



Roj: **STSJ ICAN 3742/2001 - ECLI:ES:Tsjican:2001:3742**

Id Cendoj: **35016330012001101192**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Palmas de Gran Canaria (Las)**

Sección: **1**

Fecha: **15/10/2001**

Nº de Recurso: **725/1998**

Nº de Resolución: **1083/2001**

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **JESUS JOSE SUAREZ TEJERA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STS 4628/2007,**  
**STSJ ICAN 3742/2001**

### **SENTENCIA Núm. 1083/2001**

ILTMOS. SRES.

DON JESÚS JOSÉ SUÁREZ TEJERA

Presidente

.DON JAIME BORRÁS MOYA

DON FRANCISCO JOSÉ GÓMEZ CACERES

Magistrados

Las Palmas de Gran Canaria, a quince de octubre del año dos mil uno.

Vistos, por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sección 1ª), con sede en esta Capital, el presente recurso Núm. 725/1998, en el que interviene como demandante la UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA, representado y asistida de la Letrada Doña Josefa Teresa Morales Gil y como Administración demandada, la Comunidad Autónoma de Canarias representada por el Letrado del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias; versando sobre **Estatutos** de la Universidad; siendo indeterminada la cuantía del procedimiento.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO. - Por Decreto del Gobierno de Canarias **12/1998**, de 5 de febrero, se aprueban los nuevos **Estatutos** de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

SEGUNDO.- La representación de la Universidad actora interpuso recurso contencioso administrativo, formalizando demanda con la súplica de que se dicte sentencia por la que, la estime íntegramente, declarando no ser conforme a derecho la disposición impugnada, y en consecuencia, la anule, con expresa imposición de costas a la demandada si se opusiere, por temeridad.

TERCERO.- La Administración demandada contestó a la demanda oponiéndose a ella e interesando una sentencia por la que se desestime, en todos sus términos, el recurso interpuesto y con imposición de costas a la parte recurrente.



CUARTO.- Practicada la prueba pertinente, las partes formularon conclusiones y señalado día para votación y Fallo tuvo lugar la reunión del Tribunal el día señalado al efecto.

