**STC 55/1989, de 23 de febrero de 1989**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta, don Angel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Mag istrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

en el recurso de amparo núm. 1.342/1986, interpuesto por la Universidad de Santiago de Compostela, representada inicialmente por la Procuradora de los Tribunales doña Concepción Sánchez-Cabezudo Gómez y con posterioridad por la Procuradora doña María Lui sa Noya Otero, bajo la dirección del Letrado don José Paz Sueiro, contra la Sentencia dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo el 25 de octubre de 1986, por la que se confirma la pronunciada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de laAudi encia Territorial de La Coruña el 6 de mayo de 1986, en recurso contra el Decreto de la Junta de Galicia 204/1985, de 19 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos de dicha Universidad. Han comparecido el Ministerio Fiscal y la Junta de Galicia, representada por el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén y bajo la dirección del Letrado don Eliberto García Seijo, siendo Ponente la Magistrada doña Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 11 de diciembre de 1986, la Procuradora de los Tribunales doña Concepción Sánchez Cabezudo Gómez, actuando en nombre y representación de la Universidad de Santiago de Compostela, int erpone recurso de amparo contra la Sentencia dictada el 25 de octubre de 1986 por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por la que éste confirmó en grado de apelación la pronunciada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña, el 6 de mayo del mismo año, en el recurso núm. 1.295/85 que la Universidad de Santiago de Compostela había formulado, por el procedimiento de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, contra el Decret o 204/1985, de 19 de septiembre, de la Junta de Galicia, publicado en el «Diario Oficial de Galicia» de 8 de octubre, por el que se aprobaban definitivamente los Estatutos aprobados inicialmente por el Claustro constituyente de la mencionada Universidad en sesiones celebradas los días 27 de febrero y 28 de junio de 1985.

2. La Universidad de Santiago solicita de este Tribunal que declare que los arts. 7 o); 10.2; 32.2: 34.1 y 2; 39.2, y 50.3 del anexo del citado Decreto 204/1985 vulneran el derecho de autonomía universitaria reconocido en el art. 27.10 de la Constituc ión y que la Junta de Galicia debe dictar nuevo Decreto aprobando los referidos preceptos estatutarios conforme a la redacción dada a los mismos por el Claustro constituyente en su sesión del día 27 de febrero de 1985, así como que condene a la Administración demandada al pago de las costas del proceso contencioso-administrativo en ambas instancias y del proceso de amparo.

3. Los hechos que sirven de base al presente recurso, tal como se deducen de la demanda, del expediente administrativo y de las actuaciones judiciales seguidas ante la jurisdicción contenciosa son, en síntesis, los siguientes:

a) En sesión celebrada el 27 de febrero de 1985 el Claustro constituyente de la Universidad de Santiago de Compostela aprobó, de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 y en la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica de Reforma Universita ria (L.R.U.), los Estatutos de dicha Universidad. Elevado el texto de los mismos a la Junta de Galicia para su aprobación definitiva, de conformidad con lo dispuesto en los mencionados preceptos, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, por Resol ución de 23 de mayo siguiente, acordó declarar la ilegalidad de determinados preceptos del proyecto de Estatutos de la Universidad de Santiago de Compostela, así como trasladar dicha Resolución al Rectorado de la Universidad a fin de que el Claustro constituyente adoptase las medidas oportunas para el cumplimiento de la misma y remitiese posteriormente el texto modificado de los referidos Estatutos para su conocimiento, examen y pronunciamiento por parte del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia.

En sesión de 28 de junio de 1985, el Claustro constituyente de la Universidad compostelana deliberó sobre las observaciones formuladas por la Junta de Galicia e introdujo algunas modificaciones en determinados preceptos, manteniendo, en cambio, la red acción de otros. Remitido por el Rectorado el nuevo texto a la Junta de Galicia con fecha de 12 de julio siguiente e interpuesto, a la vez, por el Rectorado de la Universidad, con fecha de 5 de agosto, recurso de reposición contra la Resolución de la Jun ta antes mencionada, ésta, por Decreto 204/1985, de 19 de septiembre, publicado en el «Diario Oficial de Galicia» de 8 de octubre, aprobó definitivamente los Estatutos de la repetida Universidad, modificando, sin embargo, la redacción de determinados pre ceptos aprobada por el Claustro constituyente.

b) Impugnado el mencionado Decreto por la Universidad de Santiago ante la jurisdicción contencioso-administrativa por el procedimiento previsto en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Per sona, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña dictó Sentencia, el 6 de mayo de 1986, por la que, estimando en parte el recurso, anuló «los particulares modificados o añadidos por el Gobierno autonómico en eltext o presentado por la Universidad en los arts. 95, núms. 1 y 2; y 201, núms. 1 y 2, y en la disposición adicional primera en su número 1, en Santiago de Compostela, apartado A) Facultades de Ciencias Económicas y Empresariales en cuanto a la expresióncont enida entre paréntesis, por no encontrar tales modificaciones y añadido ajustados al ordenamiento jurídico, debiendo, por tanto, ser redactados tales artículos y particulares de dicha disposición adicional en la forma propuesta por la Universidad», deses timando el recurso en todo lo demás.

c) Recurrida en apelación esta Sentencia por la Universidad de Santiago, la Sala Tercera del Tribunal Supremo la confirmó por la suya de 25 de octubre de 1986, «con la única salvedad de que la frase contenida en el fallo que dice "por no encontrar tal es modificaciones y añadido ajustados al ordenamiento jurídico" deberá entenderse sustituida por la de "por violar tales modificaciones y añadido el derecho fundamental de autonomía universitaria consagrado en el art. 27.10 de la Constitución" y no se ha ce imposición de costas».

