

L'AUTONOMIA UNIVERSITÀRIA A ESPANYA AVUI, ENTRE EL MITE I LA REALITAT

Gregorio Cámara Villar*

Sumari

1. Introducció
2. L'autonomia reconeguda i garantida pel nostre ordenament: el seu sentit i la seva raó de ser
3. Els àmbits de projecció de l'autonomia universitària, entre norma i realitat
 - 3.1. Autonomia normativa
 - 3.2. Autonomia com a autogovern
 - 3.3. Autonomia i estructures d'investigació i docència de les universitats
 - 3.4. Autonomia financera
 - 3.5. Autonomia acadèmica
 - 3.6. Autonomia en relació amb el propi personal, docent i investigador i d'administració i serveis
4. Conclusions

* Gregorio Cámara Villar, catedràtic de dret constitucional, Universitat de Granada, gcamara@ugr.es

Article rebut el 13.11.2011 Avaluació cega: 18.11.2011 Data d'acceptació de la versió final: 27.12.2011

1. Introducció

No és estrany que els universitaris estiguin incòmodes i una mica desconcertats, i alguns certament «embruixats»,¹ davant l'accelerat, constant i dens canvi normatiu que viu la universitat espanyola, sense que per això canviïn gaire els recursos i instruments disponibles ni hi hagi mesures clares per a resoldre alguns dels problemes més urgents i importants que tenen les nostres universitats (com, per exemple, la selecció del professorat i la seva mobilitat o l'evident desajustament, gairebé insalvable, entre la formació amb la qual els alumnes accedeixen a la universitat i els objectius de formació que s'implanten en el marc del «procés de Bolonya»). Enmig d'aquesta hiperactivitat normativa bigarrada, l'autonomia universitària és per uns reivindicada (a vegades des d'una concepció una mica mítica), perquè la creuen ja marcida i gairebé nul·la, quan seria, tanmateix, necessari insuflar-li nova vida en els actuals processos de transformació social; i per altres injuriada, precisament perquè consideren que impedeix aquest mateix objectiu transformador en residenciar en un excés d'aquesta o en la seva tergiversació els grans mals de l'entotsolament universitari, l'endogàmia i el localisme² i, amb això, la ineficiència i dèbil posició que les nostres universitats ocupen en els rànquings en voga.³ El discurs i el debat a Espanya sobre la universitat dels nostres dies en un món globalitzat que demana un necessari i intens esforç de transformació i adequació, apareixen així constel·lats de nous conceptes i mites (modernització, competitivitat, inserció en el sistema productiu, internacionalització, qualitat, excel·lència...) que, si bé tradueixen realitats que és necessari atendre amb la necessària ponderació i equilibri sistèmic, estan encarnant noves normatives que incorporen una exuberant, i en gran manera retòrica, panòpia de proclames, objectius i projeccions no sempre ben ajustades als fins perseguits i a l'ordenació universitària plasmada en la vigent Llei orgànica d'universitats i, ben segur, amb notòries contradiccions amb la situació social i econòmica del país. També és un dels elements d'aquest desajustament la posició en què queden alguns aspectes de l'autonomia universitària, reconeguda i protegida per la nostra Constitució (art. 27.10) i caracteritzada pel nostre Tribunal Constitucional com a dret fonamental, però concretada pel legislador com a dret de configuració legal.

Precisament la comesa d'aquest breu estudi és considerar com es configura avui, normativament i jurisprudencial, el concepte d'*autonomia universitària* i com es projecta en les seves distintes dimensions i aspectes segons les tensions o contradiccions amb què conviu en el marc de l'actual i accelerada transformació de la universitat espanyola. Transformació que és conseqüència de la major intensitat d'intervenció dels poders públics estatals i autonòmics

1. Com reflecteix el cridaner i precís títol del recent article de Luis Martín Rebollo i Tomás Recio Muñiz, «Bewitched, Bothered and Bewildered», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, *La universidad en crisis* (monogràfic) (octubre 2011), p. 50-59.

2. Constitueix una excepcional i aguda anàlisi amb aquesta perspectiva el llibre de Francisco Sosa Wagner, *El mito de la autonomía universitaria*, 3a ed., Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.

3. Només per a posar un exemple, en el Shanghai Jiao Tong University Ranking, que mesura les 500 millors universitats del món, únicament la Universitat de Barcelona és entre les primeres 200, mentre que són entre les primeres 500, a més, unes altres deu universitats espanyoles (Autònoma de Madrid, Complutense de Madrid, València, Autònoma de Barcelona, Politècnica de València, Granada, Pompeu Fabra, Santiago de Compostel·la, Sevilla i Saragossa). Vegeu aquesta informació i més dades en el diari *El País* del dia 10 de març de 2010.

d'acord amb les seves competències⁴ i, sobretot, del canvi de paradigma afavorit per aquests i provocat per l'anomenat *procés de Bolonya* i la progressiva definició i desenvolupament de l'Espai Europeu d'Educació Superior, la recerca de la internacionalització, l'«excel·lència», una major integració amb el sistema productiu mitjançant l'increment de la seva capacitat competitiva, el desenvolupament d'una cultura empresarial de la innovació en la societat del coneixement i l'eficàcia i eficiència en el compliment de les seves funcions,⁵ tot això, segons una orientació fins a un cert punt compartida en la Unió Europea i en altres països que s'han sumat a aquest procés, està inspirat en l'èxit aconseguit pel desenvolupament del model nord-americà d'ensenyament superior, que d'una manera o altra ha sabut integrar, com diu F. de Carreras, «la tradición científica alemana, la capacidad pedagógica francesa y la formación integral británica, añadiendo un giro práctico y profesionalizado a sus enseñanzas, sin olvidar que los fondos financieros de muchas de sus universidades son de una entidad mucho mayor que los del viejo continente».⁶

Aquest canvi de paradigma, anunciat des de fa anys i desenvolupat parcialment en algunes mesures concretes i en projectes de reforma, apareix ja normativament configurat amb una certa sistemàtica de principi i de detall en la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible (LES), coordinada amb la Llei 14/2011, d'1 de juny, de la ciència, la tecnologia i la innovació (LCTI). Dins del títol II de la primera, sota l'enunciat «Competitividad» es dedica la secció tercera del capítol V («Ciencia e innovación») a la «formación, investigación y transferencia de resultados en el sistema universitario» (art. 60-64) i s'estableix per a aquest una orientació i uns objectius generals que signifiquen, *avant la lettre*, una nova definició de missions i l'anunci inconcret de mesures generals per a la universitat que, encara que es facin formalment «sens perjudici» del que estableix la Llei d'ordenació universitària (LOU) vigent, tenen la virtualitat d'incidir en el seu sistema, de manera que requereixen una nova reforma coordinada de la legislació universitària, parcialment assumida per la LCTI en aspectes molt específics.

Podria dir-se, certament, que aquests objectius es formulen com a directrius generals molt àmplies que connecten d'una o altra manera amb les grans funcions que al servei de la societat estableix la LOU en el seu article 1, però la qüestió és que, en tant que mandats al legislador, la seva condició normativa té com a efecte el desenvolupament que es traduirà en mesures regulatives molt concretes elaborades tant pels poders públics estatals com pels

4. No podem entrar aquí a considerar la complexitat del sistema de distribució de competències en matèria d'educació i ensenyament, especialment en relació amb les universitats. Remeto el lector per a aquesta qüestió als meus treballs «Educación y enseñanza» i «Universidades», ambdós inclosos en l'obra col·lectiva de Francisco Balaguer Callejón (dir.) i Luis Ortega, Gregorio Cámara Villar i José A. Montilla (coord.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, Consejería de Justicia y Administración Pública, 2007, pp. 513-524 i 525-536, respectivament. Vegeu també Antonio Embid Irujo, «La autonomía universitaria y la autonomía de las comunidades autónomas», capítol III del seu llibre *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI: Consideraciones jurídicas*, Madrid, Tecnos, 2000, pp. 106-156, i José Carlos Navarro Ruiz, *Universidades, sistemas europeo, estatal y autonómico: Su articulación competencial*, València, Tirant lo Blanch, 2005, i els treballs esmentats en la nota 16.

5. Vegeu Miguel A. Pereyra, Antonio Luzón Trujillo i Diego Sevilla Merino, «Las universidades españolas y el proceso de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior. Limitaciones y perspectivas de cambio», *Revista Española de Educación Comparada*, núm. 12 (2006), *passim*.

6. Francesc de Carreras Serra, «A propósito de Bolonia: ¿Quo vadis la universidad española?», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 9 (2010), p. 8.

autonòmics, competents en matèria d'educació superior, amb la conseqüència de, per una banda, ofegar o reduir determinats aspectes d'una autonomia universitària ja magra per si mateixa i, de l'altra, córrer el risc de fer impossible la persecució dels nous objectius marcats sense que les universitats puguin disposar de l'àmplia capacitat regulativa, d'autoorganització, de finançament i d'adopció de decisions (una més intensa autonomia universitària) que necessitarien per a poder lluitar amb possibilitats reals d'èxit en l'arena interna i internacional d'una competitivitat exacerbada a la recerca de l'«excel·lència», tal com es perfila en aquesta legislació. Aquesta és una qüestió, evidentment, encara molt oberta.

La LES propugna, com a elements més importants que cal destacar: a) que la formació ha de propiciar les qualificacions sol·licitades pel sistema productiu; b) promoure la competitivitat i la internacionalització; c) facilitar la governança universitària impulsant mesures que garanteixin l'exercici de les funcions de govern i direcció; d) incrementar la transparència, el control intern de les seves finances i l'equilibri pressupostari, així com l'avaluació externa de les seves activitats; e) fomentar la captació de talent, la mobilitat internacional i la col·laboració amb universitats i centres d'investigació de referència mundial; f) impulsar mesures d'atracció de capital privat nacional i internacional per a contribuir al finançament dels objectius de la universitat, especialment a la investigació, la transferència del coneixement i la creació d'empreses innovadores de base tecnològica. Per a això seran necessàries la modernització, la millora de l'eficiència i la recerca de la qualitat i l'excel·lència acadèmica (art. 60 LES).

Es tracta d'una definició d'objectius verdaderament ambiciosos i lloables, sempre que no col·loquin les universitats en una condicionant lògica de productivitat i competitivitat que sacrifiqui o desvalori la seva essencial i primera funció de ser l'instrument fonamental per a la lliure creació, transmissió de coneixements i formació crítica en tots els àmbits de la ciència, de la tècnica i de la cultura, al servei del desenvolupament humà, personal i social. La universitat és una corporació pensant i crítica⁷ a la mirada inquisitiva i estudiosa de la qual absolutament res li és ni li ha de ser aliè, sinó que necessita calma i altesa de mires per a complir les seves funcions. La competitivitat orientada al sistema productiu en una estricta lògica de mercat, sense més, casa veritablement malament amb moltes de les branques del saber (humanitats, belles arts, ciències socials...), en molts aspectes generalment «improductives» si s'adopta una perspectiva miop i s'atén el curt termini, però amb continguts i projeccions que fan que la universitat pugui ser considerada l'*alma mater* de les societats en les quals s'insereixen, la principal creadora i subministradora de formació, investigació, capacitat crítica i valors per a l'orientació i el desenvolupament del país com un tot, transcendent potencialment sense límit les seves fronteres. La universitat no pot ser concebuda com un negoci. *Mercat* i *servei públic* no poden ser aquí polaritats incompatibles.

D'altra banda, aquests objectius de la LES, que, òbviament, tendeixen a la diferenciació entre universitats mitjançant les seves respectives capacitats competitives, necessiten que les universitats disposin d'un elevat grau d'autonomia,⁸ que ni avui tenen, com tractarem de

7. L'expressió és d'Ángel González Hernández, «La cuestión universitaria: asignaturas pendientes», *Revista Española de Educación Comparada*, núm. 5 (1999), p. 38.