Aparecen observadas las formalidades de tramitación. Siendo Ponente el Ilmo. Sr. D. JESÚS JOSÉ SUÁREZ TEJERA y VISTOS los preceptos legales citados por las partes y los que son de general aplicación.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Constituye el objeto del recurso examinar la conformidad o no a Derecho del acto administrativo el Decreto del Gobierno de Canarias **12/1998**, de 5 de febrero, por el que se h prueban los nuevos **Estatutos** de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y, cuya nulidad postula la representación procesal de la recurrente por las consideraciones siguientes: I.- En sesión del Claustro Universitario de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, celebrada el 7 de noviembre de 1997, tras amplio debate en dicha sesión y en sesiones anteriores, reflejo de la trascendencia que para la comunidad universitaria y la Universidad como Institución tiene su norma básica de autogobierno, se aprobó por mayoría absoluta el proyecto de reforma de los **Estatutos** de la citada Universidad, culminando con ello el proceso de modificación de los mismos- comenzado, aproximadamente, año y - medio antes. Se acredita todo ello con Certificación expedida por el Secretario General con fecha 21-11-00 -documento nº 1 de los acompañados-; con copias debidamente compulsadas de Actas de sesiones de Claustro Universitario nº 37 a 42, celebradas los días 25-10-96, 13-3-97, 21-4-97, 8-5- 97, y 6-10-97, en las que se observa que el orden del día de dichas sesiones estuvo prácticamente centrado en torno a los debates y acuerdos que procedieron sobre las enmiendas presentadas al Proyecto de **Estatutos** -documentos nº 2 al 6 de los acompañados-; con copia debidamente compulsada de Acta de Claustro Universitario nº 42, celebrado el día 7 de noviembre de 1997, cuyo único punto del orden del día lo comprendió la "Votación final para ratificar, si procede, el Proyecto de modificación del **Estatuto** y elevarlo en su caso al Gobierno Autónomo para su aprobación", y en la que se reflejó literalmente el agradecimiento del Presidente de la Mesa a los claustales por su esfuerzo durante el año y medio culminado en dicha fecha con la aprobación del **Estatuto** -documento nº 7 de los acompañados-. II.- Tras el refrendo Claustal del Proyecto de reforma de los **Estatutos**, se remitieron a la Presidencia de Gobierno, el 10 de noviembre de 1997, para su aprobación última, si procediese, por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, según lo previsto en el artículo 12.1 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, documento que acompañamos señalado con el nº 8 al no constar en el expediente administrativo. Al tiempo que se remitió el Proyecto de reforma de los **Estatutos** a Presidencia del Gobierno, se remitió, a su vez, para su conocimiento, a la Dirección General de Universidades e Investigación del Gobierno de Canarias. III.- Con fecha 11 de diciembre de 1997, paginas 218 y 219 del expediente, se emitió informe por la Dirección General de Universidades e Investigación sobre las razones de acierto y oportunidad, que consideraba acreditadas para su aprobación por el Gobierno mediante Decreto. En el referido informe se refiere textualmente: "Los Nuevos **Estatutos** aprobados por mayoría absoluta en el Claustro Universitario de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, alcanzan, pues, a regir todos los aspectos de desarrollo de la vida universitaria, desde su estructura por Departamentos, Centros, Servicios Generales y Sociales y los órganos de Gobierno y su régimen económico- financiero, en cumplimiento de las normas que respecto a su contenido contiene la Ley Orgánica 11/1983" IV.- El preceptivo informe del Servicio Jurídico de Presidencia de Presidencia del Gobierno Autónomo sobre el Proyecto de Decreto de aprobación de los **Estatutos** Universitarios de referencia, se emitió el 15 de enero de 1998, paginas 222 a 224 del expediente administrativo. En dicho informe se realizaron puntuales observaciones a concretos artículos del citado Proyecto de **Estatutos**. V.- En sesión de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos de 19 de enero de 1998, se realizaron, asimismo, diversas y sustanciales observaciones al Proyecto de Decreto por el que se habría de aprobar los **Estatutos** de la ULPGC al estimar que habría de modificarse parte del articulado de dichos **Estatutos**, al punto que, como se refleja literalmente en dicho informe se propuso al Consejo de Gobierno ". .la denegación de la aprobación de los **Estatutos** de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria debiendo ser remitidos a la misma, a fin de que introduzca las modificaciones propuestas". Deja constancia la citada Comisión en su informe, a su vez, "... que el plazo para la no aprobación de los **Estatutos** finaliza aproximadamente sobre el 7 de febrero. Caso de no adoptar dicho acuerdo en el plazo previsto en el artículo 12.2 de la Ley de Reforma Universitaria, se entenderán tácitamente aprobados". VI.- Haciendo caso omiso del informe y propuesta de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos de remitir el Proyecto de **Estatutos** a la Universidad para su modificación habida cuenta las objeciones planteadas a su aprobación, y sin que se formulara por tanto requerimiento alguno al respecto, como así se informa por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes en documento de fecha 7 septiembre de 1999 (remitido a solicitud de esta para completar el expediente administrativo), el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, en sesión celebrada el 5 de febrero de 1998, a propuesta del Consejero de Educación, Cultura y Deportes, aprobó el Decreto por el que, a su vez, se aprobaban los **Estatutos** de la ULPGC. Dicha aprobación supuso una amplia modificación del texto aprobado con el refrendo mayoritario del Claustro Universitario, bien por la adición de conceptos, bien por la



sustitución o supresión de términos, expresiones y de alguna disposición, que afectó a los artículos 3, 4, 5, 6, 46, 58, 171, 70, 71, 149, 160, 172, 191, 194, 218, 236 y Disposición Final Sexta, además incorporar la extraña aprobación condicionada de tres artículos, 180.2, 184. 2º y 60.