4. La Universidad de Santiago de Compostela entiende que el Decreto 204/1985 'de la Junta de Galicia, en cuanto modifica la redacción dada por el Claustro a los artículos 7 o): 10.2; 32.2; 34.1 y 2; 39.2, y 50.3, conculca el derecho fundamental de autonomía de las Universidades proclamado en el núm. 10 del art. 27 C.E., o, lo que es lo mismo, vulnera la garantía institucional de la autonomía universitaria contenida en dicho precepto, la cual se establece frente a todo legislador, sea estatal o autonómico, a los cuales la Constitución impone la obligación de respetar un núcleo esencial mínimo de autonomía (art. 53.1), condición que cumple largamente la L.R.U.

A juicio de la recurrente, la Junta de Galicia ha actuado en este caso sin ningún título competencial, pues la Ley prevista en el art. 27.10 C.E. y, en concreto, la L.R.U., no la habilitaba en absoluto para realizar tal injerencia en el ámbito autonómico universitario. El Gobierno de la Comunidad Autónoma -precisa- no ha tenido en cuenta que la competencia en materia de enseñanza reconocida en el art. 31 del Estatuto de Autonomía de Galicia (E.A.G.) debe necesariamente interpretarse, por imperativo constitucional, desde la perspectiva del art. 27.10 C.E., esto es, de la L.R.U. y de la derivada presunción de autonomía que en los casos de silencio de dicha Ley debe afirmarse en favor de la Universidad, ya que, en definitiva, las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de autonomía universitaria son competencias de atribución, tal como se desprende de la dicción literal del referido precepto constitucional, de todo lo cual es, por lo demás, consciente el art. 31 del E. A. G. cuando salva expresamente lo dispuesto en el art. 27.10 C.E. a la hora de determinar la competencia autonómica en materia de enseñanza.

Desde una perspectiva más concreta -añade la recurrente-, el Decreto del Consejo de Gobierno infringe el art. 12 de la L.R.U., puesto que, para modificar cualquier precepto de los Estatutos elaborados por el Claustro constituyente universitario, sería necesario fundamentar tal modificación en que la redacción dada por el mismo no se ajusta a lo establecido en dicha Ley, y basar cualquier atribución de competencia a la Comunidad Autónoma en un precepto específico de la repetida L.R.U. ya que, de no corresponder al Estado, es indudablemente asumida por la Universidad de Santiago de Compostela.

La actora entiende que los preceptos de los Estatutos modificados por el Decreto 204/1985 de la Junta de Galicia, tal como fueron elaborados por el Claustro constituyente de la Universidad compostelana, se ajustan a lo establecido en la L.R.U., cuyo art. 3.2 a) -que al estar comprendido en el Título Preliminar de la misma tiene carácter orgánico, según la disposición final tercera- comprende dentro de la autonomía de las Universidades «la elaboración de los Estatutos y demás normas de funcionamiento interno», por lo que la modificación de tales preceptos infringe el art. 12.1 de la propia L.R.U., conforme al cual «las Universidades elaborarán sus Estatutos y, si se ajustan a lo establecido en la presente Ley, serán aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente».

A continuación compara la demandante, precepto por precepto, la redacción dada por el Claustro de la Universidad compostelana y la contenida en el Decreto aprobado por la Junta de Galicia, poniendo de manifiesto la discrepancia entre una y otra y los argumentos en contra del referido Decreto, al que imputa desconocer tanto la redacción de preceptos análogos en Estatutos de otras Universidades -concretamente, los de la Autónoma de Barcelona, Complutense de Madrid, Zaragoza, Valladolid, Salamanca, Islas Baleares y León- aprobados por otros tantos Reales Decretos del Gobierno de la Nación (salvo el primero, aprobado por Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña), como la doctrina establecida al respecto por el Consejo de Estado (en concreto, la contenida en los Dictámenes relativos a las Universidades Complutense y de Zaragoza, que se citan).

Los argumentos aducidos por la representación de la Universidad compostelana en apoyo de los textos estatutarios aprobados por el Claustro, luego modificados por la Junta de Galicia, son los siguientes:

El art. 3.2 k) de la L.R.U. en relación con el art. 27.10 C.E. permite entender que la autonomía universitaria se extiende a cualquier competencia que tenga conexión con los fines y funciones establecidos en el art. 3 y que no hayan sido atribuídos por la L.R.U. al Estado o a la correspondiente Comunidad Autónoma.

Por otra parte, los arts. 9.2 y 10.2 de la L.R.U. disponen que la creación y supresión de las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias, así como de los Institutos Universitarios, será acordada por la respectiva Comunidad Autónoma a propuesta del Consejo Social de la Universidad. En ello se basa la representación actora para concluir que, en una recta interpretación, ha de entenderse que la creación, supresión e integración de aquellos otros centros o entes no referidos en los anteriores preceptos es de la competencia de la Universidad; argumento a contrario que tiene su expresión en el aforismo jurídico incluso unius exclusio alterius. De no aceptarse esta interpretación -añade- se infringiría además el art. 3.2, g), pues este precepto quedaría vacio de contenido.

