

Los Estatutos de las universidades son «reglamentos autónomos», «no ejecutivos de las leyes» (SSTC 55/1989, de 23 de febrero, FJ 4, y 130/1991, de 6 de junio, FJ 3). No pueden considerarse meras normas de desarrollo de la LOSU o de otras leyes en la materia, por su vinculación con el contenido esencial del art. 27.10 CE y por su capacidad para regular los aspectos básicos de la organización y funcionamiento universitario. De ahí su naturaleza singular en el sistema jurídico universitario como disposiciones reglamentarias de carácter autónomo³². La STC 55/1989, de 23 de febrero, recogió claramente esta naturaleza y sus efectos en el FJ 4, que reproducimos por su interés: «los Estatutos, aunque tengan su norma habilitante en la LRU, no son, en realidad, normas dictadas en su desarrollo: son reglamentos autónomos en los que plasma la potestad de autoordenación de la Universidad en los términos que permite la ley (...) a diferencia de lo que ocurre con los reglamentos ejecutivos de leyes que para ser legales deben seguir estrictamente el espíritu y la finalidad de la ley habili-

enseñanzas artísticas profesionales se modifica la Disposición transitoria primera de la LOSU, ampliando el plazo de dos a tres años. *Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados*, núm. 5-5, 13 de marzo de 2024, pág. 51, disponible en: <https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-5-5.PDF>

³⁰ Según la STC 55/1989, de 23 de febrero, FJ 3, es la «la capacidad de un ente —en este caso, la Universidad— para dotarse de un ordenamiento específico y diferenciado, sin perjuicio de las relaciones de coordinación con otros ordenamientos en los que aquel necesariamente ha de integrarse». Reiterado en la STC 131/1996, de 11 de julio, FJ 3.

³¹ Como afirma CÁMARA VILLAR, G., «La autonomía universitaria en España...», *ob. cit.*, pág. 82, «la ley orgánica remitida [de forma amplia] por la Constitución es la norma de cabecera de cada ordenamiento universitario autónomo para la creación de normas jurídicas en las materias y asuntos que le son propios conforme a la Constitución, a la antedicha Ley orgánica y a la legislación que sea de general aplicación». *Cfr.* también GAVARA DE CARA, J. C., «La autonomía universitaria: en la jurisprudencia...», *ob. cit.*, págs. 63-64.

³² *Vid.*, entre otros, OLIVER ARAUJO, J., «Alcance y significado de la “autonomía universitaria”...», *ob. cit.*, pág. 97; TORRES MURO, I., *La autonomía universitaria...*, *ob. cit.*, pág. 69; CAPODIFERRO CUBERO, D., «La configuración legal de la autonomía universitaria en el ordenamiento...», *ob. cit.*, pág. 39; y GALÁN VIOQUE, R., «Los estatutos de las universidades públicas, una vez más, en la tesitura de su necesaria adaptación a la tercera ley de cabecera del sistema universitario español». En Horgué Baena, Concepción (Dir.): *La nueva ordenación de las universidades. Estudios sobre la Ley Orgánica 2/2023 del sistema universitario*, lustel, Madrid, 2023, págs. 202-203.



tante que les sirve de fundamento, los Estatutos se mueven en un ámbito de autonomía en que el contenido de la Ley no sirve sino como parámetro controlador o límite de la legalidad del texto³³. «Una vez delimitado legalmente el ámbito de su autonomía, la Universidad posee, en principio, plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la ley» (SSTC 55/1989, de 23 de febrero, FJ 2, y 44/2016, de 14 de marzo, FJ 4).

La elaboración y aprobación de los Estatutos universitarios está sujeta al cumplimiento de determinados requisitos formales y materiales establecidos en la legislación estatal y autonómica. Como requisitos formales, es al Claustro universitario, como máximo órgano de representación y participación de la comunidad universitaria, al que corresponde la función de elaborar, aprobar y modificar los Estatutos de la universidad [art. 45.2.a) LOSU]. Conforme al citado art. 38.1 LOSU, han de ser aprobados también, previo control de su legalidad, por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma, que emitirá el informe de legalidad en un plazo de cuatro meses (art. 38.2 LOSU). Seguidamente se publicarán en el diario oficial de la Comunidad Autónoma y en el Boletín Oficial del Estado (art. 38.3 LOSU).

La LOSU continúa con este tipo de control establecido en la LOU³⁴. Es un «control de legalidad» ejercido por el órgano de gobierno autonómico; no es «un control de oportunidad o conveniencia, ni siquiera (...) meramente técnico dirigido a perfeccionar la redacción de la norma estatutaria» (STC 55/1989, de 23 de febrero, FJ 4). Se trata de un régimen de autorización que no se adecua bien a «la estructura de un derecho fundamental». El legislador podía haber acudido a otro más conforme a la naturaleza del derecho a la autonomía universitaria (normativa), como haber otorgado a la Comunidad Autónoma la facultad de impugnar los Estatutos que considerase ilegales ante la jurisdicción contencioso-administrativa³⁵.

Según se advierte también en la STC 55/1989, de 23 de febrero, FJ 4, y se reitera en decisiones posteriores, como las SSTC 130/1991, de 6 de ju-

³³ Reiterado en otras resoluciones como las SSTC 130/1991, de 6 de junio, FFJJ 3 y 5, y 75/1997, de 21 de abril, FJ 3.

³⁴ Si bien, amplía de tres a cuatro meses el plazo para emitir el informe de legalidad por el órgano competente autonómico y suprime el régimen de silencio administrativo positivo de la LOU, que había generado importantes problemas jurídicos. Cfr. GARCÍA MUÑOZ, J. y ARIAS RODRÍGUEZ, A., «Régimen jurídico y estructura de las universidades públicas». En Rivero Ortega, Ricardo (dir): *La reforma universitaria de 2023. Comentarios a la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema universitario*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023, pág. 102; y GALÁN VIOQUE, R., «Los estatutos de las universidades públicas...», *ob. cit.*, pág. 230.

³⁵ Cfr., en este sentido, TORRES MURO, I., *La autonomía universitaria...*, *ob. cit.*, pág. 68; CÁMARA VILLAR, G., «La autonomía universitaria en España...», *ob. cit.*, pág. 83 y GAVARA DE CARA, J. C., «La autonomía universitaria: en la jurisprudencia...», *ob. cit.*, págs. 64-65.



nio, FFJJ 3 y 5, y 75/1997, de 21 de abril, FJ 3, en este sistema de control de legalidad, al actuar la Ley «como parámetro controlador o límite de la legalidad del texto» estatutario, «solo puede tacharse de ilegal alguno de sus preceptos si contradice frontalmente las normas legales que configuran la autonomía universitaria», siendo «válida toda norma estatutaria respecto de la cual quepa alguna interpretación legal». Estamos, pues, ante una vinculación negativa de los Estatutos a la ley, en la que, como dice Torres Muro, las universidades tienen «un alto grado de libertad que no es habitual de ningún modo en otro tipo de organismos administrativos autónomos» con amplias potestades para la creación de normas³⁶.

Los requisitos materiales se refieren a la capacidad normativa de las universidades para regular en los Estatutos el contenido de la autonomía universitaria, que habrán de cumplir con el mínimo obligatorio establecido en la LOSU u otras leyes estatales y autonómicas. Hasta ahora, según se ha dicho, la legislación estatal y autonómica universitaria y la jurisprudencia constitucional han sido favorables con el grado de la autonomía de las universidades, dejando a estas un cierto margen para el desarrollo de sus competencias, entre ellas la normativa. Este margen de actuación de las universidades es también suficiente en otros elementos esenciales de la autonomía universitaria, como la organizativa o institucional, a la que nos referimos a continuación.

2. La autonomía organizativa para estructurarse en centros y órganos colegiados y unipersonales

La autonomía organizativa o institucional es otro de los elementos esenciales de la autonomía de las universidades públicas previsto en el art. 3.2 LOSU, apartados c) y d), que comprende la potestad de determinar «su organización y estructuras, incluida la creación de organismos y entidades que actúen como apoyo para sus actividades» y «la elección, designación y remoción de las personas titulares de los correspondientes órganos de gobierno y de representación». Como se dice en su Preámbulo, la Ley refuerza la autonomía universitaria, en lo que se refiere «a las estructuras internas y la gobernanza de la Universidad», pero, añade seguidamente, «en el marco de las bases comunes del sistema universitario». Bases que se concretan en la LOSU.

El legislador estatal continúa con la tendencia anterior de regular de forma detallada la estructura institucional básica de las universidades públicas, limitando, por tanto, su capacidad de autoorganización, esto es, la

³⁶ TORRES MURO, I., *La autonomía universitaria...*, ob. cit., pág. 70.



facultad para determinar libremente sus órganos directivos o gestores³⁷. Aun así, dentro del escaso margen de actuación que tienen las universidades para diseñar su estructura orgánica, la LOSU es la norma que les otorga una mayor flexibilidad para definir estatutariamente algunas de las instituciones que las integran: su composición, la elección de sus miembros, o la creación de órganos de apoyo a las actividades docentes e investigadoras. Compartimos la opinión de Rivero Ortega cuando considera necesario que las universidades, en el ejercicio de su potestad organizativa, no deben abusar a la hora de crear estructuras universitarias, y menos «con fines desviados», ya que la multiplicación de órganos «produce efectos presupuestarios y de coordinación interna perniciosos³⁸».

La legislación universitaria establece un marco institucional básico y obligatorio con el fin de simplificar, unificar y homogeneizar la estructura de las universidades públicas en un sistema universitario nacional. Con ello se evita una organización compleja, diversa y heterogénea. Hasta ahora, ante la búsqueda de un «equilibrio entre homogeneidad estructural y autonomía» de las universidades, la balanza se ha «decantado» «claramente» hacia «el primero de los polos (aunque esté dentro del parámetro constitucional de respeto al contenido esencial del derecho³⁹)».

