

EL DESARROLLO NORMATIVO DE LA LOSU (ESTADO, COMUNIDADES AUTÓNOMAS, UNIVERSIDADES)

Juan Carlos Gavara de Cara

*Catedrático de Derecho Constitucional,
Universidad Autónoma de Barcelona*

SUMARIO: I. UN CONFLICTO A TRES BANDAS: EL DESARROLLO NORMATIVO DE LA MATERIA UNIVERSITARIA. – II. LA ACTUALIZACIÓN COMPETENCIAL DE LA MATERIA UNIVERSITARIA EN LA LOSU. – III. LA ESTRUCTURACIÓN NORMATIVA DE LAS COMPETENCIAS ESTATALES EN MATERIA DE UNIVERSIDADES. – IV. EL ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE UNIVERSIDADES. – V. LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS TRANSVERSALES DERIVADAS DEL EJERCICIO DE COMPETENCIAS NORMATIVAS ESTATALES: LA NEGOCIACIÓN POLÍTICA EN LA MATERIA UNIVERSITARIA. – VI. LAS COMPETENCIAS PROPIAS DE LAS UNIVERSIDADES: VI.1. El sentido de los Estatutos universitarios como concreción del alcance competencial universitario. – VI.2. El contenido de los Estatutos universitarios.

I. UN CONFLICTO A TRES BANDAS: EL DESARROLLO NORMATIVO DE LA MATERIA UNIVERSITARIA

En general, se mantiene una relación directa entre la LOSU y los Estatutos universitarios a efectos de articulación del contenido y desarrollo de la autonomía universitaria como derecho fundamental, pero en la práctica hay aspectos concretos que interrelacionan los Estatutos universitarios con la legislación autonómica en la materia a partir del momento en que la LOSU como normativa básica permite el desarrollo normativo autonómico mediante remisión de colaboración internormativa expresa, pero solo admisible sobre aquellas materias que no deben afectar directamente al contenido de la autonomía universitaria. En cualquier caso, las Comunidades Autónomas carecen de competencias en las materias que se integran en el ámbito material de la Ley orgánica por estar vinculada con la configuración legislativa del derecho a la autonomía universitaria o en la normativa que sea declarada como básica, incluso cuando se estructura con una remisión normativa al reglamento prevista en la LOSU.

Un eje central de la situación competencial actual es la cláusula residual que establece la competencia del Estado en todas aquellas materias que no se regulan expresamente en los Estatutos de Autonomía (art. 149.3 CE). Las palabras universidad y competencia en la materia no existían formalmente y no se preveían como intersección ni en la Constitución, ni en los Estatutos de Autonomía, ya que tan solo estaba prevista la autonomía universitaria como derecho fundamental, con la consecuencia, ante la ausencia de concreción expresa de la materia universitaria, de que proyectaba al menos originariamente una competencia exclusiva del Estado. En definitiva, la competencia en materia de universidades no es expresa, tan solo se regula constitucionalmente a través de la autonomía universitaria, por una parte, como derecho fundamental que se debe desarrollar por una ley orgánica elaborada por las Cortes Generales, y, por otra parte, tan solo se podía incidir por parte de las CCAA y de forma muy limitada e indirecta a través de la materia genérica de educación (art. 149.1.30 CE).

No obstante, los Estatutos de Autonomía de la última generación han regulado la competencia en materia universitaria para forzar un blindaje de competencias¹, en el sentido de recoger la evolución normativa de las

1 Por ejemplo, en relación con el art. 172.1 EAC, el Tribunal Constitucional en una interpretación conforme a la Constitución considera que dichas competencias son de naturaleza ejecutiva que no puede excluir la intervención de una regulación general del Estado (STC 31/2010 FJ 109, con remisión a su FJ 60). Vid. GALÁN VIOQUE,

bases normativas y la jurisprudencia constitucional de tres décadas e intentar proyectar sobre el futuro una ampliación de competencias y al mismo tiempo una limitación y una congelación de las bases normativas estatales en la materia. La ausencia, la dificultad e incluso la imposibilidad de reforma de la Constitución y la posibilidad y necesidad de la actualización en materia de distribución de competencias han forzado que sean los Estatutos de Autonomía los instrumentos de actualización normativa de las competencias, sobre todo para regular aquellas competencias que no estaban previstas expresamente ni en la norma constitucional, ni en la regulación originaria de los Estatutos de Autonomía. En esencia, se ha querido convertir las necesarias reformas constitucionales en materia de distribución de competencias para su actualización tal como operan en otros sistemas constitucionales como el alemán (aunque en este sistema la reforma de la constitución se utiliza para garantizar las competencias estatales, ya que la cláusula residual actúa a favor de los Länder, por lo que la Federación va actualizando sus competencias mediante reforma constitucional), por lo que se ha aceptado que sea la vía de los Estatutos de Autonomía la forma de ampliación de competencias autonómicas, pero con el uso indebido de intentar limitar la normativa básica estatal en las materias que incidan en competencias autonómicas sobre competencias ejecutivas y sobre desarrollo normativo autonómico.

Con esta reforma de los Estatutos ampliando competencias, se está intentando que la cláusula residual competencial a favor del Estado (art. 149.3 CE) pierda su funcionalidad sobre las materias expresamente no reguladas, sobre todo eliminando materialmente la posibilidad de que pueda ser aplicada en materia de universidades, de forma que las competencias universitarias autonómicas suelen recaer sobre aspectos propios de la cláusula residual, es decir, aspectos no expresamente regulados en la Constitución.

En principio, las competencias autonómicas en materia de universidades teóricamente son ejecutivas, pero la realidad no limita tanto, ya que la configuración de la autonomía universitaria es necesariamente regulada mediante ley orgánica, pero el resto de la LOSU es competencia básica del Estado, de modo que al permitir el desarrollo normativo autonómico de forma expresa como técnica de colaboración internormativa, se van realizando en el texto micro-delegaciones al margen del art. 150.2 CE a favor

Roberto: “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: *La nueva ordenación de las universidades: estudios sobre la Ley Orgánica 2/2023 del sistema universitario*. Iustel, Madrid, 2023, p. 205.

de todas las CCAA que sean competentes según su Estatuto de Autonomía expresamente en materia universitaria, pero también para el resto de las Comunidades Autónomas que utilizan los antiguos títulos competenciales genéricos de desarrollo normativo en materia de educación². La LOSU cuando actúa como normativa básica estatal se debería limitar a concretar y determinar dicho contenido básico, pero en realidad determina y especifica las competencias autonómicas y el alcance del ámbito material de desarrollo autonómico, es decir, más que una determinación de las bases en la materia de la que pueden hacer uso las CCAA, se determina y especifica el ámbito de actuación del desarrollo autonómico, como si fuera una especie de ley de delegación. En realidad, puede considerarse como innecesaria la reforma estatutaria de última generación en materia universitaria, porque las competencias genéricas en materia de educación permitían integrar todo el contenido de la competencia autonómica en materia universitaria, tanto en las anteriores leyes universitarias como en la LOSU.

De todos modos, es previsible un aumento de la conflictividad por una posible incidencia en los ámbitos ampliados de autonomía universitaria por la LOSU a favor de las universidades. En este sentido, se puede deducir la existencia de unas CCAA muy intervencionistas en materia universitaria y otras CCAA menos o nada intervencionistas, que incluso carecen de una legislación universitaria completa, lo que genera unas diferencias notables entre los distintos sistemas universitarios autonómicos. En cualquier caso, no resulta admisible que en unas CCAA se apliquen unas reglas generales establecidas directamente en la LOSU y poco intervencionistas y en otras CCAA se apliquen unas reglas propias mucho más intervencionistas que limitan a las universidades.

El federalismo cooperativo de carácter multinivel no suele funcionar en exceso en nuestro sistema, no hay cooperación global entre Estado y CCAA por la preferencia de algunas autonomías por el acuerdo bilateral y la frecuente imposición del Estado de sus propios criterios sin negociar con autonomías o mediante la elaboración de bases normativas legislativas en la materia universitaria. Sin embargo, es mucho mayor la cooperación del Estado con universidades o la CRUE (al menos mientras ha durado el Ministerio de Universidades) o de las CCAA con las Universidades de sus respectivos sistemas (aunque con notables diferencias cuando com-

2 Sobre el título competencial genérico en materia de educación y su evolución y vinculación con la financiación, vid. SÁENZ ROYO, Eva: “La financiación de la educación en el Estado Autonómico y su coherencia con la distribución de competencias educativas”. *Revista de Derecho Político* 111 (2021), pp. 45-76; en especial, pp. 51 y ss.

paramos los distintos sistemas universitarios autonómicos). En todo caso, común a Estado o CCAA es el deseo de imponer los criterios políticos propios a sus respectivos sistemas universitarios, con poco respeto al alcance e importancia de la autonomía universitaria, ya que el poder público tiende a no negociar, sino a actuar e imponer sus decisiones. La situación actual se entiende por estos parámetros, es decir, por la poca negociación y por no escuchar a los diversos agentes intervinientes, lo que se concreta en una congelación de universidades públicas y un creciente número de universidades privadas –la universidad es un buen negocio–, plantillas de funcionarios de CDU a punto de jubilarse por completo y sin un recambio previsto, exigencias cada vez superiores para acreditarse y realizar una carrera universitaria, acompañado de una desconfianza suprema hacia el profesorado universitario y numerosos actores o agentes secundarios del sistema universitario que se han convertido en principales.

II. LA ACTUALIZACIÓN COMPETENCIAL DE LA MATERIA UNIVERSITARIA EN LA LOSU

La LOSU, del mismo modo que la LOU (en sus diferentes versiones y modificaciones) tiene un papel central en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de universidades, ya que es la encargada de fijar el marco competencial, es decir, el alcance de las competencias estatales al constituir normativa básica (que incluso admite la colaboración internormativa con el reglamento estatal) y de determinar el marco de desarrollo de las competencias autonómicas, así como de concretar y especificar la configuración legislativa de la autonomía universitaria.

En esta materia, la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas es una cuestión complicada en nuestro sistema, ya que la Constitución en los art. 148 y 149 CE no había realizado, ni concretado una sola referencia a la Universidad como materia objeto de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas³. Este hecho per-

3 Vid. EMBID IRUJO, Antonio; “La autonomía universitaria y la autonomía de las Comunidades Autónomas”. *Revista de Administración Pública* 146 (1998), p. 15; PONS PARERA, Eva: *La autonomía universitaria*. Publicaciones de la Universidad. Barcelona, 2001, p. 313. En general sobre el sistema de distribución de competencias en materia universitaria, vid. GAVARA DE CARA, Juan Carlos: “La distribución de competencias en materia de universidades en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la complejidad de su estructuración”. En GAVARA DE CARA, Juan Carlos (ed.): *El Gobierno de la Universidad*. J.M. Bosch Editor. Barcelona, 2018, pp. 173-238; y DELGADO

mitía deducir que al menos originariamente, en virtud de la aplicación de la cláusula de cierre (art. 149.3 CE), existía una voluntad de que la mayor parte de las competencias en este ámbito material fueran ejercidas por el Estado. En esencia, llegar a esta conclusión, ayudaba el hecho de que esta materia se recondujo al desarrollo normativo del derecho fundamental a la autonomía universitaria y al ámbito de la educación, dando entrada a la competencia que se atribuía al Estado en los art. 149.1.1 y 149.1.30 CE, así como en otros títulos que podían concurrir en otras materias (art. 149.1.15 y 149.1.18 CE).

En virtud de estos títulos, los Estatutos de las Comunidades Autónomas vieron, desde el inicio, muy limitada su capacidad de intervención en materia universitaria, ya que la concepción de la autonomía universitaria como un derecho fundamental con la intervención del Estado mediante Ley Orgánica (art. 81 CE), reducía las competencias autonómicas a una mínima expresión hasta que se produjese el desarrollo competencial estatal. La desvalorización de las competencias autonómicas afectó inicialmente a cuestiones nucleares de la autonomía como el profesorado, planes de estudio o estructura departamental de las universidades y otras no tan esenciales, de forma que básicamente en el periodo de la LRU casi todas las competencias normativas se ejercían por el Estado⁴, aunque también se trataba de la primera ley que regulaba de forma global a las universidades.

Hasta que no se produjo un mayor desarrollo de las competencias estatales, unido al cambio de orientación con la LOU y sus sucesivas reformas y la última generación de reformas de los Estatutos de Autonomía, no se ha producido un cambio real de la distribución de competencias en materia universitaria con determinación del ámbito material autonómico, a pesar de la vaguedad con que se formulan las atribuciones competenciales en el texto constitucional⁵, paso a paso las competencias autonómicas han creciendo.

DEL RINCÓN, Luis E.: “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 LOSU”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 129 (2024), pp. 61-104.

- 4 Sobre el ejercicio de las competencias autonómicas en los momentos iniciales de concreción del Estado de las Autonomías, vid. EMBID IRUJO, Antonio; “La autonomía universitaria...” (1998), *cit.*, pp. 20 y ss.
- 5 NOGUEIRA LÓPEZ, Alba: “Distribución de competencias y organización administrativa en materia de universidades”. En GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (coord.): *Comentarios a la Ley Orgánica de Universidades*. Civitas. Madrid, 2009, p. 131.

En cualquier caso, el alcance real de las competencias de cada actor presente en la materia de universidades, es decir, Estado, Comunidades Autónomas o universidades no puede ser apriorístico, sino fruto de una concreción normativa y una determinación posterior en caso de conflicto a través de una decisión del Tribunal Constitucional en función de los parámetros utilizados para la actividad normativa de cada uno de los actores. La doctrina del alto Tribunal determinará las actuales concreciones en los distintos sectores en los que de forma transversal se plasma las interrelaciones entre los tres actores presentes, en cuanto a creación de universidades y estructuras básicas y no básicas de docencia e investigación, personal docente e investigador (PDI), personal técnico, de gestión, de administración y servicios (PTGAS), así como ordenación de enseñanzas, pero también se deberá plasmar en una extensa existencia de temas y epígrafes en cada título competencial que permite deducir y concluir la complejidad que caracteriza a la materia de universidades.