8. Com diu Antonio Embid, «Las sucesivas reformas reguladoras de la autonomía universitaria [...] no han dejado el más mínimo hueco que pueda merecer el calificativo de *sustantivo* a las universidades (o, antes e incluso, a las CCAA), para que se pueda crear “desde abajo” una organización universitaria con rasgos importantes de

mostrar a continuació, ni és propiciat per la cascada de mesures regulatives que s'auguren en aquesta llei sobre plans d'estudis, titulacions, adaptabilitat als canvis socials i econòmics i altres mesures que podrà adoptar el Govern en el marc de l'anomenada Estrategia Universidad 2015⁹ per a la promoció de la competitivitat (amb la intervenció posterior, d'acord amb les seves competències, de les respectives comunitats autònomes), que podrien certament portar a unes universitats més eficients, però també més dependents d'un marc regulatiu encara més estret que el que en l'actualitat tenen, amb el risc, inclús, que per aquesta mateixa raó no puguin ni tan sols perseguir els objectius declarats. Basta, en aquest sentit, passar revista a les tasques i prioritats que assigna al Govern l'article 62 LES. Tingueu present, com a avís a navegants, que han estat l'excessiu reglamentisme i la progressiva burocratització que aquest genera, una de les causes més evidents de l'existència a Espanya d'un universitat autònoma, sí, però, en el fons, bàsicament uniforme, tant en la seva organització com en la seva gestió i en el compliment de les seves funcions bàsiques, així com en els seus resultats, bastant allunyats, per cert i en termes generals, de l'excel·lència.

No és el meu propòsit introduir una reflexió general sobre l'estat de les nostres universitats, les seves necessitats i l'orientació que marca aquest nou paradigma,¹⁰ sinó només analitzar l'espai que la legislació deixa avui a l'autonomia universitària i la previsible incidència d'aquell sobre aquesta. Tampoc ho pot ser sobre l'ús, millor o pitjor, que d'aquesta autonomia han anat fent o fan les nostres ja nombroses universitats.¹¹ La meua tesi és que ni l'autonomia de què disposen les universitats espanyoles és nul·la o irrellevant, ni tampoc és tan substantiva com hauria de ser des del pla dels objectius perseguits pel sistema, almenys, sobretot, en el pla de la capacitat normativa i d'autoorganització que li permetria un espai propi molt més diàfan que l'actual per a dissenyar les seves pròpies estructures, posar en marxa les seves polítiques i adoptar les decisions que millor puguin convenir a les seves respectives estratègies per a vincular-se rellevantment amb la societat en un entorn cada vegada més competitiu. En qualsevol cas, com que és el legislador el qui ha de concretar «en negatiu» l'autonomia de les universitats en el marc de cada model d'organització del sistema d'educació i investigació superior, pot fer-ho amb una major o menor extensió i intensitat, però sempre a condició de

distinción en relación a la que con minuciosidad describen las leyes del Estado. Pero la competitividad en el plano empresarial presupone una prácticamente ilimitada capacidad del empresario para dirigir su empresa en [...] condiciones [...] competitivas. Pues bien, se exige a las universidades que dirijan su actuación en la prosecución de esa competitividad sin apoderarles de una capacidad sustantiva de autoorganización para perseguir, con su propio criterio, tales fines. Eso es un imposible conceptual que se suma a todos los que se ha ido considerando [...] [por lo que] la legislación universitaria estatal, que es de máximos de regulación, debería convertirse en este ámbito en una regulación de mínimos con capacidad para ser complementada por la de las CCAA y, sobre todo, por la potestad normativa de las universidades que quisieran lanzarse de verdad [...] por la vía de la competitividad que ahora les señala de forma clara el nuevo derecho universitario». A. Embid Irujo, «Universidad y competitividad (premisas para un debate)», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, pp. 38-39.

9. Sobre aquesta estratègia i la normativa existent relacionada amb aquesta, vegeu el document «Estrategia Universidad 2015. Contribución de las universidades al progreso socioeconómico español», Ministerio de Educación, <www.educacion.es/dctm/eu2015/2011-estrategia-2015-espanol.pdf>, i també l'informe de la Comissió d'Experts Internacionals de la EU 2015, «Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana», de 21 de setembre de 2011, disponible a <www.educacion.gob.es/dctm/.../2011/10/informe-finaleu2015>.

10. Una anàlisi que en bona part comparteixo és la que fa en aquesta matèria Francesc de Carreras en el seu ja citat article «A propósito de Bolonia: ¿Quo vadis la universidad española?», al qual remeto el lector.

11. Podem trobar els grans elements de reflexió sobre aquest aspecte, es comparteixin plenament o no les seves posicions i conclusions, en l'obra de Francisco Sosa Wagner, *El mito de la autonomía universitaria*, ja esmentada.

respectar els elements essencials de l'autonomia que resulten de la Constitució, tal com ha estat interpretada pel Tribunal Constitucional. Aquest és el camí que seguirem per a donar compte dels elements que avui integren l'entramat de l'autonomia universitària.

2. L'autonomia reconeguda i garantida pel nostre ordenament: el seu sentit i la seva raó de ser

No hi ha cap *a priori* dogmàtic i intemporal al qual puguem apel·lar per a establir en què consistia l'autonomia universitària. Si no ho és el mateix concepte d'*universitat*, encara menys ho podrà ser un artífici tecnicojurídic destinat a fer possible la realització de la seva activitat i el compliment de les seves funcions.¹² L'autonomia, tal com l'ha decantat la història, no és sinó «un principio organizativo en el que se sintetiza una fórmula singular de articulación de las relaciones entre el poder político y administrativo y las instituciones universitarias, que se traduce en el reconocimiento en beneficio de estas últimas de un *amplio* margen de libertad para la configuración de su organización y el desenvolvimiento de su actividad».¹³

Entesa així, amb independència de l'existència de diferents models i tradicions,¹⁴ en el món contemporani l'autonomia de les universitats és considerada com una cosa necessària i imprescindible per tal que la universitat pugui complir les seves funcions institucionals més típiques:¹⁵ l'ensenyament, amb la doble finalitat de ser tant formació cultural d'ordre superior com vehicle de formació professional altament qualificada; la investigació, en les seves diferents manifestacions, i la producció científica i tecnològica; la difusió científica, cultural i tècnica i la transferència de resultats en interacció amb les demandes i necessitats socials. Autonomia i descentralització acaben, doncs, sent termes correlatius, si bé la descentralització personificada per cada universitat és d'una qualitat molt distinta a la d'una mera descentralització administrativa, per la seva especial entitat funcional i la completa obertura dels fins i interessos que ha de promoure i complir.¹⁶

12. Como va dir Francisco Giner de los Ríos, «el concepto de universidad no es una idea absoluta que pueda especulativamente construirse; un factor eterno, indispensable, de la vida social, sino un concepto histórico. Solo apelando a la historia cabe, pues, definirlo. Y, al igual que toda cosa histórica, no es sino una forma peculiar de cumplirse en ciertas sociedades tal o cual función permanente que, como todas, admite soluciones muy distintas según la condición de los tiempos». Vegeu Francisco Giner de los Ríos, *La universidad española*, en *Obras completas de Don Francisco Giner de los Ríos*, vol. II, Madrid, Espasa-Calpe, 1916, p. 97.

M'he ocupat de la relativitat històrica del concepte d'*autonomia universitària* i la seva evolució a Espanya en el meu treball «La autonomía universitaria en España», en *La democracia constitucional: Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, vol. I, Madrid, Congreso de los Diputados, Tribunal Constitucional, Universidad Complutense de Madrid, Fundación Ortega y Gasset i Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, pp. 671 i seg., al qual remeto el lector per a evitar major proximitat en aquest aspecte.

13. Jesús Prieto de Pedro, «Sobre la autonomía de las universidades para la selección de su profesorado», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 27 (1980), p. 641. La cursiva és meua.

14. Vegeu una reconstrucció del procés de decantació històrica de l'autonomia universitària fins als nostres dies, en el marc comparat de les tradicions més importants, en el citat llibre de Francisco Sosa Wagner, *El mito de la autonomía universitaria*.

15. Vegeu l'autonomia universitària a Espanya, en un marc amb abundants referències al panorama comparat, a Ignacio Torres Muro, *La autonomía universitaria: Aspectos constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pàssim.

16. Juan Manuel Alegre Ávila, «En torno al concepto de autonomía universitaria (a propósito de algunos caracteres del régimen universitario español. En especial, sus implicaciones funcionariales)», *Revista Española de*

Des d'aquesta perspectiva, després de l'intens debat doctrinal que hi ha hagut en el nostre país —ja superat en el pla jurídic positiu i en el qual no podem entrar aquí—¹⁷ sobre si el reconeixement de l'autonomia de les universitats en l'article 27 CE significava tan sols l'establiment d'una garantia institucional o el reconeixement d'un dret fonamental, el Tribunal Constitucional es va inclinar, en la Sentència 26/1987, de 27 de febrer, per la tesi que l'autonomia universitària constitueix, dins del sistema de reconeixement i garantia dels drets establerts en la Constitució i sens perjudici de sustentar també una garantia institucional, un veritable dret fonamental, i va destacar que el seu fonament i la seva justificació és garantir el respecte a la «llibertat acadèmica», és a dir, a les llibertats d'ensenyament, d'estudi i d'investigació, ja que el seu contingut essencial està format per tots els elements necessaris per a l'assegurament d'aquella llibertat genèrica.¹⁸ La decisió que va adoptar el Tribunal Constitucional en aquesta Sentència, malgrat que és molt discutible i que de fet ha estat molt discutida, va iniciar un camí doctrinal que s'ha vist consolidat posteriorment en les seves línies essencials.¹⁹

Però convé ressaltar que aquesta configuració dibuixa, sens dubte, un clar perfil instrumental, no essencialista, de l'autonomia universitària. S'adverteix en la construcció del Tribunal, en substància, que del que es tracta és d'assegurar que els espais del quefer universitari, en el sentit més ampli d'aquesta expressió, siguin lliures en l'exercici de les seves funcions perquè, al seu torn, puguin ser lliures la generació i la transmissió de la ciència, de la tècnica, de la cultura, del saber, en definitiva, que està al servei de la societat, missió essencial i funció de la universitat.²⁰ Aquesta és la seva autèntica raó de ser, que no ha de perdre's de vista per a no confondre l'autonomia universitària amb altres coses que no ho són. No tot allò substantiu que afecta la universitat entra dins de l'esfera de la seva autonomia, que, al capdavant, és llibertat per a responsabilitzar-se del compliment dels objectius que la societat li confereix. L'autonomia universitària no és, doncs, certament, un concepte predefinit amb perfils clars i unívocs, ni tampoc és absolut en el sentit que pugui entendre's com una espècie d'estatut

Derecho Administrativo, núm. 51 (1986), pp. 374 i seg. Vegeu, sobre les seves interaccions amb l'autonomia política, Alejandro Nieto, «Autonomía política y autonomía universitaria», *Revista del Departamento de Derecho Político* (UNED), núm. 5 (1979-1980); Antonio Embid Irujo, «La autonomía universitaria y la autonomía de las comunidades autónomas», *Revista de Administración Pública*, núm. 146 (1998); Vicente Magro Servet, «Autonomía universitaria y comunidades autónomas», *Poder Judicial*, núm. 43-44, i «Alcance competencial de las comunidades autónomas en materia universitaria», *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*, núm. 27 (1999).

17. Remeto el lector, per a aquesta qüestió, al meu treball «La autonomía universitaria en España», i a l'extensa bibliografia que allí se cita, així com a l'obra d'Ignacio Torres Muro, *La autonomía universitaria: Aspectos constitucionales*, també esmentada.

18. «La autonomía» —diu el Tribunal Constitucional— «es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese "espacio intelectual" sin el cual no es posible "la creación, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura [...] que constituye la última razón de ser de la Universidad"» (Sentència del Tribunal Constitucional [STC] 26/1987, FJ 4, i STC 55/1989, FJ 2).

19. Vegeu en el mateix sentit, entre altres posteriors, les STC 55/1989, 130/1991, 187/1991, 156/1994 i 75/1997.

20. En el FJ 6 de la STC 47/2005, el Tribunal afirma: «La autonomía universitaria —cubierta por la garantía institucional establecida en el art. 27.10 CE, de carácter instrumental respecto de derechos fundamentales de terceros (los titulares de las diversas vertientes de la libertad académica)— garantiza, pues, el ejercicio libre de injerencias externas de las funciones que se encomiendan a la universidad. Y esta concepción instrumental es importante para determinar el contenido de la autonomía universitaria. Al menos de forma negativa puede afirmarse que las medidas que de ninguna manera puedan afectar a los derechos fundamentales que se protegen por la autonomía universitaria, tampoco pueden afectar a ésta».