Finalmente, y por lo que se refiere al art. 50.3, concerniente a las competencias del Consejo Social, sostiene que éstas vienen determinadas en el art. 13, en el que se atribuye a la Comunidad Autónoma la relativa a la composición del mismo, y que la competencia de la Universidad para dictar la norma cuestionada se halla en el art. 3.2, k) de la L.R.U. y, sobre todo, en el contenido del art. 3.2 a), según el cual compete a la Universidad dictar las normas de funcionamiento interno.

5. Por providencia de 14 de enero de 1987, la Sección Tercera (Sala Segunda) de este Tribunal acuerda admitir a trámite la demanda de amparo formulada por la Universidad de Santiago de Compostela y por personada y parte, en nombre y representación de la misma, a la Procuradora de los Tribunales señora Sánchez Cabezudo Gómez, así como, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requerir al Tribunal Supremo, a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña y a la Consejería de Educación y Cultura de la Comunidad Autónoma de Galicia, para que remitan, respectivamente, testimonio del recurso de apelación núm. 1.186/86, en el que recayó Sentencia el 25 de octubre de 1986; del recurso contencioso-administrativo núm. 1.295/85, en el que se dictó Sentencia el 6 de mayo de 1986; y el expediente administrativo relativo al Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia plasmado en el Decreto 204/1985. Asimismo acuerda requerir de dicha Audiencia el emplazamiento de quienes fueron parte en el mencionado procedimiento para que, si así lo desean, puedan comparecer en el plazo de diez días en el presente proceso constitucional.

6. Por providencia de 4 de mano de 1987, la Sección acuerda tener por recibidos los testimonios remitidos por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Junta de Galicia y Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña, así como los escritos de personación de los Procuradores señora Sánchez-Cabezudo, ya personada en autos, y don Argimiro Vázquez Guillén, en nombre y representación de la Junta de Galicia; y dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a los citados Pr ocuradores, a fin de que, en el plazo común de veinte días, formulen las alegaciones que estimen pertinentes.

7. En escrito presentado el día 1 de abril de 1987, el Ministerio Fiscal interesa de este Tribunal que, de conformidad con los arts. 86.1 de la LOTC y 372 de la L.E.C., dicte Sentencia por la que desestime el amparo, aduciendo al respecto las siguient es consideraciones:

a) Lo que en realidad se impugna en esta sede no son las resoluciones judiciales, sino el Decreto de la Junta de Galicia por el que se aprobaron los Estatutos de la Universidad compostelana, por lo que, en rigor, el presente recurso se enmarca en ela rt. 43.1 de la LOTC y no, como se deduce formalmente de la demanda y del suplico de la misma, en el art. 44.1, pues la lesión denunciada, de haberse producido, lo habría sido por dicho Decreto y no por las Sentencias de la Audiencia Territorial y del Tri bunal Supremo.

b) Aunque la actora invoca, como argumento en su favor, la redacción de preceptos análogos en los Estatutos de otras Universidades, que fue considerada conforme a la L.R.U. por los respectivos Decretos de aprobación de los mismos, tal invocación no se hace como «término de comparación» que pudiera servir de apoyo a una posible vulneración del art. 14 C.E., que ni siquiera se menciona.

c) Partiendo de los conceptos de autonomía en general y de autonomía local en particular, tal como han sido precisados por la jurisprudencia de este Tribunal, no hay que olvidar que el concepto de autonomía universitaria, delimitado en la STC 26/1987, sobre la L.R.U., no impide el pertinente control de legalidad por parte del Gobierno de la Nación o de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, según los casos, sobre los Estatutos elaborados por las Universidades, control de legalidad que, al margen de sus posibles alternativas -esbozadas por el Consejo de Estado en una serie de Dictámenes sobre los Estatutos de diversas Universidades-, se desprende con toda claridad de los arts. 6 y 12.1 de la L.R.U., 149.3 C.E. y 31 del E.A.G.

d) Con independencia de la naturaleza jurídica de los Estatutos de las Universidades, es indiscutible la competencia atribuida al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia para aprobar los Estatutos de la Universidad recurrente, competen cia que, en este caso, excepción hecha de los preceptos del Decreto 204/1985 anulados por la Sentencia de la Audiencia Territorial de La Coruña, ha sido ejercida respetando el contenido del derecho a la autonomía reconocido en el art. 27.10 de la Norma f undamental.