En definitiva, la LOSU como normativa de cabecera y normativa básica estatal debe ser desarrollada normativamente en un segundo nivel por las Comunidades Autónomas en aspectos que no afectan a la autonomía universitaria, con una concreción de forma desigual, pero que obliga a que sean respetadas también por los Estatutos universitarios, que deben ser considerados como normas de concreción del contenido de la autonomía universitaria, pero no exclusivamente, ya que deberán respetar la normativa autonómica de desarrollo en aspectos de incidencia indirecta en la autonomía universitaria. En consecuencia, es comprensible que se considere que ambas normativas estatal y autonómica restrinjan considerablemente el ámbito de configuración de los Estatutos universitarios por la duplicidad de normativas cuyo cumplimiento se somete a control de legalidad autonómico⁶. La normativa autonómica se ha centrado en los Consejos sociales y en el régimen aplicable al PDI y PTGAS laboral, pero también en la creación, organización y modificación de las estructuras básicas universitarias, aunque en el caso de incumplimiento de obligaciones materiales o temporales solo puede intervenir para evitar que omisiones voluntarias de la Universidad conduzca a anomalías incompatibles con el correcto funcionamiento de la institución universitaria. No obstante, a pesar de que la LOSU ha supuesto un aumento de normativa universitaria de desarrollo autonómico que se deberá adaptar a la normativa estatal básica que puede ser cambiante, la realidad es que en los últimos tiempos el Estado solo ha

6 Vid. SOSA WAGNER, Francisco: *El mito de la autonomía universitaria*. 3ª ed. Civitas. Madrid, 2007, pp. 124-125. Asimismo, GALÁN VIOQUE, Roberto: "Los estatutos...", *cit.*, pp. 209-210.

negociado con los Rectores realizando pequeños cambios en el contenido de su normativa y con algunas CCAA que pueden aportar gobernabilidad al sistema político, considerando al resto de los sistemas universitarios autonómicos secundarios. Por otra parte, la crítica actual reside en que los nuevos Estatutos universitarios están sometidos a un plazo para su elaboración y adaptación, pero la normativa autonómica no, por lo que puede ocasionar que se deban adaptar de nuevo para introducir los cambios producidos con posterioridad a nivel autonómico⁷.

Desde una perspectiva evolutiva se puede concluir que esta complejidad ha sido creciente y que seguramente la materia de universidades tenderá a una disminución de las competencias estatales, un aumento de las competencias de las Comunidades Autónomas y de las universidades para facilitar que se concreten las competencias en función de las respectivas necesidades e intereses presentes en sus ámbitos de actuación, aunque la consideración de la autonomía universitaria como derecho fundamental y su integración en una competencia concurrente con unas amplias bases normativas a favor del Estado implica que las competencias autonómicas sean amplias en materia de ejecución y gestión, pero menores desde un punto de vista normativo.

En este sentido, la mayor proyección normativa autonómica no implica que desaparezcan las competencias estatales. A título indicativo, la creación por ley estatal de una determinada Universidad se mantiene, pero tiene que responder y será una constante más estricta en el futuro a las concretas necesidades de la programación general educativa o de coordinación de la investigación que, por ser de interés supracomunitario, no podrían ser satisfechas por cada una de las Comunidades Autónomas, aunque será necesario que el Estado motive la existencia de dichas necesidades. En principio, no por el hecho de haber asumido las Comunidades Autónomas competencias en materia de universidades se impide que el Estado pueda crear universidades propias, pero siempre será necesario que la creación de dichas universidades públicas pueda ser una herramienta necesaria en casos concretos y que se garantice el correcto ejercicio por el Estado de las competencias que la Constitución le atribuye, sin menoscabar las competencias de las Comunidades Autónomas⁸.

7 *Ibidem*, p. 211.

8 Sobre la complejidad del sistema de distribución de competencias en materia de educación y enseñanza, especialmente en relación con las universidades, vid. Cámara Villar, Gregorio: “Educación y enseñanza” y “Universidades”. En Balaguer Callejón,

La complejidad del sistema de distribución de competencias aparece plasmada con toda su intensidad en la Disposición adicional décima quinta LOSU que cumple una función de garantía del ámbito competencial de las universidades y las Comunidades Autónomas, pero al mismo tiempo de blindaje competencial de los respectivos ámbitos, al señalar que la aplicación y el desarrollo de lo dispuesto en la LOSU respetará la autonomía universitaria reconocida constitucionalmente en el artículo 27.10 de la Constitución, así como las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos de Autonomía. Esta cláusula meramente interpretativa fruto de la negociación parlamentaria sirve para reconocer y articular la relación directa de la LOSU como norma de cabecera y de referencia directa como reguladora de la autonomía universitaria como derecho fundamental a través de ley orgánica con los Estatutos de la Universidad y sin intermediación posible con la legislación autonómica, ya que no puede regular el derecho fundamental. Al mismo tiempo se recupera el viejo planteamiento del blindaje competencial autonómico de forma que las leyes orgánicas deben respetar las competencias autonómicas en sus Estatutos, claro está siempre que estas no incidan en la autonomía universitaria cuyo contenido define la LOSU, sin impedir en un futuro una nueva

Francisco (dir.); Ortega, Luis; Cámara Villar, Gregorio; Montilla, José A. (coords.): *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*. Instituto Andaluz de Administración Pública-Consejería de Justicia y Administración Pública. Sevilla, 2007, pp. 513-524 y 525-536, respectivamente; EMBID IRUJO, Antonio: “La autonomía universitaria y la autonomía de las Comunidades Autónomas”. En Cordero Saavedra, Luciano (coord.): *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI. Consideraciones jurídicas*. Tecnos. Madrid, 2000, pp. 106-156; NAVARRO RUIZ, José Carlos: *Universidades, sistemas europeo, estatal y autonómico. Su articulación competencial*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2005; NIETO, Alejandro: “Autonomía política y autonomía universitaria”. *Revista de Derecho Político* 5 (1979-1980), pp. 77-90; EMBID IRUJO, Antonio: “La autonomía universitaria...” (1998), *cit.*, p. 7-50; MAGRO SERVET, Vicente: “Alcance competencial de las Comunidades Autónomas en materia universitaria”. *Revista Valenciana d’Estudis Autònoms* 27 (1999), pp. 199-214; MAGRO SERVET, Vicente: “Autonomía universitaria y Comunidades Autónomas”. *Poder Judicial* 43-44 (1996), pp. 273-290; PONS PARERA, Eva: *La autonomía...*, *cit.*, pp. 311 y ss.; NOGUEIRA LÓPEZ, Alba: “Distribución...”, *cit.*, pp. 129 y ss. Asimismo, vid. RUIZ-RICO RUIZ, Catalina: “La distribución de competencias en materia de universidades: problemática en torno a la educación universitaria”. En GAVARA DE CARA, Juan Carlos (ed.): *El Gobierno de la Universidad*. J.M. Bosch Editor. Barcelona, 2018, pp. 146 y ss.; MORA RUIZ, Manuela: “La participación de las Comunidades Autónomas en la configuración del nuevo sistema universitario y su organización administrativa”. En HORGUÉ BAENA, Concepción: *La nueva ordenación de las universidades: estudios sobre la Ley Orgánica 2/2023 del sistema universitario*. Iustel. Madrid, 2023, pp. 23 y ss.; y DELGADO DEL RINCÓN, Luis E.: “La distribución de competencias entre el Estado...”, pp. 66-78.

jurisprudencia del Tribunal Constitucional para que interpretativamente fije el alcance real de las respectivas competencias.

III. LA ESTRUCTURACIÓN NORMATIVA DE LAS COMPETENCIAS ESTATALES EN MATERIA DE UNIVERSIDADES

La autonomía universitaria como derecho fundamental no impide la potestad del legislador para regular la organización de las universidades públicas en la LOSU mediante preceptos de ley ordinaria, sin perjuicio de que el ejercicio de tal potestad debe de realizarse respetando el contenido esencial de la autonomía constitucionalmente garantizada. A pesar de la existencia y articulación de dicho contenido esencial integrado por todos los elementos necesarios para asegurar la libertad académica, la autonomía universitaria se encuentra sometida a limitaciones y sobre todo a delimitación de su contenido que corresponderá fijar al legislador ordinario con el respeto de las reglas constitucionales en su conjunto. No se puede olvidar que la LOSU regula el sistema universitario por completo y no solo la autonomía universitaria por lo que pueden convivir normas propias de desarrollo de derechos fundamentales y otras temáticas que no requieren el uso de la ley orgánica.

En cuanto al régimen relativo al reparto de competencias en materia universitaria, de acuerdo con lo prevenido en el art. 149.1.1 y 30 CE⁹, se sostiene que las competencias estatales en materia de enseñanza son tanto normativas como ejecutivas, sin que pueda descartarse la incidencia de otros títulos, como los previstos en el art. 149.1.18 CE, a la hora de normar las pruebas de acceso a los cuerpos docentes universitarios¹⁰.

9 La Disposición final sexta LOSU relativa a título competencial, en su apartado 1, establece que la LOSU como ley orgánica se dicta al amparo de las reglas 1.^a y 30.^a del artículo 149.1 de la Constitución Española, que reservan al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos, así como en el cumplimiento de los deberes constitucionales y la aprobación de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, respectivamente.

10 La Disposición final sexta LOSU, en su apartado 2, utiliza otros títulos competenciales como el art. 149.1.15 CE, pero también en función de las distintas materias y leyes expresamente modificadas, se remite precisamente a las competencias expresadas en las leyes objeto de modificación.

En relación con las competencias del Estado, se debe partir de que la interpretación del art. 149.1.30 CE no debe limitarse a desarrollar el mandato constitucional de la autonomía universitaria contenido en el art. 27.10 y a garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, ya que un precepto aislado e incluso fragmentado de la Constitución no puede interpretarse sin contextualizar sistemáticamente el conjunto armónico de los artículos que forman el bloque de constitucionalidad en esta materia¹¹. En todo caso, la LOSU es la ley reguladora de todo el sistema universitario que comprende la normativa de autonomía universitaria, pero también la normativa básica estatal en la materia universitaria que puede ser también estructurada también por ley ordinaria o a partir de colaboración internormativa con el reglamento. En esencia, las competencias exclusivas del Estado relevantes en materia de autonomía universitaria y sistema universitario en general serían¹²:

- a) La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de derechos y deberes de todos los españoles (art. 149.1.1 CE)¹³.
- b) Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18 CE).
- c) El fomento y la coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15 CE).
- d) La regulación de las condiciones de obtención y expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el

11 STC 26/1987 FJ 4. No hay que aislar uno o varios preceptos constitucionales y extraer consecuencias parciales de los mismos, los principios constitucionales no son comparatismos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico (STC 27/1981). La unidad de la Constitución no toleraría que una de sus disposiciones se desvirtuara íntegramente por lo establecido en otra (STC 63/1982).

12 Vid. EMBID IRUJO, Antonio; “La autonomía universitaria...” (1998), *cit.*, p. 16; PONS PARERA, Eva: *La autonomía...*, *cit.*, p. 315; ZAMBONINO PULITO, María: “Las universidades Públicas como Administraciones Públicas. Bases de su creación y régimen jurídico”. En GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (coord.): *Comentarios a la Ley Orgánica de Universidades*. Civitas. Madrid, 2009, p. 182. Asimismo, vid. GAVARA DE CARA, Juan Carlos: “La distribución...”, *cit.*, p. 176; MORA RUIZ, M.: “La participación...”, *cit.*, pp. 26-29.

13 Sobre su aplicación a los derechos educativos, vid. RUIZ-RICO RUIZ, Catalina: “La distribución...”, *cit.*, pp. 152 y ss.

desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia (art. 149.1.30 CE), que incluye entre las competencias exclusivas del Estado las relativas a las figuras centrales del sistema educativo, los órganos de gobierno y la determinación de sus competencias, lo que constituye el marco institucional de cualquier pieza clave del sistema educativo.

En esencia, las competencias del Estado derivan directamente de títulos competenciales establecidos en la Constitución, tal como ha quedado reflejado, del mismo modo que las competencias de la Universidad derivan directamente de la Constitución, ya sea a través de un derecho fundamental de configuración legislativa, mientras que las competencias autonómicas derivan de su Estatuto o en realidad, dado el carácter abierto de los preceptos estatutarios en la materia que implican dejar a salvo las competencias estatales y la autonomía universitaria, del alcance que se derive de las bases normativas fijadas en la LOSU al permitir un desarrollo normativo autonómico. Además, al margen de las competencias normativas, podemos encontrar supuestos en los que el Estado ejercerá las competencias de ejecución y gestión tal como sucede con la UNED o la UIMP, por lo que se puede deducir que en este ámbito de creación de universidades se puede deducir la existencia de una competencia en concurrencia con las Comunidades Autónomas¹⁴.