«independent» que ostentarien les universitats, aliè a altres exigències de govern, direcció i coordinació del sistema universitari nacional, de control i avaluació, en consideració a fins i interessos generals. Precisament perquè aquests fins i interessos són generals, aquestes matèries han de ser regulades pels poders públics estatals i autonòmics, segons les seves competències, atès que aquests tenen la legitimitat que reben del sistema democràtic ancorat en la voluntat popular. A més de ser un concepte que admet modulacions i adaptacions flexibles a la realitat, l'autonomia, a condició que es respectin els seus elements essencials, té també els seus límits, com ha argumentat el Tribunal Constitucional, que són els que imposen altres drets fonamentals, les limitacions que procedeixen de l'existència d'un sistema universitari nacional, que exigeix instàncies coordinadores, i els propis del servei públic que desenvolupa (el servei públic de l'educació superior, art. 1.1 LOU), sobre el qual tenen competències l'Estat i les comunitats autònomes.²¹ Aquests elements de governança, en la referència detallada dels quals no podem entrar ni és necessari fer-ho²² a l'efecte d'aquest treball, no han de ser vistos en si mateixos com a impediments de l'autonomia, sinó com a constitutius d'aquest espai de llibertat en què consisteix l'autonomia.

Com es desprèn clarament de la formulació de l'apartat 10 de l'article 27 CE i han subratllat la doctrina i el Tribunal Constitucional, estem davant d'un dret de configuració legal.²³ Aquesta és una nota de fonamental importància que fa molta llum sobre el sempre relatiu contingut de l'autonomia universitària. Vol dir-se amb això que el contingut de l'autonomia és el que el legislador concreti, sempre respectant «los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica», com diu de manera forçosament genèrica i imprecisa el Tribunal Constitucional, però posant en relleu els elements d'estabilitat, per una banda, i de flexibilitat o obertura, per una altra. El que importa realment, segons el que es desprèn d'aquesta construcció, és que la llibertat acadèmica resulti protegida, no que la regulació de l'autonomia respongui a un patró determinat.²⁴ En aquest sentit, no és que l'autonomia universitària no tingui, pròpiament parlant, un «contenido preceptivo constitucional», a diferència del que passa amb altres drets fonamentals, sinó que aquest contingut, que és preceptiu («los elementos necesarios» de la llibertat acadèmica), no està precisat expressament en la Constitució. Per a trobar-los i per a, eventualment, comprovar-ne i controlar-ne la suficiència, és necessari anar a la llei, ja que correspon al legislador establir-los amb major o menor amplitud i intensitat, però

21. STC 26/1987, FJ 4; STC 55/1989, FJ 2, i STC 187/1991, FJ 3.

22. A la consecució d'aquests fins generals i als seus requeriments de governança respon la creació d'òrgans col·legiats que fan possible la coordinació, el diàleg, la concertació, la cooperació i la col·laboració entre l'Administració de l'Estat, les universitats i les comunitats autònomes: el Consell d'Universitats, com a òrgan de coordinació acadèmica, així com de cooperació, consulta i proposta, i verificació en algunes matèries (art. 28, 29 i 30 LOU), i la Conferència General de Política Universitària, com a òrgan de concertació, coordinació i cooperació de la política general universitària, sens perjudici de les funcions atribuïdes als òrgans de coordinació universitària de les comunitats autònomes (art. 27 bis LOU).

23. Entre altres: STC 187/1991, FJ 3; STC 130/1991, FJ 3; STC 187/1991, FJ 3, i STC 103/2001, FJ 4.

24. STC 26/1987, FJ 4: «La ley regulará [...] la autonomía universitaria en la forma que el legislador estime más conveniente, dentro del marco de la Constitución y del respeto a su contenido esencial en particular, y al analizar la impugnación de un precepto desde este punto de vista, lo que habrá de determinarse primordialmente es si se invade o no ese contenido esencial [...]».

sempre d'acord amb «los elementos necesarios» que en cada temps i cultura social i jurídica defineixen substancialment els pilars de l'autogovern de la institució universitària.²⁵

La Llei orgànica és, doncs, el canal mitjançant el qual es concreta l'autonomia específica que garanteix aquest dret, que al seu torn s'encarreguen de concretar els respectius estatuts de cada universitat, però en aquest cas no com a desenvolupament d'aquesta —és obvi que cal subratllar-ho—, sinó com a disposicions reglamentàries de caràcter estatutari on es plasmen les potestats de donar-se normes, és a dir, com a autonomia en sentit estricte i d'autoorganització. Una vegada delimitat pel legislador el contingut i l'àmbit de l'autonomia universitària, cada universitat, com fa notar el Tribunal Constitucional, «posee en principio plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la ley».²⁶ Es tracta, en conseqüència, de reglaments autònoms, no executius, de la llei.²⁷

Emmarcada així l'autonomia universitària, es veu clarament que es tracta d'un concepte i una garantia que és tan estable com flexible, i que del legislador depèn, sempre a condició de respectar els elements nuclears que neixen del marc constitucional, configurar-la amb una major o menor extensió, amb uns o altres matisos, amb uns o altres límits; i aquesta flexibilitat, sens dubte, també es fa present a través de la interpretació constitucional. Tal com ha estat regulada pel legislador tant en la Llei orgànica 11/1983, de 25 d'agost, de reforma universitària (LRU), com en la que va substituir-la, la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats (LOU, modificada per la Llei orgànica 4/2007, de 12 d'abril, LOMLOU), pot dir-se que les expressions de l'autonomia universitària es diversifiquen típicament en els següents aspectes fonamentals: normativa, de govern, acadèmica, financera i de carrera, que concreten, al seu torn, en el seu marc, cadascun dels estatuts de les universitats. L'autonomia normativa i l'autonomia de govern es tradueixen en l'elaboració dels propis estatuts i altres normes de funcionament intern, i en l'elecció, designació i remoció dels òrgans de govern i d'administració; l'autonomia acadèmica, fonamentalment, en l'elaboració i aprovació dels plans d'estudis i d'investigació i en l'admissió, règim de permanència i verificació de coneixements dels estudiants, així com en l'expedició de títols i diplomes; l'autonomia financera, en l'aprovació de pressupostos i en la gestió i administració dels seus propis recursos; i la de carrera, en l'establiment i la modificació de les seves plantilles i en la capacitat de selecció i promoció del personal docent i investigador i d'administració i serveis (dins del respecte al dret fonamental d'accés a la funció pública en condicions d'igualtat i no-discriminació i amb respecte als principis de mèrit i capacitat),²⁸ així com en la determinació de les condicions en les quals han de desenvolupar les seves activitats en el marc de la Constitució i la llei. Aquesta autonomia de les universitats, així concretada, no

25. En qualsevol cas, aquests elements seran susceptibles de control constitucional acudint als criteris tòpics i complementaris utilitzats pel Tribunal Constitucional des de la Sentència 11/1981 per a la determinació del contingut essencial d'un dret: d'una banda, en el marc d'un determinat temps històric, les «facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así»; i, de l'altra, «aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos [...] [desconociéndose] cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección» (FJ 8).

26. STC 55/1989, FJ 2.

27. STC 55/1989, FJ 4; en el mateix sentit, STC 130/1991, FJ 3 i 5, i STC 75/1997, FJ 3.

28. STC 215/1991, FJ 4.

està renyida, per una banda, amb l'existència d'instàncies coordinadores, com va ressaltar el Tribunal Constitucional en la Sentència 26/1987 i ha anat reiterant en sentències posteriors;²⁹ ni, d'altra banda, amb l'exercici per cada comunitat autònoma de les facultats necessàries per a la coordinació de les que siguin de la seva competència.

Com pot apreciar-se, en conclusió, aquesta configuració de l'autonomia universitària funcionalitzada com a dret fonamental significa una objectivació de la llibertat garantida —la llibertat acadèmica, dimensió col·lectiva i institucional de les llibertats de càtedra, d'investigació i d'estudi— que es fa possible mitjançant la preservació, en la seva interrelació, de tots els elements organitzatius de l'autonomia esmentats abans. Aquest dret fonamental apareix, tenint en compte això, com una institució objectiva en la qual la llibertat es generalitza i passa de ser una llibertat subjectiva per als individus a ser una llibertat «objectiva» que apareix com a «pauta general», de manera que s'introdueix en una estructura de normes que ella genera, però que es desenvolupa i es relativitza en si mateixa.³⁰ Els àmbits en què es produeix aquesta objectivació han quedat establerts amb notòria continuïtat pel legislador orgànic en les seves línies més generals. La LOU els precisa en l'apartat 2 de l'article 2, concreció que és un importantíssim element d'interpretació en relació amb el conjunt del seu articulat, ja que no debades significa l'establiment del contingut nuclear i essencial de l'autonomia universitària, tal com s'ha anat entenent en el nostre sistema jurídic a partir de la imatge fixada pel legislador i la interpretació doctrinal.³¹

3. Els àmbits de projecció de l'autonomia universitària, entre norma i realitat

La importància de valorar l'autonomia universitària en els seus diferents àmbits de projecció és òbvia en el moment present. La nostra universitat, com dèiem en la introducció, està avui immersa en un intens i accelerat procés de transformació propiciat per la pròpia evolució de la societat, que es concreta en el desenvolupament del model d'universitat que afavoreix la convergència dels sistemes educatius superiors en l'Espai Europeu d'Educació Superior en el marc de l'anomenat *procés de Bolonya*³² i l'Europa del coneixement que anuncia

29. Així, per exemple, STC 187/1991, FJ 3, i STC 156/1994, FJ 2 i 3.

30. Segons el plantejament, *mutatis mutandis*, d'Ernst-Wolfgang Böckenförde en la seva reflexió sobre la llibertat de la ciència de l'article 5.3 de la Llei fonamental de Bonn; vegeu Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Escritos sobre derechos fundamentales*, Baden-Baden, 1993, p. 122.

31. En aquest sentit, com va declarar el Tribunal Constitucional respecte dels equivalents de la LRU, «esos términos [en els quals es concreta l'autonomia universitària] vienen ya configurados en los preceptos integrantes del Título preliminar de la LRU que [...] no pueden desconocerse en la labor interpretativa de los demás artículos de la ley, los cuales no podrán contradecir lo dispuesto en el título preliminar que les sirve de sustento» (STC 26/1987, FJ 11).

32. Procés obert amb la Declaració de Bolonya de l'any 1999, firmada pels ministres d'Educació de diversos països d'Europa (no només de la UE), l'antecedent de la qual va ser la firma de la Magna Charta Universitatum pels rectors d'universitats europees el 18 de setembre de 1988 a Bolonya. Amb aquell procés es va iniciar el procés de convergència, encara en desenvolupament, amb els objectius bàsics d'adaptar els estudis universitaris a les demandes socials, millorar-ne la qualitat i les condicions de competitivitat, modernitzar i millorar l'aprenentatge dels estudiants quantificant-lo mitjançant el sistema de crèdits ECTS, i facilitar l'intercanvi. Sobre el procés de Bolonya i la seva projecció en els estudis jurídics, vegeu el ponderat treball de Göran Rollnert Liern, «El proceso de Bolonia: riesgos, responsabilidad y oportunidades», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 2010.

Lovaina,³³ i les noves estratègies de sostenibilitat econòmica, encara que, tot això, marcat i fins i tot rebaixat en les seves possibilitats reals per la intensa crisi econòmica que afecta de manera especialment important Europa. Aquest procés de transformació està exigint grans canvis i el progressiu pas del tradicional i establert model d'universitat d'arrels humboldtians, més tancat i holístic, a un altre que encara no està del tot definit, però que és més obert i flexible, en el qual adquireixen un major pes nous elements reguladors, coordinadors i de convergència que són exigits per instàncies supranacionals, estatals i autonòmiques com a conseqüència de l'organització i optimització de les relacions entre el sistema universitari i la societat i la contribució d'aquest al desenvolupament integral del país, en un marc de competitivitat i internacionalització.

Hi ha qui, en aquest context, es pregunta què queda avui de l'autonomia universitària d'antany. Des del meu punt de vista, l'autonomia universitària, entesa tal com s'ha anat precisant des del 1978 fins a la dècada dels noranta, s'està veient profundament afectada, però aquesta afectació apunta més aviat a una transformació, més que no pas a una supressió; transformació que és, a més, de naturalesa asimètrica, ja que si en alguns aspectes l'autonomia pot veure's més restringida o adquireix una menor intensitat, en altres clarament s'amplia o pot ampliar-se. No crec que a la pregunta «què li queda d'autonomia a la universitat?» pugui respondre's, sense més ni més, que les seves atribucions s'han vist pràcticament reduïdes a la gestió interna.³⁴ La qüestió és molt més complexa, sobretot perquè no es pot passar per alt el propòsit central de l'autonomia, que és la protecció de les llibertats acadèmiques, no la seva posició més propera, costi el que costi, al primer pol d'un ideal *continuum* organitzatiu «autonomia radical / màxim centralisme». En el nou marc resulta, a més, reforçada la seva capacitat d'autorregulació en el sentit de poder exercir l'autonomia per a la definició i l'aplicació de les seves estratègies de desenvolupament i de la seva progressiva responsabilització.³⁵ En les pàgines següents procurarem anar concretant la línia d'aquestes transformacions en els seus aspectes més importants i analitzarem els diferents espais de projecció de l'autonomia universitària, abans identificats, amb referències centrades en les universitats públiques.