SEGUNDO.- La LEY ORGÁNICA 25-8-1983, núm. 11/1983, de Reforma Universitaria declara en su Preámbulo: "...la Constitución española ha venido a revisar el tradicional régimen jurídico administrativo centralista de la Universidad española, al reconocer en el número 10 de su art. 27 la autonomía de las Universidades. Por otra parte, el título VIII de la Constitución y los correspondientes **Estatutos** de Autonomía han efectuado una distribución de competencias universitarias entre los distintos poderes públicos. Esta doble referencia constitucional exige efectuar un nuevo reparto de competencias en materia de enseñanza universitaria entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las propias Universidades, reparto que tiene como fundamento los principios siguientes: a) libertad académica (de docencia y de investigación), fundamento, pero también límite de la autonomía de las Universidades, que se manifiesta en la autonomía estatutaria o de Gobierno, en la autonomía académica o de planes de estudio, en la autonomía financiera o de gestión y administración de sus recursos y, finalmente, en la capacidad de seleccionar y promocionar al profesorado dentro del respeto de los principios de méritos, publicidad y no discriminación que debe regir la asignación de todo puesto de trabajo por parte del Estado; b) las competencias que la propia Constitución española atribuye en exclusiva al Estado en los párrafos 1, 18 y 30 del número 1 del art. 149, al aludir, respectivamente -y en conexión con el art. 27-, a la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho al estudio, a las normas básicas del régimen estatutario de los funcionarios y a las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales... Por ello, esta Ley esta vertebrada por la idea de que la Universidad no es patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria, sino que constituye un auténtico servicio público referido a los intereses generales de toda la comunidad nacional y de sus respectivas Comunidades Autónomas. A ello responden la creación de un Consejo Social, que, inserto en la estructura universitaria, garantice una participación en su gobierno de las diversas fuerzas sociales, así como la función de ordenación, coordinación y planificación que se atribuyen al Consejo de Universidades...". Y en su articulado dice: " Artículo 1. 1. El servicio público de la educación superior corresponde a la Universidad que lo realiza mediante la docencia, el estudio y la investigación. 2. Son funciones de la Universidad al servicio de la sociedad: a) La creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura b) La preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos o para la creación artística c) El apoyo científico y técnico al desarrollo cultural, social y económico, tanto nacional como de las Comunidades Autónomas d) La extensión de la cultura universitaria. Artículo 2. 1. La actividad de la Universidad, así como su autonomía, se fundamentan en el principio de la libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio. 2. La autonomía universitaria exige y hace posible que docentes, investigadores y estudiantes cumplan con sus respectivas responsabilidades, en orden a la satisfacción de las necesidades educativas, científicas y profesionales de la sociedad. Artículo 3. 1. Las Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas. 2. En los términos de la presente Ley, la autonomía de las Universidades comprende: a) La elaboración de los **Estatutos** y demás normas de funcionamiento interno b) La elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y administración c) La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes d) El establecimiento y modificación de sus plantillas e) La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que ha de desarrollar sus actividades f) La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación, g) La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia h) La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes i) La expedición de títulos y diplomas. j) El establecimiento de relaciones con otras instituciones académicas, culturales o científicas, españolas o extranjeras k) Cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el art. 1.º de la presente ley. 3. Sin perjuicio de las funciones atribuidas al Consejo de Universidades, corresponderán a cada Comunidad Autónoma las tareas de coordinación de las Universidades de su competencia. Artículo 4. Las Universidades se organizarán de forma que en su gobierno y en el de sus centros quede asegurada la presentación de los diferentes sectores de la comunidad universitaria, de acuerdo con las funciones que a cada uno de ellos correspondan en relación con las señaladas en el art. 1. de la presente Ley, así como la participación de representantes de los intereses sociales. Artículo 6. 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**. Artículo 11. Los Departamentos y los Institutos Universitarios, y su profesorado a través de los mismos, podrán contratar con entidades públicas y privadas, o con personas físicas, la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico, así como el desarrollo de cursos de especialización. Los **Estatutos** de las Universidades establecerán el procedimiento para la autorización de dichos contratos y los criterios para la afectación de los bienes e ingresos obtenidos. Artículo 12. 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». Artículo 15. 1. El Claustro Universitario, que será presidido por el Rector, es el máximo órgano representativo de la comunidad universitaria, al que corresponderá, en todo caso, la elaboración de los **Estatutos**, la elección del Rector y la aprobación de las líneas generales de actuación de la Universidad. 2. Su composición y funciones serán determinadas por los **Estatutos** y habrán de ser profesores tres quintos de sus miembros, como mínimo. Artículo 18. 1. El Rector, máxima autoridad académica de la Universidad, ostentará la representación de la misma, ejercerá su dirección, ejecutará los acuerdos del Claustro Universitario, de la Junta de Gobierno y del Consejo Social, y le corresponderán, en general, cuantas competencias no hayan sido expresamente atribuidas a otros órganos de la Universidad. 2. El Rector será elegido por el Claustro Universitario entre los Catedráticos de Universidad que presten servicios en la misma y nombrado por el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma. Los **Estatutos** regularán la duración de su mandato y la posibilidad de su reelección y revocación. Artículo 45. 1. El profesorado universitario ejercerá sus funciones preferentemente en régimen de dedicación a tiempo completo, o bien a tiempo parcial. La dedicación será en todo caso compatible con la realización de proyectos científicos, técnicos o artísticos a que se refiere el artículo once de la presente Ley, de acuerdo con las normas básicas que reglamentariamente se establezcan. 2. La dedicación a tiempo completo del profesorado universitario será requisito necesario para el desempeño de órganos unipersonales de gobierno, que en ningún caso podrán ejercerse simultáneamente. 3. Los **Estatutos** de la Universidad dispondrán los procedimientos para la evaluación periódica del rendimiento docente y científico del profesorado, que será tenido en cuenta en los concursos a que aluden los artículos 35 a 39, a efectos de su continuidad y promoción. 4. Los Departamentos elaborarán anualmente una Memoria de su labor docente e investigadora, que será hecha pública por la Universidad en la forma que establezcan sus **Estatutos**. Artículo 46. 1. El Gobierno establecerá el régimen retributivo del profesorado universitario, que tendrá carácter uniforme en todas las Universidades. 2. No obstante lo dispuesto en el número anterior, el Consejo Social, a propuesta de la Junta de Gobierno, podrá acordar con carácter individual la asignación de otros conceptos retributivos, en atención a exigencias docentes e investigadoras o a méritos relevantes.