8. La representación de la Universidad de Santiago de Compostela, en su escrito de alegaciones, registrado el 2 de abril de 1987, tras reiterar los argumentos aducidos en la demanda, alude in extenso a la doctrina contenida en la STC 26/1987 sobre la L.R.U. e insiste, de una parte, en que la Sentencia del Tribunal Supremo interpreta erróneamente el art. 27.10 C.E. al afirmar que corresponde al legislador regular con mayor o menor generosidad los limites impuestos al ejercicio del derecho a la autonomía universitaria, ya que es irrelevante la competencia del legislador si en el ejercicio de sus funciones se inmiscuye y atenta contra dicha autonomía; y, de otra, en que el Decreto 204/1985 vulnera el referido derecho fundamental, pues la Junta de Galic ia ha actuado en este caso sin ningún título competencial en el ámbito de la autonomía de la Universidad, ya que la Ley prevista en el citado art. 27.10, concretamente la L.R.U., no habilita a aquélla para realizar la injerencia en el ámbito autonómico u niversitario que se denuncia. Y es que -concluye- las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de autonomía universitaria son competencias de atribución, tal como se desprende del tenor literal del propio art. 27.10 C.E., al que, por lo demás, hace referencia el art. 31 del E.A.G.

9. En su escrito de alegaciones, presentado el día 3 de abril de 1987, la representación de la Junta de Galicia, tras dar por reproducida la fundamentación jurídica de las resoluciones judiciales impugnadas, hace una serie de breves observaciones sobr e cada uno de los preceptos estatutarios modificados por el Decreto 204/1985.

En relación con el art. 7 o), pone de manifiesto que la L.R.U. no es la única fuente de competencias de la Comunidad Autónoma, ya que ésta las ostenta también en virtud del art. 31 de su Estatuto de Autonomía, por lo que no es correcta la redacción da da por el Claustro de la Universidad al mencionado precepto.

Respecto al art. 10.2, hace observar que la creación de «otros centros universitarios» similares a los enumerados en el párrafo 10.1, requiere el ejercicio de la postestad normativa, siendo competencia de la Comunidad Autónoma (arts. 7 de la L.R.U. y 31 del E.A.G.).

El art. 32.2 desconoce, a su juicio, las competencias que, en una interpretación analógica del art. 9.2 de la L.R.U., corresponden al Consejo Social y a la Comunidad Autónoma.

Y la misma argumentación aduce en relación con el art. 34, apartados 1 y 2, añadiendo respecto de este último que la redacción modificada por la Junta resulta sensiblemente más acertada que la propuesta por la Universidad.

En cuanto a la adscripción de los Centros a que se refiere el art. 39.2, debe, en su opinión, ajustarse a los términos del art. 10.3 de la L.R.U.

Finalmente, por lo que respecta al art. 50.3, manifiesta que no pueden ignorarse las competencias que al Consejo Social atribuye la legislación emanada de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 31 del E.A.G. y el 6 de la L.R.U.

En virtud de las anteriores consideraciones, la representación actora concluye interesando de este Tribunal que dicte Sentencia desestimatoria del recurso de amparo, con expresa imposición de costas a la recurrente.

10. Por escrito registrado el 30 de diciembre de 1987, la Procuradora de los Tribunales doña María Luisa Noya Otero comparece en nombre y representación de la Universidad de Santiago de Compostela y solicita que, estando tramitando su baja en la profe sión de Procurador la Señora Sánchez-Cabezudo, que hasta la fecha venia ostentando la representación de dicha Universidad en el presente proceso, se entiendan con ella las sucesivas diligencias.

11. Por providencia de 25 de enero de 1988, la Sección acuerda tener por personada y parte, en nombre y representación de la Universidad de Santiago de Compostela, a doña María Luisa Noya Otero, entendiéndose con ella las sucesivas actuaciones.

12. Por providencia de 13 de febrero de 1989, la Sala acuerda fijar el día 20 siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Aunque la demandante impugna formalmente en su recurso de amparo las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña y de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, nos hallamos en realidad, como pone der elieve el Ministerio Fiscal, ante un recurso dirigido, no contra resoluciones judiciales, sino contra un acto de la Administración: concretamente, contra el Decreto 204/1985, de 19 de septiembre, de la Junta de Galicia por el que se aprueban los Estatuto s elaborados por la Universidad de Santiago de Compostela. Se trata, por ello, de un recurso de amparo de los previstos en el art. 43.1 de la LOTC, no en el art. 44.1, y, en este sentido, las dos Sentencias mencionadas no suponen sino el cumplimiento del requisito de agotamiento de la vía judicial previa, consecuencia del carácter subsidiario de este recurso.

Objeto, pues, del presente proceso es el citado Decreto y no las referidas Sentencias, la primera de las cuales se limita a confirmar en unos casos, y a anular en otros, los preceptos impugnados en la vía contencioso-administrativa por la Universidad de Santiago, y la segunda, a desestimar el recurso de apelación interpuesto.

Que ello es así lo demuestra la propia pretensión deducida por la recurrente, quien -como se recoge en el Antecedente segundo de esta Sentencia- solicita de este Tribunal la declaración de que determinados preceptos estatutarios contenidos en el anexo del Decreto 204/1985 vulneran el derecho de autonomía universitaria reconocido en el art. 27.10 C.E., y de que debe dictarse nuevo Decreto por la Junta de Galicia, aprobando los preceptos en cuestión de conformidad con la redacción dada a los mismospor el Claustro constituyente de la Universidad compostelana.