3.1. Autonomia normativa

L'autonomia, com la pròpia etimologia de la paraula expressa, no només inclou la capacitat d'autoadministració, sinó també la de crear normes lliurement dins d'un determinat

33. Comunicat de la conferència de ministres europeus responsables de l'educació superior, emès el 2009 com a conclusió de les reunions celebrades els dies 28 i 29 d'abril a Lovaina, conegut com a «Agenda de Lovaina», per a aconseguir «una Europa del conocimiento que sea altamente creativa e innovadora». Després de la implantació de l'Espai Europeu d'Educació Superior, l'orientació que han de seguir les universitats fins al 2020 està marcada per aquest comunicat i per la Declaració de Budapest-Viena sobre l'Espai Europeu d'Educació Superior, de 12 de març de 2010. Vegeu Federico Gutiérrez-Solana, «Políticas universitarias para una nueva década: problemas y oportunidades», *La Cuestión Universitaria*, núm. 6 (2010), pp. 4-11.

34. Cfr. Ángel González Hernández, «La cuestión universitaria: asignaturas pendientes», pp. 48 i seg.

35. António Francisco Carrelhas Cachapuz, «O Espaço Comum Europeu de Ensino Superior, o processo de Bolonha e a Autonomia Universitária», *Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educação*, núm. 53/2 (10/7/2010), p. 5.

marc normatiu. En aquest sentit, l'article 2.2a LOU, en termes substancialment semblants als que utilitzava la LRU en el seu article 3.2a, estableix com a primer aspecte integrant de l'autonomia de les universitats «la elaboración de sus estatutos y, en el caso de las universidades privadas, de sus propias normas de organización y funcionamiento, así como de las demás normas de régimen interno». D'aquesta manera, la llei orgànica remesa per la Constitució és la norma de capçalera de cada ordenament universitari autònom per a la creació de normes jurídiques en les matèries i els assumptes que li són propis d'acord amb la Constitució, amb l'avantddita Llei orgànica i amb la legislació que sigui d'aplicació general. L'estatut, per tant, no és un «desenvolupament» executiu de la llei, sinó un conjunt de disposicions reglamentàries en les quals es plasmen, d'acord amb les seves potestats, les pròpies opcions organitzatives i funcionals de cada universitat en el marc del que disposa aquesta legislació. Una vegada delimitats pel legislador orgànic el contingut i l'àmbit de l'autonomia universitària, cada universitat, fa notar el Tribunal Constitucional, «posee en principio plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la ley».³⁶ Així doncs, com ha anat precisant la doctrina i el Tribunal mateix ha confirmat, els estatuts són reglaments autònoms.³⁷ És a dir, la llei produeix una vinculació d'índole negativa a la potestat normativa de les universitats, la qual cosa configura un alt i característic «grau de llibertat» en les seves relacions, atès que la legitimitat dels estatuts serà determinada pel fet que no s'oposin a les lleis,³⁸ de tal manera que queda assegurat, en el seu marc, un espai per a les pròpies opcions i posicions de cada universitat en la regulació dels seus assumptes. Evidentment, l'amplitud i la intensitat d'aquest espai dependran de les característiques de la legislació orgànica dictada en cada cas, com el seu aprofitament dependrà també de la capacitat de cada universitat per a establir una política pròpia. Però el contingut substancial de l'autonomia queda preservat així des de la norma constitucional.

Partint d'aquesta posició de principi, el règim jurídic de les universitats està prescrit en l'article 6 LOU, que estableix que aquestes «se regirán por la presente Ley y por las normas que dicten el Estado y las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias» (apartat 1) i que «las universidades públicas se regirán, además, por la ley de su creación y por sus estatutos, que serán elaborados por aquéllas y, previo su control de legalidad, aprobados por el consejo de gobierno de la comunidad autónoma» (apartat 2, primer incís). Respecte del control de legalitat dels estatuts, d'acord amb aquesta caracterització, la mateixa disposició estableix que, en cas que hi hagi problemes de legalitat, hauran de ser esmenats per les universitats mateixes i «de acuerdo con el procedimiento previsto en sus estatutos», per la qual cosa caldria sotmetre'ls de nou a l'aprovació per part del govern de la comunitat autònoma

36. STC 55/1989, FJ 2.

37. «[...] a diferencia de lo que ocurre con los reglamentos ejecutivos de leyes que para ser legales deben seguir estrictamente el espíritu y la finalidad de la ley habilitante que les sirve de fundamento, los Estatutos se mueven en un ámbito de autonomía en que el contenido de la ley no sirve sino como parámetro controlador o límite de la legalidad del texto. Y, en consecuencia, solo puede tacharse de ilegal alguno de sus preceptos si contradice frontalmente las normas legales que configuran la autonomía universitaria, y es válida toda norma estatutaria respecto de la cual quepa alguna interpretación legal» (STC 55/1989, FJ 4; en el mateix sentit, STC 130/1991, FJ 3 i 5, i STC 75/1997, FJ 3).

38. J. R. Chaves García, «Posición y valor de los estatutos de las universidades en el ordenamiento jurídico», *Actualidad Administrativa* (1991), p. 329; I. Torres Muro, *La autonomía universitaria: Aspectos constitucionales*, p. 70.

corresponent. Es tracta, per tant, com va especificar el Tribunal Constitucional en la Sentència 55/1989, esmentada abans, d'un estricte control de legalitat, en el qual no és possible el d'oportunitat o conveniència o fins i tot el merament tècnic per a perfeccionar la norma estatutària.³⁹

Com pot apreciar-se, aquest és un contingut en el qual s'expressa primordialment l'autonomia universitària mantenint els seus perfils clàssics, que en teoria reforça la posició de les universitats, ja que, d'una banda, queda garantida en l'ordenament jurídic amb caràcter general i, de l'altra, posa certs límits a la capacitat d'innovació que sobre matèries pròpies de l'àmbit universitari intern de cada universitat es pogués pretendre introduir per altres productes normatius provinents tant dels poders de l'Estat com de les comunitats autònomes d'acord amb les seves competències.⁴⁰ Si l'autonomia universitària s'expressa així en el nivell pròpiament estatutari, cal dir el mateix dels nivells normatius inferiors al dels estatuts propis de les universitats, expressió al seu torn de la seva potestat d'autonormació, com ha sancionat la doctrina del Tribunal Constitucional,⁴¹ encara que de manera discutible en cap aspecte concret. Aquesta és, doncs, una primera dimensió nuclear de l'autonomia, fortament garantida, com s'ha pogut apreciar, en tant que posició de principi. Però la qüestió decisiva és comprovar si la regulació dels altres aspectes de l'autonomia deixa o no suficients marges substantius a l'expressió de la seva pròpia capacitat normativa. És en aquest terreny en el qual poden ser valorades tant l'amplitud com la intensitat que podran tenir els reglaments universitaris que són expressió d'aquesta.

3.2. Autonomia com a autogovern

L'autogovern és un altre dels elements centrals i nuclears de qualsevol classe d'autonomia, i en concret ho ha de ser, per tant, de la universitària, per la qual cosa del seu disseny dependrà sensiblement el funcionament de les universitats, que s'obriran més o menys a la influència d'altres elements de poder externs i de la pròpia societat en el govern dels assumptes universitaris. Sobre aquesta matèria es projecten molt diversos models en competència, en uns casos amb la pretensió de preservar al màxim el caràcter autònom de la institució davant d'influències externes i, en altres, buscant precisament el contrari, això és, una més estreta interrelació amb la societat amb la finalitat de treure-la del seu entotsolament i d'un funcionament oligàrquic per a incardinar-la en el marc de joc dels interessos socials en competència. En el nostre cas ens interessa, més que no pas analitzar aquests models en abstracte, valorar el grau d'autonomia en aquest aspecte objectivada per la legislació universitària.

39. Un règim similar es preveu per a les universitats privades, on el lloc de la llei de creació l'ocupa la llei del seu reconeixement i el dels estatuts, les seves pròpies normes d'organització i funcionament, que inclouran els aspectes propis de l'autonomia d'acord amb l'article 2.2 LOU i, si escau, el «caràcter propi» de la universitat.

40. Francisco de Borja López-Jurado Escribano, *La autonomía de las universidades como derecho fundamental: La construcción del Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1991, p. 78.

41. STC 130/1991, FJ 3 i 5, i STC 75/1997, FJ 4.

L'article 2.2b de la LOU estableix com a àmbit específic de l'autonomia garantida «la elección, designación y remoción de los correspondientes órganos de gobierno y representación», matèria a la qual dedica, de manera escassament innovadora, el títol III sencer («Del gobierno y representación de las universidades»). Per a això estableix per a les universitats públiques l'estructura d'un marc homogeni d'òrgans col·legiats (consell social, consell de govern, claustre universitari, juntes d'escola i juntes de facultat i consells de departament) i d'òrgans unipersonals (rector, vicerectors, secretari general, gerent, degans de facultats, directors d'escoles, directors de departaments i directors d'instituts universitaris d'investigació) (art. 13), i procedeix a continuació a perfilar la caracterització general de cadascun d'aquests òrgans, del qual determina les funcions i el marc de la seva composició i de l'elecció dels seus components per als col·legiats i estableix com són designats o poden ser elegits, en el seu cas, els unipersonals.

Pot dir-se que aquesta regulació peca d'un notori excés de reglamentació, amb la qual cosa s'evita una més desitjable flexibilitat de les universitats a l'hora de proveir la seva autoorganització; flexibilitat que amb els nous objectius que s'assenyalen en la LES seria encara molt més necessària, atès que es tracta d'articular un sistema orgànic que permeti incrementar l'agilitat de la presa de decisions i la seva eficàcia, però sense disminuir la participació en els elements bàsics d'orientació de cada universitat a través dels òrgans de representació (o, si escau, de l'òrgan de representació, que podria integrar la representació interna amb la de la societat). No proposo una renúncia a establir una organització bàsica que atorgui un mínim necessari d'homogeneïtat en aquest punt al sistema nacional d'educació superior, sinó un replantejament de l'equilibri entre homogeneïtat estructural i autonomia, clarament decantat ara cap al primer dels pols (encara que estigui dins del paràmetre constitucional de respecte al contingut essencial del dret). Per a apreciar el grau d'equilibri entre homogeneïtat estructural i autonomia en el qual sembla que vulgui instal·lar-se el legislador en aquest aspecte, convé ressaltar especialment allò que es deixa a la regulació estatutària, la qual cosa dibuixa certament un àmbit, encara que ni de bon tros menyspreable per la seva necessitat i importància, d'escassa substantivitat.⁴²

D'aquesta regulació, potser allò més destacable és que es deixa a cada universitat la llibertat d'optar pel sistema d'elecció del rector (màxima autoritat acadèmica amb funcions i competències certament preeminents com a òrgan de direcció, govern i gestió de la universitat), la qual cosa permet elegir entre un sistema més obert, que propiciï el seu reforç i l'allunyi de dependències més clientelars representades en el claustre (el sistema d'elecció per sufragi

42. Entre altres, les normes electorals aplicables a l'elecció dels membres integrants de tots els òrgans de representació (art. 13); l'establiment de funcions del consell de govern distintes de les previstes en la Llei (art. 15.1) i la determinació del nombre dels seus membres entre les representacions que s'estableixen (art. 15.2); la determinació del nombre de membres del claustre, dins d'un màxim de tres-cents (art. 16.1); l'establiment del procediment de convocatòria extraordinària pel claustre d'eleccions a rector (art. 16.2); la regulació de la composició i duració del mandat del claustre (art. 16.3); la composició i el procediment d'elecció dels membres de les juntes d'escola o de facultat (art. 19); l'establiment del sistema d'elecció del rector d'acord amb una doble possibilitat (pel claustre o per la comunitat universitària per elecció directa i sufragi universal ponderat) i la determinació dels percentatges de ponderació, la durada del seu mandat i els supòsits de substitució (art. 20); l'establiment del sistema d'elecció dels degans i les deganes de facultat i dels directors i les directores d'escola (art. 24); el sistema d'elecció dels directors i les directores de departament (art. 25), i el sistema de designació dels directors i les directores d'instituts universitaris d'investigació (art. 26).

universal, directe, lliure i secret, amb ponderació de vot), o el més tradicional d'elecció de segon grau pel claustre, la pràctica anterior del qual ha anat evidenciant (si bé depenent en gran manera del tarannà personal del rector de torn) una certa dependència d'interessos corporatius que produïen l'efecte de condicionar endogàmicament el govern de la universitat al suport rebut dels representants dels diferents sectors i grups de la comunitat universitària,⁴³ permeats per influències polítiques i sindicals o d'un altre tipus. Aquesta possibilitat d'opció la va introduir la Llei orgànica 4/2007 (LOMLOU) després de les fortes crítiques rebudes per la redacció original de la LOU, que no donava peu a aquella; aquesta Llei orgànica va establir com a únic el sistema d'elecció directa per la comunitat universitària, per sufragi universal lliure i secret, precisament amb la intenció declarada d'escapar d'aquella referida dependència. En concret, juntament amb dificultats tècniques del procediment d'elecció, se n'assenyalaven d'altres més importants relatives al risc d'incidència en el procés de factors exògens a la universitat amb capacitat per a produir tensions d'ordre polític o parapolític; però res no està substret a aquesta possibilitat d'influència, present inevitablement en altres àmbits institucionals, i ni tan sols seria rebutjable per si mateixa, sempre que es produeixi o es manifesti de manera legítima en la competència electoral. Però cal dir, a més, que aquesta influència tampoc no era ni de bon tros aliena al sistema tradicional d'elecció en segon grau pel claustre. Per consegüent, pot concloure's que en aquest aspecte, amb la modificació de la Llei duta a terme el 2007, l'autonomia universitària va guanyar una mica (certament, molt poc), ja que cada universitat pot ponderar els pro i els contra de cada sistema a l'hora d'optar en els seus estatuts per l'un o l'altre, però no sembla que amb això s'hagi modificat gaire l'estat de coses existent prèviament.

Destaca igualment la regulació que es fa del consell social,⁴⁴ òrgan de participació de la societat en la universitat, a qui corresponen, entre altres, les molt importants funcions de la supervisió de les activitats de caràcter econòmic i el rendiment dels serveis universitaris, promoure la col·laboració de la societat en el seu finançament i en les seves relacions amb l'entorn al servei de la qualitat de la vida universitària, així com l'aprovació del pressupost i de la programació plurianual.⁴⁵ Aquest òrgan ja havia quedat molt limitat en les seves possibilitats precisament per exigències de preservació de l'autonomia universitària, d'acord amb la doctrina del Tribunal Constitucional de la seva Sentència 26/1987, segons la qual «la representació minoritaria que en su composición corresponde a la comunidad universitaria que queda por ello subordinada a la representación social, impide que se atribuyan al consejo social decisiones propias de la autonomía universitaria», i «si [...] se atribuyen al consejo social funciones académicas, entonces sí resultaría vulnerado el art. 27.10 de la Constitución» (fonament jurídic [FJ] 9a). Es va considerar, doncs, que aquest òrgan no pot decidir sobre vacants en els cossos de

43. Cfr. Ignacio Torres Muro, *La autonomía universitaria*, pp. 76-77.

44. També cal fer notar, encara que tingui menys importància, que amb la modificació del 2007 feta per la LOMLOU va desaparèixer la junta consultiva que preveia l'article 17 en un excés injustificat de reglamentisme que deixava encara més en dubte l'autonomia universitària. Les universitats són lliures d'establir o no aquest tipus d'òrgans segons les seves pròpies opcions, valoracions i necessitats.

45. La seva composició i les seves funcions es tracten en la llei corresponent de la comunitat autònoma, que ha d'establir que seran membres d'aquest òrgan el rector, el secretari general i el gerent, així com un professor, un estudiant i un representant del personal d'administració i serveis elegits pel consell de govern. La Llei 4/2007 va modificar l'article 15, que preveia que també formaran part del consell de govern tres membres del consell social no pertanyents a la comunitat universitària, en el sentit que aquesta regla es converteix d'obligatòria en possibilitat, de manera que, per tant, és la mateixa universitat la que en els seus estatuts pot o no determinar-ho.

professors funcionaris, ni modificar les plantilles de professorat tenint en compte les necessitats dels plans d'estudis i investigació, tal com preveia la LRU (art. 39.1 i 47.3, respectivament). Aquesta decisió del Tribunal ha estat molt controvertida, com ja reflectien els vots particulars dels magistrats Díez Picazo i Rubio Llorente. En qualsevol cas, cal destacar que estem davant d'un òrgan que té, com s'ha apuntat abans, la facultat d'aprovar el pressupost i la programació plurianual, la qual cosa ja és per si mateixa extraordinàriament important i condicionant del funcionament de cada universitat, atès que la participació de la comunitat universitària és mínima en la seva composició, per la qual cosa no es pot menysprear la influència que pot tenir el consell social com a veu de la societat en la universitat,⁴⁶ direcció en la qual hi ha marge encara per a reforçar la seva posició amb l'objecte de fer més estreta i efectiva la relació societat-universitat que avui es busca com a element de fonamental transcendència per a la millora dels seus rendiments i perquè contribueixi al desenvolupament de l'entorn immediat i, en definitiva, del país.

Una cosa distinta és el seu funcionament real i l'escassa força que aquests òrgans han desenvolupat, com a regla general, després de gairebé tres dècades de funcionament. El que no sembla pertinent, segons el meu parer, perquè vulneraria clarament l'autonomia universitària segons com ha estat interpretada pel Tribunal Constitucional, és pretendre atorgar a aquest consell, com algunes propostes apunten, una funció directiva primordial en la universitat perquè d'aquesta manera la representació social sigui no només la que controli la universitat i col·labori amb ella, sinó la que la dirigeixi efectivament per a pretesament aconseguir més efectivitat, amb el poc convincent argument que, com que és un òrgan universitari així configurat pel legislador, no s'estaria vulnerant l'autonomia universitària. És interessant subratllar, d'acord amb el que proposen D. Castro i G. Ion, que la relació de la societat amb la universitat ha de ser en qualsevol cas ressituada, ja que ha de permetre major representativitat i protagonisme de la primera en la segona i ha d'atorgar a la rendició de comptes com a avaluació social i a la responsabilitat un paper primordial; aquesta avaluació «debería convertirse en el catalizador entre la autonomía universitaria, los *stakeholders* y los gestores universitarios».⁴⁷

3.3. Autonomia i estructures d'investigació i docència de les universitats

La LOU estableix que l'autonomia de les universitats comprèn igualment «la creació de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia» (art. 2.2c). Cal apreciar l'existència d'un grau no molt ampli d'autonomia en aquest important capítol, element fonamental per al desenvolupament de les seves funcions per les universitats. Es configuren com a tals estructures bàsiques les escoles, les facultats, els departaments i els

46. El consell social té altres funcions d'excepcional importància, com, per exemple, l'exigència del seu informe preceptiu i favorable per a la creació, modificació i supressió de centres universitaris, així com per a la implantació i la supressió dels ensenyaments conduents a l'obtenció de títols universitaris de caràcter oficial i amb validesa en tot el territori nacional (art. 8.2 LOU), o per a l'adscripció a la universitat, i a instituts universitaris d'investigació, d'institucions o centres d'investigació de caràcter públic o privat (art. 10.4 LOU), i l'adscripció mitjançant conveni a una universitat pública de centres docents de titularitat pública o privada (art. 11.1 LOU).

47. Diego Castro i Georgeta Ion, «Dilemas en el gobierno de las universidades españolas: autonomía, estructura, participación y desconcentración», *Revista de Educación*, núm. 355 (maig-agost 2011), p. 180.

instituts d'investigació, a les quals han de sumar-se ara les escoles de doctorat mitjançant la modificació feta per la LCTI (disposició final tercera),⁴⁸ si bé deixant la porta oberta a «otros centros o estructuras necesarios para el desempeño de sus funciones». Aquesta mateixa obertura s'estableix en relació amb les funcions d'escoles, facultats i departaments i implícitament cal deduir-la de l'oberta regulació que es fa dels instituts universitaris, tant per a la seva creació com per a l'adscripció (o desadscripció) a aquests d'altres centres i institucions, de manera adequada a la seva naturalesa (art. 7, 8, 9 i 10 LOU).

Queda aquí protegit un cert camp de manifestació de l'autonomia organitzativa de les universitats, però el seu grau varia en funció de cadascuna d'aquestes figures i cal dir que no s'ha exercitat gaire la possibilitat que brinda la clàusula d'obertura. Sobre la creació, modificació i supressió d'escoles i facultats o la implantació i supressió d'ensenyaments conduents a l'obtenció de títols universitaris de caràcter oficial i amb validesa en tot el territori nacional, és necessari l'acord del consell de govern de la universitat amb la comunitat autònoma, que pot ser per pròpia iniciativa d'aquesta o de la universitat, però, en ambdós casos, cal també l'informe favorable del consell social (art. 8 LOU), en una regulació que combina els requeriments de la distribució competencial del nostre model d'estat autonòmic amb l'autonomia universitària i la presència de la representació dels interessos socials. La mateixa combinació d'aquests requeriments es dona en el cas dels instituts universitaris d'investigació, com a centres dedicats a la investigació científica i tècnica o a la creació artística, amb una apreciable amplitud de manifestació de l'autonomia universitària. Els seus programes i estudis de doctorat i postgrau queden remesos als procediments previstos en els estatuts, i la seva constitució pot fer-se per una o més universitats, o conjuntament amb altres entitats públiques o privades mitjançant convenis o altres formes de cooperació, de conformitat amb els estatuts, i es preveu també la possibilitat de creació d'instituts mixtos conjuntament amb organismes públics d'investigació. Igualment s'estableix la possibilitat d'adscripció a universitats públiques, i també a instituts universitaris d'investigació, d'institucions o centres d'investigació de caràcter públic o privat. També ofereix una importància singular la possibilitat d'adscripció per les universitats, mitjançant un conveni, de centres d'educació superior, amb el concurs de la comunitat autònoma i l'informe favorable del consell social.

Més plena és l'autonomia, no obstant això, en el cas dels departaments com a unitats de docència i investigació, la regulació dels quals queda en la seva complitud als estatuts i a les altres corresponents normes internes de cada universitat, d'acord amb les seves potestats normatives i d'autoorganització, com ha tingut ocasió de precisar el Tribunal Constitucional⁴⁹ (art. 9, 10 i 11 LOU). En els departaments, juntament amb els instituts d'investigació, es troba una de les manifestacions més intenses de l'autonomia, ja que són unitats perifèriques susceptibles d'adaptar-se de manera desconcentrada a les exigències i necessitats de cada context en compliment de les més importants funcions de la universitat (docència i investigació), si bé això ha de complementar-se amb la necessària rendició de comptes, tant en el pla institucional com en la labor personal dels seus integrants.

48. Que puguin ser creades per una o diverses universitats, per si mateixes o en col·laboració amb altres organismes, centres, institucions i entitats amb activitats d'I+D+i, nacionals o estrangeres, i amb aquesta finalitat podran subscriure's els corresponents convenis de col·laboració.

49. STC 156/1994, FJ 3.

Tot això, sens perjudici que sobre la regulació d'aquestes estructures bàsiques puguin incidir, òbviament, decisions de l'Estat configuradores del sistema universitari nacional o del servei públic de l'educació superior que actuïn com a límit a l'autonomia.⁵⁰ Ara bé, segons la doctrina del Tribunal Constitucional, si el Govern de la nació pot regular les estructures bàsiques de les universitats, «tales normas deberán contener un elevado margen de flexibilidad, de tal modo que pueda cada universidad, conocedora de sus límites, sus necesidades, sus posibilidades reales y preferencias, y ponderando todas estas circunstancias, decidir como configurar sus “órganos básicos” de investigación y enseñanza».⁵¹ A partir d'aquí, queda a les universitats, en exercici de la seva autonomia, un imprecís àmbit, que certament no sembla que sigui gaire ampli, per a crear lliurement altres centres o estructures que estimin necessàries per al compliment de les seves funcions.

Ara bé, respecte d'estructures ja creades i que formen part de les universitats, es projecta de manera especialment important la doctrina del Tribunal Constitucional, que situa l'autonomia universitària d'una manera més estricta en el pla autoorganitzatiu intern i al servei de la llibertat acadèmica, sense capacitat per a coordinar decisions que puguin adoptar tant l'Estat com les comunitats autònomes en l'exercici de les seves competències, com es va evidenciar a propòsit dels conflictes esdevinguts en relació amb la reorganització universitària canària i amb la creació de la Universidad Miguel Hernández, d'Elx. Basta referir-se a les sentències del Tribunal Constitucional 106/1990 i 132/1990⁵² i també a la 47/2005,⁵³ respectivament. Es tracta d'una línia interpretativa que pot condicionar molt l'autonomia universitària en aquest punt, sobretot a la vista de les previsions normatives de la LES sobre agregacions estratègiques en campus universitaris (art. 63) i les previsions anunciades sobre fusions, encara que aquestes seran voluntàries i segurament beneficioses si es fa amb eficàcia i respectant els interessos generals.⁵⁴

50. Així, per exemple, l'establiment d'un nombre mínim de catedràtics i professors titulars a temps complet necessari per a formar un departament, qüestió que va ser abordada pel Tribunal Constitucional en la STC 156/1994, que va considerar que «siendo el Departamento una estructura básica, no cabe eliminar la posibilidad de que se establezcan ciertos límites [...] [y] el límite mínimo establecido [...] deja una amplia autonomía a las Universidades [...] encontrando al tiempo explicación en la conveniencia de no multiplicar en exceso las estructuras internas [...]» (FJ 3).

51. STC 156/1994, FJ 2, que reitera pronunciaments anteriors (STC 26/1987, STC 55/1989, STC 106/1990 i STC 187/1991).

52. En el FJ 7a de la primera, el Tribunal diu que «la autonomía universitaria no incluye el derecho de las universidades a contar con unos u otros concretos centros, imposibilitando o condicionando así las decisiones que al Estado o a las comunidades autónomas corresponde adoptar en orden a la determinación y organización del sistema universitario en su conjunto [...] pues dicha autonomía se proyecta internamente [...] en la autoorganización de los medios de que dispongan las Universidades [...] [y] [...] no está más que al servicio de la libertad académica en el ejercicio de la docencia y la investigación [...]».

53. En el FJ 6 d'aquesta Sentència, el Tribunal raona que «la determinación de la estructura básica organizativa sobre la que aquel libre funcionamiento se proyecta no forma parte —salvo lo previsto legalmente para los departamentos [...]—, del contenido del ámbito de libre y autónoma decisión entregado a la universidad, sino que constituye, más bien, el presupuesto orgánico necesario que identifica y define el sujeto al que se garantiza el funcionamiento autónomo [...] El art. 27.10 CE no asegura frente al Estado o la comunidad autónoma el mantenimiento intacto de una determinada estructura organizativa básica universitaria, salvo lo previsto para la creación, modificación y supresión de departamentos, que corresponde a la universidad respectiva [...]».

54. Vegeu *El País* del 14 d'octubre de 2011. El Projecte de real decret pot consultar-se en l'adreça electrònica següent: <csi-csif.umh.es/pdfs/RD_Crea_C_Univer_borr.pdf?pi=pdiet11> (visitada per última vegada el 31 d'octubre de 2011).

3.4. Autonomia financera

Difícilment podria exagerar-se en dir que sense autonomia i suficiència financera l'autonomia de les universitats és senzillament una entelèquia. Per tal que les universitats puguin complir les seves funcions amb la llibertat i eficàcia necessàries, cal que disposin establiment de molt abundants recursos econòmics i tinguin la capacitat i la possibilitat d'administrar-los sense ingerències indegudes d'altres instàncies institucionals, sens perjudici del corresponent i necessari control financer de les administracions competents. Però nosaltres només podem fer aquí una aproximació jurídica, no econòmica.

Des d'aquesta perspectiva, la LOU, seguint el precedent de la LRU, recull aquest element central de l'autonomia universitària i estableix que aquesta comprèn «la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes» (art. 2.2h). Apareix així aquest element de l'autonomia concretat com la llibertat de les universitats d'administrar els seus béns i recursos. Per la seva banda, l'article 79 LOU completa aquesta perspectiva i es refereix a l'«autonomía económica y financiera»; especifica una garantia: que les universitats disposaran «de los recursos necesarios para un funcionamiento básico de calidad», i recorda que també es regiran per la legislació financera i pressupostària aplicable al sector públic. La Llei regula normes sobre el patrimoni de la universitat, exempcions tributàries i beneficis fiscals; programació i elaboració del seu pressupost, rendició de comptes; desenvolupament i execució del pressupost; col·laboració amb altres entitats i persones físiques, celebració de contractes, els procediments dels quals han de ser regulats pels estatuts juntament amb els criteris per a fixar la destinació dels béns i els recursos que amb aquests s'obtinguin; incorporació de professorat a empreses tecnològiques creades o desenvolupades a partir de patents o de resultats generats per projectes d'investigació finançats totalment o parcialment amb fons públics i realitzats en universitats; creació de fundacions o altres persones jurídiques, soles o en col·laboració amb altres entitats públiques o privades, empreses, fundacions o altres persones jurídiques, i l'obligació de retre comptes d'aquestes (art. 80-84 LOU).

Aquest és el marc per a l'exercici de l'autonomia financera de les universitats, que garanteix dins seu l'elaboració amb llibertat del pressupost, el seu desenvolupament i execució i l'administració dels seus fons, amb una certa garantia, al seu torn, de suficiència per a un funcionament bàsic de qualitat, però que no significa que puguin decidir amb la mateixa llibertat sobre el flux dels seus ingressos ni tampoc, consegüentment, sobre el nivell de les seves despeses, la qual cosa pot deixar-les en la pràctica sense marge de maniobra suficient i en una situació gairebé enterament dependent de les assignacions que rebin dels poders públics, dependents al seu torn de les conjuntures econòmiques. Com és ben sabut, les principals fonts d'ingressos són les transferències del pressupost públic de les corresponents comunitats autònomes, les taxes dels alumnes i altres fonts addicionals que resulten clarament insuficients, la qual cosa dibuixa el reduït àmbit en el qual les universitats poden establir una política pròpia (sobretot, projectes d'investigació de plans i programes públics i altres encarregats per empreses públiques o privades, d'acord amb l'article 83 LOU, que més aviat constitueixen en la pràctica assessoraments de curt abast econòmic). Certament, el finançament de l'educació superior és el

taló d'Aquilles de les universitats espanyoles, atenent l'escàs percentatge del PIB que es destina a aquestes en comparació amb altres països de la Unió Europea.⁵⁵ És necessari, doncs, juntament amb l'increment de recursos aportats per altres institucions públiques, incrementar les possibilitats de finançament propi, aspecte al qual poden contribuir de manera important la creació d'empreses innovadores de base tecnològica, la concurrència amb empreses en pols d'innovació, la potenciació dels programes de transferència, la promoció i participació en parcs científics i tecnològics universitaris, etcètera, mesures considerades en la LES (art. 64).

Ara bé, aquesta dependència en relació amb la principal suma de fons que puguin provenir de les arque públiques, no significa ni es pot confondre, com a vegades es fa, amb dependència dels governants de torn ni, per això, eliminació de l'autonomia que sobre l'administració dels recursos disponibles puguin tenir les universitats. Aquesta és l'autonomia en tot cas garantida. El que no està garantit és, òbviament, una suma determinada d'ingressos i recursos per a cobrir tots els projectes que puguin concebre i voler desenvolupar les universitats i, en conseqüència, el nivell de despesa que puguin tenir, d'altra banda, altres institucions públiques. Però això no és en puritat autonomia, sinó l'existència o no d'un nivell determinat de capacitat econòmica (que, sens dubte, pot atorgar més autonomia d'acció), una qüestió que no s'aconsegueix, almenys no només, amb regles jurídiques que garanteixin l'autonomia. L'autonomia, no ho oblidem, és un instrument, i no el fet de tenir assegurats per altres instàncies els ingressos que les universitats demanin, més enllà d'un sosteniment bàsic d'acord amb els principis de suficiència, eficiència i equitat, ja que tot el que superi aquest nivell uniforme ha de ser proveït amb recursos que es generin amb la pròpia activitat universitària, posant en joc les seves capacitats competitives i innovadores en relació amb la societat en la qual s'insereixen i els corresponents mecanismes d'assegurament de la qualitat i l'eficiència en la gestió. És necessari també incrementar el finançament aplegat des de mitjans privats, ja que les universitats no han estat capaces de finançar en el mercat les seves necessitats i possibilitats des d'una perspectiva dinàmica. Per aquesta via és per on caldria incrementar notablement l'autonomia financera, juntament amb altres aspectes organitzatius, amb un efecte benèfic a condició que no es veiessin afectats els elements substancials de l'autonomia. Una altra cosa és que els poders públics estatals i autonòmics es vegin preocupats amb la necessitat d'incrementar també els recursos bàsics de què disposen les universitats, atès que, com corroboren els economistes i des d'aquestes mateixes instàncies sol proclamar-se fins a haver-se fet ja un lloc comú, aquests recursos són una inversió eficaç i segura per a l'avanç i el desenvolupament socioeconòmic sostenible del país, visible a llarg termini. En qualsevol cas, les universitats disposen, amb les seves estructures d'investigació i docència i la possibilitat de crear empreses de base tecnològica i altres figures productives, de mitjans, potser no del tot suficients, per a procurar la consecució per si mateixes i sota la seva responsabilitat, segons l'eficàcia que

55. Miguel A. Pereyra, Antonio Luzón Trujillo i Diego Sevilla Merino, «Las universidades españolas y el proceso de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior. Limitaciones y perspectivas de cambio», pp. 118 i 135 i seg.

despleguin, d'increments importants en els seus ingressos i, per consegüent, de la seva capacitat de despesa.⁵⁶

3.5. Autonomia acadèmica

L'autonomia acadèmica es manifesta, des d'una perspectiva subjectiva, en la llibertat acadèmica (llibertat de càtedra, llibertat d'estudi i llibertat d'investigació), corresponents a les funcions amb les quals la universitat realitza el servei públic de l'educació superior (art. 1.1 LOU) i fonament de la mateixa universitat i la seva autonomia (art. 2.3 LOU); i, des d'una perspectiva organitzativa i instrumental, es manifesta fonamentalment en l'elaboració i aprovació dels plans d'estudis i d'investigació i en l'admissió, règim de permanència i verificació de coneixements dels estudiants, així com en l'expedició de títols i diplomes (art. 2.2d, f i g LOU).

Pel que fa al principi de la llibertat acadèmica, element nuclear i objecte fonamental de protecció de l'autonomia universitària, és difícilment discutible l'afirmació que la llibertat acadèmica està plenament garantida en les nostres universitats. La llibertat de càtedra està constitucionalment reconeguda i protegida com a dret fonamental (art. 20.1c CE) en garantia de la llibertat del professor, però també dels drets i de la formació dels alumnes i, en definitiva, del manteniment d'una societat lliure i oberta; com ho està la llibertat de producció i creació literària, artística, científica i tècnica (art. 20.1b CE), amb el mateix caràcter fonamental i la mateixa projecció institucional. La llibertat de càtedra no té més límit que «los establecidos en la Constitución y en las leyes y los derivados de la organización de las enseñanzas en sus universidades» (art. 33.2 LOU). Sens dubte, no pot entendre's com un dret absolut que permeti autorregular íntegrament la funció docent en tots els seus aspectes, completament al marge dels criteris del centre corresponent, com ha tingut ocasió de precisar el Tribunal Constitucional,⁵⁷ ja que això desproveiria les universitats de l'essencial funció d'ordenar i organitzar els ensenyaments d'acord amb les seves potestats i generaria disfuncions molt importants per a la consecució dels seus objectius i per a la formació dels estudiants. El que la llibertat de càtedra protegeix no és una omnímoda llibertat de decidir sobre allò que ha de ser ensenyat i les condicions en què ha de fer-se, sinó que els docents i els discentis puguin gaudir d'un espai de llibertat intel·lectual aliè a qualsevol orientació o compulsió provinent de tercers, dins del marc organitzat dels ensenyaments, segons la seva estructura i d'acord amb allò establert en les tradicions científiques.⁵⁸

56. Vegeu, per a un diagnòstic general del sistema de finançament i de les necessitats de canvi en aquesta matèria, Juan A. Vázquez, «Una financiación para el cambio universitario», *La Cuestión Universitaria*, núm. 6 (2010), pp. 30-39.

57. Interlocutòries del Tribunal Constitucional 457/1989 i 42/1992; STC 217/1992, FJ 2 i 3; STC 212/1993, FJ 4, i STC 179/1996, FJ 6 i 7.

58. Cfr. Blanca Lozano, *La libertad de cátedra*, Marcial Pons, 1995, p. 205; Enriqueta Expósito, *La libertad de cátedra*, Madrid, 1995, p. 89. També Teresa Freixes Sanjuán, «Los problemas de la libertad de cátedra», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 22-23 (1998); i Göran Rollnert Liern, «Las libertades ideológico-educativas en la jurisprudencia constitucional», i Lorenzo Cotino Hueso, «Reflexiones a favor de una concepción funcional de las libertades de la enseñanza», ambdós en la mateixa revista i número. Teresa Freixes critica que per la via de la fixació de temaris, exàmens, adscripció de professors a assignatures concretes i

Plantejaments similars poden fer-se de la llibertat d'investigació, òbviament reconeguda i garantida en l'àmbit universitari (art. 39.2 LOU) a partir de l'establiment de la investigació com a dret i deure del professorat universitari, d'acord amb els fins generals de la universitat, i dins dels límits establerts per l'ordenament jurídic (art. 40 LOU). Sens dubte, la lliure investigació individual no està renyida amb el fet que es dugui a terme en el marc de grups d'investigació, departaments i instituts universitaris d'investigació i estigui orientada pels corresponents plans i estructures. Ni tampoc amb l'existència d'instruments d'avaluació per a determinar la seva eficiència en el desenvolupament professional (art. 40.2 i 3 LOU), així com la seva vinculació al progrés econòmic i social. Per tant, està orientada per la legislació aplicable al foment i el desenvolupament de la investigació i a la seva coordinació amb altres instàncies, universitats, centres o estructures mixtes entre les universitats i altres organismes públics i privats o empreses, posant-la en connexió i en condicions de cooperació amb el sistema productiu, especialment del seu entorn. Precisament a aquests fins les universitats estan preocupades amb la generació de sistemes innovadors en l'organització i la gestió de l'activitat investigadora (art. 41 LOU), com han reforçat les regulacions fetes per la LES i la LCTI. És més, aquests elements han de ser encara molt més reforçats, perquè continuen sent en gran manera una assignatura pendent de les universitats espanyoles; en això és molt el camí que queda per fer, però aquest reforç i aquest avanç no signifiquen que hagin d'actuar davant de la llibertat d'investigació individual ni davant de l'autonomia universitària.

Pot dir-se, doncs, que en el marc de l'Espai Europeu d'Educació Superior estem davant d'una nova concepció de l'activitat docent i investigadora, més dependent i incardinada en el sistema de decisions globals per a la consecució de nous objectius i més eficaça, i, per tant, més orientada per normes i decisions governamentals estatals i autonòmiques i menys autoorientada per decisions personals i exclusives dels docents i investigadors. No cal dir que les llibertats acadèmiques estan garantides i, amb això, l'autonomia, però amb una major inserció en la planificació universitària i, especialment, amb molt més control del rendiment mitjançant les corresponents avaluacions, la qual cosa és tan desitjable com requerida pels principis que regeixen el sistema, sempre que es faci de manera adequada i raonable.

Els plans d'estudis corresponents als cicles (grau, màster i doctorat) organitzen l'ensenyament, una de les missions essencials de la universitat, dins del marc de les directrius i condicions establertes pel Govern en regular l'obtenció dels títols universitaris de caràcter oficial i amb validesa en tot el territori nacional. Els ensenyaments han de rebre també l'autorització de la comunitat autònoma segons el que disposi la seva legislació, d'acord amb el consell de govern de la universitat, i han d'obtenir la verificació del consell d'universitats respecte al seu ajustament a aquelles directrius i condicions (art. 35 i 37, en relació amb l'art. 8

altres necessitats d'organització de la docència, com a manifestació de les potestats d'autonormació en les quals es concreta l'autonomia de les universitats, pot produir-se un conflicte amb la llibertat de càtedra que finalment relegui aquesta i situï l'autonomia universitària en posició preferent, amb la qual cosa es desnaturalitzaria la llibertat de càtedra, que es veuria reduïda a estar integrada per «un mero contenido axiológico, deslindado de toda capacidad pedagógica y completamente alejado de la libertad real de la transmisión del conocimiento científico, que constituye el contenido esencial de este derecho fundamental» (p. 44-45). Mantenen una posició semblant G. Rollnert (pp. 83-87) i L. Cotino (p. 95). De la mateixa opinió és Ignacio Torres Muro, «La autonomía universitaria en la jurisprudencia constitucional española», en *La democracia constitucional: Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, vol. 1, Madrid, Congreso de los Diputados, Tribunal Constitucional, Universidad Complutense de Madrid, Fundación Ortega y Gasset i Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 737.

LOU). Ensenyaments que poden ser també no presencials i en centres a l'estranger, dependents de les mateixes universitats.

Aquesta regulació bàsica, exigida per l'homogeneïtat substancial que ha de representar el sistema nacional d'educació superior en relació amb el bagatge indispensable de coneixements que han d'adquirir-se, amb independència de la major o menor bondat amb què estigui concebuda, pot i ha de deixar també un espai propi a l'autonomia de les universitats sempre que el Govern no extralimiti la seva funció d'establiment de normes directrius i s'endinsi en detalls que envairien l'espai reservat a l'autonomia universitària, que permet a les universitats dotar d'un contingut propi els plans d'estudis corresponents a les seves titulacions i tenen garantit el respecte a la seva autonomia en el procediment establert per a la seva elaboració. Així ho ha declarat el Tribunal Constitucional, que subratlla que l'àbast de la competència estatal ha de respectar l'autonomia universitària, de manera que pot establir només el contingut mínim indispensable per a l'obtenció dels títols.⁵⁹ En aquest cas, el que s'ha anat denunciant amb raó en els recents processos d'elaboració i aprovació dels plans, no és la inexistència d'autonomia, sinó un excés o un ús inadequat d'aquesta, ja que s'ha deixat camp obert a l'expressió d'interessos corporatius de departaments i professors. Finalment, cal notar que si l'autonomia universitària s'emmarca en les «directrices generales» que dicti el Govern per al cas de els ensenyaments que condueixen a l'obtenció de títols oficials vàlids a tot Espanya, els altres ensenyaments i els seus corresponents títols i diplomes propis de les universitats no estan sotmeses a directrius i controls.⁶⁰

Pel que fa a la investigació, funció essencial de les universitats, el seu desenvolupament i la formació d'investigadors estan igualment protegits per l'autonomia. Sens dubte, com hem exposat abans, la investigació individual està emparada en el si de l'autonomia com a dret fonamental, i per la lliure creació i el desenvolupament per les mateixes universitats d'estructures tendents a aquest fi. I la investigació que ha de ser promoguda pels òrgans de govern les universitats mitjançant la corresponent planificació està condicionada per un conjunt de regles generals dirigides a fer possible que aquesta investigació sigui de qualitat, vinculada al sistema productiu, especialment el del seu entorn, susceptible de transferència de resultats i de coordinació amb altres universitats i centres d'investigació, dins de la legislació aplicable (art. 39, 40 i 41 LOU). El gran problema que es presenta en aquest aspecte no és tampoc una falta d'autonomia, sinó la capacitat de dedicació a la investigació amb la calma i la continuïtat necessàries d'un professorat ja sobrecarregat amb tasques docents (amb l'absorbent «metodologia Bolonya»), sovint amb grups nombrosos d'alumnes, sense suport i amb requeriments burocràtics incessantment multiplicats i altres tasques subalternes, sense que la solució sigui distingir, com a vegades s'apunta, entre professorat només docent i professorat només investigador.

L'estudi i la seva llibertat és un altre dels vessants de l'autonomia acadèmica, integrant del principi de llibertat acadèmica que configura el dret fonamental a l'autonomia universitària juntament amb les llibertats de càtedra i d'investigació. També en aquest àmbit es projecta un altre dret fonamental, el dels estudiants a l'educació superior, del qual deriven el dret i el deure

59. STC 187/1991, FJ 4.

60. STC 103/2001, FJ 4.

de l'estudi una vegada integrats en un centre universitari. Són precisament els estatuts i les normes d'organització les que desenvoluparan els drets i deures dels estudiants, així com els mecanismes per a la seva garantia, dins del marc disposat per la Llei orgànica, que concreta un conjunt nuclear de drets (art. 46 LOU), i per altres eventuales normes legals de desenvolupament. La regulació de l'accés a l'ensenyament superior està emmarcada en les corresponents normes bàsiques d'admissió, responsabilitat del Govern, dins del respecte als principis d'igualtat, mèrit i capacitat, cosa que defineix un procediment que ha de ser general, objectiu i universal, amb validesa en totes les universitats espanyoles i responen de manera conforme a l'Espai Europeu d'Educació Superior; procediment en el qual intervenen les comunitats autònomes, d'acord amb les universitats, per a la determinació de l'oferta educativa general d'ensenyaments i places (art. 42 i 43 LOU). També poden incidir en aquesta determinació la possibilitat d'establiment pel Govern, amb l'acord de la Conferència General de Política Universitària, de límits màxims d'admissió per a complir les exigències derivades de directives comunitàries o de convenis internacionals, o per motius d'interès general (art. 44 LOU). I són les mateixes universitats les que estableixen els procediments de verificació dels coneixements dels estudiants, així com la regulació del progrés i la permanència en l'estudi s'han de fer mitjançant normes aprovades pel consell social, amb un informe previ del Consell de Coordinació Universitària (art. 46.3 LOU).

Podria semblar que aquest vessant de l'autonomia està més condicionat per normes estatals (i, eventualment, europees) i autonòmiques i que queda molt poc espai (només en àmbits procedimentals) per a les decisions de les institucions universitàries. Aquesta conclusió no seria, segons el meu parer, del tot correcta, ja que, si bé aquest condicionament és real, el que és decisiu per a l'autonomia atenent la seva raó de ser és, d'una banda, el control de les condicions en les quals es realitza l'estudi i, de l'altra, la verificació dels coneixements dels estudiants i la determinació de les seves condicions de progrés i permanència en els estudis (art. 22.f i 46.3 LOU), funcions que corresponen autònomament a cada universitat i que desemboquen en l'obtenció dels títols i diplomes corresponents, l'expedició dels quals, igualment, és competència de cada universitat (art. 2.2e i 35 LOU).

A la vista del conjunt d'aquestes dades i reflexions, és evident que en l'àmbit acadèmic és potser on amb major intensitat es projecta l'autonomia universitària, perquè aquest és precisament el seu contingut nuclear i la seva raó de ser: la preservació dels espais necessaris per a la llibertat acadèmica (de càtedra, d'estudi i d'investigació), a la qual contribueixen instrumentalment tots els altres aspectes de l'autonomia normativa, organitzativa i de gestió de què disposen les universitats.

3.6. Autonomia en relació amb el propi personal, docent i investigador i d'administració i serveis

Finalment, un altre element fonamental en el qual s'expressa l'autonomia universitària és la capacitat de les universitats per a la selecció, formació i promoció del seu personal docent i investigador i d'administració i serveis, així com la determinació de les condicions en les quals

els seus integrants han de desenvolupar el seu treball i, en relació amb tot això, l'establiment i la modificació de les seves relacions de llocs de treball (art. 2.2e i i LOU).

Respecte al personal docent i investigador, les universitats seleccionen el seu professorat, en el marc d'un sistema de descentralització parcial, mitjançant diversos procediments:

a) Concursos d'accés a les places docents que convoquin d'acord amb la seva relació de llocs de treball, als quals podran presentar-se els qui hagin estat prèviament acreditats mitjançant el procediment regulat en els articles 59 i 60 LOU i els qui ja siguin funcionaris dels cossos corresponents de titulars i catedràtics (com a cossos nacionals). Són precisament els estatuts de la universitat els encarregats de regular la composició de les comissions i el procediment que cal seguir en aquests concursos, però han de garantir en tot cas l'aptitud científica dels integrants de la comissió, d'acord amb els principis d'imparcialitat i professionalitat, i han de buscar la satisfacció del principi de composició equilibrada entre homes i dones, i la realització de la selecció d'acord amb els principis de publicitat, igualtat d'oportunitats, mèrit i capacitat (art. 62-65 LOU).

El ben conegut problema que es presenta aquí és el de l'endogàmia i la falta de mobilitat, provocat perquè el sistema establert permet en gran manera arranjar la competència en la selecció. Problema que és determinat per l'existència d'un procediment previ d'acreditació que no garanteix bé la qualitat del professorat que adquireix aquesta condició (ja que la selecció no atén tant els elements qualitatius, sinó els formals, i per la seva opacitat) i que deixa a les universitats el procediment de selecció final, en el qual es conciten tots els elements per a la consagració de l'endogàmia, fent que cada concurs d'accés no pugui deixar de ser en la major part dels casos sinó l'ocasió⁶¹ per a ungir formalment el candidat local (o localment decidit amb caràcter previ) amb la condició professoral corresponent, amb la qual cosa s'impedeix satisfer l'objectiu central de la mobilitat. Aquest és un dels grans problemes de la universitat espanyola, que contradiu radicalment els objectius i les exigències declarats que marca la nova legislació, per la qual cosa s'imposaria aquí, clarament, emprendre un canvi de sistema. Però aquest no només és un problema de configuració normativa. També ho és d'un altre ordre, fonamentalment sociològic, com és ben sabut, en el qual es veu interpel·lada en primer pla la «cultura cívica» del país, com en tants altres aspectes. L'autonomia moltes vegades es resol d'aquesta manera en una dinàmica negativa d'autoprotecció corporativa en funció de la influència susceptible de ser desplegada per persones i grups acadèmics o d'un altre signe, amb greu deterioració de la justícia en la selecció en determinats supòsits i de l'avanç universitari en qualitat i excel·lència des d'un exercici autèntic del dret a l'autonomia.

b) Poden també contractar el seu propi personal en règim laboral fins a uns màxims determinats, d'acord amb el règim concretat per les corresponents comunitats autònomes d'acord amb les seves competències i en el marc de les figures contractuals previstes; també disposen de la possibilitat de contractar personal laboral investigador quan siguin perceptores de fons amb aquesta destinació o per al desenvolupament dels seus programes propis d'I+D+i,

61. De *pantomima* qualifica aquest procediment Francesc de Carreras Serra en el seu esmentat treball «A propósito de Bolonia: “¿Quo vadis la universidad española?”», p. 15. Aquesta caricaturitzada qualificació no fa del tot justícia a la realitat, ja que moltes vegades no existeix concurrència d'altres candidats i, en tot cas, els que ho són han rebut ja del sistema les corresponents acreditacions sobre la seva competència.

d'acord amb les modalitats contractuals previstes en la nova LCTI (art. 20.2); i, de la mateixa manera, poden contractar personal tècnic o d'un altre tipus, en tots els casos segons les modalitats previstes en la LOU i altra legislació aplicable, per concurs públic i respectant les exigències dels principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat (art. 48 LOU). És evident l'ample marge d'autonomia. La qüestió serà com aquesta serà empleada (a més de la disponibilitat dels corresponents recursos per a contractar, cosa que ens remet de nou a la problemàtica de l'autonomia financera).

c) També poden contractar professorat visitant de prestigi reconegut d'altres universitats i centres d'investigació, tant espanyols com estrangers, encara que la incidència d'aquest aspecte sigui casi nul·la a la vista de la pràctica de les nostres universitats; així com nomenar professors emèrits els professors jubilats que hagin prestat serveis destacats a la universitat (art. 54 i 54 bis LOU), la qual cosa obriria possibilitats interessants a condició que es complís estrictament el requisit esmentat i accedissin a aquesta condició personalitats acadèmiques intel·lectualment en actiu, de singular rellevància i projecció externa, que poguessin aportar elevats nivells de coneixement, experiències i relacions amb altres universitats i centres d'investigació i estudi, i no, com fins ara passa en moltes de les nostres universitats, igualats per la mitjana, tots els qui compleixin uns requisits mínims una vegada assolida l'edat de jubilar-se. De nou depèn de la mateixa universitat, exercint precisament la seva autonomia, el desenvolupament d'aquest aspecte per a la seva millora.

A més, cal tenir present que l'eficiència en la selecció del professorat i del personal investigador no només depèn de la capacitat per a elegir els millors, sinó també de la capacitat de cada universitat per a observar i controlar la dedicació dels candidats i la utilització d'incentius.⁶² I aquest sí que és un aspecte important de l'autonomia no gaire ben explorat per les universitats.

En relació amb el personal d'administració i serveis, les universitats poden crear escales de personal propi d'acord amb la legislació general de funció pública, procedir a la seva selecció mitjançant les corresponents proves d'accés segons el que estableixin els estatuts en el marc de la legislació aplicable i d'acord amb els principis d'igualtat, mèrit i capacitat, així com contractar personal laboral i establir el règim retributiu del personal funcionari, dins dels límits màxims que determini la comunitat autònoma i en el marc de les bases que dicti l'Estat. Els estatuts estableixen també les normes que han d'assegurar la provisió de vacants, així com les relatives al perfeccionament i la promoció professional del personal, d'acord amb els principis de publicitat, igualtat, mèrit i capacitat. El rector té atribuïda, d'altra banda, l'adopció de les decisions corresponents a les situacions administratives i al règim disciplinari, amb excepció de la separació del servei en el cas del personal funcionari. Els estatuts concreten, finalment, la participació del personal d'administració i serveis en els òrgans de govern i representació (art. 73-78 LOU). És especialment important l'establiment dels corresponents plans de formació i professionalització de la carrera d'aquest personal. En aquest particular aspecte, l'autonomia universitària es projecta potencialment amb força sobre l'autoorganització i el funcionament de

62. Joan Rosselló-Villalonga, «¿Deberían tener las universidades total autonomía en la selección del profesorado?», *Investigaciones Económicas*, vol. XXXI (3) (2007), pp. 375-414, pàssim.

la seva Administració i, per tant, sobre la gestió, amb vista a la consecució dels seus objectius i fins d'acord amb l'estratègia que cada universitat pugui definir.

4. Conclusions

L'autonomia universitària a Espanya, reconeguda en l'article 27.10 CE com a dret fonamental segons la interpretació constitucional, s'ha plasmat en una evolució normativa i jurisprudencial que conforma un paràmetre fonamentalment centrat en la protecció més intensa, d'acord amb la seva raó de ser, de la llibertat acadèmica integrada per les llibertats de càtedra, d'investigació i d'estudi, mentre que altres elements instrumentals necessaris de l'autonomia, com són els pròpiament organitzatius i de finançament, apareixen força més desdibuixats i debilitats. En el primer cas, per un excés de reglamentisme estatal en establir els elements estructurals del sistema nacional d'educació superior i, en el segon, per la limitació de les fonts d'ingressos i de la corresponent autonomia de despesa que imposen l'estructura del sistema, la conjuntura econòmica i el reduït marge de què disposen les universitats per a generar recursos propis.

L'actual i intens procés de transformació que viu la universitat espanyola d'acord amb un nou paradigma en el marc de l'Espai Europeu d'Educació Superior i a la recerca de la internacionalització, l'«excel·lència» i una major integració amb el sistema productiu mitjançant l'increment de la seva capacitat competitiva i l'eficàcia en el compliment de les funcions que li assigna la recent legislació sobre investigació i economia sostenible, incideix fortament i de manera complexa sobre l'autonomia universitària, que necessita ser reajustada a la vista d'aquests nous objectius i funcions. Aquests només podran ser perseguits si les universitats poden gaudir d'un espai propi d'autonomia més diàfan que els permeti un major marge de decisió sobre autoorganització, estructures, definició d'estratègies, capacitat de finançament i gestió. El perill que es corre amb aquest nou paradigma, no obstant això, és que es porti les universitats a una dinàmica de productivitat i competitivitat que disminueixi, voregi o desvalori aspectes essencials de la seva raó de ser com a institucions fonamentals per a la lliure creació, el cultiu i la transmissió de coneixements i formació crítica en tots els àmbits.

Com que no hi ha cap *a priori* dogmàtic al qual puguem apel·lar per a establir en què consisteix l'autonomia universitària i com que aquesta és un artífici jurídic històric perquè les universitats puguin complir les seves funcions, l'estudi de la seva plasmació legal i jurisprudencial a Espanya, malgrat la incidència progressiva que sobre aquesta tenen les legislacions estatal i autonòmica en el marc de l'Espai Europeu d'Educació Superior i malgrat les exigències de la seva més intensa inserció en el sistema productiu, no pot dir-se que estiguem assistint a la seva supressió, sinó només a una transformació com a conseqüència de la convergència dels sistemes educatius superiors. Estem ara instal·lats en una fase de transició des del tradicional model d'universitat, en el qual van adquirint progressivament major pes nous elements reguladors i coordinadors que són exigits per instàncies supranacionals, estatals i autonòmiques com a conseqüència de l'organització i optimització de les relacions entre el sistema universitari i la societat i la contribució d'aquest al desenvolupament integral del país,

en un marc de competitivitat i internacionalització. Aquesta transformació és clarament asimètrica pel que fa a l'autonomia universitària, ja que si en alguns aspectes aquesta pot veure's més restringida, en altres clarament necessita i pot ser ampliada.

L'estudi específic de com queda concretada en el nostre sistema l'autonomia universitària, permet sostenir que aquesta es manifesta amb una forta garantia en l'àmbit normatiu, si bé aquest pla instrumental es veu lògicament condicionat per l'espai que la legislació orgànica deixa en altres. Així mateix, es reflecteix amb fortaleza en l'àmbit acadèmic, on rau precisament el seu contingut nuclear i la seva raó de ser: la preservació dels espais necessaris per a la llibertat acadèmica (de càtedra, d'estudi i d'investigació), a la qual contribueixen instrumentalment tots els altres aspectes de l'autonomia normativa, organitzativa i de gestió. Podria ser també intensa en l'àmbit relacionat amb el seu propi personal, docent i investigador i d'administració i serveis, a condició de posar fi als greus problemes que es generen per l'endogàmia i la consegüent falta de mobilitat. Però és més dèbil i magra en el terreny de l'autoorganització del seu govern i en el relacionat amb les estructures d'investigació i docència, així com en el de la capacitat de generació de recursos financers propis, no en la seva administració i gestió.

El nou paradigma porta a una concepció de l'activitat docent i investigadora més dependent i incardinada en el sistema de decisions globals per a la consecució dels nous objectius i, per tant, més orientada per normes i decisions governamentals estatals i autonòmiques (com reflecteixen, per exemple, els previstos plans de dedicació acadèmica individual en el marc del sistema integrat i general d'informació)⁶³ i menys autoorientades per decisions exclusivament personals dels docents i investigadors, dejunes de control. Es mantenen en la seva plenitud, òbviament, les llibertats acadèmiques, però amb major inserció i articulació en la planificació universitària.

En definitiva, ni l'autonomia de què disposen les universitats espanyoles és nul·la o irrellevant, ni tampoc és tan substantiva com hauria de ser, sobretot en el pla de la capacitat d'autoorganització, per a estar en condicions adequades de perseguir les seves funcions tradicionals i, de manera particular, les noves que els són assignades per un nou dret que busca emfàticament la seva competitivitat, eficiència i major integració en el sistema productiu. Sempre que aquests objectius no la subordinin a una lògica de mercat, aquesta és sens dubte, segons el meu parer, una bona direcció. Una altra cosa és com s'utilitzi l'autonomia de què es disposa. Aquesta és una qüestió molt oberta, encara que l'examen del passat recent no permeti tenir un optimisme excessiu. No obstant això, també avui té molt sentit dir, si bé potser per altres motius afegits, allò que ja va dir Tierno Galván a finals de la dècada dels seixanta del segle passat: «[...] en las actuales circunstancias, la universidad debe ser un instrumento para la transformación del país en general y no solo una institución que aspira a mejorarse a sí misma,

63. Article 25 del Projecte de reial decret pel qual s'estableixen els requisits bàsics per a la creació, el reconeixement i el funcionament d'universitats i centres universitaris i es determina la seva estructura mínima (pot consultar-se a <csi-csif.umh.es/pdfs/RD_Crea_C_Univer_borr.pdf?pi=pdienst11>), en relació amb la disposició addicional catorzena del Reial decret 1393/2007, de 29 d'octubre, pel qual s'estableix l'ordenació dels ensenyaments universitaris oficials.

idea que, hoy por hoy, va contra los intereses del país». ⁶⁴ Aquesta és una tasca per a la qual cal tenir altesa de mires i a la qual hem d'aplicar-nos tots, especialment els qui fem el nostre treball a la universitat.

64. Enrique Tierno Galván, «La universidad, instrumento de acción», *Cuadernos para el Diálogo*, número extraordinari v (1967), p. 5.