TERCERO.- "El artículo 27.10 de la Constitución (RCL 19782836 y ApNDL 2875) caracteriza a la autonomía universitaria como un derecho de configuración legal. Esto supone que, sin rebasar el contenido esencial que, como derecho fundamental, preserva el artículo 53.1, el legislador debe señalar las líneas generales del sistema universitario español, al cual se han de someter los **Estatutos** de las distintas Universidades. Así lo expresa el artículo 12.1 de la Ley de Reforma Universitaria, al indicar que "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». Por tanto, como señala la sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de febrero de 1987 (RTC 198726), todas las normas estatales y autonómicas reguladoras de las Universidades "han de respetarse en los **Estatutos** y a todas se extiende el control de legalidad para su aprobación por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma». (sent. T.S. de 5-5- 1999). "Es doctrina reiterada de este tribunal y del Tribunal Constitucional, desde su STC 26/1987 (RTC 198726), que la autonomía universitaria, reconocida en el art. 27.10 de la CE, se configura en la Constitución como un derecho fundamental cuya razón última se halla en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación frente a todo tipo de injerencias externas ( SSTC 55/1989 [RTC 198955] y 106/1990 [RTC 1990106]). La Constitución ha reconocido la autonomía de la Universidad, pero lo ha hecho "en los términos que la ley establezca», lo que significa que es un derecho de estricta configuración legal o que por imperativo de la norma constitucional corresponde al legislador precisar y desarrollar esa autonomía, determinando y reconociendo a las Universidades las facultades precisas que aseguren la libertad académica, esto es, el espacio de libertad intelectual sin el cual no es posible la plena efectividad de la función esencial y consustancial a la institución universitaria, consistente, según el art. 1.2 a) de la LRU en la creación, desarrollo y transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura ( SSTC 26/1987 [RTC 198726], 55/1989 [RTC 198955] y 106/1990 [RTC 1990106]). Esa concreción de la autonomía universitaria, que el legislador no puede desconocer introduciendo limitaciones o sometimientos a las Universidades que convierta su autonomía en una simple proclamación teórica, se ha materializado con la aprobación de la LRU que, básicamente en su art. 3 ha precisado el conjunto de facultades que dotan de contenido a la autonomía. Hay pues, un contenido esencial de la autonomía universitaria que coincide en términos generales, con las potestades enumeradas en el art. 3.2 de la LRU cuyo valor de parámetro de constitucionalidad ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en su STC 106/1990". (sent. T.S. de 26-10-1999). "El fundamento y justificación de la autonomía universitaria se halla en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación; la protección de estas libertades frente a todos los poderes públicos constituye la razón de ser de dicha autonomía. Esta