El Tribunal Constitucional, en la STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 6, ya reconoció que «la determinación de la estructura básica organizativa [de las universidades] no forma parte (...) del contenido del ámbito de libre y autónoma decisión entregado a la universidad, sino que constituye, más bien, el presupuesto orgánico necesario que identifica y define el sujeto al que se garantiza el funcionamiento autónomo. En el Derecho vigente, la existencia y la estructura básica inicial de la universidad pública descansan sobre un acto jurídico-público que se adopta en forma de ley (...), que puede ser modificado o sustituido por otro de contrario imperio, adoptado en la misma forma, que altere aquella estructura, sin que por ello se vea afectada la autonomía universitaria. El art. 27.10 CE no asegura frente al Estado o la Comunidad Autónoma el mantenimiento intacto de una determinada estructura organizativa básica universitaria».

³⁷ Sobre este exceso de reglamentación del autogobierno de las universidades, limitador de su autonomía, véanse, entre otros, TORRES MURO, I., *La autonomía universitaria...*, *ob. cit.*, pág. 73; CAPODIFERRO CUBERO, D., «La configuración legal de la autonomía universitaria...», *ob. cit.*, pág. 30; y GAVARA DE CARA, J. C., «La autonomía universitaria: en la jurisprudencia...», *ob. cit.*, pág. 68. Para CÁMARA VILLAR, G., «La autonomía universitaria en España...», *ob. cit.*, pág. 85, la regulación institucional «peca de un notorio exceso de reglamentación, evitando una más deseable flexibilidad de las universidades a la hora de proveer a su autoorganización».

³⁸ RIVERO ORTEGA, R., «Funciones del sistema universitario y autonomía de las universidades». En Rivero Ortega, Ricardo (dir): *La reforma universitaria de 2023. Comentarios a la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema universitario*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023, pág. 42.

³⁹ Cfr. CÁMARA VILLAR, G., «La autonomía universitaria en España...», *ob. cit.*, pág. 85.



Por lo que se refiere a la regulación de la estructura de las universidades públicas⁴⁰, el art. 40 LOSU establece que estas «podrán estructurarse, según lo determinen sus Estatutos, en campus, Facultades, Escuelas, Departamentos, Institutos universitarios de investigación, Escuelas de Doctorado o en otros centros o estructuras necesarios para el desarrollo de las funciones que le son propias». Del término «podrán» se deduce la existencia de una estructura orgánica de carácter facultativo, ya que se deja a la autonomía de las universidades, conforme a lo previsto en los Estatutos, organizarse en los centros y estructuras citados en el art. 40 LOSU. La diferencia con el sistema anterior es clara, puesto que el art. 7 LOU imponía una estructura orgánica necesaria: las universidades públicas «estarán integradas por Escuelas, Facultades, Departamentos, Institutos Universitarios de Investigación, Escuelas de Doctorado y por aquellos otros centros o estructuras necesarios para el desempeño de sus funciones». Menciona los mismos órganos que el art. 40 LOSU, salvo la estructura de los campus, que, no obstante, podían crearse en los Estatutos al amparo de la fórmula empleada en el art. 7 *in fine* LOU: «estructuras necesarias para el desempeño de sus funciones». En consecuencia, con la LOSU, la autonomía de las universidades públicas es mayor al tener libertad plena para organizarse creando todas o algunas de las instituciones del art. 40.

En el ámbito de la gobernanza de las universidades públicas, la LOSU configura una estructura básica necesaria distinguiendo entre unos órganos colegiados y otros unipersonales. Así, el art. 44.1 LOSU dispone que las universidades públicas «establecerán y regularán» en los Estatutos «los siguientes órganos colegiados: Claustro Universitario, Consejo de Gobierno, Consejo de Estudiantes» y «Consejo Social». Estamos, por tanto, ante instituciones básicas de existencia necesaria. Asimismo, los Estatutos «podrán establecer y regular» otras instituciones no necesarias como los «Consejos de Escuela y de Facultad, Consejos de Departamento u otros órganos específicos que determinen». Respecto a los órganos unipersonales, el art. 44.2 LOSU dispone que las universidades públicas «establecerán y regularán» en los Estatutos, «entre otros», los siguientes

⁴⁰ En general, sobre la estructura y gobernanza de las universidades públicas en la LOSU, pueden verse, entre otros, GARCÍA MUÑOZ, J. y ARIAS RODRÍGUEZ, A., «Régimen jurídico y estructura de las universidades públicas» y «Gobernanza de las universidades públicas». En Rivero Ortega, Ricardo (dir): *La reforma universitaria de 2023. Comentarios a la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema universitario*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023, págs. 99-120 y 121-162; NOGUERA DE LA MUELA, B., «Régimen jurídico y estructura de las universidades públicas en la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario». En Horgué Baena, Concepción (Dir.): *La nueva ordenación de las universidades. Estudios sobre la Ley Orgánica 2/2023 del sistema universitario*, lustel, Madrid, 2023, págs. 135-160; HORGUÉ BAENA, C., «Del gobierno de las universidades públicas». En Horgué Baena, Concepción (Dir.): *La nueva ordenación de las universidades. Estudios sobre la Ley Orgánica 2/2023 del sistema universitario*, lustel, Madrid, 2023, págs. 161-198.



órganos básicos necesarios: «el Rector o Rectora, los Vicerrectores o Vicerrectoras, el Secretario o Secretaria General y el Gerente». Asimismo, podrán establecer y regular, «en su caso», por lo tanto, no necesarios, «Decanos o Decanas de Facultades, Directores o Directoras de Escuelas, de Departamentos, o de otros órganos específicos para los centros o estructuras que determinen los Estatutos». Entre estos últimos pueden incluirse también los Directores de Institutos universitarios de investigación y de las Escuelas de Doctorado.

Para los órganos colegiados y unipersonales, configurados como instituciones básicas y necesarias, la LOSU impone también algunos elementos que quedan fuera de la capacidad decisoria de las universidades públicas en sus Estatutos, como «el mandato de los titulares de los órganos unipersonales electos», que será de «seis años improrrogables y no renovables»; la elección por «sufragio universal, libre, igual, directo y secreto» «de los representantes de los distintos sectores de la comunidad universitaria en el Claustro Universitario o, en caso de contar con Facultades, Escuelas o Departamentos, en los Consejos o Juntas de Facultad o Escuela y en los Consejos de Departamento» y la garantía del «principio de composición equilibrada, entre mujeres y hombres», en todos los órganos colegiados (art. 44.3.4 y .5 LOSU).

Junto a las instituciones básicas relacionadas con la gobernanza universitaria, la LOSU, a diferencia de la LOU (que regulaba algunos de forma dispersa), impone, dentro de la estructura orgánica de las universidades públicas, la obligación de crear determinados órganos o servicios. El art. 43 LOSU, bajo el epígrafe de «unidades básicas», menciona los siguientes: unidades de igualdad y de diversidad, que se podrán constituir de forma conjunta o separada, defensoría universitaria, inspección de servicios, servicios de salud y acompañamiento psicológico y pedagógico y servicios de orientación profesional⁴¹. Son unidades o servicios administrativos, algunos dependientes de otros órganos como los Vicerrectorados, que tienen por objeto preservar determinados derechos (fundamentales algunos, como el de igualdad) de los miembros de los colectivos universitarios, especialmente del estudiantado.

Llama la atención que la LOSU no haya incluido entre estas unidades básicas otros órganos o servicios impuestos por otras leyes, como una Oficina antifraude o una Comisión de Convivencia. En relación con la primera, aunque algunas de sus funciones pueden atribuirse a los servicios de inspección, tienen por objeto prevenir, detectar y evaluar fraudes en

⁴¹ Obviamente, su creación supone la dotación presupuestaria correspondiente. Sobre algunos de sus caracteres, organización y funciones, *cfr.* GARCÍA MUÑOZ, J. y ARIAS RODRÍGUEZ, A., «Régimen jurídico y estructura...», *ob. cit.*, págs. 116-120; y NOGUERA DE LA MUELA, B., «Régimen jurídico y estructura...», *ob. cit.*, págs. 149-151.



la gestión de determinados fondos estructurales. Si las universidades reciben este tipo de fondos, tienen que elaborar planes de prevención de fraudes por exigencias de la Unión Europea y de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción⁴². La Comisión de Convivencia viene exigida por el art. 6 de la Ley 3/2022, de 24 de febrero, de convivencia universitaria. Es un órgano colegiado integrado de manera paritaria por representantes del estudiantado, del personal docente e investigador y del personal de administración y servicios. Su desarrollo se lleva a cabo por las normas internas de las universidades⁴³.