2. Una vez precisado el verdadero objeto del presente recurso, conviene, antes de examinar especificamente cada uno de los preceptos impugnados del Decreto 204/1985, partir de la doctrina establecida por este Tribunal en su STC 26/1987, de 27 de febre ro -por la que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad núm. 794/83, interpuesto por el Gobierno Vasco contra determinados preceptos de la L.R.U.-, sobre el concepto constitucional de la autonomía universitaria cuya vulneración aduce la recurrente, y determinar el alcance de la potestad estatutaria de la Universidad que de dicha autonomía deriva.

Pues bien, la autonomía universitaria, reconocida en el art. 27.10 C.E., se configura en la Norma suprema como un derecho fundamental, por su inclusión en la Sección Ea del Capitulo Segundo del Título 1, por los términos utilizados en la redacción del precepto, por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario que llevaron a esa conceptuación y por su fundamento en la libertad académica, que reconoce y protege el art. 20.1 C) de la Constitución y que la propia L.R.U. proclama. El fundament o último de la autonomía universitaria se halla, en efecto, en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación; y la protección de estas libertades frente a todos los poderes públicos constituye la razón de ser de dicha autonomía, la cual requiere, cualquiera que sea el modelo organizativo que se adopte, que la libertad de ciencia sea garantizada tanto en su vertiente individual cuanto en la colectiva de la institución.

La autonomía universitaria tiene, pues, como justificación -según se declara en la mencionada STC 26/1987- asegurar el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza y de investigación. Más exactamente, la autonomía es la dimens ión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese «espacio de libertad intelectual» sin el cual no es posible «la creación, desarrollo, tra nsmisión y crítica de la ciencia. de la técnica y de la cultura» [art. 1.2 a) de la L.R.U.], que constituye la última razón de ser de la Universidad. Esta vinculación entre las dos dimensiones de la libertad académica explica que una y otra aparezcan en la sección de la Constitución consagrada a los derechos fundamentales y libertades públicas, aunque sea en artículos distintos: la libertad de cátedra en el 20.1 C) y la autonomía de las Universidades en el 27.10.

Ahora bien, la autonomía de la Universidad aparece reconocida en el mencionado precepto constitucional «en los términos que la ley establezca». Ello significa, de una parte, que el legislador puede regularla en la forma que estime más conveniente, si bien siempre dentro del marco de la Constitución y del respeto a su contenido esencial; no puede, así, en virtud de esa amplia remisión contenida en el art. 27.10 C.E., rebasar o desconocer la autonomía universitaria introduciendo limitaciones o sometimi entos que la conviertan en mera proclamación teórica. sino que ha de respetar «el contenido esencial» que como derecho fundamental preserva el art. 53.1 C.E. Pero supone también, por lo que aquí importa, que, una vez delimitado legalmente el ámbito de su autonomía, la Universidad posee, en principio, plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación especifica en la ley, lo cual no significa -como ha precisado la referida Sentencia- que no existan limitaciones derivadas de l ejercicio de otros derechos fundamentales, o de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras.

3. Entre las facultades que, de acuerdo con la L.R.U. integran el contenido de dicha autonomía se encuentra «la elaboración de los Estatutos» por parte de las Universidades [art. 3.2 a)], cuyo contenido se extiende «en los términos de la presente Ley» a todos los demás apartados del art. 3.2 de la L.R.U. Se trata de una potestad de autonormación entendida como la capacidad de un ente -en este caso, la Universidad- para dotarse de su propia norma de funcionamiento o, lo que es lo mismo, de un ordena miento específico y diferenciado, sin perjuicio de las relaciones de coordinación con otros ordenamientos en los que aquél necesariamente ha de integrarse.

En este sentido debe tenerse presente lo que el art. 12 de la propia L.R.U. dispone: «1. Las Universidades elaborarán sus Estatutos y, si se ajustan a lo establecido en la presente Ley, serán aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente. 2. Transcurridos tres meses desde la fecha en que el proyecto de Estatutos se hubiera presentado al Consejo de Gobierno, sin que hubiese recaído resolución expresa, se entenderán aprobados. 3. Una vez aprobados, los Estatutos entrarán en vigor a partir del momento de su publicación en el "Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma" correspondiente. Asimismo, serán publicados en el "Boletín Oficial del Estado"». Precepto éste que debe ser complementado con lo establecido en la Disposici ón transitoria segunda de la misma Ley, que regula el procedimiento para la elaboración de los Estatutos de las Universidades por parte de los Claustros Universitarios constituyentes.

Cada Universidad elabora, pues, su propia norma estatutaria, pero corresponde, según los casos, al Gobierno de la Nación o al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma -a este respecto debe ponerse en relación el art. 12 y la Disposición final segu nda de la L.R.U.-, la aprobación definitiva de aquélla.

En el caso que nos ocupa, habida cuenta de lo dispuesto en el art. 31 del Estatuto de Autonomía para Galicia, dicha aprobación, por lo que se refiere a los Estatutos de las Universidades existentes en dicho ámbito territorial y, concretamente, a losd e la Universidad de Santiago de Compostela, corresponde a la Junta de Galicia. Una competencia que, en principio, no discute la recurrente.

4. Ahora bien, de acuerdo con el art. 12.1 de la L.R.U.. los Estatutos habrán de ser aprobados «si se ajustan a lo establecido en la presente Ley». Ello significa -como la repetida STC 26/1987 declara- que el control que la Junta de Galicia ha de llev ar a cabo es un control de legalidad; no cabe, pues, un control de oportunidad o conveniencia, ni siquiera de carácter meramente técnico dirigido a perfeccionar la redacción de la norma estatutaria.

Por otra parte, los Estatutos, aunque tengan su norma habilitante en la L.R.U., no son, en realidad, normas dictadas en su desarrollo: son reglamentos autónomos en los que plasma la potestad de autoordenación de la Universidad en los términos que perm ite la ley. Por ello, como destaca el Consejo de Estado en los Dictámenes a que hacen referencia la recurrente y el Ministerio Fiscal en sus respectivos escritos, 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 limite de la legalidad del texto. Y, en consecuencia, sólo 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.

La Junta de Galicia parte, en realidad, de este concepto de control de legalidad, pues en el Preámbulo del Decreto 204/1985 afirma que «parece oportuno mantener, en determinados casos, la redacción primitiva de aquellas normas estatutarias en las que la contradicción con la legalidad vigente o ha quedado superada o no se manifiesta de un modo absolutamente claro y definitivo; del mismo modo que resulta necesario proceder a corregir los defectos advertidos en todos aquellos casos en que la oposición a la norma legal en vigor así lo justifica». De lo que se deduce que, para la Junta de Galicia, el control de legalidad consiste simplemente en la confrontación del texto aprobado por la Universidad con las normas legales vigentes, y que dicho texto debe ser mantenido cuando la contradicción no es clara y manifiesta.

El núcleo fundamental del presente proceso estriba, pues, en determinar, de una parte, qué normas constituyen en cada caso la legalidad vigente; y de otra, si la Junta de Galicia, al efectuar el control de legalidad, se ha limitado a examinar en quém edida la Universidad compostelana, en el ejercicio de su derecho fundamental a la autonomía, respetó al elaborar sus Estatutos los limites legalmente establecidos, o si, por el contrario, como sostiene la representación actora, la Junta se ha excedido en dicho control, invadiendo el ámbito autonómico de la Universidad al modificar los preceptos estatutarios aprobados por su Claustro.

5. Los preceptos del Decreto 204/1985 impugnados en el presente recurso de amparo por haber modificado la Junta de Galicia el texto aprobado por el Claustro universitario son los siguientes: 7 o), 10.2, 32.2, 34.1, 34.-2, 39.2 y 50.3.

Por lo que se refiere al primero de ellos, el examen de una y otra redacción lleva a la conclusión de que las modificaciones introducidas por la Junta de Galicia no van más allá de lo que permite el control de legalidad. En efecto, en la redacción aprobada por el Claustro, el art. 7, al enumerar las competencias de la Universidad de Santiago, incluía en el apartado o) «cualquier otra competencia que tenga conexión con las finalidades y funciones establecidas en el art. 3 de estos Estatutos», articulo éste que define las funciones de la referida Universidad. entre las que se encuentran las contenidas en el art. 1.2 de la L.R.U. La Junta de Galicia sustituyó la expresión «que tenga conexión con las finalidades» por «necesarias para el adecuado cumplim iento de», pero esta sustitución no supone una extralimitación invasora de la autonomía universitaria, dado que ésta se reconoce constitucionalmente «en los términos que la ley establezca» y la mencionada Junta, al llevar a cabo el control de legalidad, se limita a ajustar el texto aprobado por el Claustro a lo que literalmente establece el art. 3.2 de la L.R.U. Precepto que, al delimitar el ámbito de autonomía universitaria y fijar su contenido, después de enumerar las competencias especificas añade, en el apartado k), «cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el art. 1.º de la presente Ley».

6. Los arts. 10.2, 32.2 y 34.1 y 2 de los Estatutos se refieren todos ellos a la creación de centros docentes universitarios.

El art. 3.2 g) de la L.R.U. establece que «en los términos de la presente ley, la autonomía de las Universidades comprende la creación de estructuras específicas que actúan como soporte de la investigación y la docencia». Ahora bien, esta potestad apa rece expresamente limitada, por lo que a la docencia se refiere, en relación con aquellas estructuras que la ley considera básicas dentro de la Universidad. Estas son, por una parte, las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias, y, por otra, los Departamentos (art. 7): las primeras en cuanto órganos encargados de la gestión administrativa y de la organización de las enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de títulos académicos (art. 9.1); los Departamentos, en cuan to órganos a los que se encomienda la organización y desarrollo de la investigación y la enseñanza propias de las respectivas áreas de conocimiento (art. 8.1). En relación con estos centros, la L.R.U. regula expresamente su creación y supresión, disponie ndo, en el caso de las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias, que será acordada por la Comunidad Autónoma correspondiente, a propuesta del Consejo Social de la Universidad y previo informe del Consejo de Universidades.

Dentro de este contexto hay que examinar si el control de la legalidad de los mencionados preceptos por parte de la Comunidad Autónoma de Galicia ha sobrepasado los limites en que ha de ejercerse y ha invadido el ámbito de autonomía de la Universidad, tal como aparece configurado en la L.R.U.

7. El art. 10.2 de los Estatutos, en la redacción dada por el Claustro de la Universidad, disponía que «la Universidad de Santiago de Compostela, en el uso de su autonomía organización, podrá "crear" otros centros de carácter universitario».