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 de libertad intelectual sin el cual no es posible la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura, que constituye la última razón de ser de la universidad (ver SSTC núms. 26/1987 [RTC 198726] y 55/1989 [RTC 198955])...Cierto es que la autonomía de las universidades aparece reconocida en el artículo 27.10 de la Constitución "en los términos que la ley establezca»; lo cual supone, en lo que ahora 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 específica en la ley; aunque esto no significa, sin embargo, que no existan limitaciones derivadas del ejercicio de otros derechos fundamentales, o de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras (mismas sentencias)...". (sent. T.S. de 18-1-2000). "Se plantea un tema que afecta a la autonomía universitaria y sobre este punto, es doctrina reiterada de este Tribunal y del Tribunal Constitucional, desde su STC 26/1987 (RTC 1987 26), que la autonomía universitaria, reconocida en el art. 27.10 de la CE (RCL 19782836 y ApNDL 2875), se configura en la Constitución como un derecho fundamental cuya razón última se halla en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación frente a todo tipo de injerencias externas ( SSTC 55/1989 [RTC 198955] y 106/1990 [RTC 1990 106]). La Constitución ha reconocido la autonomía de la Universidad, pero lo ha hecho "en los términos que la ley establezca», lo que significa que es un derecho de estricta configuración legal o que, por imperativo de la norma constitucional, corresponde al legislador precisar y desarrollar esa autonomía, determinando y reconociendo a las Universidades las facultades precisas que aseguren la libertad académica, esto es, el espacio de libertad intelectual sin el cual no es posible la plena efectividad de la función esencial y consustancial a la institución universitaria, consistente, según el art. 1.2 a) de la LRU en la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura ( SSTC 26/1987 [RTC 198726], 55/1989 [RTC 198955] y 106/1990 [RTC 1990106]). Esa concreción de la autonomía universitaria, que el legislador no puede desconocer introduciendo limitaciones o sometimientos a las Universidades que convierta su autonomía en una simple proclamación teórica, se ha materializado con la aprobación de la LRU que, básicamente en su art. 3 ha precisado el conjunto de facultades que dotan de contenido a la autonomía. Hay pues, un contenido esencial de la autonomía universitaria que coincide en términos generales, con las potestades enumeradas en el art. 3.2 de la LRU cuyo valor de parámetro de constitucionalidad ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en su STC 106/ 1990...El Derecho Administrativo, en principio, se ha decidido por un antiformalismo ponderado que, sin merma ni quiebra de la legalidad, permite el desarrollo de la situación administrativa conforme a normas y principios de celeridad y eficacia - art. 103.1 de la Constitución de 1978-, hasta el punto de que al vicio de forma o de procedimiento no se le reconoce virtud invalidante o anulabilidad, más que en aquellos casos excepcionales en que el acto carezca de los requisitos indispensables para alcanzar su fin, se dicte fuera del plazo previsto, cuando éste tenga un valor esencial, o se produzca una situación de indefensión, por todo lo cual es evidente que, si el interesado, en vía de recurso administrativo o contencioso-administrativo, ha tenido ya oportunidad de defenderse y de hacer valer sus puntos de vista, lo que ha sucedido en la cuestión examinada a través del traslado del expediente y de sus consecuentes escritos de alegaciones o de demanda, puede y debe entenderse que la omisión inicial del trámite de audiencia, salvo en casos muy excepcionales, ha quedado subsanada y deviene intranscendente para los intereses reales del recurrente y para la objetividad del control de la actitud o conducta de la Administración, pues, tanto se haya logrado reducir progresivamente, a lo largo de las oportunidades procedimentales y procesales de que se ha hecho mención, el vicio de forma denunciado, eliminando toda sombra de indefensión, como cuando el defecto formal, de subsistir, después de haberse recorrido el largo camino señalado, no tenga influencia directa en el tenor de la decisión de fondo, no tiene sentido anular ahora, por motivos formales, el acto recurrido y dejar de formular un juicio definitivo sobre su conformidad o disconformidad sustancial con el ordenamiento jurídico, so pena de atentar contra el principio esencial de economía procesal (establecido en los arts. 24.1, 103.1 y 106.1 de la Constitución). En este sentido, una jurisprudencia reiterada y constante de esta Sala -cuya evolución se recoge en la Sentencia de 27 de marzo de 1984 (RJ 19842354)-ha venido resaltando la importancia fundamental del trámite de audiencia al interesado en todo proceso ajustado a Derecho, por afectar al derecho de defensa y corolario de la prohibición absoluta de indefensión que se encuentra proclamada en el art. 24.1 de la Constitución como derecho fundamental, condicionando las nulidades á que se haya producido indefensión ( Sentencias de 14 de junio de 1985 [RJ 198532351, 3 de julio y 16 de noviembre de 1987 [RJ 19876671] y 22 de junio de 1988 [RJ 19885704]). Por otra parte, el artículo 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado (RCL 1980921 y ApNDL 2796) impone el deber de consulta en los "Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes» y la preceptiva consulta que la jurisprudencia ha reafirmado (por todas SSTS 3ª, 4ª, 2 septiembre 1992 [RJ 19926868] y 3ª, 1ª, 16 enero 1993 [RJ 1993342]), se circunscribe a los reglamentos ejecutivos en contraste con los denominados independientes, autónomos y organizativos, los cuales quedan fuera de la norma vinculante, como también ha reconocido la STS 3ª, 7ª, de 3 de junio de 1998 (RJ 19985520) y la jurisprudencia que en ella se invoca. También la jurisprudencia contenida en las Sentencias de 7 mayo 1987 (RJ 19875241), 19 mayo 1988 (RJ 19885060), 5 febrero 1990 (RJ 19901399) y 22 mayo 1991 (RJ 19914337), ha



mantenido que el trámite de informe razonado de las entidades corporativas y representativas de los intereses afectados por tales disposiciones, que establecía el artículo 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo (RCL 19581258, 1469, 1504; RCL 1959, 585 y NDL 24708) equivalía a la audiencia a los interesados, lo que respecto del procedimiento común preceptuaba el artículo 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de suerte que su cumplimiento no constituía formalidad accesoria, sino requisito y garantía esencial ligada a la validez del resultado del procedimiento elaborativo, postura reforzada por nuestra Constitución que en su artículo 105 establece que la Ley regulará la audiencia de los ciudadanos directamente o a través de organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, pero como matizan las Sentencias de este Tribunal de 19 enero (RJ 1991552) y 22 mayo 1991, ello no significa que en la redacción de tales disposiciones hayan de ser oídas cuantas asociaciones se constituyan, pues solamente ha de exigirse esta audiencia cuando se trate de Asociaciones o Colegios Profesionales que no sean de carácter voluntario y representen intereses de carácter general o corporativo, cualidades que no ostenta la parte recurrente. Desde la perspectiva constitucional, el derecho de audiencia está encaminado a hacer posible el correcto ejercicio del derecho de defensa y éste no se ve impedido o mermado por la omisión denunciada cuando ésta no resulta procedente para anudarse a la ausencia de un trámite que desemboque en la ineficacia del acto que se pretende, puesto que la omisión del trámite sólo determina la nulidad de actuaciones cuando efectivamente se produce indefensión, en coherencia con una reiterada jurisprudencia (sentencias de 3 de octubre de 1994 [RJ 19947842], 24 de mayo de 1995 y 25 de mayo de 1998 [RJ 199810350]). (sent. T.S. de 11 -4-2000).