Otros aspectos relacionados con la autonomía organizativa que quedan dentro del ámbito decisorio de las universidades públicas y, por tanto, de su regulación estatutaria son: acordar el procedimiento de elección por el Claustro de la defensoría universitaria y la decisión sobre si el cargo será un órgano unipersonal o colegiado (art. 43.4 LOSU); fijar la duración del mandato y el número de componentes del Claustro, manteniendo los miembros natos establecidos en la Ley, así como establecer los porcentajes de representación de los diferentes colectivos universitarios, respetando los mínimos legales para el estudiantado y el personal docente (art. 45.3 LOSU); fijar el número de componentes del Consejo de Gobierno, manteniendo los miembros natos establecidos en la Ley y asegurando la representación de las estructuras que conforman la universidad y de los colectivos que la integran, de acuerdo con los porcentajes mínimos establecidos en la Ley (art. 46.3 LOSU); establecer el procedimiento de elección de los miembros del Consejo de Estudiantes (art. 48.1 LOSU); determinar las funciones de las Facultades, Escuelas o Departamentos u otros órganos colegiados que se creen, así como su composición, duración del mandato y el procedimiento de elección de sus miembros, garantizando el porcentaje mínimo legal (25%) de representación del estudiantado (art. 49.3 LOSU); establecer el procedimiento para la elección del Rector (por sufragio universal a dos vueltas) y los porcentajes y la ponderación de cada sector de la comunidad universitaria, asegurando el porcentaje mínimo fijado por la Ley (art. 51.2 LOSU). Otras decisiones que, estando dentro de la autonomía organizativa, corresponde adoptar a las universidades públicas, aunque no de forma plena, ya que es necesario el acuerdo y la aprobación de la Comunidad Autónoma a iniciativa del Consejo de Gobierno de la universidad, son la creación, modificación y supresión de Facultades y Escuelas

⁴² Cfr. GARCÍA MUÑOZ, J. y ARIAS RODRÍGUEZ, A., «Régimen jurídico y estructura...», *ob. cit.*, pág. 120.

⁴³ *Vid.*, por ejemplo, las Normas de Convivencia de la Universidad de Valladolid, aprobadas por el Consejo de Gobierno el 27 de abril de 2023.



(art. 41.1 LOSU), la adscripción de centros docentes (art. 42.2 LOSU) y la creación, modificación y supresión de Departamentos, Institutos, Escuelas de doctorado y otros centros o estructuras, según lo estipulado en la LOSU y en su normativa de desarrollo (art. 41.2 LOSU).

A. FACULTADES, ESCUELAS Y DEPARTAMENTOS

Aunque la autonomía organizativa de las universidades sigue siendo limitada en la LOSU, al igual que lo era en sus predecesoras, la LRU y la LOU, puede comprobarse cómo la primera deja a las universidades públicas un margen de actuación mucho más amplio que las otras. Ello se evidencia en el otorgamiento de la potestad de crear o no órganos como las Facultades o Escuelas y Departamentos. Llama la atención que la LOSU haya conferido a las universidades plena libertad para crear o no estos órganos que, tanto la LRU como la LOU, los consideraban básicos y necesarios por las funciones que desempeñaban. Las Facultades y Escuelas, por ser los centros encargados de organizar «las enseñanzas y los procesos académicos, administrativos y de gestión conducentes a la obtención de títulos de grado», o por «impartir también enseñanzas conducentes a la obtención de otros títulos» (art. 8 LOU), y los Departamentos, por ser «unidades de docencia e investigación encargadas de coordinar las enseñanzas de uno o varios ámbitos del conocimiento» y «de apoyar las actividades e iniciativas docentes e investigadoras del profesorado» (art. 9.1 LOU). Ahora, la LOSU, en relación con estos últimos, al no ser órganos básicos y necesarios, no los define ni establece sus funciones, dejando a las universidades, si deciden crearlos, libertad plena para regular en los Estatutos esos y otros elementos como su composición (número de miembros y ámbitos de conocimiento que los integren), o su modificación y supresión. Aunque, tanto la creación como la modificación y supresión habrán de realizarse conforme a lo previsto en la LOSU (como norma básica, que no dice mucho⁴⁴) y en la normativa de desarrollo (arts. 40.1, 40.2

⁴⁴ Solamente que su existencia no es necesaria, «las universidades *podrán* estructurarse (...) en Departamentos» (art. 40.1 LOSU); que, si se crean, contarán con un órgano colegiado, el Consejo de Departamento y otro unipersonal, el Director, que lo presidirá con un mandato de seis años, elegido por sufragio universal (art. 44.1, .2, .3 y .4 LOSU); que su composición deberá ser en su mayoría personal de los cuerpos docentes universitarios funcionarios y Profesores Permanentes Laborales y que el estudiantado ha de alcanzar como mínimo una representación del veinticinco por ciento (art. 49.1 y .3 LOSU); que la elección de los representantes de los distintos sectores de la comunidad universitaria en los Consejos de Departamento se realizará mediante sufragio universal (art. 44.4 LOSU); que el Director se elegirá directamente por sufragio universal por todos los miembros del Consejo de Departamento de entre el personal de los cuerpos docentes universitarios funcionarios y Profesoras y Profesores Permanentes Laborales de la universidad (art. 52.1 LOSU); que el Director elegirá un Secretario que ejercerá como fedatario de las decisiones tomadas por el Consejo de Departamento (art. 52.1 LOSU); sus funciones se establecerán en los Estatutos (art. 49.3 LOSU).



y 41.2 LOSU), que aún no se ha aprobado⁴⁵. De ahí que pueda afirmarse que la autonomía de las universidades públicas, en lo que se refiere a su organización en Departamentos, Facultades y Escuelas, sea prácticamente plena, pues la LOSU les otorga una potestad amplísima para crearlos o no y, si los crean, para regular en los Estatutos su composición y funciones⁴⁶.

⁴⁵ Existe un Proyecto de Real Decreto por el que se regula la organización de los Departamentos universitarios, en el que se establece una composición mínima de los Departamentos universitarios, barajándose la cifra de entre treinta y cinco y cincuenta profesores (art. 3.2). Disponible en: <https://www.universidades.gob.es/wp-content/uploads/2023/04/AIP17_TEXTO-RD-DEPARTAMENTOS.pdf> Acerca de la normativa básica de desarrollo de la LRU sobre los Departamentos, pueden citarse aquí las SSTC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 7, y 156/1994, de 25 de abril, FJ 3. La primera, en la impugnación del art. 8.4, *in fine*, LRU, en lo relativo a la facultad atribuida al Gobierno para dictar normas básicas, a propuesta del Consejo de Universidades, relativas a la creación, modificación y supresión de los Departamentos. El Tribunal afirmó que «es indudable que su creación, modificación y supresión [Departamentos] y, en definitiva, la configuración de su contenido debe quedar reservada a la decisión autónoma de cada Universidad, sin que las “normas básicas” puedan reducir la capacidad de autogobierno de cada Universidad más allá de lo necesario para garantizar la estructura departamental». «Es admisible reconocer al Gobierno de la Nación la posibilidad de establecer otras normas básicas con la misma finalidad, pero tales normas deben contener un elevado margen de flexibilidad, de modo tal que pueda cada Universidad, conocedora de sus límites, sus necesidades, sus posibilidades reales y sus preferencias, y ponderando todas estas circunstancias, decidir cómo configurar sus “órganos básicos” de investigación y enseñanza». En la STC 156/1994, de 25 de abril, FJ 3, el Tribunal considera que el art. 4.1 del Real Decreto 2360/1984, de 12 de diciembre, sobre Departamentos Universitarios, que establecía una norma rígida, al disponer que «el número de Catedráticos y Profesores Titulares necesarios para la constitución de un Departamento no puede ser inferior a doce con dedicación a tiempo completo», no vulneraba la autonomía universitaria. Entre otros motivos, porque «siendo el Departamento una “estructura básica”, no cabe eliminar la posibilidad de que se establezcan ciertos límites por quien tiene la responsabilidad última del servicio público universitario (...). Y, en segundo lugar, porque el límite mínimo establecido (...) deja una amplia autonomía a las Universidades para establecer no solo cómo, sino, sobre todo, qué Departamentos crear, encontrando al tiempo explicación en la conveniencia de no multiplicar en exceso las estructuras internas de las Universidades».

⁴⁶ La LOU dejaba también una amplia autonomía a las universidades para regular la creación, modificación o supresión de sus Departamentos. A pesar de ello, muchos de los Estatutos ofrecían un contenido similar sobre dichos aspectos. *Vid.*, en relación con las universidades examinadas, el trabajo de OCÓN GARCÍA, J., «Los Departamentos universitarios». En Luis E. Delgado del Rincón (dir.) y Felipe Rama Cerbán (coord.), *Los límites orgánicos internos a la autonomía universitaria en las universidades públicas*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomo, Zaragoza, 2023, págs. 251 y 257-261. La autonomía universitaria era más limitada, sin embargo, para la creación, modificación y supresión de las Facultades y Escuelas, ya que era necesaria su aprobación por la Comunidad Autónoma, ya sea a iniciativa propia, con el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Universidad, o a iniciativa de la Universidad a propuesta del Consejo de Gobierno, en ambos casos con informe previo favorable del Consejo Social (art. 8.2 LOU). *Cfr.*, al respecto, en el libro citado anteriormente, el trabajo de BELLO PAREDES, S., «Los centros universitarios como expresión de la autonomía universitaria», *Los límites orgánicos internos...*, *ob. cit.*, pág. 212. Sin embargo, el apartado 2.º del art. 8 LOU, que fue modificado por el art. 6.2 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, se anuló por la STC 26/2016, de 18 de febrero, FJ 5.c). El art. 8.2 LOU tenía conexión con los arts. 7 y 35 LOU (también modificados), que remitían a un reglamento para que el Gobierno aprobase los requisitos básicos para la creación, mantenimiento y supresión de esos centros y estructuras. El Tribunal consideraba que esa remisión reglamentaria introducida por el Decreto ley no cumplía con el requisito de la conexión de sentido entre la medida y la situación de urgencia que se pretendía atender, ya que la inmediatez de la medida prevista en el Decreto ley no puede depender de una actuación ulterior del Gobierno (que se produjo en un momento muy posterior con el Real



Como afirman García Muñoz y Arias Rodríguez, el legislador introduce una flexibilidad para que las universidades «pasen de la talla única a trajes a medida con el que puedan dar respuesta a estructuras específicas y necesidades singulares», según las «misiones docentes, investigadoras y de transferencia» que presenten⁴⁷.