La Junta de Galicia considera que dicho precepto desconoce la potestad normativa de la Comunidad Autónoma derivada de los arts. 7 de la L.R.U. y 31 del E.A.G. Y la Audiencia Territorial entiende que la modificación introducida en la redacción por laJ unta de Galicia -«la Universidad ... podrá "promover" la creación de otros Centros de carácter universitario»- no vulnera la autonomía universitaria tal como aparece configurada en el art. 3.2, apartado g), de la L.R.U., pues el art. 9 -arguye- confiere competencia a la Comunidad Autónoma para la creación y supresión de Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias, y si lógicamente se atribuye a los llamados «centros de carácter universitario» el carácter que se les asigna en la Di sposición adicional primera de los Estatutos -que califica como tales a «las Facultades, Escuelas Universitarias, Escuelas profesionales, Institutos Universitarios y Colegios Mayores»-, es claro que la creación de estas Unidades entra dentro de las compe tencias de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, en relación con dichas alegaciones es preciso destacar, por una parte, que lo que se cuestiona en el caso que nos ocupa es el control de legalidad realizado por la Junta de Galicia y que, por consiguiente, de lo que se trata es de determin ar si los Estatutos respetan las normas a las que se refiere el art. 6 de la L.R.U., y no de dilucidar el alcance de las competencias en materia universitaria que para la Comunidad Autónoma pudieran derivarse del art. 31 del E.A.G. Y, por otra parte, que el art. 10.2 de los mencionados Estatutos ha de interpretarse en conexión con el apartado I del mismo precepto; lo que significa que dentro de la expresión «otros centros universitarios» no se incluyen «las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores, Escu elas Universitarias, Colegios Universitarios y Escuelas de Especialización Profesional», centros a los que se refiere dicho apartado como órganos encargados de la organización de las enseñanzas universitarias encaminadas a la obtención de títulos académicos y de la gestión administrativa de ellos, y cuya creación y supresión se regula en los arts. 26.1, 32.1 y 34.1 de los Estatutos reproduciendo el contenido del art. 9.2 de la L.R.U.

Delimitado así el contenido del art. 10.2, no cabe afirmar que el texto aprobado por el Claustro de la Universidad no haya respetado la legalidad vigente ya que, al no determinar la L.R.U. a quien corresponde la potestad de crear centros docentes dist intos de los Departamentos, Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias, y no aducir la Junta de Galicia ni la Audiencia Territorial norma alguna que contenga alguna otra limitación, es evidente que entra dentro del ámbito de la po testad estatutaria de cada Universidad establecer a quien corresponde la capacidad de creación de los mismos.

8. Según el art. 32.2, en la redacción del Claustro de la Universidad, «la creación, modificación o supresión de las Secciones de los Colegios Universitarios debe acordarla la Junta de Gobierno, previo informe de los Centros correspondientes, dentrod el marco de programación plurianual».

Para la Junta de Galicia, este precepto desconoce las competencias que, en una interpretación analógica del art. 9.2 de la L.R.U., corresponden al Consejo Social y a la Comunidad Autónoma. Y en la misma linea se pronuncia la Audiencia Territorial.

Sin embargo, tal interpretación analógica no es posible sin desvirtuar la configuración que de la autonomía universitaria, en materia de creación de estructuras docentes, contiene la L.R.U. La libertad de creación derivada del art. 3.2 g) sólo aparece condicionada, como se ha indicado anteriormente, en el caso de las consideradas estructuras básicas, a las que se refieren los arts. 8 y 9 de la L.R.U. Y las Secciones de los Colegios Universitarios no pueden entenderse encuadradas en dichas estructuras , ya que no cumplen ninguna de las funciones a ellas encomendadas: ni la organización de las enseñanzas propias de un área de conocimiento, ni la gestión administrativa, ni la organización de las enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de tí tulos académicos. Dichas funciones corresponden o bien a las Facultades cuyo primer ciclo de enseñanzas imparten y a los respectivos Departamentos, o bien, en su caso, al Colegio Universitario en el que están integradas. No es, pues, de aplicación lo dis puesto en el art. 9.2 de la L.R.U. expresamente para las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias.

9. El art. 34.1, en la redacción efectuada por el Claustro de la Universidad, dispone que «la creación, modificación o supresión de las Escuelas de Especialización Profesional será aprobada por el Consejo Social, a propuesta de la Junta de Gobierno,e xcepto en los casos de Escuelas que expidan títulos oficiales con validez en todo el territorio español; para la creación, modificación o supresión de éstas, habrá que atenerse a lo dispuesto en el art. 9.2 de la L.R.U.».

Siguiendo la misma línea argumental que en los preceptos antes examinados, la Junta de Galicia estima que la distinción establecida en el art. 34.1 no se ajusta a la legalidad. Y la Audiencia Territorial aduce que, en cualquier caso, se trata de centros de la misma naturaleza que los demás incluidos en la Disposición adicional primera de los Estatutos y que el art. 3.2 g) se refiere a elementos organizativos mucho más elementales.

Tales alegaciones carecen empero de base suficiente para poder afirmar que el mencionado precepto estatutario no se ajusta a la legalidad. El órgano judicial parte de una identificación entre los centros a los que se refiere la citada Disposición adic ional -que son los que integran la Universidad de Santiago de Compostela en el momento de aprobarse sus Estatutos-y aquellos a los que alude el art. 9.2 de la L.R.U., lo que carece de toda justificación legal; del mismo modo que carece de ella la interpr etación con carácter restrictivo del art. 3.2 g), que contiene uno de los elementos que conforman la autonomía universitaria: la libertad de creación de estructuras especificas que actúen como soporte de la investigación y la docencia. No cabe duda de qu e el precepto hace referencia a todo tipo de estructuras, aun cuando algunas de ellas -que la ley enumera expresamente-, por las especiales características que se les atribuye, sean objeto de una regulación específica y no dependa su creación de la libre decisión de la propia Universidad.

En este sentido, ha de afirmarse que se adecua a la legalidad la distinción que el art. 34.1 establece entre Escuelas de Especialización Profesional cuyas enseñanzas conducen a la obtención de un título oficial con validez en todo el territorio nacion al, y las que no tienen esta finalidad, determinando que sólo la creación y supresión de las primeras queda sujeta a lo preceptuado en el art. 9.2 de la L.R.U. Si bien respecto a éstas cabe sostener que, dada su finalidad, se asimilan a los centros a que se refiere dicho precepto, no ocurre lo mismo con las demás Escuelas de Especialización Profesional, por lo que la modificación introducida por la Junta de Galicia -que limita la autonomía de la Universidad sin apoyo legal alguno y, en consecuencia,al margen de lo que debe ser el control de legalidad que le corresponde ejercer-vulnera el ámbito autonómico universitario y, en concreto, el de la potestad estatutaria de la Universidad de Santiago de Compostela.

A la misma conclusión es preciso llegar por lo que respecta al apartado 2 del art. 34, pues, si pertenece al ámbito autonómico universitario la creación de dichas Escuelas, es a la Universidad a quien compete determinar a quien corresponde la iniciati va para su creación.

10. En cuanto al art. 39.2 de los Estatutos, no puede sostenerse que el texto aprobado por el Claustro, según el cual «la adscripción de estos Centros (los que dependen de instituciones públicas o privadas) así como su desvinculación se ajustará a lo previsto en la legislación vigente y deberá contar con la aprobación de la Junta de Gobierno y del Consejo Social», infrinja dicha legalidad vigente, pues ésta se asume expresamente, y la condición fijada, de que la adscripción cuente con la aprobación d e la Universidad en la que se integra el Centro, resulta una exigencia ineludible de la autonomía universitaria.

11. Finalmente, por lo que se refiere al art. 50.3. el texto aprobado por el Claustro establecía que «serán competencias del Consejo Social las que se le atribuyan en la Ley de Reforma Universitaria y en estos Estatutos». Después de las modificaciones introducidas por la Junta de Galicia, el precepto quedó redactado en los siguientes términos: «Serán competencias del Consejo Social las que se le atribuyan en la Ley de Reforma Universitaria, en las disposiciones dictadas en su desarrollo y las quese indican en los presentes Estatutos».

Dado el carácter genérico de las competencias que la L.R.U. atribuye al Consejo Social en su art. 14.2, cabe que las disposiciones que se dicten en su desarrollo concreten las competencias específicas que derivan de aquéllas, sin invadir el ámbito de autonomía universitaria. Y cabe también que el legislador -estatal o autonómico, según los casos-, que expresa la voluntad de la comunidad ciudadana, amplie las funciones del Consejo Social, «órgano de participación de la sociedad en la Universidad», sie mpre y cuando estas funciones no supongan menoscabo alguno de la autonomía universitaria configurada por la L.R.U.

Por ello, si se tiene en cuenta que el art. 6 de la L.R.U. dispone que «las Universidades se regirán por la presente Ley, por las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias y por sus Estatutos», no puede afirmarse, en relación con el precepto estatutario en cuestión, que la Junta de Galicia se haya excedido en el control de legalidad.

### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar parcialmente el amparo solicitado por la Universidad de Santiago de Compostela y, en consecuencia:

1.º Declarar que las modificaciones introducidas por el Decreto de la Junta de Galicia 204/1985, de 19 de septiembre, en el texto de los arts. 10.2, 32.2, 34.1, 34.2 y 39.2 de los Estatutos de la Universidad de Santiago, aprobados por el Claustro cons tituyente de ésta, vulneran el derecho fundamental a la autonomía universitaria, consagrado en el art. 27.10 de la Constitución.

2.º Anular los arts. 10.2, 32.2, 34.1, 34.2 y 39.2 de los Estatutos de la Universidad de Santiago de Compostela, que figuran como anexo del citado Decreto, los cuales deben ser aprobados por la Junta de Galicia en la redacción propuesta por la Univers idad.

3.º Declarar la nulidad de la Sentencia de 6 de mayo de 1986 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña, dictada en el recurso 1.295/85, y la de la Sentencia de 25 de octubre de 1986 de la Sala Tercera del Tri bunal Supremo, dictada en la apelación núm. 1.186/86, que la confirma, en cuanto desestima la pretensión formulada por la Universidad de Santiago de Compostela en relación con los preceptos estatutarios arriba mencionados.

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintitrés de febrero de mil novecientos ochenta y nueve.