En relación a las competencias estatales, la LOSU también reserva determinados ámbitos materiales al Estado con la finalidad de clarificar y prevenir invasiones o conflictos competenciales como la creación por Ley de Cortes Generales de universidades con especiales características (art. 4.1.b LOSU), funciones y regulación de la ANECA (art. 5.4 LOSU), regulación del procedimiento y las condiciones para la acreditación institucional de los centros universitarios (art. 5.5 LOSU), docencia oficial con validez y eficacia en todo el Estado, configurada por los títulos de Grado, Máster Universitario y Doctorado (art. 6.6 LOSU), directrices y condiciones para la obtención y expedición de los títulos universitarios oficiales (art. 8.1 LOSU), inscripción de títulos en el Registro de universidades, Centros y

14 En la disposición adicional primera.2 LOU sobre la UNED se establece que las Cortes Generales y el Gobierno ejercerán las competencias que la presente Ley atribuye, respectivamente, a la Asamblea Legislativa y al Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas. En atención a sus especiales características y ámbito de sus actividades, esta disposición no es necesaria en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, dependiente directamente del Estado, pero sin la estructura ordinaria del resto de las universidades públicas (Disposición adicional segunda LOSU).

Títulos (art. 8.3 LOSU), convalidación o adaptación de estudios, homologación y declaración de equivalencia de títulos extranjeros (art. 10 LOSU), cooperación y coordinación en el sistema universitario a través de la Conferencia General de Política Universitaria, el Consejo de universidades y el Consejo de Estudiantes Universitario del Estado (art. 14-17 LOSU), medidas de internacionalización del sistema universitario (art. 23-30 LOSU), derechos y deberes del estudiantado en el sistema universitario, incluidas becas y ayudas al estudio (art. 31-37 LOSU), reglamentación de la adscripción de centros universitarios (art. 42.1 LOSU), regulación de la excedencia al PDI para participar en entidades y empresas basadas en el conocimiento (art. 61.3 LOSU), procedimiento de acreditación de los cuerpos docentes universitarios (art. 69 LOSU), regulación de las comisiones de reclamaciones de las acreditaciones y de los concursos de selección (art. 73 LOSU), Estatuto del Personal docente e investigador universitario (art. 73.4, Disposición final décima LOSU), régimen retributivo del PDI funcionario (art. 76 LOSU), programas de incentivos para PDI laboral (art. 87.3 LOSU), programas de incentivos para PTGAS (art. 93.3 LOSU), además de algunas especialidades como la UNED, la UIMP, relaciones con universidades de la Iglesia Católica, Centros Universitarios de la Defensa, de la Guardia Civil y de Formación de la Policía Nacional y el reconocimiento de efectos civiles de determinados títulos académicos de carácter teológico y de formación de ministros de culto de otras confesiones religiosas (Disposición final décima primera LOSU).

En cualquier caso, en la perspectiva de la ejecución también se deben situar las competencias del Estado en la órbita de la evaluación y control del sistema universitario, situadas en la rendición de cuentas externa, que puede ser ejercida por la ANECA o a través de Agencias independientes, en aras de su homologación europea e internacional, de la Administración Pública y de los distintos Gobiernos estatales o autonómicos, que incluso puedan ser objeto de relaciones cooperativas o intergubernamentales con las Comunidades Autónomas, de forma que se puede optar por un sistema de delegaciones en ellas, a través de una racionalización que impida la duplicidad de unos esfuerzos no siempre bien justificados y adecuados (art. 5.4 LOSU). En un sentido similar, la financiación universitaria, su margen y sus criterios básicos deberán responder a criterios homogéneos, así como las nuevas políticas en materia de enseñanza universitaria, sobre todo si son consecuencia de desarrollo de prescripciones de la Unión Europea, lo que ocasionaría competencias estatales de coordinación. En general, el Estado es competente legislativamente para coordinar, facilitar la cooperación y garantizar una

prestación homogénea y eficaz del servicio público que permita corregir desequilibrios y desigualdades en la educación universitaria¹⁵.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que la normativa básica estatal en materia universitaria se puede fijar en actos normativos distintos de la LOSU, ya que antes de la LOSU se aprobó la Ley 3/2022, de 24 de febrero, de convivencia universitaria, que tiene carácter básico y ordinario, pero no orgánico, de conformidad con su Disposición final primera, que utiliza como títulos competenciales a los art. 149.1.18 y 149.1.30 CE. Esta Ley de convivencia universitaria actualizó el régimen disciplinario de los estudiantes universitarios, que se encontraba todavía regulado mediante un reglamento de la época franquista (Decreto de 8 de septiembre de 1954). Además, la Disposición adicional cuarta de esta Ley de convivencia universitaria establecía la obligación de aprobar Normas de Convivencia y de las medidas de prevención y respuesta frente a la violencia, la discriminación o el acoso, por parte de las universidades públicas y privadas, en el plazo máximo de un año a contar desde la entrada en vigor de esta ley (25 de febrero de 2023), pudiendo incorporar a dichas Normas de Convivencia aquellas medidas de análoga naturaleza que tuvieran vigentes, ajustándolas a lo dispuesto por dicha ley¹⁶. Esta normativa se integrará en el acervo normativo de cada universidad concreta, como normativa al margen de los Estatutos universitarios, sin relación directa con la LOSU, con independencia de que se pueda considerar eventualmente como una colaboración internormativa de su contenido con una ley ordinaria.

Finalmente, se debe tener en cuenta también y destacar las numerosas remisiones de la LOSU a disposiciones reglamentarias que se integran en la normativa básica del Estado en el ámbito de una materia como es la universitaria sujeta en parte a ley orgánica. Estas disposiciones reglamentarias responden a la finalidad de la homologación del sistema universitario para garantizar el cumplimiento de las leyes, que no podrá interferir en los Estatutos universitarios, ni reducir su autonomía organizativa¹⁷, ya que no pueden regular en sentido estricto la autonomía universitaria. En este sentido, son numerosos los reglamentos estatales normativos de carácter

15 Sobre la vertiente prestacional y de servicio público de la educación universitaria, vid. RUIZ-RICO RUIZ, Catalina: “La distribución...”, *cit.*, pp. 157-159, así como sobre coordinación y cooperación, pp. 159-161.

16 GALÁN VIOQUE, Roberto: “Los estatutos...”, *cit.*, pp. 206-207.

17 *Ibidem*, p. 207.

básico y las propuestas de reglamentos que se deben aprobar en un futuro próximo por el Estado, tanto antes como después de la entrada en vigor de la LOSU¹⁸. Estos reglamentos estatales son de carácter ejecutivo sometidos a habilitación expresa (Disposición Final octava LOSU), pero se trata de una habilitación genérica, que exige que el Gobierno justifique y motive su inclusión entre la normativa básica estatal en la materia, aunque es una cuestión no excesivamente complicada, pero cuyas consecuencias pueden generar una conflictividad extrema debido a que son objeto de discusión por invasión de competencias autonómicas o universitarias en la jurisdicción ordinaria.

En resumen, se debe destacar que constitucionalmente se plantea un triple sistema de distribución de competencias entre Estado, CCAA y universidades, en el que las competencias estatales se configuran a través de

18 En este sentido destacan, el Real Decreto 576/2023, de 4 de julio, por el que se modifican el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado; el Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales; y el Real Decreto 641/2021, de 27 de julio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a universidades públicas españolas para la modernización y digitalización del sistema universitario español en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; y el Real Decreto 678/2023, de 18 de julio, por el que se regula la acreditación estatal para el acceso a los cuerpos docentes universitarios y el régimen de los concursos de acceso a plazas de dichos cuerpos. Con anterioridad a la LOSU se aprobaron el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios y el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad. También se debe destacar la existencia de dos proyectos de Real Decreto elaborados por el antiguo Ministerio de Universidades, que se encontraban ya sometidos a información y audiencia pública, afectando a los ámbitos de conocimiento para adscripción del PDI y a los departamentos universitarios (fundamentalmente para fijar el número de sus miembros entre 35 y 50), pero ambos proyectos teóricamente no han sido retomado por el nuevo Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, por lo que se consideran parados. Por otra parte, queda pendiente como siempre el histórico y no nato Estatuto de Personal Docente e Investigador (EPDI), cuyo proyecto debería de haberse presentado en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la LOSU por el Gobierno como un proyecto de ley (Disposición Final décima LOSU). Como el EPDI en las anteriores leyes universitarias (que también preveían su presentación en unos plazos que nunca fueron cumplidos) se contemplaba como un reglamento, en la actualidad ha sido objeto de legalización, pero de un reglamento que nunca fue aprobado. La consecuencia de que el EPDI en un futuro sea una ley facilitará la intervención de las Cortes Generales para poder enmendar el contenido proyectado por el Gobierno, pero al mismo tiempo la situación política en minoría de este permitirá que continúe en el mundo de los anteproyectos no natos.

títulos genéricos de alcance no específico universitario y articulado en su estructura concreta por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁹. En este sentido, es recomendable que en una futura reforma constitucional se introduzcan títulos competenciales específicos estatales en materia universitaria, que disminuyan la conflictividad y las dudas que se puedan plantear en las sucesivas reformas normativas.

19 En definitiva, de forma explícita, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha determinado que las competencias del Estado se centren en la fijación del sistema universitario como modelo nacional (STC 26/1987, STC 176/2015), la regulación básica de los Consejos Sociales mediante Ley Orgánica (STC 26/1987, STC 235/1991, STC 156/2013); el régimen uniforme del profesorado (STC 26/1987), comprendiendo no solo las bases, sino también el desarrollo y dedicación (STC 235/1991, STC 26/2016, STC 84/2016); el régimen retributivo (STC 26/1987), evaluación positiva para contratar personal docente (STC 131/2013); condiciones básicas del profesorado de universidades privadas (STC 223/2012, STC 131/2013, STC 134/2013, STC 141/2013, STC 158/2013, STC 159/2013, STC 160/2013), el Estado no es competente para crear un servicio de inspección (STC 235/1991), aunque la LOSU prevé como obligatoria la existencia interna en las universidades de una unidad de inspección de servicios; los requisitos básicos para crear y reconocer universidades y Centros Universitarios (STC 131/1996, STC 160/2013); normativa básica sobre becas y ayudas al estudio (STC 188/2001); igualdad de las universidades públicas y privadas en la aplicación del sistema de becas y ayudas al estudio (STC 191/2020, STC 2/2021, STC 6/2021, STC 19/2021, STC 42/2021, STC 138/2021, STC 162/2021, STC 1/2022, STC 4/2022, STC 27/2022, STC 78/2022, STC 101/2022); coordinación y régimen básico de los planes de estudio (STC 187/1991, STC 183/2011); establecimiento de los conocimientos necesarios para obtener títulos oficiales con validez en todo el territorio nacional (STC 187/1991, STC 103/2001); fijar las bases en materia de procedimientos de selección para el acceso a los centros universitarios (STC 223/2012, STC 131/2013, STC 134/2013, STC 141/2013, STC 158/2013, STC 159/2013, STC 160/2013, STC 87/2014); convenios de colaboración para enseñanza universitaria en centros penitenciarios (STC 206/2011); regulación de centros docentes adscritos (STC 223/2012, STC 131/2013, STC 134/2013, STC 141/2013, STC 158/2013, STC 159/2013, STC 160/2013); establecer los requisitos mínimos para constituir Departamentos universitarios (STC 156/1994, STC 223/2012, STC 131/2013, STC 134/2013, STC 141/2013, STC 158/2013, STC 159/2013, STC 160/2013); regulación de las estructuras básicas de la Universidad (STC 156/1994, STC 47/2005, STC 192/2012); regulación de los órganos de gobierno de las universidades privadas (STC 176/2015); necesidad de distinguir entre universidades públicas y privadas a efectos de establecer régimen de concertación con instituciones sanitarias de titularidad pública (STC 14/2019); régimen de las universidades eclesíásticas (STC 223/2012, STC 131/2013, STC 134/2013, STC 141/2013, STC 158/2013, STC 159/2013, STC 160/2013). Vid. Navarro Ruiz, José Carlos: *Universidades...*, cit., pp. 117-118; Navarro Ruiz, José Carlos: "Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en relación con el Espacio Europeo de Educación Superior". *Revista de Derecho de la Unión Europea* 12 (2007), pp. 102-103.

IV. EL ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE UNIVERSIDADES

Tras la reforma de los últimos Estatutos de Autonomía, hace ya más de una década, se ha introducido en estos de forma explícita competencias autonómicas en materia de universidades, por lo menos en las Comunidades Autónomas que llegaron a reformar sus Estatutos en aquellos tiempos que empiezan a ser lejanos. A título indicativo, el art. 172 EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña, bajo la rúbrica “universidades”, una serie de competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas sobre determinadas cuestiones “en materia de enseñanza universitaria, sin perjuicio de la autonomía universitaria”. No obstante, las Comunidades Autónomas, a pesar de la atribución de la exclusividad, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no puede ostentar competencias exclusivas en materia de enseñanza universitaria, ni determinar el contenido de lo básico o invadir materia reservada al legislador orgánico, del mismo modo que tampoco podría el Estatuto blindar en sus normas la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional en dicha materia²⁰, ya que por su carácter puede ser evolutiva o cambiar sustancialmente a través de una reforma de la Constitución, acto normativo principal al que evidentemente se encuentra vinculado el Tribunal Constitucional, pero también para evitar que la futura normativa estatal básica del Estado en la materia pudiera incidir en las competencias autonómicas.

En consecuencia, las competencias reservadas constitucionalmente al Estado –en lo que ahora importa, por los arts. 27, 81.1 y 149.1.15, 18 y 30 CE, todas ellas implicadas en el ámbito de la educación universitaria a que se refiere el art. 172 EAC– no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas, pues el sentido y alcance de esa expresión sólo puede ser el que, con carácter general, admite el art. 110 EAC, en su interpretación conforme a la Constitución. Las funciones comprendidas en las competencias de las que puede ser titular la Comunidad Autónoma de Cataluña serán siempre y sólo las que se deriven de la interpretación de la Constitución reservada al Tribunal Constitucional y, de no mediar la oportuna reforma constitucional, su contenido y alcance no será sino el que eventualmente resulte de la propia evolución de su jurisprudencia²¹, sin que el Estatuto de Autonomía pueda modificar los preceptos constitucionales o la interpretación superior resul-

20 VID. GAVARA DE CARA, Juan Carlos: “La distribución...”, *cit.*, pp. 178 y ss.

21 STC 31/2010 FJ 108.

tantes. En este sentido, el alcance real de las competencias autonómicas no se ha visto modificado por la reforma del Estatuto de Autonomía y la calificación de títulos competenciales autonómicos en materia universitaria que éste realiza, ya que se siguen aplicando las mismas reglas ambiguas y de carácter no explícito de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA hasta que sea operativa una reforma constitucional.

En relación a los concretos apartados del art. 172.1 EAC²², la competencia mencionada en la letra b del precepto (decisiones de creación de universi-

22 El Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), plasmado en la Ley Orgánica 6/2006, establece el art. 172 EAC en materia de universidades cuyo contenido refleja que:

“1. Corresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza universitaria, sin perjuicio de la autonomía universitaria, la competencia exclusiva sobre:

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 estatutos 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.

2. Corresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza universitaria, sin perjuicio de la autonomía universitaria, la competencia compartida sobre todo aquello a que no hace referencia el apartado 1, que incluye en todo caso:

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.

dades públicas y autorización de las privadas) permite con naturalidad una interpretación que excluya la posibilidad de establecer la regulación del marco jurídico general en el que tales decisiones hayan de adoptarse, quedando así reducida a una dimensión estrictamente ejecutiva que no sería contraria a ninguna reserva constitucional a favor del Estado. Por su parte, las letras e y h se refieren, respectivamente, al marco jurídico de los títulos propios de las universidades y al régimen retributivo del personal docente e investigador contratado de las universidades y al establecimiento de las retribuciones adicionales del personal docente funcionario. En el primer caso, el propio precepto hace salvedad expresa del principio de autonomía universitaria y ha de entenderse que, refiriéndose a los títulos propios de las universidades, también la hace del marco jurídico de las titulaciones del sistema educativo general, respecto de los que ha de estarse a la reserva del art. 149.1.30 CE. En el supuesto de la letra h, la Comunidad Autónoma ostenta competencias que no pueden ser exclusivas en materia de PDI contratado y de retribuciones adicionales del PDI funcionario y, por ello, excluyentes de toda competencia del Estado²³. En si mismo, el Tribunal Constitucional viene a reconocer que una definición de competencia exclusiva de determinadas materias concretas de los Estatutos de Autonomía no modifica los criterios interpretativos de títulos competenciales estatales que se deriven directamente de la Constitución y de sus reglas interpretativas.

El reconocimiento expreso y explícito de la competencia autonómica en materia de universidades no solo ha quedado plasmado en el Estatuto de Autonomía de Cataluña adoptado como modelo, sino también en el Estatuto Autonomía de Andalucía (art. 53 EAAnd) o en el más reciente de

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.

3. La competencia ejecutiva sobre la expedición de los títulos universitarios oficiales”.

En Cataluña, con anterioridad, ya se había aprobado la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de universidades de Cataluña, que ha sido modificada en la disposición adicional 5ª por la Ley 26/2009, de 23 de diciembre; en la disposición adicional 13ª por la Ley 11/2011, de 29 de diciembre; en los art. 129.2.d, 131.1.m, 156 y 157.1 por la Ley 5/2012, de 20 de marzo; en la disposición adicional 15ª por la Ley 3/2015, de 11 de marzo; se deroga los capítulos II y III del Título VII por la Ley 15/2015, de 21 de julio, de la Agencia de Calidad del Sistema Universitario de Cataluña; el art. 47 por la Ley 5/2017, de 28 de marzo; los arts. 4, 41, 117 y se añade el 4 bis por la Ley 7/2022, de 12 de mayo.

23 STC 31/2010 FJ 108.

Canarias (art. 134 EACan, aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre), como manifestaciones más desarrolladas de la materia de universidades²⁴. También se ha incorporado en Valencia y en Baleares, aunque en este caso existe una normativa de desarrollo autonómico de las competencias en materia universitaria anterior a dicha reforma estatutaria, pero posterior a la LOU de 2001. También figura un título competencial de universidades en los Estatutos de Aragón y Castilla-León, de similares características que los anteriores, pero más desarrollados en su concreción. Con un criterio excluyente de las competencias estatales sin mencionar a las universidades, pero respetuoso con todos los títulos competenciales estatales se regulaban originariamente en el Estatuto de Guernica (art. 16 EAPV), pero se excluían las competencias estatales en materia de enseñanza en la propuesta del País Vasco que fue rechazada por el Congreso de los Diputados en 2005 (Plan Ibarretxe), aunque se debe destacar que en el País Vasco se ha aprobado una normativa de desarrollo en materia universitaria con posterioridad a la LOU de 2001, pero no teniendo en cuenta sus sucesivas modificaciones. En la IX legislatura se presentaron el proyecto retirado de Castilla-La Mancha (finalmente aprobada una pequeña reforma por la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, sin referencias a la materia universitaria) y el aprobado de Extremadura (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero). En el Estatuto de Autonomía de Extremadura (EAExt) se establece simplemente la competencia de desarrollo normativo y ejecución en materia de universidades públicas y privadas (art. 10.1.5 EAExt), aunque carece de una normativa genérica de desarrollo²⁵.

24 Sobre las competencias autonómicas en dichos Estatutos de Autonomía, vid. ZAMBONINO PULITO, María: “Las universidades...”, *cit.*, pp. 183 y ss.; MORA RUIZ, M.: “La participación...”, *cit.*, pp. 29-34.

25 En el caso de Galicia, sin modificar el Estatuto de Autonomía en materia universitaria, se ha adoptado una Ley de universidades con posterioridad a las reformas de la LOU de 2007 y 2012. En la Región de Murcia, sin modificar su Estatuto de Autonomía en materia universitaria, se ha aprobado una Ley de desarrollo de la materia de Universidad, de conformidad con la primera redacción de la LOU en 2001. En el caso de Madrid, no se ha modificado ni el Estatuto de Autonomía, ni la normativa de desarrollo de la competencia universitaria, que es anterior a la LOU. Otros casos similares son el Estatuto del Principado de Asturias, Castilla-La Mancha y Comunidad Foral de Navarra (también fue aprobada una reforma menor en Navarra, por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, aunque sin referencias a la materia universitaria) que no han modificado su Estatuto para ser calificados de última generación y no cuenta con normativa de desarrollo en materia de universidades, e idéntico supuesto se plantea en Cantabria y La Rioja a pesar de que cuentan con una Universidad privada. El art. 28.1 EACant establece una regulación idéntica a las anteriores, carece de normativa específica salvo la Ley 4/2018, de 15 de junio, por el que se regula el

En las convulsivas últimas legislaturas, no se han adoptado nuevas reformas estatutarias (salvo las comentadas y en el caso de la Región de Murcia con una reforma menor por la Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre, sin referencias a la materia universitaria), ni se han concretado antiguas iniciativas, seguramente esperando a articular algún tipo de medida o solución del problema catalán, por lo que el tema autonómico y su desarrollo general o concreto a nivel universitario se puede considerar parado hasta que se pueda afrontar una reforma de la Constitución y se emprenda la sucesiva reforma y actualización de los Estatutos de Autonomía. Evidentemente, la paralización del Estado y de las posibles reformas en materia autonómica también llega a los parámetros de alcance universitario. El riesgo es que se quieran realizar estas reformas por vía legislativa, ya que el conflicto con la Constitución es muy alto y se requerida nuevos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, incluso sobre temas ya antiguos.

En cualquier caso, una comparativa de la situación actual de las Comunidades Autónomas nos puede mostrar que estamos en una situación similar en la mayoría de ellas con independencia de que su regulación haya sido punto de partida o de llegada a la materia de universidades²⁶. En este sentido, pueden haber aprobado antes o después un texto legislativo que regule de forma unitaria a las universidades en su Comunidad Autónoma, aunque no sea regulador y agotador de todas las posibilidades que le permite el actual marco normativo. En común todas las Comunidades Autónomas regulan los Consejos Sociales, las Agencias de Evaluación de la Calidad y la Acreditación Universitaria, el régimen de la coordinación universitaria, el régimen retributivo y condiciones de contratación del PDI laboral y los complementos salariales previstos autonómicamente tanto para PDI contratado laboral como funcionarios, a lo que se puede añadir creación de universidades, oferta académica, títulos propios, estructuras básicas universitarias, es decir, el ámbito competencial autonómico. Las leyes más exhaustivas y unitarias de la regulación corresponden a Cataluña,

Consejo Social de la Universidad de Cantabria y la Ley 5/2013, de 5 de julio, por la que se reconoce como universidad privada a la Universidad Europea del Atlántico. El art. 10.1 EALR establece una regulación idéntica a las anteriores, carece de normativa específica salvo la Ley 6/2003, de 26 de marzo, del Consejo Social de la Universidad de La Rioja y la Ley 3/2008, de 13 de octubre, de reconocimiento de la Universidad Internacional de La Rioja.

26 GAVARA DE CARA, Juan Carlos: “La distribución...”, *cit.*, p. 185 y ss.

Andalucía, País Vasco, en el denominado modelo integral²⁷, pero también existen regulaciones completas en Galicia, Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid, Baleares, Aragón y Murcia, en el que se ha denominado modelo compartido²⁸. En los casos de Extremadura, Asturias, Castilla-La Mancha, Navarra, Cantabria y la Rioja, no se ha adoptado ni normativa integral, ni compartida, sino que simplemente carecen de normativa universitaria o sobre temas puntuales (consejos sociales), motivado generalmente por la existencia de una única Universidad pública (o a lo sumo otra privada) que implica que no se requiera especiales labores de coordinación, optando por relaciones bilaterales entre la Comunidad Autónoma y la Universidad. Sin embargo, este no es un criterio normativo o general, ya que otras Comunidades Autónomas, como Murcia o Islas Baleares, presentan unas situaciones similares, pero se integran en el modelo compartido.

El modelo integral supone un desarrollo normativo autonómico completo de todas sus competencias en materia universitaria, mientras que el modelo compartido implica regulaciones parciales de dichas competencias, aplicando supletoriamente en los temas no previstos la normativa estatal universitaria. Ambos modelos se pueden desarrollar sin que sea necesaria una reforma de los Estatutos de Autonomía, que, aunque aportan especificidad y claridad a la distribución de competencias, no suponen una ampliación o blindaje de las competencias autonómicas en la materia. Si que presentan diferencias la existencia de leyes de desarrollo autonómico más completas o no, ya que en caso contrario no se podrían implementar las medidas autonómicas en la materia. Este hecho también explica que con carácter mínimo o puntual todas las Comunidades Autónomas han ido adoptando medidas legislativas sobre los temas que precisan implementar.

A las Comunidades Autónomas les debe corresponder la oferta de estudios, incluso la articulación de los nuevos estudios sin previa existencia, aunque debe ser necesario y básicos una serie de títulos que deben contar con criterios homogéneos, sobre todo si son profesionalizadores, la flexibilidad y la adaptabilidad de sistema debería recaer en su área de responsabilidad, sobre todo a nivel de oferta de estudios y de personal docente e investigador en régimen laboral y de personal técnico, de gestión y de administración y servicios. Las conexiones con las necesidades de mercado a nivel

27 NAVARRO RUIZ, José Carlos: *Universidades...*, cit., p. 246 y ss.; Navarro Ruiz, José Carlos: "Competencias...", cit., pp. 108 y ss.

28 NAVARRO RUIZ, José Carlos: *Universidades...*, cit., pp. 238 y ss.

territorial también deben ser objeto de su competencia y responsabilidad. Con carácter específico, la LOSU ha establecido la competencia de las Comunidades en materia de creación y reconocimiento de las universidades (art. 4 LOSU), agencias de evaluación de calidad y acreditación autonómicas (art. 5.4 LOSU), informe y autorización de implantación de títulos oficiales (art. 8.2 LOSU), fomento de investigación y transferencia de conocimiento (art. 13 LOSU), coordinación de universidades en su ámbito competencial (art. 14 LOSU), apoyo a política universitaria de diversidad lingüística (art. 20 LOSU), fomento de medidas de internacionalización (art. 23-30 LOSU), medidas en materia de acceso a la Universidad y becas y ayudas al estudio (art. 31-32 LOSU), control de legalidad de los Estatutos universitarios (art. 38 LOSU), creación, modificación y supresión de centros y estructuras (art. 41 LOSU), adscripción de centros (art. 42 LOSU), consejos sociales (art. 47.3 LOSU), nombramiento del Rector o Rectora (art. 51.3 LOSU), normas de elaboración del presupuesto de las universidades (art. 53 y 56 LOSU), transparencia y rendición de cuentas en la gestión económico-financiera (art. 59 LOSU), ofertas de empleo del PDI (art. 65 LOSU), retribuciones adicionales del PDI funcionario (art. 76.3 LOSU), regulación del PDI laboral (art. 77.3 y 5 LOSU), acreditación del PDI laboral (art. 85 LOSU), oferta de empleo del PTGAS (art. 92 LOSU), creación, supresión y funcionamiento de los centros docentes privados de educación superior no universitarios (Disposición adicional octava LOSU).