Con esta amplia facultad que la autonomía organizativa de la LOSU brinda a las universidades públicas para dotarse o no de Facultades, Escuelas y/o Departamentos, puede darse la circunstancia de que, según las características singulares de las universidades (su «tamaño», por ejemplo), algunas de ellas opten por organizarse solo con Departamentos o solo con Facultades, asumiendo los órganos que permanezcan las funciones de los que se suprimen (antes previstos en la LOU). O, peor aún, que las funciones de las instituciones básicas eliminadas se adquieran por órganos dependientes directamente del Rectorado, lo que supondría un incremento de su poder decisorio y una disminución del control que sobre él pueden ejercer otros órganos universitarios. O una reducción del «límite funcional» que sobre el poder del Rectorado deriva de la existencia de varios órganos⁴⁸; o una desaparición de contralímites o «contrafrenos internos» a dicho poder, si se prescinde de los Departamentos, que sirven para proteger, entre otros intereses, la libertad de cátedra de sus docentes⁴⁹.

B. EL CLAUSTRO UNIVERSITARIO

El art. 45.1 LOSU lo define como «el máximo órgano de representación y participación de la comunidad universitaria», acorde con algunas de las «fundamentales funciones» que le encomienda el apartado 2.º del precepto: elaborar y aprobar los Estatutos de la universidad, debatir y realizar propuestas de política universitaria y aprobar una moción de censura contra el Rector que conllevaría su cese, la disolución del Claustro y la convocatoria extraordinaria de elecciones⁵⁰.

Decreto 420/2015, de 29 de mayo). El art. 41.1 LOSU mantiene el límite de la aprobación de la Comunidad Autónoma a iniciativa del Consejo de Gobierno de la universidad, para la creación, modificación y supresión de las Facultades y Escuelas, aunque sin necesidad del informe previo favorable del Consejo Social.

⁴⁷ GARCÍA MUÑOZ, J. y ARIAS RODRÍGUEZ, A., «Gobernanza de las universidades...», *ob. cit.*, pág. 160.

⁴⁸ En los términos utilizados por MATIA PORTILLA, F. J., «Los límites de la autonomía...», *ob. cit.*, pág. 33.

⁴⁹ Cfr. también MATIA PORTILLA, F. J., «La libertad de cátedra como límite a la autonomía de las universidades públicas», *Revista de Derecho Político*, núm. 118, 2023, págs. 75 y 76.

⁵⁰ GAVARA DE CARA, J. C., «El sistema electoral del Rector y sus relaciones con los órganos de gobierno de la Universidad». En Gavara de Cara, Juan Carlos (dir.), *El gobierno de la Universidad*,



Además de estas funciones, inherentes a la genérica de control del Claustro sobre el Rector, el art. 45.2 LOSU le asigna otras como elaborar y aprobar el reglamento general de centros y estructuras y otras normas⁵¹; elegir a los representantes del Claustro en otros órganos de gobierno y analizar y debatir otros asuntos de especial trascendencia. Esta competencia puede dar lugar a que el Claustro debata, se pronuncie y tome una posición ideológica sobre asuntos políticos o sociales que no afecten a la comunidad universitaria, con pérdida de la objetividad o neutralidad inherente a toda Administración y posible afectación a los derechos y libertades fundamentales de terceros (si no comparten un determinado postulado político o ideológico⁵²). La enumeración de estas funciones en siete apartados, mayor de las tres genéricas e imprecisas del art. 16.1 LOU, reduce en alguna medida el ámbito de autonomía de las universidades, pero no del todo, ya que el art. 45.2.f) LOSU contiene una cláusula abierta de atribución competencial, en virtud de la cual el Claustro podrá «ejercer cualquier otra función que establezcan los Estatutos».

La LOSU, al igual que la LOU, mantiene la autonomía de las universidades para regular la composición del Claustro, tal y como se deduce de los criterios establecidos en el art. 45.3 LOSU que, en algunos aspectos, son más flexibles que los previstos en el art. 16 LOU, como no fijar un número máximo de miembros y, en otros, similares, como remitir a los Estatutos la duración del mandato y los porcentajes de representación para los diferentes colectivos de la comunidad universitaria.

Bosch, Barcelona, 2018, págs. 67-68 y 70, critica la incorporación del instrumento de la moción de censura, propio de los sistemas parlamentarios, por contradecirse con un sistema presidencialista o semipresidencialista, basado en la elección directa del Rector. También por la falta de un contrapeso como la disolución anticipada del Claustro. Aunque según advierte el autor, siguiendo a Ramón Punset, el Claustro no es «el Parlamento de la Universidad», sino un órgano colegiado que ejerce unas funciones determinadas que «lo alejan de ser un órgano representativo y decisorio».

⁵¹ Nueva competencia que, antes, era del Consejo de Gobierno y que, ahora, la LOSU la traslada al Claustro. Como reconoce VICENTE BLANCO, D. J., «El Claustro de la universidad. Entre el democratismo y el riesgo de inoperancia. El caso de la Universidad de Valladolid». En Luis E. Delgado del Rincón (dir.) y Felipe Rama Cerbán (coord.), *Los límites orgánicos internos a la autonomía universitaria en las universidades públicas*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2023, págs. 148 y 150, es una competencia cuyo ejercicio no solo acentúa su potestad normativa (además de la estatuyente mediante la aprobación de los Estatutos), sino que augura un incremento notable del trabajo de los claustales.

⁵² Cfr. GARCÍA MUÑOZ, J. y ARIAS RODRÍGUEZ, A., «Gobernanza de las universidades...», *ob. cit.*, pág. 132; HORGUÉ BAENA, C., «Del gobierno de las universidades...», *ob. cit.*, pág. 173; y MATIA PORTILLA, F. J., «La libertad de cátedra como límite...», *ob. cit.*, págs. 5 y 76, quien advierte también del condicionamiento que ello puede tener para la libertad de cátedra (y de expresión) de los docentes que sean miembros del Claustro y de los riesgos de una ideologización de las universidades públicas. No obstante, ha de constatar que existía ya una práctica por la que se llevaban al Claustro, en ruegos y preguntas, confundiendo su papel, cuestiones de interés social y político como el matrimonio entre personas del mismo sexo o las reivindicaciones LGTB. *Vid.* VICENTE BLANCO, D. J., «El Claustro de la universidad...», *ob. cit.*, pág. 144.



El Claustro, como órgano de representación y participación general de la universidad, se configura sobre la base del principio democrático y la representación proporcional de cada uno de los sectores que integran la comunidad universitaria (profesorado, estudiantado y personal técnico de gestión). Para garantizar esa representación democrática y proporcional y lograr una homogeneidad institucional, el art. 46.3 LOSU fija unos requisitos sobre la composición del Claustro que los Estatutos tienen que recoger en su articulado.

1.^a) Son miembros natos del órgano «el Rector o Rectora, que lo presidirá, el Secretario o Secretaria General y el o la Gerente». No parece coherente, como indica el profesor Gavara, que el Rector sea miembro nato y que lo presida, realizando la convocatoria de las sesiones y dirigiendo los debates, con posibilidades de controlar el funcionamiento interno del órgano. Situación paradójica que, en ocasiones, puede dificultar la función de control del Claustro sobre el propio Rector⁵³.

2.^a) La representación del «personal de los cuerpos docentes universitarios funcionarios y Profesoras y Profesores Permanentes Laborales» será «del 51 por ciento de los miembros del Claustro». Asimismo, han de garantizarse unos porcentajes de representación (sin concretar) de otros grupos de profesores como el «personal docente e investigador no permanente, personal investigador no permanente, profesorado asociado» y de otros colectivos, «estudiantado y personal técnico, de gestión y de administración y servicios». En el caso del estudiantado, la norma precisa que el porcentaje de representación ha de ser como mínimo «del 25 por ciento». Según puede constatarse, el Claustro es un órgano de representación por sectores en el que el cuerpo electoral de cada sector elige a sus representantes. A diferencia de la LOU, la LOSU fija adecuadamente un porcentaje mínimo de representantes de los colectivos de profesores con vinculación permanente (51%) y de estudiantes (25%); pero no para el personal técnico de gestión ni para los profesores no permanentes. Al igual que en la LOU, el grupo del profesorado permanente (funcionarios y laborales) sigue siendo mayoritario. Relativamente alto es el porcentaje mínimo fijado legalmente para el estudiantado, el 25%⁵⁴. Aun así, se deja un cierto margen a los Estatutos para concretar el alcance definitivo de la representación en el Claustro de cada sector de la comunidad universita-

⁵³ GAVARA DE CARA, J. C., «El sistema electoral del Rector y sus relaciones...», *ob. cit.*, pág. 69.

⁵⁴ En relación con este colectivo, la STC 217/1992, de 1 de diciembre, FJ 6, manifestó que el establecimiento de «un sistema electoral diferenciado para la elección de los representantes de un sector de miembros de la Universidad con características tan específicas como es el de los estudiantes, en nada se opone ni al principio de igualdad de acceso a los cargos y funciones públicas, ni a ningún otro precepto constitucional» (se invocaba la lesión de los arts. 14 y 23.2 CE). De igual modo, la opción de «aplicar a esa elección una fórmula mayoritaria con voto por listas tampoco contradice ninguna previsión constitucional, incluido el principio del pluralismo que proclama el art. 1.1 CE».



ria y de su sistema de elección. El establecimiento en la LOSU de estos criterios y porcentajes garantiza una mínima homogeneidad institucional y reduce la disparidad estatutaria en su regulación.