CUARTO.- Desde la sobre dicha STC 26/1987 hemos venido diciendo que la autonomía universitaria encuentra su razón de ser en el respeto a la libertad académica (de enseñanza, estudio e investigación) frente a cualquier injerencia externa. Se trata de garantizar, en su doble vertiente individual y colectiva, la libertad de ciencia, en cuya orientación insisten, con éstas o con otras palabras, las SSTC 106/1990 (RTC 1990106), 187/1991 (RTC 1991187) y 156/1994 (RTC 1994156). Un paso más en la matización del concepto nos condujo a explicar que la autonomía universitaria es la dimensión institucional de la libertad académica para garantizar y completar su dimensión personal, constituida por la libertad de cátedra. Tal dimensión institucional justifica que forme parte del contenido esencial de esa autonomía no sólo la potestad de autonormación, que es la raíz semántica del concepto, sino también de auto-organización. Por ello, cada Universidad puede y debe elaborar sus propios **Estatutos** (STC 156/1994) y los planes de estudio e investigación (STC 187/1991), pues no en vano se trata de configurar la enseñanza sin intromisiones extrañas (STC 179/1996 [RTC 1996179]). Ahora bien, este derecho fundamental es uno de aquellos cuya configuración se defiende a la Ley, según anuncia el art. 27.10 CE. Corresponde, pues, al legislador delimitar y desarrollar esa autonomía, determinando y reconociendo a las Universidades las potestades necesarias para garantizar la libertad académica, ese espacio de la libertad intelectual sin el cual no sería posible la plena efectividad de la función esencial y consustancial a la institución (SSTC 26/1987, 106/1990 y 187/1991). Esa función configuradora ha sido cumplida por la Ley de Reforma Universitaria que, en su art. 3.2, despliega una panoplia de potestades como instrumentos normales que se integran en el contenido esencial de la autonomía universitaria (SSTC 106/1990 y 187/1991)... La primera de las potestades que, según el art. 3.2 LRU y la jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 26/1987, 187/1991 y 156/1994), conforman el contenido esencial de la autonomía permite a las Universidades elaborar sus **Estatutos** y las demás normas de funcionamiento interno [art. 3.2. a). Los **Estatutos**, cuya norma habilitante es la Ley de Reforma Universitaria, no son desarrollo de ella, sino disposiciones reglamentarias donde se plasman las potestades de darse normas, autonomía en sentido estricto y auto-organización. A diferencia de lo que ocurre con los reglamentos ejecutivos de las Leyes, que deben seguir estrictamente la letra y el espíritu de la que traen causa, los **Estatutos** universitarios se mueven en otro ámbito donde la Ley no sirve sino como marco para acotar o deslindar y, por tanto, los preceptos estatutarios sólo podrán ser tachados de ilegales si contradijeran frontalmente las normas que configuren la autonomía universitaria, pues si admitieren una interpretación conforme a ella, habría de concluirse en favor de su validez (SSTC 55/1989 [RTC 198955] y 130/1991 [RTC 1991130])...". (sent. T.C 199775, de 21-4-1997).

QUINTO.- Para resolver la cuestión planteada en el presente recurso deben resaltarse los siguientes datos: a) Decreto Autonómico **12/1998**, de 5 de febrero, por el que aprueban los nuevos **Estatutos** de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria que dice: Artículo 1.- Se aprueban los **Estatutos** de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, elaborados por el Claustro de la citada universidad en su reunión de 7 de noviembre de 1997 en la forma descrita en los artículos siguientes, quedando su texto definitivo en los términos del anexo. Artículo 2.- Se aprueban los artículos que a continuación se numeran con las siguientes modificaciones: 1. En el artículo 3, añadiendo al texto, como misión de la Universidad, el concepto de "estudio" contemplado en el artículo I de la Ley Orgánica 11/1983 de 25 de agosto, de Reforma Universitaria y sustituyendo el término "comunidad" por "sociedad" de conformidad con el mismo precepto legal. 2. En el artículo 4, apartado 6, sustituyendo el término "reconocer" por "promover". 3. En el artículo 4, apartado 8, sustituyendo la expresión "negociar" por "convenir". 4. En el artículo 5, apartado 3, adicionando el concepto de "estudio" y sustituyendo el término "comunidad" por