Estas especificaciones y previsiones normativas de la LOSU no pueden entenderse como una especie de ley delegación o de transferencia de competencias, sino como un reconocimiento del espacio propio de las Comunidades Autónomas para desarrollo normativo autonómico, ya que su posición no debería ser la de normas meramente interpretativas de las competencias autonómicas. En todo caso, la LOSU actúa con independencia y de forma autónoma a las previsiones en la materia que establecen los Estatutos de Autonomía y contribuye a un aumento la confusión general que preside esta materia. La única interpretación posible es que este espacio propio de las CCAA para completar el sistema universitario y establecer las características del propio sirve para reconocer que deben completar el régimen jurídico de las universidades, incidir sobre las enseñanzas, establecer sistemas de control o seguimiento de la actividad económica, así como la implantación de sistemas de calidad y evaluación de la docencia y la investigación, con lo que, aún con respeto a la autonomía universitaria, se puede deducir que inciden en la misma en la medida que determinan la acción de cada universidad. En cualquier caso, el sistema se puede caracterizar por la fragmentación y la ausencia de un verdadero modelo uni-

versitario²⁹. Estas competencias autonómicas deberán ser interpretadas de conformidad con la jurisprudencia constitucional³⁰. En cualquier caso, si en el futuro se aprueban nuevas leyes autonómicas en materia universitaria en los respectivos sistemas universitarios autonómicos, los Estatutos universitarios de sus sistemas se podrán ver forzados a adoptar nuevas reformas.

V. LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS TRANSVERSALES DERIVADAS DEL EJERCICIO DE COMPETENCIAS NORMATIVAS ESTATALES: LA NEGOCIACIÓN POLÍTICA EN LA MATERIA UNIVERSITARIA

Como se puede deducir con facilidad, las reglas constitucionales de distribución de competencias en materia de universidades son escasas y de forma concreta inexistentes, se limitan a establecer títulos competenciales indicativos del Estado sin carácter específico, lo que ha dado lugar a una amplia jurisprudencia constitucional para determinar de forma explícita el alcance de las respectivas competencias.

La distribución de competencias en esta materia universitaria tiene un grado de complejidad amplio, ya que supone un reparto entre tres Adminis-

29 MORA RUIZ, M.: “La participación...”, *cit.*, pp. 24, y sobre todo pp. 39-44.

30 La jurisprudencia constitucional de forma específica ha establecido como competencias autonómicas en el ámbito de las universidades a la autorización de los costes del personal docente universitario (STC 235/1991), política propia de contratación de PDI laboral (STC 141/2018), reglas sobre designación de los miembros de las comisiones de selección del PDI laboral (STC 87/2014), programación de la oferta de enseñanzas y la oferta de plazas (STC 223/2012, STC 131/2013, STC 134/2013, STC 141/2013, STC 158/2013, STC 159/2013, STC 160/2013), autorizar y convalidar la implantación de enseñanzas universitarias, pero no establecer restricciones incondicionadas (STC 74/2019), fijar el calendario académico (STC 235/1991), desarrollo de la normativa estatal para crear y reconocer universidades y Centros Universitarios (STC 131/1996, STC 31/2010, STC 223/2012, STC 131/2013, STC 134/2013, STC 141/2013, STC 158/2013, STC 159/2013, STC 160/2013), readscripción de Centros Universitarios a universidades distintas (STC 47/2005), reorganización de universidades dentro de la misma Comunidad Autónoma (STC 106/1990), desarrollo de la normativa estatal sobre becas y ayudas al estudio (STC 188/2001), control de la legalidad de los estatutos de la Universidad (STC 55/1989), controlar y verificar la elaboración de los planes de estudio (STC 74/2019), coordinación de las universidades de su competencia (STC 106/1990 y STC 47/2005), retribución del personal docente contratado y retribuciones adicionales del personal funcionario (STC 31/2010), regulación de centros docentes adscritos (STC 223/2012, STC 131/2013, STC 134/2013, STC 141/2013, STC 158/2013, STC 159/2013, STC 160/2013). Vid. Navarro Ruiz, José Carlos: *Universidades...*, *cit.*, p. 118; Navarro Ruiz, José Carlos: “Competencias...”, *cit.*, p. 103.

traciones Públicas, diferenciadas entre sí e independientes unas de otras, aunque hasta cierto punto, ya que la interdependencia normativa entre ellas ocasiona que sus competencias no puedan considerarse como plenas en ningún caso, por lo que los límites y las restricciones en su ejercicio pueden aparecer en cualquier momento generando el correspondiente conflicto.

Las universidades se benefician del hecho de que están ejerciendo un derecho fundamental a la autonomía universitaria que les abre la posibilidad de presentar recursos de amparo (cuando en realidad deberían de ser conflictos de competencia en defensa de su autonomía, o al menos pueden ser caracterizados como amparos que funcionan como conflictos de competencia dada su caracterización como garantía institucional y la peculiaridad de la marginalidad con la que se admite la titularidad de la autonomía universitaria para los miembros de la comunidad universitaria en caso de su defensa como derecho fundamental) que permiten examinar la labor y decisiones del Estado y de las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de actuación para determinar si se ha producido una infracción del derecho fundamental a la autonomía universitaria. Este hecho a nuestros efectos resulta equivalente a una invasión de competencias propias de la Universidad, a pesar de que estas son definidas y configuradas formal y materialmente por el legislador, es decir, por los poderes públicos que son a su vez los hipotéticos infractores del derecho fundamental. En cualquier caso, el contenido propio y no dependiente de la configuración legislativa de la autonomía universitaria es mínimo y escaso al vincularse exclusivamente a la dimensión organizativa de la libertad académica. Por el contrario, otros aspectos como la libertad de cátedra o de investigación vinculados individualmente a esa libertad académica sí que es protegible a través de las titularidades de los miembros singularizados de la comunidad universitaria.

En un contexto como el presente se debe añadir que algunas materias vinculadas al ámbito universitario (creación y reconocimiento de universidades, ordenación de la enseñanza universitaria, personal universitario y financiación universitaria) pueden tener una actuación simultánea de todos los poderes públicos que pueden intervenir en materia universitaria, a lo que se debe añadir el hecho de que esta distribución de competencias simultánea no se establece de forma explícita y ordenada por lo que se debe deducir de forma implícita algunos de sus contenidos, lo que añade una complejidad desmesurada y como se ha dicho un conflicto continuo ante la necesidad de establecer el marco competencial concreto.

Algunos ámbitos materiales, sobre todo en materia de creación de universidades, ordenación de enseñanzas, PDI, PTGAS y financiación de las universidades, presentan un carácter que puede ser definido como transversal en tanto que todos los poderes públicos intervinientes deben adoptar decisiones que afectarán con carácter más general o específico a su desarrollo ejecutivo, pero también normativo aunque afecta a normativa diferente jerárquica y competencialmente (ley estatal o autonómica y Estatuto de Autonomía). En este contexto, se debe recordar que no existen reglas constitucionales de carácter específico que traten estas materias, por lo que se debe recurrir e integrar dichos supuestos y casos en los planteamientos de carácter general.

Aprovechando este marco regulador, su evolución, así como los criterios adoptados por el Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia se han ido estableciendo unas pautas y criterios interpretativos a los que se han querido dar carácter de definitivo mediante las reformas de los Estatutos de Autonomía. En este sentido, adoptando como pauta el Estatuto de Autonomía de Cataluña que recoge de forma explícita las pautas o criterios del Tribunal Constitucional, ya que de forma expresa, implícita o deducida es aplicable al resto de las CCAA, se debe destacar que el art. 172 EAC declara como competencia exclusiva del Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la autonomía universitaria, la financiación propia de las universidades y la gestión de los fondos estatales en materia de enseñanza universitaria y el régimen retributivo del personal docente e investigador contratado y de las retribuciones adicionales del personal funcionario y se declara como competencia compartida la regulación del régimen del profesorado e investigadores contratados y funcionario. No obstante, conviene resaltar que las coletillas “sin perjuicio de la autonomía universitaria”, dado el sistema de configuración legislativa del contenido del derecho fundamental, no deja de ser un recurso elegante, sin apenas plasmación práctica más allá que el necesario respeto de la LOSU como normativa básica en materia de universidades. Sin embargo, aunque parece un criterio mínimo, significa y tiene muchas consecuencias, ya que implica afirmar la competencia estatal para la normativa básica que condiciona y determina el alcance de cualquier competencia que ejerza la Comunidad Autónoma y en concreto las determinadas en el art. 172 EAC, con independencia de que sean caracterizadas por dicho precepto como competencias exclusivas.

En consecuencia, la incidencia que pueda generar la LOSU en conflictos de competencia en materia universitaria no puede ser examinada en base a los Estatutos de Autonomía como parámetro de constitucionalidad, sino

a través de la Constitución y siguiendo el proceso de articulación de competencias a través de la normativa básica en materia educativa y de universidades, tal como ha sucedido hasta ahora sin relevancia para el Tribunal Constitucional. Con independencia de que se haya reformado el Estatuto de Autonomía detallando las competencias como en el caso del EAC, o se haya optado por una norma muy genérica en los Estatutos de Autonomía sin mención a la materia universitaria (caso del País Vasco, art. 16 EPV, que sirve como modelo a la mayoría de los restantes Estatutos de Autonomía que utilizan dicha vía genérica en materia educativa), la LOSU en la medida que fija una normativa básica y especifica las características y el alcance del desarrollo autonómico, se aplica de igual manera a todas las Comunidades Autónomas. De mismo modo, con independencia de que una Comunidad Autónoma haya adoptado su propia ley universitaria con mayor o menor intensidad regulativa, el sistema y las previsiones LOSU se van a aplicar, ya que en muchas Comunidades Autónomas por la simplicidad de su sistema universitario no requieren de normas de desarrollo o de concreción debido a que no aportaría especificidad al funcionamiento ordinario.

En definitiva, el proceso precisamente es el contrario, ya que ha sido la LOSU la que ha establecido el alcance concreto y específico de las competencias autonómicas en materia de universidades y no expresamente por la Constitución, sin que la incorporación de dichas competencias a los Estatutos de Autonomía pueda suponer un blindaje frente a futuras reformas legislativas por parte del Estado, cuya vinculación en este tema es directamente con la Constitución, de modo que no se pueden ver limitadas sus futuras normas básicas del Estado por los Estatutos de Autonomía que son normas que en este tema particular no pueden incidir en la actividad del legislador estatal. En este contexto, hay que considerar que las normas estatutarias referenciadas y singularmente el precepto del Estatuto de Autonomía de Cataluña, tienen el alcance que se derive, no del texto normativo, sino de la interpretación reservada por la Constitución al Tribunal Constitucional y, en caso de no mediar una reforma constitucional, de la propia evolución de su jurisprudencia³¹.

VI. LAS COMPETENCIAS PROPIAS DE LAS UNIVERSIDADES

En general, tal como se ha ido remarcando, se puede destacar que el marco de distribución de competencias en materia de universidades es complejo y ambiguo, con pocas reglas normativas en la Constitución y mucho desplie-

31 STC 31/2010 FJ 108.

que normativo en la LOSU, en las CCAA y una casuística exhaustiva en la jurisprudencia constitucional. Al pasado no se puede renunciar, pero una futura reforma constitucional debería clarificar este alcance competencial de los tres entes implicados para no ser tan dependientes ni de las sucesivas reformas legislativas, ni de los criterios derivados de los casos concretos que puede llegar a resolver el Tribunal Constitucional.

La creación de un Ministerio de universidades con escasas competencias ejecutivas o de gestión, ha supuesto que su mayor cometido sea emprender reformas normativas que, cuando no se consiguen materializar en una nueva ley, se concretan en la dimisión del Ministro, y cuando se consiguen realizar carecen de contenido material nuevo, abordan problemas superficiales o formales, pero sin adoptar medidas dirigidas a solucionar problemas de fondo o a introducir medidas que reformen sustancialmente el sistema universitario. La realidad demuestra que la universidad española es compleja, con un gran número de actores políticos y sociales con capacidad de intervención en un proceso de reforma o de incidencia en la adopción de medidas de política pública universitaria que dificultan en extremo la posibilidad de adoptar medidas normativas generales que puedan ser útiles para todas las universidades, públicas o privadas, para las universidades grandes o pequeñas, para las universidades generalistas o más especializadas. En cualquier caso, la LOSU es una nueva ley en la materia que lejos de establecer configuraciones legislativas u obligaciones de nuevo cuño, se ha dedicado a retocar ligeramente el modelo de funcionamiento establecido en las normativas anteriores.

Teóricamente la universidad española es generalista y se ha evolucionado exclusivamente hacia dicho modelo como exigencia global, pero la realidad es menos intensa, a pesar de que algunas universidades especializadas como las politécnicas empiezan a ofertar títulos generalistas de otras especialidades como administración de empresas o derecho (o al revés universidades generalistas ofrecen títulos técnicos o de ingenierías), mientras que las universidades pequeñas se especializan en función de sus características propias de PDI o de investigación. La única característica del sistema es que el número de universidades públicas es estable en los últimos años (50 Universidades públicas sin crecer, una de ellas no presencial), mientras que el número de universidades privadas ha ido creciendo sin parar (en la actualidad entre 36 y 38 universidades, 5 no presenciales entre ellas, y dos que parecen que empezarán sus actividades el próximo curso, la universidad CEU Fernando III en Sevilla y la UNIE - Universidad Internacional de la Empresa). La regulación en un único acto normativo de realidades tan

complejas y diferenciadas empieza a ser conflictiva, teniendo en cuenta que incluso para las estadísticas oficiales es complejo determinar el número exacto de universidades privadas en España.

En relación con el alcance de las competencias de la universidad, se debe destacar la dificultad de determinar un ámbito propio y originario que establezca su significado, ya que sus competencias derivan de la configuración realizada por el legislador, sobre todo el estatal, pero también el autonómico. En consecuencia, aunque se reconozca una autonomía universitaria, esta se deriva de un contenido material fijado por ley, sin que se pueda desarrollar nuevos contenidos o competencias no previstos en dicha ley. En relación con los aspectos de la autonomía universitaria desarrollados por los Estatutos de la Universidad, conviene recordar que son sometidos a un control riguroso de legalidad, a no ser que se puedan interrelacionar los contenidos no previstos en la ley de forma directa con la defensa de la libertad académica³².

En este contexto, la LOSU ha establecido a lo largo de su normativa de forma específica y concreta las competencias de las universidades de dos maneras, remitiendo a la regulación de los Estatutos universitarios la regulación de determinados temas concretos o estableciendo con carácter general o directo una competencia de las universidades, pero sin especificar el modo en que se va a desarrollar y sin remitir a los Estatutos universitarios su regulación, pero que en todo caso, por motivos de técnica, seguridad, concreción y claridad, se deberían incluir y desarrollar en dichos Estatutos. Las remisiones de la LOSU a los Estatutos universitarios son amplias, pero en todo caso, la mayoría de los supuestos recogen criterios jurisprudenciales del TC fijados con carácter previo³³.

32 Sobre la autonomía universitaria como límite de las competencias estatales y autonómicas, vid. RUIZ-RICO RUIZ, Catalina: “La distribución...”, *cit.*, pp. 161-164.

33 En este sentido, de forma coherente, en relación con su autonomía y desarrollo normativo, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a las universidades les corresponde las competencias en materia de enseñanza y organización académica (STC 26/1987, STC 217/1992, STC 179/1996, STC 183/2011), seleccionar el personal docente e investigador y establecer el sistema general de designación de las comisiones que han de juzgar la provisión de las plazas de profesorado mediante concurso (STC 26/1987, STC 87/2014, STC 176/2015, STC 141/2018), valoración de méritos y circunstancias para contratar al profesorado (STC 26/1987), imposibilidad de aplicar autónomamente la edad de jubilación (STC 44/2016) autoorganización de los medios de que disponga cada Universidad (STC 106/1990), competencias necesarias para ejercer la libertad de ciencia (STC 106/1990), potestad de autonormación (STC 55/1989), elaborar sus

Entre las competencias a las universidades sin remisión a los Estatutos destacan el desarrollo de las funciones de las universidades (art. 2.2. LOSU), los contenidos genéricos de la autonomía universitaria (art. 3.2 LOSU), rendición de cuentas y transparencia (art. 3.5 y 39 LOSU), realización y mantenimiento del plan de igualdad (art. 4.3 LOSU), sistema interno de garantía de calidad (art. 5.3 LOSU), formación continua del PDI (art. 6.4 y 67 LOSU), evaluación de la actividad docente (art. 6.5 LOSU), impartición de enseñanza oficial y títulos propios (art. 7.1 LOSU), estrategias de innovación docente (art. 9.8 LOSU), impulso de estructuras de investigación y transferencia (art. 11.4 LOSU), promoción relaciones entre investigación y sociedad (art. 11.5 LOSU), impulso de la formación de redes de investigación (art. 11.7 LOSU), promoción de la Ciencia Abierta (art. 12.1 LOSU), promoción de la transparencia en los acuerdos de suscripción con editoriales científicas (art. 12.6 LOSU), fomento de la Ciencia Ciudadana (art. 11.10 LOSU), cooperación y colaboración con otras instituciones y organismos de educación superior o de investigación (art. 14.2 LOSU), fomento de la cohesión social y territorial (art. 18 LOSU), fomento de la cultura (art. 19 LOSU), fomento de la diversidad lingüística (art. 20 LOSU), conservación del patrimonio histórico, artístico y cultural universitario y las bibliotecas (art. 21 LOSU), promoción del deporte y la actividad física (art. 22 LOSU), fomento y estrategia de internacionalización de la Universidad, incluida creación de Centros en el extranjero (art. 23-30 LOSU), promoción de los derechos de participación y representación del estudiantado (art. 34 LOSU), eficacia y garantía de los derechos del estudiantado (art. 35 LOSU), promoción de los derechos de equidad y no discriminación del estudiantado (art. 37 LOSU), presupuesto (art. 57 LOSU), patrimonio (art. 58 LOSU), transparencia y rendición de cuentas en la gestión económico-financiera (art. 59 LOSU), colaboración con otras entidades o personas físicas (art. 60 LOSU), creación o participación de entidades o empresas basadas en el conocimiento (art. 61 LOSU), creación de fundaciones públicas y otras personas jurídicas públicas (art. 63 LOSU), ofertas de empleo (art. 65.2 LOSU), conciliación de la vida personal, laboral

propios Estatutos (STC 55/1989, STC 156/1994, STC 75/1997), adoptar símbolos de representación (STC 130/1991), aplicación restrictiva de causas de inelegibilidad al Rector (STC 192/2012), aprobar planes de estudio y de investigación (STC 187/1991, STC 74/2019), desarrollo de la regulación de las estructuras básicas de la Universidad (STC 156/1994), calificación académica de la lengua (STC 75/1997), establecimiento de títulos y diplomas propios (STC 103/2001, STC 31/2010, STC 74/2019), formación a lo largo de la vida (STC 74/2019). Vid. NAVARRO RUIZ, José Carlos: *Universidades...*, cit., pp. 118-119; NAVARRO RUIZ, José Carlos: "Competencias...", cit., pp. 103-104. Asimismo, GAVARA DE CARA, Juan Carlos: "La distribución...", cit., p. 187; y DELGADO DEL RINCÓN, Luis E.: "La distribución de competencias entre el Estado...", pp. 78-99.

y familiar (art. 65.4 LOSU), financiación presupuestaria a los planes de movilidad del PDI (art. 66.3 LOSU), convocatoria de los concursos para el acceso a plazas de los cuerpos docentes universitarios y programas de promoción interna (art. 71 LOSU), convocatoria de concursos de movilidad para la provisión de plazas docentes (art. 72 LOSU), retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales (art. 76.4 LOSU), contratación de PDI en régimen laboral (art. 77-84 LOSU), contratación y determinación de funciones del PTGAS (art. 89-94 LOSU), régimen jurídico de universidades privadas con las limitaciones legales establecidas (art. 95-100 LOSU). En cualquier caso, estas competencias sin remisión a los Estatutos, deben ser concretadas para poder ser ejercidas con plenitud y control interno en los propios Estatutos universitarios.

VI.1. El sentido de los Estatutos universitarios como concreción del alcance competencial universitario

En general, el concepto jurídico de autonomía no solo incluye la capacidad de autoadministración, sino también implica la concreción de las competencias internas y la potestad de crear normas libremente dentro de un determinado marco normativo. La capacidad para dictar las propias normas de funcionamiento, cuya eficacia no se limita necesariamente al ámbito interno de la institución, es una consecuencia del reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria. Por su parte, la autonomía universitaria normativa constituye el principal elemento que caracteriza de manera distintiva a los entes universitarios frente al resto de organismos autónomos que se integran en el sector público³⁴. En relación con las universidades, el art. 3.2.b LOSU reconoce la capacidad para dotarse de sus propios Estatutos y de las demás normas de régimen interno y, por su parte, ese mismo precepto establece que las universidades privadas están facultadas para dictar sus propias normas de organización y funcionamiento, equiparadas a los Estatutos de las universidades públicas en contenido y función.

34 TARDÍO PATO, José Antonio: *El derecho de las universidades públicas españolas*. Promociones y Publicaciones Universitarias. Barcelona, 1994, pp. 775-776. Sobre el alcance de la autonomía normativa, vid. GAVARA DE CARA, Juan Carlos: “La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. En Gavara de Cara, Juan Carlos (ed.): *La autonomía universitaria: un reconocimiento constitucional entre la aplicación práctica y la configuración legislativa*. J.M. Bosch Editor. Barcelona, 2018, pp. 63 y ss.; en concreto en la LOSU, vid. CARLÓN RUIZ, Matilde: “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: *La nueva ordenación de las universidades: estudios sobre la Ley Orgánica 2/2023 del sistema universitario*. Iustel. Madrid, 2023, pp. 59-50.

La plena realización de la dimensión formal de la autonomía requiere de la previa atribución, por parte del legislador, del máximo de atribuciones materiales posibles a las universidades a través de la LOSU, y que posteriormente se recogen y concretan en sus Estatutos como norma principal de su sistema normativo. Sin embargo, al confluir en el sector de la educación superior, la competencia del Estado y de las CCAA en la consecución de ciertas finalidades, se va a limitar y condicionar necesariamente el alcance objetivo de su capacidad regulatoria, incluso ejerciendo un control previo de legalidad por la CCAA en los Estatutos universitarios, pero no limitado a las cuestiones abiertas al desarrollo normativo autonómico por la LOSU. De todos modos, no se puede hablar de autonomía normativa plena por la fuerte dependencia de la configuración legislativa estatal y autonómica, lo que influye necesariamente en el resto de las dimensiones de este derecho en la medida en que las demás facultades que lo integran deben ser materializadas a través de actos normativos de los distintos órganos universitarios. La capacidad de autorregulación con libertad es un elemento definitorio de la autonomía, pero no equivale a afirmar su pleno alcance formal y material.

La LOSU como Ley orgánica se considera como 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 Ley orgánica y a la legislación autonómica aplicables en materia universitaria. Los Estatutos universitarios no son un desarrollo ejecutivo de la Ley, sino un conjunto de disposiciones reglamentarias en las que se plasman, conforme a sus potestades, las propias opciones organizativas y funcionales de cada universidad en el marco de lo dispuesto por esa legislación. Los Estatutos universitarios se relacionan por el principio de jerarquía normativa con la LOSU y con la correspondiente ley autonómica en tanto que norma reglamentaria dependiente de ambos sistemas a efectos de control de legalidad, pero en esencia en relación con el alcance de la autonomía universitaria implica una aplicación del principio de competencia y del principio de prevalencia en la medida que implica una defensa de las propias competencias y funciones frente a las decisiones de otros poderes públicos (estatal y autonómico) que si adoptan nuevas decisiones legislativas desplazarán los correspondientes preceptos incompatibles de los viejos Estatutos. La derogación expresa de los Estatutos universitarios no puede ser adoptada ni por la ley estatal, ni por la ley autonómica, de modo que solo puede ser admisible una derogación tácita por incompatibilidad objetiva entre preceptos que se remite para su aplicación en caso de conflicto a la jurisdicción ordinaria encargada de la selección de la norma aplicable al

caso concreto. Una vez delimitado por el legislador orgánico el contenido y el ámbito de la autonomía universitaria, cada universidad posee en principio plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la ley, es decir, los Estatutos son reglamentos autónomos e independientes³⁵.

Estos condicionantes formales y materiales que las leyes estatales y autonómicas imponen a los Estatutos de las universidades, implican que se conviertan en las auténticas normas de cabecera del ordenamiento interno de las universidades. Sin embargo, los Estatutos universitarios no deben ser entendidos como normas de desarrollo de la LOSU, ya que se trata de una fuente para precisar aspectos clave de ejercicio de un derecho fundamental por su propio titular sobre la organización universitaria, lo que les otorga una posición peculiar en el sistema jurídico que implica que su naturaleza sea la de disposiciones reglamentarias *praeter legem* o de carácter independiente o autónomo³⁶, ya que no pueden ser ejecutivos de la LOSU o de la correspondiente legislación autonómica que cuentan con sus correspondientes disposiciones de habilitación normativa (Disposición final octava LOSU).

Desde un punto de vista formal, la LOSU no sólo impone a las universidades la necesidad de contar con unos Estatutos, sino que convierte su aprobación en un acto conjunto y sucesivo que requiere añadir a su voluntad como ente autónomo en la elaboración y en el contenido material, la de la CCAA o en algunos casos del Estado (universidades públicas estatales, UNED y UIMP) a efectos de realizar un previo control de legalidad, sin poder alterar el contenido material, antes de su aprobación definitiva mediante el correspondiente decreto del Gobierno. Los propios Estatutos deben articular su proceso de aprobación o reforma, otorgando la LOSU libertad para establecer la titularidad de la iniciativa o las mayorías exigibles, aunque se impone la intervención del Claustro para la elaboración y aprobación final del texto (art. 45.2.a LOSU), lo que supone convertir a este órgano en el responsable de precisar la organización de la institu-

35 CÁMARA VILLAR, Gregorio: “La autonomía universitaria en España hoy, entre el mito y la realidad”. *Revista Catalana de Dret Public* 44 (2012), p. 82; LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, Francisco de Borja: *La autonomía de las universidades como derecho fundamental*. Civitas. Madrid, 1991, pp. 56 y ss.

36 OLIVER ARAUJO, Joan: “Alcance y significado de la autonomía universitaria según la doctrina del Tribunal Constitucional”. *Revista de Derecho Político* 33 (1991), p. 97.

ción³⁷. Esta decisión debe ser posteriormente validada por parte del Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, ya que el art. 38.1 LOSU establece que las CCAA son responsables de controlar la legalidad de los Estatutos previamente aprobados por una Universidad antes de su entrada en vigor, que se producirá con la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma. En cualquier caso, resulta extraño que tenga un control previo de legalidad un órgano ejecutivo que se puede cuestionar en base a una posible infracción de la reserva de jurisdicción en el sentido que debe corresponder dicho control a los órganos judiciales y más cuando se está ejerciendo un derecho fundamental como es la autonomía universitaria. La expresión control de legalidad no es adecuada y debería sustituirse por la de supervisión o control de calidad técnica normativa, que incluso podría ser ejercido por las agencias de calidad universitaria para garantizar la independencia de criterio. En cualquier caso, la Comunidad Autónoma dispone de cuatro meses para la elaboración del informe de legalidad (art. 38.2 LOSU). Sin embargo, no se explicitan los efectos en caso de silencio administrativo, por lo que se debe considerar que es positivo y, en consecuencia, se podría solicitar la publicación de los Estatutos en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma y en el BOE, previa certificación de dicho silencio.

En cualquier caso, se debe destacar que la entrada en vigor de la LOSU no ha supuesto la derogación de los antiguos Estatutos universitarios, mientras no se agote el plazo transitorio para la elaboración de los nuevos Estatutos. La Disposición derogatoria única en su apartado 2 LOSU establece que se deroga cualquier disposición de igual o inferior rango en cuanto se oponga a lo establecido en la LOSU, pero dejando al margen la compatibilidad de numerosos preceptos de los antiguos Estatutos universitarios con la actual LOSU que no se ven afectados por el desplazamiento que puede suponer la prevalencia de la LOSU sobre los Estatutos. Además, lo cierto es que la Disposición Transitoria primera LOSU establece un plazo de dos años para aprobar los nuevos Estatutos universitarios que deben adaptarse a las reglas LOSU, lo que permite deducir que mientras no se agote dicho plazo son aplicables los preceptos de los antiguos Estatutos universitarios, salvo en lo referente al contenido transitorio relacionado con cargos unipersonales que se regula de forma expresa en los apartados 2 y 3 de dicha

37 Sobre las dificultades de aplicar la normativa general de la potestad reglamentaria a la elaboración de los Estatutos, vid. CUETO PÉREZ, Miriam: “Potestad normativa de las universidades públicas”. En LÓPEZ RAMÓN, Fernando; RIVERO ORTEGA, Ricardo; y FERNANDO PABLO, Marcos M. (coords): *Organización de la Universidad y la Ciencia*. INAP. Madrid, pp. 540 y ss.

Disposición Transitoria primera LOSU. En caso de incumplimiento del plazo de elaboración de los Estatutos previsto en la Disposición Transitoria primera LOSU no se ha establecido ninguna medida de sustitución, por lo que no sería admisible tal como sucedía en el pasado una subrogación autonómica en la aprobación de los nuevos Estatutos³⁸, sobre todo a causa de que no puede ejercer una administración el contenido de un derecho fundamental ajeno como es la autonomía universitaria en los aspectos normativos.

VI.2. El contenido de los Estatutos universitarios

Desde un punto de vista sustancial, tanto el contenido estatutario como el del resto de normas internas de una Universidad aparecen parcialmente prefijados por la LOSU, que impone el deber de regular ciertas cuestiones que, con carácter general, se corresponden con las atribuciones mediante las que se plasma la autonomía universitaria, es decir, los Estatutos universitarios son un desarrollo de todos los contenidos establecidos en el art. 3.2 LOSU que se deben desarrollar en consonancia con el contenido específico exigido a lo largo de todos los preceptos de la LOSU, pero también de las remisiones concretas y específicas que realiza la LOSU a través de su articulado. Desde otra perspectiva, esas materias se deben necesariamente regular por los Estatutos, de forma que incluso se ha afirmado la existencia de una reserva material de Estatutos universitarios³⁹. En definitiva, las diferentes leyes orgánicas de Universidades aprobadas a lo largo de estos años han dotado de contenido positivo al derecho a la autonomía universitaria⁴⁰, de forma que los preceptos de la Ley Orgánica que regulan el contenido de la autonomía universitaria cumplen la función de ser "parámetro de constitucionalidad" de medidas legales estatales y autonómicas⁴¹, que se concretan dentro del marco constitucional, en el art. 3.2 LOSU⁴².

38 Galán Vioque, Roberto: "Los estatutos...", *cit.*, p. 231.

39 Cueto Pérez, Miriam: "Potestad...", *cit.*, p. 533.

40 STC 47/2005 FJ 5; STC 206/2011 FJ 5.

41 STC 106/1990 FJ 8; STC 47/2005 FJ 5.

42 El art. 3.2 LOSU establece que el derecho a la autonomía universitaria comprende en su contenido la serie de los aspectos especificados (estas facultades y competencias integran, en términos positivos, el contenido esencial de la autonomía universitaria, habiéndose asumido su valor como parámetro de constitucionalidad - STC 47/2005 FJ 5; STC 183/2011 FJ 6; STC 87/2014 FJ 7; STC 176/2015 FJ 5; STC 44/2016 FJ 4, tal

Este precepto ya no es tan solo un ámbito de garantías y facultades para las universidades, sino también un argumento para imponer a las universidades un espectro ampliado de compromisos que superan el propio marco del art. 3.2 LOSU y se despliega a lo largo de numerosas indicaciones de la propia ley con un dirigismo que desborda la libertad académica⁴³. En cualquier caso, no se ha abordado suficientemente que ocurre cuando las Universidades no desarrollan o implementan alguna de estas competencias, ya que al margen del control que se pueda ejercer sobre los Estatutos, no aparece con claridad los efectos en caso de omisión o de que no se quieran ejercer algunos de los contenidos fijados en el art. 3.2 LOSU o los incluidos en los propios Estatutos salvo el control de legalidad en procesos contencioso-administrativos, a pesar de que no siempre es fácil probar el interés legítimo en este tipo de procedimientos judiciales. Sirva como ejemplo la relación de puestos de trabajo docentes (art. 3.2.k LOSU) que frecuentemente no se adopta en numerosas Universidades públicas, lo que permite con facilidad la transferencia interna de plazas entre los Departamentos con un alto grado de discrecionalidad, ausencia de motivación y sin posibilidad de control.

A partir de estos parámetros, autonomía normativa y posibilidades de desarrollo estatutarias, se puede concretar nuevos contenidos de carácter específico establecidos por la propia Universidad, cuya integración en el contenido de la autonomía universitaria depende en último extremo de una

como se hizo con anterioridad con el precepto equivalente en las leyes orgánicas universitarias en las STC 106/1990 FJ 8; STC 187/1991 FJ 3 y STC 155/1997 FJ 2). El listado del contenido de la autonomía universitaria comprende 20 potestades o competencias que en general se identifican con el establecimiento de las líneas estratégicas de la universidad, la elaboración de sus Estatutos, en el caso de las universidades públicas, y de sus normas de organización y funcionamiento, la determinación de su organización y estructuras, la elección, designación y remoción de las personas titulares de los correspondientes órganos de gobierno y de representación, la autonomía económica y financiera, la estructura y organización de la oferta de enseñanzas universitarias oficiales, así como de títulos propios, los planes de estudio y la expedición de los títulos, la implantación de programas de investigación y de transferencia, la selección, formación y promoción del personal universitario y el establecimiento de sus relaciones de puestos de trabajo, el régimen del estudiantado, la gestión de programas de movilidad, la organización de actividades de tutoría y de programas específicos de becas, los sistemas internos de garantía de la calidad, la internacionalización, las relaciones con otras universidades e instituciones, el desarrollo de las normas de convivencia y cualquier otra competencia o actuación necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones estipuladas en el art. 2.2 LOSU.

43 CARLÓN RUIZ, Matilde: “La autonomía...”, *cit.*, p. 54.

declaración jurisprudencial que admita su integración de conformidad con la Constitución o la legalidad vigente. En este sentido, las Universidades pueden adoptar su escudo, sello o símbolos de identidad y representación sin desbordar las facultades legalmente asignadas a la institución universitaria, ya que forman parte con evidencia y naturalidad del contenido normal de la potestad de autonormación en la que también se concreta su autonomía⁴⁴.

En lo que respecta a los Estatutos, se puede destacar que en algunos casos la LOSU prefija un contenido mínimo obligatorio que las universidades podrán ampliar, como en lo referente a la estructura orgánica básica de la institución en centros y estructuras (art. 40.1 LOSU)⁴⁵. Algunas de las estructuras tradicionales como Facultades, Escuelas y Departamentos pasan a estar a disposición de las normas estatutarias que podrán sustituirlos por otros órganos específicos⁴⁶, aunque el corto plazo para la elaboración de los Estatutos no permitirá unos amplios cambios en los diseños institucionales universitarios. En otros preceptúa la finalidad o las pautas esenciales a las que debe obedecer el desarrollo de la cuestión en los Estatutos, como cuando establece que las normas electorales deben favorecer la presencia equilibrada de hombres y mujeres en los órganos colegiados (art. 44.5 LOSU) o garantiza la participación del estudiantado (art. 34.2 y 3 LOSU) y del per-

44 STC 131/1991 FJ 3. En este caso sobre la determinación por la Universidad de Valencia en sus Estatutos del escudo, sello y símbolos de identidad, la cuestión discutida no es tanto el contenido material de la autonomía universitaria como el alcance del control judicial de una concreta decisión adoptada en el ejercicio de esa autonomía, control que nunca puede basarse en criterios de oportunidad y conveniencia (SSTC 26/1987, 55/1989 y 130/1991). Podrá discutirse sobre la pertinencia de que en el seno de la Universidad de Valencia la lengua propia de la Comunidad Autónoma se denomine indistintamente valenciano o catalán, pero ello no contradice valores, bienes o intereses constitucionalmente tutelados y no vulnera precepto legal alguno (STC 75/1997 FJ 4).

45 Estas materias se deben regular en los Estatutos y no en normas infraestatutarias, ya que pueden ser objeto de anulación en un control de legalidad por infracción de la reserva estatutaria. Entre estas materias se puede incluirla creación, modificación y supresión de los departamentos, la elaboración de los planes de estudio y de investigación, normas de elección de los distintos órganos de gobierno, derechos y deberes del estudiantado, diseño de los concursos de acceso a los concursos de PDI o nombramiento de los profesores eméritos. Además, otras leyes al margen de la LOSU como la LCTI o leyes autonómicas pueden atribuir materias que se deban regular por los Estatutos, aunque debería de examinarse su compatibilidad con la exigencia de una reserva de ley orgánica por la CE.

46 GALÁN VIOQUE, Roberto: "Los estatutos...", *cit.*, pp. 216-217.

sonal de técnico, de gestión y de administración y servicios en los órganos de gobierno (art. 89.3 y 5 LOSU). No obstante, en la mayoría de los casos lo que contiene la LOSU son remisiones en blanco o con condicionantes mínimos, que recaen sobre cuestiones que se consideran esenciales para el funcionamiento de la Universidad como la fijación de las funciones, el régimen de actuación y el procedimiento de elección de los órganos de gobierno, aunque también sobre asuntos accesorios como el funcionamiento de los colegios mayores (Disposición adicional séptima LOSU).

La LOSU apenas condiciona la asignación estatutaria de competencias entre los distintos órganos de gobierno de la Universidad, ya que establece atribuciones genéricas de potestades de gobierno que no condicionan especialmente la actividad normativa en sus aspectos formales. En cualquier caso, el art. 44.1 LOSU obliga a regular forzosamente en los Estatutos como órganos colegiados al Claustro, al Consejo de Gobierno y al Consejo Social (en los aspectos no reservados a la normativa autonómica), debiendo añadir entre las normas estatutarias a los Consejos de Estudiantes, respecto de los cuales, salvo en el caso del Consejo Social, se podrá ampliar estatutariamente sus funciones legales. En cualquier caso, con carácter general se determinará estatutariamente el número de los miembros, la duración de los mandatos y su composición con respeto de las horquillas, así como las normas electorales. Dejando al margen la atribución al Claustro de la competencia para aprobar los Estatutos (incluido el procedimiento de su reforma), la LOSU menciona la posibilidad de que se puedan crear órganos colegiados específicos en cada Universidad, pero aunque no menciona ninguno se podría aplicar a los Institutos Universitarios de Investigación cuyo funcionamiento se ordena a través de normas propias (art. 49.2 y 3 LOSU) y asigna al Consejo Social la competencia para informar sobre las normas de progreso y permanencia de los estudiantes de cada Universidad (art. 47.2.f LOSU), además de contemplar su intervención preceptiva para aprobar la creación de fundaciones y personas jurídicas públicas (art. 63 LOSU) e informar con carácter previo la oferta de títulos oficiales y formación permanente, así como la creación y supresión de centros propios y en el extranjero (art. 47.2.b LOSU).

Los Consejos Sociales de las universidades públicas constituyen un caso particular, ya que algunas leyes autonómicas establecen la capacidad para dictar sus propios reglamentos de organización y funcionamiento⁴⁷, que,

47 Como el art. 96.1 de la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de universidades de Cataluña, el art. 76 de la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco.

en caso de laguna, no sería normativa supletoria la LOSU, sino la regulación de los órganos colegiados de la administración autonómica correspondiente. Configurada como una potestad autónoma del Consejo Social, generalmente estos reglamentos de organización y funcionamiento deben ser aprobados por el Gobierno de la Comunidad Autónoma⁴⁸, pero se excluye cualquier tipo de intervención del resto de órganos de gobierno universitarios en su proceso de elaboración. De este modo, incluso normativamente el Consejo Social es un órgano ajeno a la estructura de las universidades, ya que interviene externamente o por medio de las CCAA. En cualquier caso, en los Estatutos se debe regular la forma de participación de los representantes del Consejo Social con voz y voto en el Consejo de Gobierno (art. 47.2.k LOSU).

En relación con la capacidad para configurar la elección y cese del Rector o el alcance de algunas de sus funciones ya se habían pronunciado, de forma que si bien las universidades no pueden desconocer la previsión del actual art. 51.2 LOSU, que obliga a que la mayoría en dicha elección corresponda en todo caso a los profesores funcionarios y permanentes laborales de la Universidad, los Estatutos sí gozan de cierto margen para desarrollar este particular, en especial para concretar dicha mayoría al definir los porcentajes de voto ponderado que corresponden a cada sector⁴⁹, que en todo caso no puede ser inferior al 50'01%. En lo que respecta al procedimiento de cese del Rector, se considera que las universidades no pueden contemplar en sus Estatutos la disolución automática del Claustro, salvo que esta circunstancia esté motivada por la aprobación de una moción de

48 Cosa que no contemplan las dos leyes, catalana y vasca, citadas en la nota anterior, pero sí aparece en las siguientes disposiciones: art. 80.1 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario. Respecto de Aragón; art. 12.1 de la Ley 2/1997, de 16 de julio, del Consejo Social de la Universidad de Oviedo; art. 18 de la Ley 12/2002, de 18 de diciembre, de los Consejos Sociales de las universidades Públicas de la Comunidad de Madrid; art. 29.1 de la Ley 3/2003, de 28 de marzo, de universidades de Castilla y León; art. 10.1 de la Ley 1/2010, de 7 de enero, del Consejo Social de la Universidad de Extremadura; art. 85.1 de la Ley 6/2013, de 13 de junio, del Sistema universitario de Galicia; art. 13 de la Ley 2/2003, de 20 de marzo, de organización institucional del sistema universitario de las Illes Balears; art. 34.1 de la Ley 3/2005, de 25 de abril, de universidades de la Región de Murcia; art. 10.1 de la Ley 11/2003, de 4 de abril, modificada por Ley 5/2009, de 24 de abril, sobre Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias; art. 24.1 del Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Andaluza de universidades; art. 18.1 de la Ley 2/2003, de 28 de enero, de Consejos Sociales de las universidades Públicas Valencianas.

49 STSJ Comunidad de Madrid de 1 de febrero de 2012 (ROJ: STSJ M 2189/2012), FJ 4.

censura. En caso contrario se dejaría en manos del Rector tanto su propia continuidad por motivos no forzados, como también la del Claustro, que es un órgano totalmente distinto, otorgando a aquel un poder que ni se menciona expresamente en la Ley ni tiene encaje posible en el sistema de gobierno universitario. No obstante, la LOSU deja este tema para su regulación en los Estatutos que deberá establecer que el Claustro puede censurar extraordinariamente al Rector por una mayoría de dos tercios, incluido un 30% del PDI, pero en caso de no aprobarse los mismos miembros que han tenido la iniciativa no la pueden repetir si no ha transcurrido un año desde la votación (art. 45.2.e LOSU). En cualquier caso, la LOSU deja el tema de la elección y cese del Rector a su regulación estatutaria que debe cumplir con los parámetros normativos señalados.

Sí que se debe destacar que ha desaparecido la mención legislativa de la exigencia tradicional de que el Rector y los Vicerrectores tengan que forzosamente prestar servicios activos en la Universidad en la que se presentan, aunque se mantiene expresamente en el caso del Secretario General, los Decanos, y los Directores de Escuela y Departamento. En este sentido, se deja un amplio margen a los Estatutos para que los Rectores y Vicerrectores salientes puedan ocupar cargos académicos en otras universidades, aunque también cabe la posibilidad de que los Estatutos limiten la participación en estos cargos a su propio personal en el ejercicio de su autonomía⁵⁰.

También pueden encontrarse menciones al margen del que gozan las universidades para determinar la composición de los órganos colegiados que deben existir a los distintos niveles⁵¹, por lo que si los Estatutos mantiene a las Juntas de Facultad o de Escuela o a los Consejos de Departamento deberá especificar sus funciones. En cuanto al Claustro, se establece con carácter imperativo que la mayoría de sus miembros serán profesores de los cuerpos docentes o permanentes laborales de la Universidad (art. 45.3 LOSU)⁵²; ahora bien, se trata de una regla que no puede ser alterada en

50 GALÁN VIOQUE, Roberto: “Los estatutos...”, *cit.*, pp. 220-221.

51 CAPODIFERRO CUBERO, Daniel: “La autonomía de las universidades y el control de legalidad de sus estatutos en la jurisprudencia de los tribunales ordinarios”. En Gavara de Cara, Juan Carlos (ed.): *La autonomía universitaria: un reconocimiento constitucional entre la aplicación práctica y la configuración legislativa*. J.M. Bosch Editor. Barcelona, 2018, p. 103.

52 STSJ Comunidad de Madrid de 1 de febrero de 2012 (ROJ: STSJ M 2189/2012), FJ 4.

sede estatutaria mediante la inclusión artificial en dicha categoría de personas que pertenecen a otra categoría o no gozan de tal condición⁵³. Lo que sí se aceptó es que los Estatutos contemplen como miembros natos de este órgano a otras figuras más allá del Rector, el Secretario General y el Gerente, únicos mencionados en el art 49.3 LOSU, como pueden ser los Vicerrectores o los Decanos o Directores de Escuela, teniendo en cuenta además que su presencia es la única forma de dar contenido a las competencias que en materia funcional y de gestión confieren al Claustro⁵⁴.

Dejando al margen los aspectos organizativos y estructurales universitarios, los Estatutos también deben establecer la organización de los estudios de doctorado (art. 9.7 LOSU), que ha sido objeto de regulación reglamentaria por el Real Decreto 576/2023, y la adscripción de los centros docentes universitarios a las universidades públicas (art. 42.1 LOSU). También se deberán contemplar obligatoriamente el régimen del personal de las universidades con relación al PDI con elementos como la reducción docente por el ejercicio de cargos académicos, los requisitos y exigencias con los Profesores Eméritos y Distinguidos o los sistemas de selección del PTGAS respetando la legislación estatal y autonómica (art. 91.1 LOSU). El fomento de las lenguas oficiales en el territorio de las universidades y su uso como lengua de transmisión universitaria también debe ser objeto de regulación estatutaria (art. 20.1 LOSU). Por otra parte, los Estatutos también deben regular los mecanismos de rendición de cuentas y los importantes portales de transparencia (art. 39.2 LOSU).

De todas formas, el precepto importante en materia de regulación en los Estatutos universitarios es la concreción de todos los apartados del art. 3.2 LOSU, como parámetro de configuración legal básico de la autonomía universitaria, que debe ser respetado como desarrollo normativo directo de las previsiones de la LOSU. No obstante, en dichos contenidos no falta el supuesto de que en algún caso se conceda margen y se habilite al desarrollo normativo autonómico que podrá ser fuente de conflictos jurídicos en un futuro próximo. La relación directa entre autonomía universitaria y habilitación estatutaria universitaria por la vía del art. 3.2 LOSU debería restringir al máximo dicha posibilidad.

Sin embargo, la gran novedad de la LOSU en este ámbito es la incorporación de nuevos contenidos integrados en la autonomía universitaria que se

53 STS de 15 de diciembre de 1999 (ROJ: 8044/1999), FJ 5.

54 STS de 15 de diciembre de 1999 (ROJ: 8044/1999), FJ 6.

podrían caracterizar por una mayor autonomía en el funcionamiento interno, sobre todo en relación con la política de igualdad y diversidad, pero también en relación con el personal universitario y su selección. A este aspecto del contenido de la proyección en aspectos como la internacionalización, las relaciones con los diversos espacios de cooperación internacional en educación superior, la proyección en sus relaciones con la sociedad y la determinación y aprobación de las diversas actuaciones estratégicas de la Universidad. Estos son los ámbitos más novedosos de la autonomía universitaria, que requerirá una plasmación y desarrollo en los Estatutos de la Universidad y que han sido propiciados de conformidad con las diferentes necesidades y sensibilidades desde la CRUE. Dependiendo de la Universidad en que nos encontremos algunos de estos nuevos contenidos no se podrán desplegar con toda su intensidad sobre todo en materia de proyección, pero en las Universidades grandes se va a convertir en una necesidad su articulación normativa y práctica.

Las universidades han incrementado sus competencias, pero al mismo tiempo sus conflictos, ya que las CCAA podrán deducir que sus competencias de desarrollo normativo son de libre configuración a partir de las bases estatales que fija la LOSU y producen jerarquía normativa sobre los Estatutos universitarios, lo cual nos anuncia nuevos conflictos a resolver en sede judicial o constitucional.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- CÁMARA VILLAR, Gregorio: “Educación y enseñanza”. En Balaguer Callejón, Francisco (dir.); Ortega, Luis; Cámara Villar, Gregorio; Montilla, José A. (coords.): *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*. Instituto Andaluz de Administración Pública- Consejería de Justicia y Administración Pública. Sevilla, 2007, pp. 513-524.
- “Universidades”. En Balaguer Callejón, Francisco (dir.); Ortega, Luis; Cámara Villar, Gregorio; Montilla, José A. (coords.): *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*. Instituto Andaluz de Administración Pública- Consejería de Justicia y Administración Pública. Sevilla, 2007, pp. 525-536.
- “La autonomía universitaria en España hoy, entre el mito y la realidad”. *Revista Catalana de Dret Public* 44 (2012), pp. 67-109.

- CAPODIFERRO CUBERO, Daniel: “La autonomía de las universidades y el control de legalidad de sus estatutos en la jurisprudencia de los tribunales ordinarios”. En Gavara de Cara, Juan Carlos (ed.): *La autonomía universitaria: un reconocimiento constitucional entre la aplicación práctica y la configuración legislativa*. J.M. Bosch Editor. Barcelona, 2018, pp. 89-112.
- CARLÓN RUIZ, Matilde: “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: *La nueva ordenación de las universidades: estudios sobre la Ley Orgánica 2/2023 del sistema universitario*. Iustel. Madrid, 2023, pp. 47-72.
- CUETO PÉREZ, Miriam: “Potestad normativa de las universidades públicas”. En López Ramón, Fernando; Rivero Ortega, Ricardo; y Fernando Pablo, Marcos M. (coords): *Organización de la Universidad y la Ciencia*. INAP. Madrid, pp. 529-560.
- DELGADO DEL RINCÓN, Luis E.: “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 LOSU”. *Revista Vasca de Administración Pública*, 129 (2024), pp. 61-104.
- EMBID IRUJO, Antonio: “La autonomía universitaria y la autonomía de las Comunidades Autónomas”. En Cordero Saavedra, Luciano (coord.): *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI. Consideraciones jurídicas*. Tecnos. Madrid, 2000, pp. 47-90.
- “La autonomía universitaria y la autonomía de las Comunidades Autónomas”. *Revista de Administración Pública* 146 (1998), pp. 7-50.
- GALÁN VIOQUE, Roberto: “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: *La nueva ordenación de las universidades: estudios sobre la Ley Orgánica 2/2023 del sistema universitario*. Iustel, Madrid, 2023, pp. 199-235.
- GAVARA DE CARA, Juan Carlos: “La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. En Gavara de Cara, Juan Carlos (ed.): *La autonomía universitaria: un reconocimiento constitucional*

entre la aplicación práctica y la configuración legislativa. J.M. Bosch Editor. Barcelona, 2018, pp. 53-88.

- “La distribución de competencias en materia de universidades en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la complejidad de su estructuración”. En Gavara de Cara, Juan Carlos (ed.): *El Gobierno de la Universidad*. J.M. Bosch Editor. Barcelona, 2018, pp. 173-238.
- LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, Francisco de Borja: *La autonomía de las universidades como derecho fundamental*. Civitas. Madrid, 1991.
- MAGRO SERVET, Vicente: “Alcance competencial de las Comunidades Autónomas en materia universitaria”. *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics* 27 (1999), pp. 199-214.
- “Autonomía universitaria y Comunidades Autónomas”. *Poder Judicial* 43-44 (1996), pp. 273-290.
- MORA RUIZ, Manuela: “La participación de las Comunidades Autónomas en la configuración del nuevo sistema universitario y su organización administrativa”. En Horgué Baena, Concepción: *La nueva ordenación de las universidades: estudios sobre la Ley Orgánica 2/2023 del sistema universitario*. Iustel. Madrid, 2023, pp. 23-46.
- NAVARRO RUIZ, José Carlos: “Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en relación con el Espacio Europeo de Educación Superior”. *Revista de Derecho de la Unión Europea* 12 (2007), pp. 99-115.
- *Universidades, sistemas europeo, estatal y autonómico. Su articulación competencial*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2005.
- NIETO, Alejandro: “Autonomía política y autonomía universitaria”. *Revista de Derecho Político* 5 (1979-1980), pp. 77-90.
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba: “Distribución de competencias y organización administrativa en materia de universidades”. En González García, Julio V. (coord.): *Comentarios a la Ley Orgánica de Universidades*. Civitas. Madrid, 2009, pp. 129-166.

- OLIVER ARAUJO, Joan: “Alcance y significado de la autonomía universitaria según la doctrina del Tribunal Constitucional”. *Revista de Derecho Político* 33 (1991), pp. 77-98.
- PONS PARERA, Eva: *La autonomía universitaria*. Publicaciones de la Universidad. Barcelona, 2001.
- RUIZ-RICO RUIZ, Catalina: “La distribución de competencias en materia de universidades: problemática en torno a la educación universitaria”. En Gavara de Cara, Juan Carlos (ed.): *El Gobierno de la Universidad*. J.M. Bosch Editor. Barcelona, 2018, pp. 145-172.
- SÁENZ ROYO, Eva: “La financiación de la educación en el Estado Autónomo y su coherencia con la distribución de competencias educativas”. *Revista de Derecho Político* 111 (2021), pp. 45-76.
- SOSA WAGNER, Francisco: *El mito de la autonomía universitaria*. 3ª ed. Civitas. Madrid, 2007.
- TARDÍO PATO, José Antonio: *El derecho de las universidades públicas españolas*. Promociones y Publicaciones Universitarias. Barcelona, 1994.
- ZAMBONINO PULITO, María: “Las universidades Públicas como Administraciones Públicas. Bases de su creación y régimen jurídico”. En González García, Julio V. (coord.): *Comentarios a la Ley Orgánica de Universidades*. Civitas. Madrid, 2009, pp. 167-204.