3.^a) Según se ha dicho *supra*, son aplicables también las disposiciones generales sobre la representación y participación en los órganos colegiados contenidas en el art. 44.4 y .5 LOSU: a) que «la elección de las y los representantes de los distintos sectores de la comunidad universitaria en el Claustro (...) se realizará mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto; b) que «las normas electorales aplicables (...) deberán garantizar (...) el principio de composición equilibrada, entre mujeres y hombres».

C. EL CONSEJO DE GOBIERNO

El Consejo de Gobierno es el máximo órgano de gobierno y decisión de la universidad, tal y como lo define el art. 46.1 LOSU y se deduce de algunas de las principales funciones que le atribuye el apartado 2.º de dicho precepto: fijar las políticas de la universidad y aprobar sus planes estratégicos, la oferta y programación docente y la relación de puestos de trabajo del personal docente y del personal técnico, de gestión y de administración y servicios. De ahí que, en acertadas palabras de Gavara, estamos ante «el órgano más complejo y extraño, ya que es órgano decisorio, de representación y de control ordinario de la Universidad, ejerciendo dichas funciones al mismo tiempo⁵⁵».

A diferencia del art. 15.1 LOU, que regulaba las funciones del Consejo de Gobierno de modo escueto, genérico e inconcreto, dejando un amplio margen de actuación a las universidades, el art. 46.2 LOSU establece un listado exhaustivo de competencias en quince apartados. Aunque esta enumeración reduce considerablemente la autonomía de las universidades, al menos respecto de la reconocida en la LOU, su limitación no es total, pues el apartado ñ) introduce una cláusula abierta de atribución competencial, en virtud de la cual el Consejo de Gobierno podrá «desarrollar cualquier otra función de gobierno de la universidad que establezcan sus Estatutos⁵⁶».

⁵⁵ GAVARA DE CARA, J. C., «El sistema electoral del Rector y sus relaciones...», *ob. cit.*, pág. 71.

⁵⁶ El listado de competencias que recoge el art. 46.2 LOSU es muy similar al establecido en los Estatutos de las universidades, con algunas novedades. *Cfr.* VIDAL FUEYO, M.^a C., «El Consejo de Gobierno de la universidad». En Luis E. Delgado del Rincón (dir.) y Felipe Rama Cerbán (coord.), *Los límites orgánicos internos a la autonomía universitaria en las universidades públicas*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2023, págs. 115 y 123.



Por lo que se refiere a la composición de esta institución básica y colegiada, el art. 46.3 LOSU continúa otorgando una amplia autonomía a las universidades, pues deja a la regulación estatutaria el número de miembros que lo integran (sin fijar un máximo, como hacía la LOU, en cincuenta), la duración del mandato y el procedimiento para la designación de los representantes de todos los sectores universitarios. Ahora bien, para garantizar una cierta homogeneidad institucional y una representación democrática y proporcional de todas las estructuras y colectivos universitarios, el art. 46.3 LOSU impone algunas condiciones y criterios sobre su composición, que los Estatutos tienen que cumplir.

1.^a) Serán miembros natos del Consejo de Gobierno «el Rector o Rectora, que lo presidirá, el Secretario o Secretaria General y el o la Gerente».

2.^a) Ha de asegurarse la representación «de las estructuras que conforman la universidad» y de los sectores que la integran: «personal docente e investigador», «estudiantado» y «personal técnico, de gestión y de administración y servicios», así como también «del Consejo Social», como órgano de participación de la sociedad en la universidad. En relación con las estructuras, dice la norma que, si la universidad cuenta con varios campus en distintas localidades, «se procurará la representación de estos en el Consejo de Gobierno». Se deja, por tanto, libertad a las universidades para decidir en los Estatutos si los campus tienen representantes o no en el Consejo de Gobierno y cómo se designan, al igual que el número de Decanos de Facultades y Directores de Escuelas y/o Departamentos y el sistema de su elección, si se ha optado por la creación de estos órganos.

3.^a) «Los representantes del personal [docente y técnico] y del estudiantado serán elegidos por el Claustro». Para los del Consejo Social, la Ley no dice nada sobre el sistema de elección. Tampoco fija el número de miembros del Consejo Social que tendrán asiento en el Consejo de Gobierno [arts. 46.3 y 47.2.k) LOSU], a diferencia del art. 15.2 LOU que, tras la reforma de la Ley Orgánica 4/2007, establecía un máximo de tres no pertenecientes a la comunidad universitaria (si los Estatutos optaban por incluir en el Consejo de Gobierno a representantes del Consejo Social). Algunas leyes autonómicas, como el art. 7 de la Ley 12/2002, de 18 de diciembre, de los Consejos Sociales de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid, atribuyen el nombramiento de los miembros del Consejo Social en el Consejo de Gobierno al propio Consejo Social; otras no dicen nada, como la Ley 3/2003, de 28 de marzo, de Universidades de Castilla y León; o se remiten a lo que establezcan los Estatutos. Algunos Estatutos como los de la Universidad de Valladolid (art. 82.2) se remiten, a su vez, a una normativa específica aprobada por el Consejo de Gobierno para la designación de sus miembros electivos.



4.^a) En la representación del personal docente e investigador, ha de garantizarse «una mayoría de personal de los cuerpos docentes universitarios y Profesorado Permanente Laboral» y «la presencia de las demás figuras docentes no permanentes, del personal investigador no permanente y del profesorado asociado». Asimismo, los representantes del estudiantado han de ser «un mínimo del 10 por ciento del Consejo de Gobierno» y los del personal técnico de gestión otro «mínimo del 10 por ciento». Además, «un tercio de los miembros del Consejo de Gobierno será elegido por el Rector o Rectora, incluyendo en ese cupo los miembros natos» y los Vicerrectores (cuya presencia en el órgano, a diferencia de lo que establecía la LOU, ya no es obligatoria). Aunque se restrinja el amplio margen de actuación de las universidades en sus Estatutos, es un acierto de la LOSU fijar un porcentaje mínimo de representantes de los diferentes sectores de la comunidad universitaria⁵⁷. También lo es limitar a un tercio el número de miembros que puede designar el Rector, incluyéndose en él los natos. Se evita, de este modo, que dicha autoridad pueda nombrar libremente a un número desproporcionado de miembros⁵⁸, para asegurarse el mayor apoyo posible en las decisiones que adopte el Consejo de Gobierno sobre los asuntos presentados. Algunos de estos pueden ser de interés prioritario y relevante para el Rector, por haberlos incluido como propuestas en su programa electoral.

5.^a) Según se ha reiterado, como órgano colegiado que es, ha de aplicársele la regla general del art. 44.5 LOSU sobre el «principio de composición equilibrada, entre mujeres y hombres».

La introducción en la LOSU de estos criterios y condiciones sobre la composición del Consejo de Gobierno asegurará una mínima homogeneidad institucional y reducirá la disparidad estatutaria en su regulación, particularmente en lo que se refiere al número de representantes de los sectores de la comunidad universitaria y al de los designados libremente por el Rector. Aun así, sigue siendo amplia la autonomía de las universidades para la conformación del principal órgano de gobierno de la universidad.

⁵⁷ Autores como GARCÍA MUÑOZ, J. y ARIAS RODRÍGUEZ, A., «Gobernanza de las universidades...», *ob. cit.*, págs. 136-137, además de advertir el debate que la fijación definitiva de porcentajes generará entre los diferentes colectivos para ganar representatividad en defensa de sus intereses, consideran que habría que cuidar la proporción de pesos que se atribuya al colectivo estudiantil, «cuyo paso por la universidad es fugaz y su conocimiento de cuestiones institucionales puede ser limitado o sesgado».

⁵⁸ Como sucede en los Estatutos de la Universidad de Valladolid, que atribuyen al Rector la potestad de nombrar, además de a los Vicerrectores, hasta un total de quince miembros «adicionales» «si fuera necesario» (art. 81.1.c). Hecho que, como opina con acierto VIDAL FUEYO, M.^º C., «El Consejo de Gobierno...», *ob. cit.*, págs. 116 y 117, sobrepasa el margen de libertad de configuración estatutaria previsto en el art. 15 de la LOU.



D) EL CONSEJO SOCIAL

Es el órgano colegiado, básico y obligatorio, sobre el que la universidad apenas interviene en su configuración, en el que su capacidad para decidir sobre aspectos fundamentales como su composición y funciones es muy limitada, prácticamente nula. Son, por tanto, las legislaciones básica estatal y autonómicas de desarrollo las que van a regular la institución, dejando un espacio mínimo a los Estatutos que, por regla general, reproducen miméticamente lo previsto en aquellas. Esta singularidad se debe a la naturaleza del Consejo Social, que se define, desde su creación por la LRU, como el órgano de participación de la sociedad en la universidad, atribuyéndole funciones relevantes como la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la universidad, así como el control de sus actividades económicas y del rendimiento de sus servicios⁵⁹. El art. 47 LOSU, además de definirlo como «el órgano de participación y representación de la sociedad», lo concibe como un «espacio de colaboración y rendición de cuentas en el que se interrelacionan con la universidad las instituciones, las organizaciones sociales y el tejido productivo» (apartado 1.º). Dicho precepto establece una amplia lista de sus «funciones esenciales», aunque no cerrada, ya que admite la posibilidad de ejercer «otras (...) que la ley de la Comunidad Autónoma determine» (apartado 2.º). La norma, finalmente, fija unos criterios mínimos y básicos sobre su composición, cuya regulación remite también a la ley de la Comunidad Autónoma, que ha de garantizar «la presencia de personas propuestas por los diferentes sectores representativos de la vida económica, social y cultural del entorno» y de unos miembros natos de órganos universitarios y de representantes de colectivos de la comunidad universitaria (apartado 3.º).

En relación con las funciones⁶⁰, el art. 47.2.m) LOSU, según hemos dicho, otorga al legislador autonómico y no a las universidades la competencia de atribuir a los Consejos Sociales otras funciones. Aunque esta

⁵⁹ De ahí que inicialmente se criticase la visión que pudiera tenerse del órgano como instrumento de control político o como mero *controller* financiero de la actividad de la universidad; confusión que podía deberse a su composición. Cfr. GARCÍA MUÑOZ, J. y ARIAS RODRÍGUEZ, A., «Gobernanza de las universidades...», *ob. cit.*, pág. 137.

⁶⁰ Algunas de las cuales son similares a las mencionadas genéricamente en el art. 14.2 LOU, aunque la LOSU enumera funciones nuevas y matiza o hace algún añadido respecto de otras ya previstas en la LOU. En relación con las funciones de los Consejos Sociales y su sistematización, teniendo en cuenta que unas son decisorias, otras consultivas y otras de impulso de propuestas cuya decisión corresponde a otros órganos, Cfr. DELGADO DEL RINCÓN, L. E., «El Consejo Social como órgano de participación de la sociedad en la universidad y de supervisión (limitada) de la actividad económica». En Luis E. Delgado del Rincón (dir.) y Felipe Rama Cerbán (coord.), *Los límites orgánicos internos a la autonomía universitaria en las universidades públicas*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2023, págs. 167-179 y la bibliografía citada.



cláusula competencial no estaba contemplada en la LOU, la mayoría de las leyes autonómicas reguladoras de los Consejos Sociales han ido asignando a estos órganos funciones nuevas. Incluso alguna de ellas, como la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña, ha introducido su propia cláusula de atribución competencial con remisión a los Estatutos, al establecer en su art. 91 que, «además de las funciones atribuidas por la presente Ley, corresponde al Consejo Social cualquier otra función que le sea atribuida por los Estatutos u otra normativa interna de la universidad». Sin embargo, según hemos anticipado, los Estatutos de las universidades reiteran las funciones que tanto la legislación estatal como la autonómica asignan a los Consejos Sociales⁶¹. Aun así, ha de concluirse también que las leyes autonómicas y los Estatutos universitarios han de adaptar su contenido a lo previsto en la LOSU, particularmente en lo relativo a las nuevas funciones y a las matizaciones o añadidos que introducidos para otras.

En lo que respecta a la composición, el art. 47.3 LOSU remite su regulación a las leyes de las Comunidades Autónomas, al igual que el estatuto de sus miembros, la duración de su mandato y el procedimiento de su designación por parte de la Asamblea Legislativa⁶². Las universidades solamente podrán ser oídas en la regulación de los dos últimos aspectos. Ahora bien, el legislador básico impone al autonómico algunos criterios que necesariamente han de respetarse. Así, en relación con los miembros de la comunidad universitaria que forman parte del Consejo Social, el art. 47.3 LOSU (al igual que el anterior art. 14.3 LOU) establece que serán seis: tres natos, «el Rector o Rectora, el o la Gerente, el Secretario o Secretaria General», y otros tres representantes de diferentes colectivos universitarios: uno del personal docente e investigador, otro del personal técnico, de gestión y de administración y servicios, designados ambos por el Consejo de Gobierno de entre sus miembros; y un tercero del Consejo de Estudiantes, elegido por el propio Consejo, «todos ellos con voz y voto». Hasta ahora, la legislación autonómica, respetando los criterios básicos fijados en la LOU, ha regulado de forma diversa el número de vocales, el

⁶¹ *Ibidem*, págs. 185-186.

⁶² La designación por los parlamentos autonómicos de las personas propuestas por los diferentes sectores representativos de la vida económica, social y cultural del entorno, aunque sea con audiencia de las universidades, ha sido criticada por los riesgos de politización del órgano y porque pueden quedar fuera de los Consejos Sociales sectores sociales de interés para estas instituciones, como los vocales elegidos por los sindicatos u organizaciones empresariales. Cfr. ABRIL ABADÍN, A., «Nueva ley universitaria: en dirección contraria a Europa y al futuro», *The Objective*, 5 de diciembre de 2022, disponible en: <<https://theobjective.com/espana/politica/2022-12-03/nueva-ley-universitaria/>>; y el Informe final de la OCDE (2022), *Mejorar la transferencia de conocimiento y la colaboración entre ciencia y empresa en España*, pág. 264, disponible en: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/106beefc-es.pdf?expires=1673355357&id=id&accname=guest&checksum=52114A-6DEEA3B6368CAEF41BA478F20E>>



tipo de personalidades y las instituciones que los designan. No obstante, en todas las leyes autonómicas los miembros del Consejo Social que proceden de fuera de la comunidad universitaria superan en el doble o triple a los de extracción universitaria⁶³. Tras la aprobación de la LOSU, las leyes autonómicas reguladoras de los Consejos Sociales tendrán que adecuarse a lo previsto en la ley estatal para la designación de sus miembros por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

E) EL RECTOR

La LOSU introduce algunas novedades en la regulación de la máxima autoridad académica que limitan la autonomía que tenían las universidades en la LOU. Esta limitación puede apreciarse particularmente en el sistema de elección. El art. 20 LOU, tras la reforma de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, establecía dos sistemas de elección, dejando libertad a cada universidad para optar en sus Estatutos por uno de ellos⁶⁴. En ambos participaba la comunidad universitaria. En el primero, de modo indirecto a través del Claustro (apartado 2.º). En el segundo, de forma directa por sufragio universal, con el voto ponderado (no igual) para los distintos sectores de la comunidad universitaria, correspondiendo un coeficiente de ponderación mayor al colectivo de los profesores doctores

⁶³ Vid. DELGADO DEL RINCÓN, L E., «El Consejo Social como órgano...», *ob. cit.*, págs. 179-181. Las SSTC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 9, y 131/2013, de 5 de junio, FJ 8.a), ya reconocieron que la representación minoritaria que en la composición del Consejo Social «corresponde a la comunidad universitaria que queda por ello subordinada a la representación social impide que se atribuyan al Consejo Social decisiones propias de la autonomía universitaria. Porque, obviamente, si las funciones que se atribuyen al Consejo Social responden a su finalidad específica de ser el órgano de participación de la sociedad en las Universidades y no afectan al contenido esencial de la autonomía de estas, la participación minoritaria de la comunidad universitaria no lesionará su autonomía. Pero si, pese a esa representación minoritaria, se atribuyen al Consejo Social funciones estrictamente académicas, entonces sí resultaría vulnerado el art. 27.10 de la Constitución». De acuerdo con esta interpretación y con no otorgar a los Consejos Sociales «una función directiva en la universidad para que sea de este modo la representación social no solo la que controle a la universidad y colabore con ella, sino la que la dirija efectivamente en aras a una mayor efectividad», *vid. CÁMARA VILLAR, G.*, «La autonomía universitaria en España...», *ob. cit.*, pág. 88.

⁶⁴ En el Preámbulo de la Ley Orgánica 4/2007 se establecía que la flexibilización del sistema de elección del Rector era una medida que potenciaba la autonomía universitaria respecto del sistema adoptado por la LOU, en su redacción inicial de 2001, que era único, el de elección directa por la comunidad universitaria por sufragio universal. Este único modelo, de corte presidencialista había sido criticado por la doctrina por su orientación personalista, por las «dependencias clientelares» del Rector, representadas en el Claustro y por no posibilitar la opción por otro sistema. *Cfr. CÁMARA VILLAR, G.*, «La autonomía universitaria en España...», *ob. cit.*, pág. 86; GAVARA DE CARA, J. C., «El sistema electoral del Rector y sus relaciones...», *ob. cit.*, págs. 58-62; y BIGLINO CAMPOS, P., «La forma de gobierno de las universidades». En Luis E. Delgado del Rincón (dir.) y Felipe Rama Cerbán (coord.), *Los límites orgánicos internos a la autonomía universitaria en las universidades públicas*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2023, págs. 35-36.



con vinculación permanente a la universidad (apartado 3.º). En los dos sistemas se preveía una elección a doble vuelta, de tal modo que, si ninguno de los candidatos obtuviera en la primera votación más de la mitad de los votos, se iba a una segunda a la que solo concurrían los dos candidatos con mayor número de votos o apoyos en la primera, siendo elegido Rector el que alcanzara más votos o mayoría simple, aplicadas las ponderaciones previstas (apartados 2.º y 3.º). Asimismo, quedaba a la regulación de los Estatutos el procedimiento de elección, la duración del mandato y los supuestos de sustitución del Rector.

Con la LOSU se restringe la libertad de actuación de las universidades en el modelo de elección del Rector, al volver al sistema único de elección directa por sufragio universal y voto ponderado de los miembros de la comunidad universitaria (art. 51.2 LOSU⁶⁵). Se deja, por tanto, a la autonomía universitaria, según lo que determinen los Estatutos, el procedimiento de elección y la fijación de los porcentajes de ponderación de cada sector, asegurando que la representación del personal docente (funcionarios y profesores permanentes laborales) no sea inferior al cincuenta y uno por ciento. Otro de los pocos ámbitos que quedan a la libertad decisoria de las universidades es el de los requisitos necesarios para ser candidato a Rector. El art. 51.1 LOSU, a diferencia del art. 20.2 LOU, que imponía la condición de ser Catedrático de Universidad en activo, exige ahora la de «ser personal docente e investigador permanente doctor a tiempo completo», concretándose en los Estatutos «los méritos de investigación, docencia y experiencia de gestión universitaria» que deben reunir los candidatos. Si bien, según precisa la norma, dichos méritos «deberán garantizar una alta capacidad investigadora, una acreditada trayectoria docente, así como una suficiente experiencia de gestión universitaria en algún cargo unipersonal». Por lo tanto, podría ser candidato a Rector un Profesor permanente laboral que reúna los sexenios y quinquenios fijados estatutariamente y que haya desempeñado, por ejemplo, el cargo de Decano o de Director de Departamento. Como afirman elocuentemente García Muñoz y Arias Rodríguez, se trata de un cargo al que se ha de «venir enseñado», es decir, con experiencia en el gobierno de la universidad, ya que para manejar «el timón de un barco» y «marcar el rumbo de navegación, sortear obstáculos, administrar recursos y conseguir objetivos» se necesita «ejecutividad, dirección y capacidad⁶⁶».

⁶⁵ Sistema único de elección del Rector que redefine «a la baja» el ámbito de la autonomía universitaria, en palabras de GUERRERO VÁZQUEZ, P., «Rector y equipo rectoral». En Luis E. Delgado del Rincón (dir.) y Felipe Rama Cerbán (coord.), *Los límites orgánicos internos a la autonomía universitaria en las universidades públicas*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2023, pág. 92.

⁶⁶ GARCÍA MUÑOZ, J. y ARIAS RODRÍGUEZ, A., «Gobernanza de las universidades...», *ob. cit.*, págs. 148 y 152.



Conforme a lo que se ha dicho, la LOSU limita también el mandato del Rector (y de todos los titulares de órganos unipersonales electos) a un periodo máximo de «seis años improrrogables y no renovables» (art. 51.2 LOSU, en relación con el art. 44.3 LOSU). A diferencia del art. 20.2 LOU, que dejaba en manos de las universidades, a través de los Estatutos, la determinación de la duración del mandato⁶⁷. Al igual que hacía el art. 20.2 LOU, el art. 50.3 LOSU remite a los Estatutos la fijación de los mecanismos de sustitución temporal del Rector.

En relación con las funciones del Rector, tanto la LOU como la LOSU regulan de forma similar las competencias de la máxima autoridad académica, al menos las que con carácter genérico le atribuyen el art. 50.1 LOSU (y antes, el art. 20.1 LOU). Se trata de las funciones de representación, dirección, gobierno y gestión de la universidad. El legislador, en el art. 50.2 LOSU, hace un esfuerzo por concretar algunas de esas funciones, aunque siguen formulándose todavía de forma ambigua: «ejercer la dirección global de la universidad»; «coordinar las actividades y políticas del Equipo de Gobierno»; «impulsar los ejes principales de la política universitaria»; «definir las directrices fundamentales de la planificación estratégica»; «desarrollar las líneas de actuación aprobadas por los órganos colegiados y ejecutar sus acuerdos»; nombrar y cesar a los miembros del Equipo de Gobierno, a personal eventual y a representantes de la universidad en diversos órganos e instituciones. El art. 50.1 LOSU, al igual que el art. 20.1 LOU, contiene una cláusula residual de asignación de competencias, al conferirle «cuantas competencias no sean expresamente atribuidas a otros órganos de la universidad». Esta cláusula operaba claramente a favor del Rector en la LOU, al poder asumir aquellas funciones que no se asignaban legal ni estatutariamente a otros órganos universitarios. Sin embargo, con la LOSU, la operatividad de esta cláusula es menor, al enumerar expresamente algunas competencias del Rector y con algo más de precisión las de otros órganos, como el Claustro (art. 45 LOSU), el Consejo de Gobierno (art. 46 LOSU) y el Consejo Social (art. 47 LOSU).

El art. 50.1 LOSU introduce también como novedad la creación obligatoria de un órgano de apoyo al Rector, el Equipo de Gobierno, que estará presidido por el Rector e integrado «por los Vicerrectores y Vicerrectoras, el o la Gerente y el Secretario o la Secretaria General, así como por cualquier otro miembro que establezcan los Estatutos». La Ley establece una composición mínima del órgano, que podía ampliarse estatutariamente a otros miembros. Se reduce la autonomía universitaria respecto de lo pre-

⁶⁷ Si bien, numerosos Estatutos limitaban el número de mandatos a dos consecutivos para la mayoría de los órganos unipersonales electos. Cfr. GUERRERO VÁZQUEZ, P., «Rector y equipo rectoral...», *ob. cit.*, pág. 95 y ss.



visto en la LOU, que no contemplaba este órgano en su estructura orgánica desde la reforma de 2007⁶⁸. Se dejaba, por tanto, libertad a las universidades para crearlo o no. No obstante, la mayoría de los Estatutos de las universidades incluían en su estructura un órgano similar de auxilio del Rector, bajo las denominaciones de Equipo Rectoral o Consejo de Dirección.

IV. Recapitulación final

El derecho a la autonomía universitaria es un derecho fundamental de configuración legal cuya titularidad corresponde a las universidades como personas jurídicas. Las sucesivas leyes orgánicas en materia de universidades no solo han delimitado el impreciso contenido constitucional de este derecho, sino que también lo han limitado para tutelar otros derechos fundamentales. De todas las leyes universitarias, la LOSU es la que ha regulado de modo más amplio el contenido de la autonomía universitaria. En su art. 3 enumera algunos de los elementos esenciales que comprende, como las potestades normativa, de autoorganización, académica, de selección de personal y financiera.

La legislación orgánica universitaria no solo ha delimitado y limitado el derecho a la autonomía universitaria, sino que también ha participado en el complejo sistema de distribución de competencias en la materia de educación universitaria. En él intervienen, a veces en un difícil equilibrio, el Estado y las Comunidades Autónomas. A las competencias de estas entidades hay que añadir también las derivadas de la autonomía universitaria.

Tradicionalmente, la intervención del Estado, basada directamente en los títulos competenciales de los arts. 149.1.1 y 149.1.30 CE e, indirectamente, en los de los arts. 149.1.15 y 149.1.18, ha reducido la capacidad de actuación de las Comunidades Autónomas y de las universidades. La legislación básica estatal sobre universidades (LRU y LOU) ha operado más como una legislación de máximos que de mínimos, al regular de forma detallada cuestiones nucleares de la autonomía universitaria como las de profesorado, planes de estudio o la estructura orgánica de las universidades. Con las reformas de los Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas asumen y amplían competencias en materia de universidades, elaborando leyes autonómicas que incidirán también sobre algunos de los elementos de la autonomía universitaria. La aprobación

⁶⁸ Aunque el art. 20.4 LOU, en su redacción inicial de 2001, sí lo establecía: «el Rector, para el desarrollo de las competencias que le atribuye el apartado 1.º de este artículo, será asistido por un Consejo de Dirección en el que estarán presentes los Vicerrectores, el Secretario General y el Gerente».



de la LOSU ha introducido algunas novedades importantes en la materia exigiendo la adecuación de las leyes autonómicas y de los Estatutos a su contenido.

En lo que concierne a la autonomía estatutaria, la LOSU otorga a las universidades públicas la facultad de elaborar sus Estatutos y normas de régimen interno. Esta potestad está sujeta al cumplimiento de determinados requisitos formales y materiales establecidos en la legislación estatal y autonómica. Desde el punto de vista formal, los Estatutos han de aprobarse por el Claustro, previo control de su legalidad por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma. Régimen de autorización que no se adecua bien a la estructura de un derecho fundamental. En cuanto a los requisitos materiales, las universidades concretan en los Estatutos el contenido de la autonomía universitaria, de acuerdo con el mínimo obligatorio establecido en la LOSU y leyes autonómicas, que dejan a las universidades un cierto margen de actuación.

Por lo que se refiere a la autonomía organizativa, el legislador básico estatal ha regulado de modo detallado la estructura institucional de las universidades públicas, limitando, por tanto, su capacidad de autoorganización y funcionamiento. Aun así, la LOSU es la Ley que les otorga una mayor flexibilidad para definir en sus Estatutos algunas de las instituciones que las integran. La LOSU establece un marco institucional básico y obligatorio con el fin de simplificar, unificar y homogeneizar la estructura de las universidades públicas, evitando una organización diversa y heterogénea. Impone unos órganos colegiados y unipersonales para todas las universidades y unas reglas generales que rigen su funcionamiento. Entre ellas, la elección de los representantes de los distintos sectores de la comunidad universitaria en los órganos colegiados por sufragio universal (fijando, incluso, unos porcentajes mínimos) y la limitación del periodo de mandato a seis años improrrogables para los titulares de los órganos unipersonales. Además de los órganos de gobierno, la LOSU implanta obligatoriamente unas unidades básicas que, en la práctica, ya venían recogidas en los Estatutos de las universidades (defensorías, unidades de igualdad, servicios de orientación profesional...).

Una de las novedades más polémicas de la LOSU, aunque supone un aumento de la autonomía organizativa de las universidades públicas, es la facultad de estas para crear o no órganos, que antes eran básicos y necesarios, como las Facultades, Escuelas y Departamentos. Ahora bien, si la universidad opta por no crearlos, existe el riesgo de que sus funciones puedan ser asumidas por órganos dependientes del Rectorado, dando lugar a un aumento del poder del Rector y a una reducción del sistema de contrapesos.

En relación con la máxima autoridad académica, la LOSU ha limitado la autonomía de las universidades en el sistema de su elección (directa



por sufragio universal y voto ponderado) y en la regulación de algunas de sus funciones. Respecto de los órganos colegiados del Claustro y del Consejo de Gobierno, creo que es acertada la posición adoptada por la LOSU de regular de modo más completo y preciso sus funciones y la fijación de unos porcentajes mínimos que aseguren la presencia y representación en ellos de los diferentes sectores de la comunidad universitaria. Aunque su regulación implique una reducción de la autonomía de las universidades públicas, se gana en uniformidad y homogeneidad institucional. No obstante, la autonomía universitaria queda asegurada en algunos aspectos como el número de miembros de las instituciones (no se fija un máximo) o la introducción de una cláusula abierta de atribución de competencial con remisión a los Estatutos. Por lo que se refiere al Consejo Social, es el órgano universitario sobre el que la universidad tiene muy limitada su capacidad normativa. La LOSU y, sobre todo, las legislaciones autonómicas, que han de adaptar su contenido al de aquella, regulan minuciosamente su composición y funciones, dejando un espacio mínimo a las universidades para su concreción en los Estatutos.

V. Bibliografía

- ABRIL ABADÍN, A.: «Nueva ley universitaria: en dirección contraria a Europa y al futuro», *The Objective*, 5 de diciembre de 2022, disponible en: <<https://theobjective.com/espana/politica/2022-12-03/nueva-ley-universitaria>>
- AGUDO ZAMORA, M. J.: «El contenido del derecho a la autonomía universitaria en la Ley Orgánica de Universidades», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 70, 2004.
- ARAGÓN REYES, M.: «Las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas sobre educación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013.
- BELLO PAREDES, S. J.: «Los centros universitarios como expresión de la autonomía universitaria». En Luis E. Delgado del Rincón (dir.) y Felipe Rama Cerbán (coord.), *Los límites orgánicos internos a la autonomía universitaria en las universidades públicas*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2023.
- BIGLINO CAMPOS, P.: «La forma de gobierno de las universidades». En Luis E. Delgado del Rincón (dir.) y Felipe Rama Cerbán (coord.), *Los límites orgánicos internos a la autonomía universitaria en las universidades públicas*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2023.
- CÁMARA VILLAR, G.: «Educación y enseñanza». En Balaguer Callejón, Francisco (dir.), y Ortega, Luis; Cámara Villar, Gregorio; Montilla, José A. (coords.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007.



- CÁMARA VILLAR, G.: «La autonomía universitaria en España hoy, entre el mito y la realidad», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 44, 2012.
- CÁMARA VILLAR, G.: «Universidades». En Balaguer Callejón, Francisco (dir.), y Ortega, Luis; Cámara Villar, Gregorio; Montilla, José A. (coords.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007
- CAPILLA VIDAL, G.: «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*, 21 de octubre de 2020, disponible en: <<https://eapc-rmdp.blog.gencat.cat/2020/10/21/el-controvertit-caracter-d-administracio-publica-de-les-universitats-publicues-de-resultes-de-les-regulacions-a-les-lleis-de-procediment-administratiu-i-regim-juridic-del-sec/>>
- CAPODIFERRO CUBERO, D.: «La configuración legal de la autonomía universitaria en el ordenamiento español». En Gavara de Cara, Juan Carlos (dir.): *La autonomía universitaria: un reconocimiento constitucional entre la aplicación práctica y la configuración legislativa*, Bosch, Barcelona, 2018.
- CARLÓN RUIZ, M.: «La autonomía universitaria en el cumplimiento de las funciones de las universidades en el marco de la nueva Ley Orgánica del Sistema Universitario». En Horgué Baena, Concepción (Dir.): *La nueva ordenación de las universidades. Estudios sobre la Ley Orgánica 2/2023 del sistema universitario*, Iustel, Madrid, 2023.
- CHAVES, J. R.: «La sana crítica de la Ley Orgánica del Sistema Universitario», *Blog de la Justicia.com*, 25/09/2023, disponible en: <<https://delajusticia.com/2023/09/25/la-sana-critica-de-la-ley-organica-del-sistema-universitario-congreso-de-toledo2023/>>
- DELGADO DEL RINCÓN, L. E.: «El Consejo Social como órgano de participación de la sociedad en la universidad y de supervisión (limitada) de la actividad económica». En Luis E. Delgado del Rincón (dir.) y Felipe Rama Cebán (coord.), *Los límites orgánicos internos a la autonomía universitaria en las universidades públicas*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2023.
- EMBED IRUJO, A.: «La autonomía universitaria y la autonomía de las Comunidades Autónomas», *Revista de Administración Pública*, núm. 146, 1998.
- EMBED IRUJO, A.: «Universidades y competitividad. (Premisas para un debate)», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, 2011.
- EMBED IRUJO, A.: *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI. Consideraciones jurídicas*, Tecnos, Madrid, 2000.
- GALÁN VIOQUE, R.: «Los estatutos de las universidades públicas, una vez más, en la tesitura de su necesaria adaptación a la tercera ley de cabecera del sistema universitario español». En Horgué Baena, Concepción (Dir.): *La nueva ordenación de las universidades. Estudios sobre la Ley Orgánica 2/2023 del sistema universitario*, Iustel, Madrid, 2023.



- GALÁN, A, GONZÁLEZ-GALÁN, M.^a Á. y RODRÍGUEZ-PATRÓN, P.: «La evaluación del profesorado universitario en España. Sistema nacional y divergencias territoriales», *Revista de Educación*, núm. 366, 2014.
- GARCÍA MUÑOZ, J. y ARIAS RODRÍGUEZ, A.: «Régimen jurídico y estructura de las universidades públicas» y «Gobernanza de las universidades públicas». En Rivero Ortega, Ricardo (dir): *La reforma universitaria de 2023. Comentarios a la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema universitario*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023.
- GAVARA DE CARA, J. C.: «El sistema electoral del Rector y sus relaciones con los órganos de gobierno de la Universidad». En 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, J. C.: «La autonomía universitaria: en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional». En 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, J. C.: «La distribución de competencias en materia de Universidades en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la complejidad de su estructuración». En Juan Carlos Gavara de Cara (dir.). *El gobierno de la Universidad*, Bosch, Barcelona, 2018.
- GUERRERO VÁZQUEZ, P.: «Rector y equipo rectoral». En Luis E. Delgado del Rincón (dir.) y Felipe Rama Cerbán (coord.), *Los límites orgánicos internos a la autonomía universitaria en las universidades públicas*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2023.
- HORGUÉ BAENA, C., «Del gobierno de las universidades públicas». En Horgué Baena, Concepción (Dir.), *La nueva ordenación de las universidades. Estudios sobre la Ley Orgánica 2/2023 del sistema universitario*, Iustel, Madrid, 2023.
- INFORME FINAL DE LA OCDE (2022), *Mejorar la transferencia de conocimiento y la colaboración entre ciencia y empresa en España*, disponible en: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/106beefc-es.pdf?expires=1673355357&id=id&accname=guest&checksum=52114A6DEEA3B6368CAEF41BA478F20E>>
- LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F. de BORJA y JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, A.: *La autonomía de las Universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.
- MAGRO SERVET, V.: «Alcance competencial de las Comunidades Autónomas en materia universitaria», *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 27, 1999.
- MATIA PORTILLA, F. J.: «La libertad de cátedra como límite a la autonomía de las universidades públicas», *Revista de Derecho Político*, núm. 118, 2023.
- MATIA PORTILLA, F. J.: «Los límites de la autonomía de las universidades públicas», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 37, 2022.
- MORA RUIZ, M.: «La participación de las Comunidades Autónomas en la configuración del "nuevo" sistema universitario y su organización administrativa». En Horgué Baena, Concepción (Dir.): *La nueva ordenación de las*

- universidades. Estudios sobre la Ley Orgánica 2/2023 del sistema universitario*, Iustel, Madrid, 2023.
- NAVARRO RUIZ, J. C.: *Universidades, sistemas europeo, estatal y autonómico. Su articulación competencial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- NIETO, A.: «Autonomía política y autonomía universitaria», *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 5, 1979-1980.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A.: «Distribución de competencias y organización administrativa en materia de universidades». En Julio V. González García (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica de Universidades*, Civitas, Madrid, 2009.
- OCÓN GARCÍA, J.: «Los Departamentos universitarios», En Luis E. Delgado del Rincón (dir.) y Felipe Rama Cerbán (coord.), *Los límites orgánicos internos a la autonomía universitaria en las universidades públicas*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2023.
- OLIVER ARAUJO, J.: «Alcance y significado de la "autonomía universitaria" según la doctrina del Tribunal Constitucional», *Revista de Derecho Político*, núm. 33, 1991.
- RIVERO ORTEGA, R.: «Sentido y utilidad de las reformas universitarias»; «Exposición de motivos y Título preliminar»; «Funciones del sistema universitario y autonomía de las universidades». En Rivero Ortega, Ricardo (dir.): *La reforma universitaria de 2023. Comentarios a la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema universitario*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023.
- RUIZ-RICO, C.: «La distribución de competencias en materia de Universidades: problemática en torno a la educación universitaria». En Juan Carlos Gavara de Cara (dir.). *El gobierno de la Universidad*, Bosch, Barcelona, 2018.
- SOSA WAGNER, F.: *El mito de la autonomía universitaria*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007.
- TORRES MURO, I.: *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- VICENTE BLANCO, D. J.: «El Claustro de la universidad. Entre el democratismo y el riesgo de inoperancia. El caso de la Universidad de Valladolid». En Luis E. Delgado del Rincón (dir.) y Felipe Rama Cerbán (coord.), *Los límites orgánicos internos a la autonomía universitaria en las universidades públicas*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2023.
- VIDAL FUEYO, M.^a C.: «El Consejo de Gobierno de la universidad». En Luis E. Delgado del Rincón (dir.) y Felipe Rama Cerbán (coord.), *Los límites orgánicos internos a la autonomía universitaria en las universidades públicas*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2023.