"sociedad". 5. En el artículo 6, apartado 17, quedando redactado en los siguientes términos: "Cualquier otra función que legal o reglamentariamente se le atribuya". 6. En el artículo 46, suprimiendo el inciso final del primer párrafo y sustituyéndolo por el siguiente: " De conformidad con los procedimientos que en cada caso sean de aplicación según lo dispuesto en la Ley Territorial 6/1985 y el Real Decreto 557/1991. 7. En los artículos 58 y 171, sustituyendo la denominación de "numerario" por la de "funcionario". 8. En el artículo 70, suprimiendo la expresión "ni de sus rendimientos". 9. En el artículo 71, suprimiendo el inciso "a propuestas realizadas por el Rector" 10. En el artículo 149 suprimiendo la expresión "a título individual ó" e intercalando, a continuación de facultados", la expresión "todo ello". 11. En el artículo 160, párrafo tercero, suprimiendo la expresión "exención de tasas". 12. En el artículo 172 apartado h) suprimiendo a partir de "y función". 13. En el artículo 191 apartado e) suprimiendo la expresión " sin que ello suponga un costo económico adicional de un sistema respecto a otro". 14. En el artículo 194, apartado 4, suprimiendo el siguiente texto: "Estas retribuciones tenderán o no ser inferiores a las de los puestos de los cuerpos o escalas de análoga consideración en la Administración Autonómica. Además. 15. En el artículo 218, suprimiendo la expresión "de exención de tasas académicas". 16. En el artículo 236, suprimiendo la expresión "para los organismos autónomos de la Administración del Estado". Artículo 3.- Aprobar los artículos 180, apartado 2 y 184, segundo párrafo, siempre que se interpreten de conformidad con lo establecido en la Ley 11 /1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria y Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre régimen del profesorado universitario. Artículo 4.- Aprobar el artº 60 siempre que se incluyan dentro de las causas de incompatibilidad para ser miembro de la Junta Electoral Central las que la normativa electoral general (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio) establece para las Juntas Electorales. Artículo 5.- Denegar la aprobación de la Disposición Final Sexta b) Informe de la Comisión de Secretarios de fecha 21 de enero de 1998, que entre otros particulares dice: "...La Comisión, como consecuencia de las anteriores observaciones, propone al Consejo de Gobierno la denegación de la solicitud de aprobación de los **Estatutos** de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, debiendo ser remitidos a la misma, a fin de que introduzca las modificaciones propuestas. Asimismo y, una vez analizado el expediente, la Comisión pone de manifiesto que el plazo para la no aprobación de los citados **Estatutos** finaliza aproximadamente sobre el 7 de febrero. Caso de no adoptar dicho acuerdo en el plazo previsto en el artículo 12.2 de la Ley de Reforma Universitaria, se entenderán tácitamente aprobados. Vistas las disposiciones legales de aplicación y, en especial, el artículo 12.1 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria. La Comisión propone elevar al Gobierno, en el Índice ROJO, el proyecto de Decreto por el que se deniega la aprobación de los nuevos **Estatutos** de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, en los términos del anexo..."

SEXTO.- En consecuencia, postulándose por la representación procesal de la Administración recurrente, la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, que "se dicte sentencia por la que, se estime íntegramente la demanda, declarando no ser conforme a derecho la disposición impugnada, y en consecuencia, la anule, con expresa imposición de costas a la demandada si se opusiere, por temeridad"; siendo objeto del recurso el Decreto del Gobierno de Canarias **12/1998**, de 5 de febrero, por el que se aprueban los nuevos **Estatutos** de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Es claro que la LEY

ORGÁNICA 25-8-1983, núm. 11/1983, de Reforma Universitaria dispone que (Artículo 12. 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 ..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" y que (Artículo 15. 1) " El Claustro Universitario, que será presidido por el Rector, es el máximo órgano representativo de la comunidad universitaria, al que corresponderá, en todo caso, la elaboración de los **Estatutos**, la elección del Rector y la aprobación de las líneas generales de actuación de la Universidad". Siendo doctrina constitucional que "la autonomía universitaria encuentra su razón de ser en el respeto a la libertad académica (de enseñanza, estudio e investigación) frente a cualquier injerencia externa ..la dimensión institucional de la libertad académica para garantizar y completar su dimensión personal, constituida por la libertad de cátedra. Tal dimensión institucional justifica que forme parte del contenido esencial de esa autonomía no sólo la potestad de autonormación, que es la raíz semántica del concepto, sino también de auto-organización. Por ello, cada Universidad puede y debe elaborar sus propios **Estatutos** y los planes de estudio e investigación, pues no en vano se trata de configurar la enseñanza sin intromisiones extrañas ..Corresponde, pues, al legislador delimitar y desarrollar esa autonomía, determinando y reconociendo a las Universidades las potestades necesarias para garantizar la libertad académica, ese espacio de la libertad intelectual sin el cual no sería posible la plena efectividad de la función esencial y consustancial a la institución ..La primera de las potestades que, según el art. 3.2 LRU y la jurisprudencia de este Tribunal, conforman el contenido esencial de la autonomía permite a las Universidades elaborar sus **Estatutos** y las demás normas de funcionamiento interno [art. 3.2. a)1. Los **Estatutos**, cuya norma habilitante es la Ley de Reforma Universitaria, no son desarrollo de ella, sino disposiciones reglamentarias donde se plasman las potestades de darse normas, autonomía en sentido estricto y auto-organización. A diferencia de lo que ocurre con los reglamentos ejecutivos de las Leyes, que deben seguir estrictamente la letra y el espíritu de la que traen causa, los **Estatutos** universitarios



se mueven en otro ámbito donde la Ley no sirve sino como marco para acotar o deslindar y, por tanto, los preceptos estatutarios sólo podrán ser tachados de ilegales si contradijeran frontalmente las normas que configuren la autonomía universitaria, pues si admitieren una interpretación conforme a ella, habría de concluirse en favor de su validez". Teniendo declarado el Tribunal Supremo que: "el artículo 27.10 de la Constitución caracteriza a la autonomía universitaria como un derecho de configuración legal. Esto supone que, sin rebasar el contenido esencial que, como derecho fundamental, preserva el artículo 53.1, el legislador debe señalar las líneas generales del sistema universitario español, al cual se han de someter los **Estatutos** de las distintas Universidades. Así lo expresa el artículo 12.1 de la Ley de Reforma Universitaria, al indicar que "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». Por tanto ..todas las normas estatales y autonómicas reguladoras de las Universidades "han de respetarse en los **Estatutos** y a todas se extiende el control de legalidad para su aprobación por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma»; que "la autonomía universitaria, reconocida en el art. 27.10 de la CE, se configura en la Constitución como un derecho fundamental cuya razón última se halla en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación frente a todo tipo de injerencias externas. La Constitución ha reconocido la autonomía de la Universidad, pero lo ha hecho "en los términos que la ley establezca», lo que significa que es un derecho de estricta configuración legal o que por imperativo de la norma constitucional corresponde al legislador precisar y desarrollar esa autonomía, determinando y reconociendo a las Universidades las facultades precisas que aseguren la libertad académica, esto es, el espacio de libertad intelectual sin el cual no es posible la plena efectividad de la función esencial y consustancial a la institución universitaria, consistente, según el art. 1.2 a) de la LRU en la creación, desarrollo y transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura. Esa concreción de la autonomía universitaria, que el legislador no puede desconocer introduciendo limitaciones o sometimientos a las Universidades que convierta su autonomía en una simple proclamación teórica, se ha materializado con la aprobación de la LRU que, básicamente en su art. 3 ha precisado el conjunto de facultades que dotan de contenido a la autonomía ..lo cual supone, en lo que ahora 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 específica en la ley; aunque esto no significa, sin embargo, que no existan limitaciones derivadas del ejercicio de otros derechos fundamentales, o de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras ..". Por lo que es claro que debe prevalecer la tesis sostenida por la representación procesal de la Administración recurrente que en el supuesto de autos "el Decreto por el que, a su vez, se aprobaban los **Estatutos** de la ULPGC. Dicha aprobación supuso una amplia modificación del texto aprobado con el refrendo mayoritario del Claustro Universitario, bien por la adición de conceptos, bien por la sustitución o supresión de términos, expresiones y de alguna disposición, que afectó a los artículos 3, 4, 5, 6, 46,58, 171, 70, 71, 149, 160,172, 191, 194,218, 236 y Disposición Final Sexta, además incorporar la extraña aprobación condicionada de tres artículos, 180.2, 184.2° y 60°; por lo que el referido Decreto en su artículo 2 no es conforme a Derecho; por lo que procede la estimación del recurso en el referido particular.

SÉPTIMO.- A los efectos del art. 131.1 de la Ley Jurisdiccional, no se aprecian circunstancias determinantes de un especial pronunciamiento sobre costas.

## FALLO

En atención a lo expuesto, la Sala ha decidido:

PRIMERO.- Estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA contra el Decreto del que se hace mención en el Antecedente de Hecho Primero de esta sentencia, el que anulamos en su artículo 2, por considerarlo no ajustado a Derecho.

SEGUNDO.- No hacer especial pronunciamiento sobre costas.

Así, por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos: