
SENTENCIA 26/1987, de 27 de febrero (BOE núm. 71, de 24 de Μαρτίου de 1987)

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 794/83, interpuesto por doña Margarita Uría Echevarría, Letrada del Ilustre Colegio del Señorío de Vizcaya, en nombre del Gobierno Vasco, contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria. Ha comparecido el Gobierno de la Nación representado por el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito de fecha 30 de noviembre de 1983, doña Margarita Uría Echevarría, Letrada del Ilustre Colegio del Señorío de Vizcaya, en nombre del Gobierno Vasco, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria: cinco 1 b); ocho 4 y 5; doce 1; catorce 3; veintiséis 1 y 2; veintisiete 6; veintiocho; veintinueve 2; treinta y dos; treinta y tres 3 in fine; treinta y cuatro 1, 3, 4 y 5; treinta y cinco 3; treinta y seis 3; treinta y siete 3 y 4; treinta y ocho 3; treinta y nueve; cuarenta y tres 3; cuarenta y cuatro 2; cuarenta y cinco 2 y 4; cuarenta y seis 1; cuarenta y nueve 4; cincuenta y ocho 1 b); Disposiciones adicionales sexta y octava; Disposiciones transitorias tercera y novena, y Disposición final tercera.

1) En el fundamento jurídico primero, de carácter procesal, justifica la legitimación del Gobierno Vasco para la interposición del recurso en el art. 162.1 a) de la Constitución y en el art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. La afectación de los preceptos impugnados a la Comunidad Autónoma se produce –dice este fundamento– «tanto por las invasiones competenciales del ámbito de la autonomía universitaria, a cuyo interés no es ajeno el Gobierno Vasco, pues el alcance de la misma afecta al ejercicio de sus potestades, como por las invasiones

competenciales de la llamada autonomía política, ex art. 16 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco». En el núm. 2 de este mismo fundamento, relativo a representación y defensa, justifica el cumplimiento de estos requisitos en la forma que determina el art. 82.2 de la LOTC mediante la correspondiente certificación del Consejero Secretario de la Presidencia del Gobierno Vasco. Y en los núms. 3 y 4 hace referencia al cumplimiento de los requisitos del acuerdo previo y plazo de interposición del recurso en la forma que determinan los arts. 32.2 y 33 de la LOTC, respectivamente.

2) El fundamento jurídico segundo contiene unas «consideraciones generales», referidas, principalmente, a la conceptualización como un derecho fundamental de la autonomía de las Universidades reconocida por el art. 27.10 de la Constitución y a la interpretación que, en su criterio, ha de darse al art. 149.1.30.^a de la Constitución en relación con el art. 27.10. De estas «consideraciones generales» derivan las siguientes líneas argumentales de la demanda: a) Que los órganos generales del Estado o de las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de educación, no ejercen la totalidad del poder público en razón del principio de autoorganización de las Universidades para el cumplimiento de sus fines propios: b) Que las potestades derivadas de la autonomía de las Universidades serán exclusivas cuando afecten únicamente a intereses universitarios, y en los demás casos cabría, con mayor o menor intensidad, una intervención normativa de los poderes públicos generales o comunitarios, y c) Que en ningún caso será posible «la existencia de controles genéricos e indeterminados». Y en cuanto al art. 149.1.30.^a entiende que la atribución competencial al Estado de las «normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución» tiene un doble sentido teleológico: «debe dictarlas estrictamente a los fines de desarrollar el mandato constitucional de la autonomía universitaria y para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos».

3) El fundamento jurídico tercero comprende el análisis particular de cada uno de los artículos y disposiciones objeto del recurso cuya numeración ha quedado expuesta al iniciarse este antecedente. La impugnación se realiza principalmente por dos motivos: por regular algunos de los preceptos impugnados materia propia de la autonomía universitaria y por invadir otras competencias de la Comunidad Autónoma que le corresponden con arreglo al art. 16 de su Estatuto de Autonomía. Respecto de algunos preceptos la impugnación sigue la doble línea argumental: o su contenido es propio de la autonomía de las Universidades o, subsidiariamente, correspondería a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En los núms. 5 a 22 de este fundamento se hacen las alegaciones concretas de los diversos preceptos impugnados –de cuyo contenido nos ocuparemos en los fundamentos jurídicos correspondientes– con arreglo al siguiente orden:

En el núm. 5 se impugnan los arts. 5.1 b) y 58.1 b), relativos a la creación o reconocimiento, respectivamente, de las Universidades públicas o privadas; en los números 6, 7 y 8 se impugna el art. 8, apartados 4 y 5, concernientes a la creación, modificación y supresión de Departamentos (art. 8.4) y a la dirección de los mismos (art. 8.5); en el núm. 9 la impugnación

está referida al art. 12.1, que regula el marco de legalidad a que deben ajustarse los Estatutos de las Universidades; el núm. 10 se dedica a la impugnación del art. 14.3, sobre la composición del Consejo de Universidades; en el núm. 11 se impugna el art. 26.1, sobre la competencia del Gobierno, oído el Consejo de Universidades, para establecer los procedimientos de selección para el ingreso en los Centros universitarios; en los núms. 12 y 13 se impugna el apartado 2 del mismo art. 26, sobre acceso a los Centros universitarios, y en el núm. 14 se impugna el art. 29.2, relativo a la homologación por el Consejo de Universidades de los planes de estudio a que alude el apartado 1 del mismo precepto.

Todo el núm. 15 de la demanda, subdividido en diversos apartados, está dedicado a la impugnación de los siguientes preceptos, principalmente referidos al profesorado universitario, de los Títulos V y VI de la Ley: art. 33.3 in fine, art. 34.1, 3, 4 y 5; apartado 3 de los arts. 35, 36, 37 y 38; art. 39.1 y 3; art. 44.2; art. 45.2 y 4; art. 46.1; art. 49.4 y, finalmente, también en el núm. 15 de la demanda se impugna la Disposición transitoria novena.

En el núm. 16 de la demanda se impugna el art. 37.4 y en el núm. 17 el art. 43.3. Finalmente en los núms. 18 a 22 se impugnan las Disposiciones adicionales sexta y octava, las Disposiciones transitorias tercera y novena y la Disposición final tercera.

La demanda termina solicitando la nulidad de todos los artículos y disposiciones recurridos en los términos que resultan de las respectivas impugnaciones.

2. Por providencia de 4 de diciembre de 1983, la Sección Primera del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra diversos preceptos de la Ley 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, tener por parte en su nombre y representación a la Abogada doña Margarita Uría Echevarría y, de conformidad con el art. 34.1 de la LOTC, dar traslado de la demanda y documentos al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno de la Nación por conducto del Ministerio de Justicia, a fin de que en el plazo de quince días puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen procedentes. Se acordó también la publicación de la interposición del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

El Congreso de los Diputados por escrito de su Presidente, presentado el 23 de diciembre de 1983, comunicó al Tribunal que no haría uso de sus facultades de personación y formulación de alegaciones, poniendo, no obstante, a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar. El Presidente del Senado, por escrito presentado el 27 de diciembre de 1983, comunicó su personación y ofreció la colaboración de la Cámara a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

3. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno, tras solicitar y obtener del Tribunal prórroga de ocho días para formular el escrito de alegaciones, presentó el 16 de enero de 1984 su escrito de oposición al recurso.

1) En el fundamento jurídico primero alegó «la falta de legitimación de los recurrentes para impugnar determinados artículos de la Ley objeto del recurso». A este respecto distingue tres grupos de artículos impugnados: los que «se apoyan exclusivamente en la invasión del contenido esencial de la autonomía universitaria, con independencia de cuanto se refiere a las competencias de la Comunidad Autónoma»; «los que, con carácter principal, invaden dichas competencias de las Universidades, pero subsidiariamente la competencia correspondería a la Comunidad Autónoma», y finalmente, se refiere a un tercer grupo de preceptos impugnados, «en los que el motivo de inconstitucionalidad que aduce, es, exclusivamente, la invasión de competencias de la Comunidad Autónoma».

El Abogado del Estado entiende que para «las alegaciones de inconstitucionalidad apoyadas en la presunta infracción del contenido esencial de la autonomía universitaria, el Gobierno Vasco carece de la necesaria legitimación, a tenor de lo establecido en el art. 32.2 de la LOTC, por no afectar a su ámbito propio de autonomía». La infracción de la autonomía universitaria por el Estado «si se da, dice el Abogado del Estado, no produce ninguna compresión, desalojo o reducción del ámbito competencial comunitario, puesto que opera, según la propia premisa, en un campo exclusivo de la disponibilidad de los poderes públicos».

En conclusión, entiende el representante del Gobierno que «debe negarse la legitimación del Gobierno Vasco para alegar la infracción del ámbito de la autonomía universitaria, como hace en relación con los arts. 8.4, 8.5, 26.2, apartado tercero de los arts. 35, 36, 37 y 38, 39.3 (referencia a las Comisiones para resolver concursos), 44.2, 45.2, 49.4, 37.4, 43.3, Disposición adicional octava y Disposición transitoria novena».

2) En el fundamento jurídico segundo contesta el Abogado del Estado a las «consideraciones generales» expuestas por el Gobierno Vasco. Entiende que la autonomía de las Universidades está reconocida en el art. 27.10 de la Constitución como una garantía institucional y no como un derecho fundamental. El «contenido indisponible o núcleo resistente al legislador estriba por tanto, a diferencia de los derechos fundamentales –añade el Abogado del Estado–, en el respeto a la existencia misma de la institución y a la necesaria aplicación de ciertos principios organizativos». Estima que, también a diferencia del «núcleo esencial» de los derechos fundamentales, que «el poder conformador de las normas que regulan la institución es mucho mayor como garantía institucional». En definitiva es correcto para el representante del Gobierno, el art. 3 de la Ley 11/1983, no impugnado por el recurrente, que corresponde al contenido de la autonomía de las Universidades.

El cuadro general de competencias estatales que reconoce la demanda lo juzga incompleto el Abogado del Estado, y con cita de la STC 5/1981, de 13 de febrero, asigna mayor amplitud al art. 149.1.30.^a de la Constitución «que la que quieren los recurrentes». Este precepto «aparece estrechamente unido –dice el Abogado del Estado– al art. 139 de la C.E. (igualdad de derechos en todo el territorio), y al art. 27.8 (homologación del sistema educativo)». Las competencias estatales se extienden a las siguientes que se determinan en el art. 149.1 de la Constitución:

«En aplicación del 149.1.1.^a: condiciones básicas de acceso de los estudiantes a los Centros universitarios; condiciones básicas de movilidad y traslado de unas Universidades a otras, tanto de alumnos como de Profesores; condiciones generales de permanencia de los estudiantes en los Centros universitarios, y régimen disciplinario básico.»

«En ejecución del art. 149.1.15.^a: medidas de fomento de la investigación universitaria y de su coordinación con otros centros de investigación científica y técnica extrauniversitaria.»

«En desarrollo del art. 149.1.18.^a: aspectos básicos de régimen jurídico de las Universidades; de sus funcionarios docentes y del procedimiento administrativo.» «Ex art. 149.1.30.^a: requisitos para obtener la condición de Profesor universitario y sistema básico de selección del profesorado por las Universidades; contenido mínimo indispensable de los planes de estudio; duración mínima de las enseñanzas, y pruebas objetivas mínimas para la obtención de títulos académicos.»

3) Con base en estas competencias estatales impugna el Abogado del Estado en el fundamento jurídico tercero de sus alegaciones, cada uno de los preceptos recurridos que examina en 23 apartados, por el orden con que son impugnados en la demanda, oponiendo a la misma los diferentes aspectos de aquellas competencias que conducen a la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

Solicita por todo ello Sentencia «que declare la plena conformidad a la Constitución de la Ley impugnada».

4. Por providencia del Pleno del Tribunal de 3 de julio de 1986, se acordó, en uso de la facultad que le confiere el art. 84 de la LOTC, comunicar a los comparecidos en el proceso «la eventual existencia de un motivo de inconstitucionalidad, que pudiera ser relevante para la decisión, consistente en la posible violación del art. 27.10 de la Constitución por los arts. 14.3 y 39 de la Ley Orgánica 11/1983, de 28 de agosto, de Reforma Universitaria; y conceder un plazo común de diez días a dichos comparecidos para que formulen las alegaciones que estimen convenientes sobre el citado motivo, con referencia a los artículos mencionados de la Ley recurrida o a otros de ésta a los que pudiera aplicarse por vía de conexión o consecuencia».

La representación del Gobierno Vasco por escrito de 18 de julio de 1986, evacuando el trámite conferido, hizo constar que el art. 14.3 «disminuye, por las razones que quedaron expuestas en el escrito de interposición del recurso, la capacidad normativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco», pero no considera que el citado precepto disminuya el ámbito de autonomía que a la Universidad reconoce el art. 27.10 de la Constitución. En relación con el art. 39 se remite a las alegaciones expuestas en el recurso y «con excepción del sistema de pruebas, que es el concurso de méritos, recogido en el apartado 3 de dicho artículo, que sí restringe la capacidad de opción en un ámbito propio de la autonomía universitaria, esta representación considera que el resto de la cuestión se centra en la inconstitucionalidad del precepto por la invasión de competencias de la Comunidad Autónoma».

El Abogado del Estado, por escrito de 19 de julio de 1986, insiste en las «consideraciones generales» expuestas en su escrito de oposición al recurso y, principalmente, en que por ser la autonomía universitaria una garantía institucional que aparece unida a la libertad de cátedra y que «se predica respecto a los poderes públicos (no con respecto a la sociedad)», entiende que «en tal sentido, la composición del Consejo social y sus competencias, nunca podrían vulnerar la autonomía así considerada (salvo un manifiesto exceso de las mismas que vaciara de contenido a la institución o la imposibilitara o perjudicara para el cumplimiento de sus fines). Y, en todo caso –añade el Abogado del Estado–, los actos concretos de tal Consejo siempre serían fiscalizables en vía jurisdiccional ordinaria. Por lo demás, la existencia de este órgano responde al principio participativo que resulta de la propia Constitución (artículos 9.2, 23.1 y 27.5)».

El Abogado del Estado solicita, insistiendo en el suplico de su escrito de impugnación, «Sentencia por la que se desestime recurso de inconstitucionalidad, declarando la conformidad íntegra de la Ley impugnada a la Constitución».

5. Por renuncia del Magistrado inicialmente designado Ponente en este recurso por turno automático, don Angel Latorre Segura, tras no admitir el Pleno su propuesta en relación con los arts. 8.4 y 14.3 de la LRU que él estimaba deberían ser declarados inconstitucionales, el señor Presidente admitió la renuncia y por Resolución de 3 de noviembre de 1986, en uso de las facultades que le confiere el art. 206 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, designó nuevo Ponente para la redacción de la Sentencia al Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral.

6. Por providencia del Pleno del día 19 de febrero de 1987, se señaló para deliberación y votación de la Sentencia del presente recurso, el día 26 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Distingue el Abogado del Estado en su escrito de oposición al recurso, los preceptos impugnados en razón de supuestas vulneraciones al contenido esencial de la autonomía de las Universidades reconocido en el art. 27.10 de la Constitución, de aquellos otros artículos cuya impugnación se basa en presuntas violaciones del orden de competencias establecido por la Constitución y por el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV). Apoyándose en esta distinción y en lo dispuesto por el art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) entiende el Abogado del Estado que el Gobierno Vasco no está legitimado para más impugnaciones que las que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía y que, por tanto, no lo está para denunciar las infracciones que excedan del marco de su competencia autonómica en esta materia. Alega por ello la excepción de falta de legitimación del Gobierno Vasco para la impugnación de determinados preceptos que realiza «con independencia de cuanto se refiere a la Comunidad Autónoma».

La excepción, aunque no referida a todos los preceptos impugnados, ha de tratarse con carácter previo porque su estimación eliminaría del recurso los siguientes artículos a que la excepción se refiere: 8.4; 8.5; 26.2; apartado 3.º de los arts. 35, 36, 37 y 38; 39.3; 44.2; 45.2; 49.4; 37.4;

43.3; Disposición adicional octava y Disposición transitoria novena. Para que el Gobierno Vasco pudiera impugnar estos preceptos, entiende el Abogado del Estado, habrían de tener una conexión concreta con las competencias que el art. 16 del EAPV atribuye a la Comunidad Autónoma; pero no basta, en su criterio, una conexión abstracta que no produzca o pueda producir consecuencias efectivas en el ejercicio de aquellas competencias.

La excepción ha de ser rechazada. La legitimación genérica que el art. 162.1 a) de la Constitución confiere a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad, se concreta en el artículo 32.2 de la LOTC a las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado «que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía»; pero esta concreción no puede producir una nueva reducción de la legitimación de las Comunidades Autónomas que no está justificada por el texto del art. 32.2, ni por otras consideraciones, según ha declarado ya este Tribunal. En efecto, en la Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre, se dice lo siguiente sobre la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad:

«... se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que, evidentemente, se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas del Estado. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito propio de autonomía es, simplemente, el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional».

La aplicación de esta doctrina al presente recurso resulta de la competencia que en materia de enseñanza «en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades» y, por tanto – ocioso es decirlo– en el nivel universitario, atribuye al País Vasco el art. 16 de su Estatuto. La Ley de Reforma Universitaria (LRU), objeto del recurso, incide, pues, en el ámbito propio de su autonomía y ello legitima al Gobierno Vasco para la interposición del recurso, tanto en defensa de su propia competencia en la materia, cuanto en la depuración objetiva del orden jurídico que la regula. Porque no es posible depurar la legalidad reguladora de una institución, de las Universidades en este caso, desconectando –como pretende el Abogado del Estado mediante esta excepción– la que ha de cumplir cada uno de los órganos que ostentan competencias sobre su ordenación. Es el conjunto de todas sus normas –estatales, autonómicas y propias de la autonomía universitaria– y su relación entre ellas, lo que ha de conformar la legalidad de la Institución en cuya defensa no caben distinciones competenciales.

Procede, pues, desestimar la excepción, propuesta por el Abogado del Estado, de falta de legitimación del Gobierno Vasco para la interposición de este recurso respecto a los preceptos expresados de la Ley impugnada.

2. La representación del Gobierno Vasco y la del Estado, en el apartado segundo de sus escritos, exponen unas consideraciones generales o argumentación genérica que, sin referencia concreta a ninguno de los preceptos impugnados, marcan la línea y el sentido de los razonamientos que tienen después su natural proyección y reflejo en las posiciones de impugnación y defensa que, respectivamente, adoptan frente a los artículos de la Ley impugnada que son objeto del recurso.

a) La primera de estas consideraciones generales que formula el Gobierno Vasco hace referencia a la debatida cuestión de si la autonomía de las Universidades reconocida por el art. 27.10 de la Constitución es un derecho fundamental o una garantía institucional. Se inclina por lo primero – derecho fundamental– y extrae de ello una consecuencia clara: que la Ley debe respetar su «contenido esencial». Si bien de la configuración de la Universidad como un servicio público, «resulta ya –dice el Gobierno Vasco– una limitación de dicho derecho que no es sólo resultado de la Ley sino de su congruencia con otros derechos fundamentales del ciudadano y del interés general». Afirma que en todo caso, como entiende la doctrina que cita, la autonomía universitaria significa: «que los órganos generales del Estado o los de las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de educación, no ejercen la totalidad del poder público»; que «el contenido de las potestades de la Universidad será exclusivo cuando afecte a interés exclusivamente universitario, el propio interés de la Universidad, contenido que es indisponible por el legislador», aunque en lo demás cabrá, con mayor o menor intensidad, «una intervención normativa de los poderes públicos generales o comunitarios»; y que «en ningún caso será posible la existencia de controles genéricos o indeterminados».

b) En segundo lugar y también desde este plano de las consideraciones generales, afronta el Gobierno Vasco el tema del reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, sin excluir, naturalmente, las propias de la Universidad a las que se ha referido previamente en los términos expuestos en el apartado anterior.

Para el Gobierno Vasco, la fórmula «en los términos que la Ley establezca», con que el art. 27.10 de la Constitución reconoce la autonomía universitaria, no remite con exclusividad a la Ley objeto de este recurso, sino que remite «al bloque de constitucionalidad». Y partiendo de esta premisa reconoce o acepta el Gobierno Vasco la competencia exclusiva del Estado sobre las siguientes materias: «a) la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de derechos y deberes constitucionales de todos los españoles (art. 149.1.1.ª C.E.); b) las bases del régimen jurídico de la Universidad (art. 149.1.18.ª C.E.); y c) la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y las normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia (art. 149.1.30.ª C.E.)».

A continuación, la representación del Gobierno Vasco, centra su argumentación en la interpretación que ha de darse a la última parte del art. 149.1.30.ª de la Constitución, por entender que lo relativo a las demás competencias «ocupa un discreto lugar en el índice de materias reguladas por la LRU». La atribución competencial al Estado que hace el art. 149.1.30.ª de la Constitución sobre «normas básicas para el desarrollo del art. 27» tiene un doble sentido

teleológico: debe dictarlas para desarrollar el mandato constitucional de la autonomía universitaria y para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos. Las expresiones literales utilizadas por el legislador constituyente configuran una competencia del Estado, a juicio del Gobierno Vasco, limitativa y restrictiva respecto de la enseñanza universitaria que «puede entrar en claro contraste con el Estatuto de Autonomía para el País Vasco». Y así, sobre la base de esta interpretación del art. 149.1.30.^a en relación con el 27.10 de la Constitución, entra el recurso en los razonamientos correspondientes a cada uno de los preceptos impugnados.

3. El Abogado del Estado en sus consideraciones generales sobre la autonomía universitaria, siguiendo el mismo orden expuesto por la representación del Gobierno Vasco, no las contradice totalmente sino que las desarrolla con distinta significación y alcance:

a) Entiende que la autonomía universitaria –y aquí radica la principal diferencia–, más que como un derecho fundamental cuyo «contenido esencial» deba ser el parámetro de la constitucionalidad de su regulación, debe examinarse preferentemente desde el punto de vista de la garantía institucional admitido por este Tribunal en los términos que reproduce la Sentencia de 28 de julio de 1981. Con base en esta Sentencia y en la doctrina científica que cita, llega a las siguientes conclusiones: que comporta la autonomía la existencia misma de la Universidad; que ésta ha de contar con órganos representativos de la comunidad universitaria – Universidad y Comunidad–, encargados de gestionar los intereses propios de la institución; que para gestionar esos intereses ha de disponer de potestades administrativas; y que, en fin, esas potestades han de ejercerse «sin sujeción a controles genéricos o indeterminados de legalidad ni a ningún control de oportunidad». El núcleo resistente al legislador, o contenido indisponible de la autonomía universitaria, se reduce, desde este ángulo de la garantía institucional, al «respeto a la existencia misma de la institución y a la necesaria aplicación de ciertos principios organizativos». Es, pues, «mucho mayor» como garantía institucional que como derecho fundamental «el poder conformador de las normas que regulan la institución», y ello deriva también, a juicio del Abogado del Estado, «de la expresa regulación constitucional que arbitra amplios poderes del legislador».

Pero lo cierto es que, pese a esa diferencia cuantitativa que razona el Abogado del Estado, llega a conclusiones similares a las expuestas por el Gobierno Vasco; no ve inconveniente en partir del concepto de autonomía que cita la demanda, carga el acento de la autonomía universitaria en la libertad de cátedra ya que la actividad fundamental de la Universidad es la enseñanza y la investigación y la libertad científica no se agota en el derecho del Profesor a rechazar injerencias extrañas, sino que requiere que la propia estructura del establecimiento científico haga imposibles tales injerencias. Bajo estas ideas y señalando unos límites a la autonomía universitaria que nadie discute, derivados del principio constitucional de igualdad (de acceso al estudio, a la docencia y la investigación), de la existencia de un sistema universitario nacional que impone instancias coordinadoras y de la financiación del servicio «aunque se deba reconocer, como propone la doctrina, la autonomía del gasto», llega, en definitiva, a la conclusión de estimar plenamente correcto el art. 3 de la LRU que enumera el contenido de lo

que comprende la autonomía de las Universidades, cuyo precepto, no recurrido, debe entenderse por tanto admitido también por el Gobierno Vasco.

b) En cuanto al reparto de competencias, el Abogado del Estado discrepa de la interpretación que el Gobierno Vasco da al art. 149.1.30.^a de la Constitución en relación con el art. 27 y ensancha el poder normativo del Estado en esta materia, no sólo a través de una interpretación más amplia o menos limitada del art. 149.1.30.^a, sino también comprensiva de otras competencias exclusivas que le atribuye la Constitución en los artículos 149.1.1.^a, 149.1.15.^a, 149.1.18.^a, 27.8 y 139.1. Apoyándose en estos preceptos constitucionales y en la doctrina de la Sentencia de este Tribunal 5/1981, de 13 de febrero, razona, frente al criterio restrictivo y limitativo con que el Gobierno Vasco interpreta el art. 149.1.30.^a, la mayor amplitud del poder normativo del Estado que justifica la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

Señala, en fin, tras una crítica de la argumentación del Gobierno Vasco, que la limitación del desarrollo normativo y la ejecución de la ley estatal vienen impuestas en esta materia por la propia autonomía universitaria más que por las competencias de las Comunidades Autónomas, que no puede tener en este caso la entidad que en otros supuestos, como por ejemplo en materia de educación y enseñanza no universitarias. Y termina enumerando las competencias del Estado derivadas de los artículos de la Constitución anteriormente citados para anunciar que con base en ellos defenderá en concreto la constitucionalidad de los preceptos de la LRU objeto del recurso.

4. Como resulta de lo expuesto en los fundamentos jurídicos precedentes, que recogen las consideraciones generales formuladas por las partes en sus respectivos escritos, hay puntos de coincidencia entre ellas que permiten relativizar la importancia de las discrepancias que plantean. Es natural que sea así, porque el fundamento y justificación de la autonomía universitaria que el art. 27.10 de la Constitución reconoce, está, y en ello hay conformidad de las partes, en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación. La protección de estas libertades frente a injerencias externas constituye la razón de ser de la autonomía universitaria, 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, entendida ésta como la correspondiente a cada Universidad en particular y no al conjunto de las mismas, según resulta del tenor literal del art. 27.10 (se reconoce la autonomía «de las Universidades») y del art. 3.1 de la LRU («Las Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre ellas»).

Consecuencia importante de las coincidencias que en puntos esenciales mantienen las partes, es que haya de prescindirse en el recurso de numerosos preceptos de la LRU que no han sido impugnados por el Gobierno Vasco y, entre ellos, todos los integrantes del Título preliminar que condensa aquel núcleo esencial de la autonomía universitaria que ambas partes, desde sus respectivas posiciones y competencias, pretenden salvaguardar.

Pese a estas coincidencias, hay dos puntos en que las diferencias se acentúan: el relativo a la conceptualización de la autonomía universitaria como derecho fundamental o como garantía institucional y el concerniente a la interpretación que haya de darse al art. 149.1.30.^a de la Constitución.

a) Respecto del primer punto, cuyo interés no es sólo teórico, puesto que de una u otra conceptualización derivan importantes consecuencias que las partes destacan, quizá con exceso, para justificar sus respectivas posiciones, lo primero que hay que decir es que derecho fundamental y garantía institucional no son categorías jurídicas incompatibles o que necesariamente se excluyan, sino que buena parte de los derechos fundamentales que nuestra Constitución reconoce constituyen también garantías institucionales, aunque, ciertamente, existan garantías institucionales que, como por ejemplo la autonomía local, no están configuradas como derechos fundamentales. Podría, pues, eludirse el tema para dar respuesta a las impugnaciones concretas que hace el recurso, porque lo que la Constitución protege desde el ángulo de la garantía institucional es el núcleo básico de la institución, entendido, siguiendo la Sentencia de este Tribunal 32/1981, de 28 de julio, como preservación de la autonomía «en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar». Y no es sustancialmente distinto lo protegido como derecho fundamental, puesto que, reconocida la autonomía de las Universidades «en los términos que la Ley establezca» (art. 27.10 de la C.E.), lo importante es que mediante esa amplia remisión, el legislador no rebase o desconozca la autonomía universitaria mediante limitaciones o sometimientos que la conviertan en una proclamación teórica, sino que respete «el contenido esencial» que como derecho fundamental preserva el artículo 53.1 de la Constitución.

Ahora bien, como las partes marcan las diferencias entre uno y otro concepto como barrera más o menos flexible de disponibilidad normativa sobre la autonomía universitaria, es preciso afirmar que ésta se configura en la Constitución como un derecho fundamental por su reconocimiento en la Sección 1.^a del Capítulo Segundo del Título I, por los términos utilizados en la redacción del precepto, por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario que llevaron a esa conceptualización y por su fundamento en la libertad académica que proclama la propia LRU.

La ubicación de la autonomía universitaria entre los derechos fundamentales es una realidad de la que es preciso partir para determinar su concepto y el alcance que le atribuye la Constitución. Es cierto que no todo lo regulado en los arts. 14 a 29 constituyen derechos fundamentales y que en el propio art. 27 hay apartados –el 8 por ejemplo– que no responden a tal concepto. Pero allí donde, dentro de la Sección 1.^a, se reconozca un derecho, y no hay duda que la autonomía de las Universidades lo es, su configuración como fundamental es precisamente el presupuesto de su ubicación. El constituyente, que en otros preceptos de la Constitución se remite a los derechos fundamentales por su colocación sistemática en la misma [arts. 53.2 y 161.1 b)] para dotarlos de especial protección, no podía desconocer la significación de ese encuadramiento. Mas no es sólo el marco constitucional en que se sitúa la autonomía universitaria lo que conduce

a su consideración como derecho fundamental, sino que hay otros argumentos que avalan la misma conclusión:

El sentido gramatical de las palabras con que se enuncia –«se reconoce»– es más propio de la proclamación de un derecho que del establecimiento de una garantía. Y esta interpretación se refuerza a través de la evolución del Texto constitucional en las Cortes Constituyentes. En el Anteproyecto de la Constitución el art. 28.10 (equivalente al actual 27.10) estaba redactado en la siguiente forma: «La ley regulará la autonomía de las Universidades.» Esta redacción inicial se modificó en virtud de determinadas enmiendas para dar paso a la redacción actual, cuya justificación para algunos de los enmendantes (Minoría catalana y UCD) fue la siguiente:

«En la redacción del Anteproyecto la autonomía de las Universidades no se reconoce como un derecho y queda simplemente supeditada a la medida en que quiera reconocerse por Ley. Esto nos parece un grave inconveniente que debe ser enmendado en el debate de la Comisión.»

Esta breve referencia a la elaboración del art. 27.10 pone de manifiesto que los constituyentes tuvieron plena conciencia del alcance que suponía el reconocimiento de la autonomía de las Universidades como un derecho.

Finalmente a la misma conclusión conduce la consideración del fundamento y sentido de la autonomía universitaria. Como dice la propia Ley de Reforma Universitaria en su preámbulo y en su articulado (art. 2.1, no impugnado) y es opinión común entre los estudiosos del tema, la autonomía universitaria tiene como justificación asegurar el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza y de investigación. Más exactamente, la autonomía 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» [art. 1.2 a) de la LRU] 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.

Hay, pues, un «contenido esencial» de la autonomía universitaria que está formado por todos los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica. En el art. 3.2 de la LRU se enumeran las potestades que comprende y que, en términos generales, coinciden con las habitualmente asignadas a la autonomía universitaria. Por tanto, y dado que lo impugnado por supuesta vulneración del contenido esencial de dicha autonomía se dirige a preceptos concretos y no a la descripción general que recoge la ley, habrá de ser en el análisis de cada precepto impugnado por esta razón donde se examine si se da o no la infracción denunciada. Conviene, sin embargo, dejar fijado desde este momento un criterio fundamental para el enjuiciamiento de los preceptos impugnados por este motivo. El art. 27.10 de la Constitución reconoce la autonomía universitaria «en los términos que la ley establezca». La ley regulará, por tanto, 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, sin que sea necesario justificar la competencia del legislador.

Naturalmente que esta conceptualización como derecho fundamental con que se configura la autonomía universitaria, no excluye las limitaciones que al mismo imponen otros derechos fundamentales (como es el de igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación) o la existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras; ni tampoco las limitaciones propias del servicio público que desempeña y que pone de relieve el legislador en las primeras palabras del artículo 1 de la LRU. Más, aunque la doten de peculiaridades que han de proyectarse en su regulación, ni aquellas limitaciones ni su configuración como servicio público desvirtúan su carácter de derecho fundamental con que ha sido configurada en la Constitución para convertirla en una «simple garantía institucional», como dice el Abogado del Estado, pretendiendo con ello que es «mucho mayor el poder conformador de las normas que regulan la institución». El derecho fundamental no afecta al poder normativo en mayor medida que el respeto a su contenido esencial que impone el art. 53.1 de la Constitución, perfectamente compatible con el servicio público que desempeña.

b) La interpretación del art. 149.1.30.^a de la Constitución origina también discrepancias que exponen con énfasis una y otra parte. No obstante hay que aclarar que la mayor restricción que en la interpretación de ese precepto patrocina la representación del Gobierno Vasco, deriva de que, en su criterio, dicho artículo debe limitarse a estos dos fines: a desarrollar el mandato constitucional de la autonomía universitaria contenido en el art. 27.10 y a garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. Pero reconoce, naturalmente, que la remisión «a los términos que la ley establezca» que el art. 27 efectúa, no se agota con esta ley sino que comprende otras competencias exclusivas del Estado que reconoce y admite; mas, como lo relativo a las restantes competencias ocupa un lugar secundario en esta ley, la impugnación de los preceptos recurridos se centra en esa interpretación restrictiva del art. 149.1.30.^a

No puede admitirse este criterio de basar la línea argumental de las impugnaciones en un precepto aislado e incluso fragmentado de la Constitución (al segundo inciso del artículo 149.1.30.^a se refiere concretamente la representación del Gobierno Vasco). Habrá de ser el conjunto armónico de los artículos que forman el «bloque de constitucionalidad» en esta materia, lo que se tenga en cuenta para enjuiciar en cada caso las impugnaciones que se formulan a la LRU. Lo contrario significaría un enfoque parcial del problema que por sí mismo se descalifica.

5. La adecuación de la LRU al reparto de competencias diseñado en esta materia por la Constitución es la línea argumental que conviene dejar más precisamente fijada en estas consideraciones generales, porque en ese tema confluyen en definitiva los razonamientos de una

y otra parte en defensa de sus posiciones. La división de los preceptos impugnados a que se refería el Abogado del Estado para formular la excepción rechazada en el fundamento jurídico primero, partía de distinguir los que se impugnaban por vulnerar las competencias de la autonomía universitaria, de los que se recurrían por invadir el Estado competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma. Es decir, en el fondo no hay más problemas que exigir a la LRU que respete en su triple dimensión el reparto de competencias que constitucionalmente corresponden: a la Universidad, en razón de su autonomía; al País Vasco, en virtud del art. 16 de su Estatuto, y al Estado.

Naturalmente que para fijar este reparto de competencias, no hay que aislar –como ya hemos dicho– uno o varios preceptos constitucionales y extraer consecuencias parciales de los mismos; para decirlo con palabras de este Tribunal en su Sentencia 27/1981, de 20 de julio, «los principios constitucionales no son compartimientos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico». En el mismo sentido se ha pronunciado en la Sentencia 63/1982, de 20 de octubre, y más recientemente en la de 6 de noviembre de 1986, según la cual «la unidad de la Constitución no toleraría que una de sus disposiciones se desvirtuara íntegramente por lo establecido en otra». La distribución de competencias ha de resultar, pues, del conjunto armónico de los preceptos constitucionales en relación, por lo que a este recurso se refiere, con el «contenido esencial» de su autonomía para las Universidades (art. 27.10 de la C.E.) y en relación con el art. 16 del Estatuto para el País Vasco (art. 149.3).

Sobre el reparto de competencias la representación del Gobierno Vasco comienza por decir que la fórmula del art. 27.10 de la Constitución que «reconoce la autonomía de las universidades, en los términos que la ley establezca», no remite con exclusividad a la ley recurrida, pues ha de entenderse hecha también la remisión al Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) que establece «un elemento nuevo de indisponibilidad». Es evidente que la LRU ha de respetar –como ya hemos dicho– el orden competencial establecido en la Constitución y en el EAPV, y la vulneración de éste puede fundamentar una declaración de inconstitucionalidad (art. 28.1 de la LOTC). Reconoce y acepta la representación del Gobierno Vasco como competencias exclusivas del Estado relevantes para el presente recurso las siguientes: a) la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de derechos y deberes de todos los españoles (art. 149.1.1.^a de la Constitución); b) las bases del régimen jurídico de la Universidad (art. 149.1.18.^a); y c) la regulación de las condiciones de obtención y expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia (art. 149.1.30.^a).

Por su parte el Abogado del Estado estima incompleto, como lo es ciertamente, el cuadro general de competencias descrito en la demanda y, citando la Sentencia de este Tribunal 5/1981, de 13 de febrero, interpreta con «mucha mayor amplitud» que la que quiere darle el recurso, el art. 149.1.30.^a, e incluye entre las competencias exclusivas del Estado las relativas a las «figuras centrales del sistema educativo, cuya homologación impone el art. 27.8 de la

Constitución» (fundamento jurídico 23 de la citada Sentencia), así como todo lo concerniente a los órganos de gobierno de los Centros y sus competencias, lo que constituye «el marco institucional de la escuela pública, pieza clave del sistema educativo». Todo ello son –según el Abogado del Estado– «normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución (art. 149.1.30.^a de la misma), estableciendo condiciones básicas para el ejercicio de los derechos fundamentales...» (fundamento jurídico 25).

No es preciso señalar ahora con detenimiento, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, los preceptos constitucionales determinantes de la competencia del Estado en materia universitaria, porque el enfoque en materia de competencia estatal ha de ser, con carácter general, el inverso: no hay más límites a tal competencia que las que la Constitución y, en su desarrollo, los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas, a las que hay que añadir, por lo que a las Universidades se refiere, las competencias inherentes a su autonomía reconocida en el art. 27.10.

Partiendo de las consideraciones generales expuestas, pasamos a examinar los preceptos de la LRU que han sido impugnados.

6. La impugnación de los arts. 5.1 b) y 58.1 b) de la LRU, relativos a la creación o reconocimiento, respectivamente, de Universidades públicas o privadas «por ley de las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno, de acuerdo con el Consejo de Gobierno de la Comunidad en cuyo territorio haya de establecerse», se funda en la supuesta vulneración del art. 16 del EAPV por estar comprendida tal materia en la competencia plena que dicho precepto atribuye a la Comunidad Autónoma. Sin embargo, no se desconoce en estos artículos dicha competencia de la Comunidad Autónoma. Al contrario, en el apartado a) de los mismos se reconoce expresamente la competencia de creación o reconocimiento de Universidades a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma. La competencia del art. 16 del EAPV se respeta escrupulosamente en los términos que en el mismo se señalan: «... sin perjuicio del art. 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30.^a de la misma...». No hay, pues, ni invasión de las competencias autonómicas que se dejan a salvo en los mismos preceptos de la LRU, ni atribución de otras que no estén previstas en el propio art. 16 del EAPV.

No contienen los preceptos impugnados una facultad de ejecución o desarrollo legislativo que pueda encuadrarse en el art. 16 del Estatuto como competencia exclusiva del Gobierno Vasco; lo que con ellos se pretende es que mediante la posibilidad de crear o reconocer Universidades pueda el Estado, respetando análoga potestad en las Comunidades que la hayan asumido, servir, en su caso, las necesidades de programación de la enseñanza universitaria (art. 149.1.30.^a, en relación con el 27.5, de la Constitución) y cumplir la obligación de «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica» (art. 149.1.15.^a). En el hecho de que no invade las competencias del art. 16 del EAPV, principalmente, y también en títulos competenciales específicos y propios, está la clara justificación constitucional de estos preceptos.

7. Del art. 8 se impugna la parte final del núm. 4 y el núm. 5.

a) Del núm. 4 se recurre lo relativo a la facultad atribuida al Gobierno para dictar normas básicas, a propuesta del Consejo de Universidades, relativas a la creación, modificación y supresión de los Departamentos. No se ataca, pues, la organización de las Universidades en Departamentos que establece el art. 7 de la LRU, ni su organización y funciones en los términos de los núms. 1, 2 y 3 del art. 8. El reproche del núm. 4 se hace por entenderlo contrario al contenido esencial de la autonomía universitaria. Interpretado el núm. 4 del art. 8 fuera del contexto del propio precepto en sus núms. 1, 2 y 3 y de la primera parte del mismo núm. 4, desconectado también del artículo que le precede y de lo que reconoce y dispone la misma ley en sus arts. 2 y 3, que justifican y respetan el contenido esencial de la autonomía universitaria, podría entenderse que vulnera la autonomía universitaria pese al carácter básico con que los arts. 7 y 8.1 configuran estas normas concernientes a los Departamentos. Perto no es posible llegar a la interpretación de una norma a través de su fragmentación, aislando e interpretando literalmente una parte tan sólo de su contenido. A ello nos hemos referido en los fundamentos jurídicos 4.º y 5.º al tratar de la interpretación del artículo 149.1.30.ª de la Constitución y a lo allí expuesto no hay más que añadir que esa forma de interpretación de las normas es contraria a las reglas del art. 3 del Código Civil por romper el contexto del propio precepto y de la ley en que está inserto y por contrariar el espíritu y finalidad de ésta.

Respetando estas reglas de hermenéutica ha de llegarse a la conclusión de que las «normas básicas» a que se refiere la última parte del núm. 4 del art. 8 no responden a otras finalidades que las de «homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes», a que se refiere el art. 27.8 de la Constitución, o a la coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1. 15.ª); pero en ningún caso ha de entenderse como una injerencia contraria a lo dispuesto en el mismo precepto y que se interfiera en los Estatutos de cada Universidad, cuya elaboración corresponde a las mismas, o en las demás funciones que el art. 3 de la LRU atribuye las Universidades en garantía de la libertad académica que proclama el art. 2.

Por tanto, las normas básicas a que se refiere el art. 8.4 in fine de la LRU no podrán por exceso de concreción o por amplitud en su contenido, reducir injustificadamente el «régimen de autonomía» organizativa de cada Universidad para configurar sus respectivos Departamentos, pues si éstos son «los órganos básicos encargados de organizar y desarrollar la investigación y las enseñanzas» (art. 8.1 LRU, no impugnado) y, al mismo tiempo, la autonomía de cada Universidad comprende «la elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación» [art. 3.2 f) y g) de la LRU], es indudable que su creación, modificación y supresión y, en definitiva, la configuración de su contenido debe quedar reservada a la decisión autónoma de cada Universidad, sin que las «normas básicas» puedan reducir la capacidad de autogobierno de cada Universidad más allá de lo necesario para garantizar la estructura departamental establecida en los apartados anteriores del mismo art. 8. Las normas básicas tendentes a garantizar en este punto la homologación del sistema y la coordinación general de la investigación (arts. 27.8 y 149.1.15.ª de la C.E.) están ya incluidas en no pequeña medida en los arts. 7 y 8.1 y 2 de la LRU, que constituye así el vehículo adecuado para el establecimiento de las bases, como para un contexto no idéntico, pero semejante, ha declarado este Tribunal. Fuera de lo que en tales preceptos legales se contiene, es admisible reconocer al Gobierno de la Nación la posibilidad de

establecer otras normas básicas con la misma finalidad, pero tales normas deben contener un elevado margen de flexibilidad, de modo tal que pueda cada Universidad, conocedora de sus límites, sus necesidades, sus posibilidades reales y sus preferencias, y ponderando todas estas circunstancias, decidir cómo configurar sus «órganos básicos» de investigación y enseñanza. Decisión que para ser autónoma ha de poder optar entre márgenes reales y no ficticios, amplios y no residuales y, sobre todo, flexibles o adaptables a las características propias de cada Universidad, pues siendo éstas tan diferentes entre sí, unas normas básicas rígidas en su contenido podrían incluso ser materialmente inaplicables en Universidades que no se ajustaran por su número de Profesores o de áreas de conocimiento al modelo resultante de tales normas.

Así entendido, el inciso impugnado del apartado 4 del art. 8 no es contrario a la Constitución.

b) La impugnación del núm. 5 del art. 8, que establece que «la dirección de cada Departamento corresponderá a uno de sus Catedráticos, y, de no haber candidato de esa categoría, a uno de sus Profesores titulares», se funda por el Gobierno Vasco en que tal disposición invade la autonomía universitaria, pues ésta comprende el derecho a nombrar Director de Departamento al Profesor que la Universidad considere más apto, sea cual fuere su categoría profesional. También afirma el Gobierno Vasco que la distinción entre Catedráticos y Profesores titulares recogida en el inciso recurrido vulnera el art. 14 de la Constitución al establecer una desigualdad de trato entre los dos tipos de Profesores a los que el art. 33 de la LRU equipara en capacidad docente e investigadora. Este último argumento no es admisible. La preferencia para ciertas funciones universitarias de los Catedráticos sobre los Profesores titulares se justifica porque el acceso a aquella categoría requiere pruebas de aptitud distintas de las exigidas para ser Profesor titular, por lo que la situación de unos y otros no es idéntica, siendo, por otra parte, la cátedra la culminación de la carrera universitaria.

El argumento basado en la autonomía universitaria, que es el principalmente aducido por el Gobierno Vasco, merece más atención. Es cierto que en un régimen ideal de autonomía universitaria la elección de Directores de Departamento debería corresponder con amplia libertad a las Universidades, ya que los Departamentos son el centro de la «articulación y coordinación de las enseñanzas y de las actividades investigadoras de las Universidades» (art. 8.3 LRU) y la libertad para esas actividades es precisamente la justificación última de la autonomía universitaria, por lo que debería corresponder a cada Universidad la designación de los responsables de esas tareas sin injerencia de los poderes públicos estatales o autonómicos. Sin embargo, el hecho de que el profesorado de la Universidad española esté constituido fundamentalmente por funcionarios, sometidos al régimen estatutario a que se remite el art. 149. 1.18.^a de la Constitución, explica la exigencia de que los Directores de Departamento sean Profesores a ser posible de la máxima categoría y ello no vulnera el contenido esencial de la autonomía universitaria, toda vez que la elección puede recaer en cualquier Catedrático o, en su caso, Profesor titular del departamento. En consecuencia, no puede estimarse la pretendida inconstitucionalidad del apartado 5.º del art. 8 de la LRU.

8. Se impugna el art. 12.1 de la LRU porque, según el recurso, no respeta el orden de competencias de la Comunidad Autónoma. El precepto impugnado dice: «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». Echa de menos el Gobierno Vasco que en el marco de legalidad exigido para su aprobación no se incluyan también las normas que haya podido aprobar la Comunidad en el ámbito de sus competencias. El reproche se apoya también en este caso en una interpretación que aísla la norma recurrida del resto de la ley olvidando que, según el art. 6 de la misma: «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». Por tanto, cuando el precepto impugnado refiere el control de legalidad «a la presente ley», no excluye ninguno de sus artículos. y lo dispuesto en el 6 está claramente incluido en el control del art. 12.1, sin que resulte necesaria ninguna otra referencia a las normas estatales o autonómicas reguladoras de las Universidades. Todas ellas 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.

9. El Gobierno Vasco impugna el art. 14.3 de la LRU, que regula la composición del Consejo Social, por estimar que invade las competencias que le corresponden con arreglo al art. 16 del EAPV. Admite expresamente su existencia y lo dispuesto respecto del mismo en los núms. 1, 2 y 4 del art. 14; pero entiende que tanto la proporción de las partes que lo componen como la necesidad de que en todo caso participen representantes de sindicatos y asociaciones empresariales, conforme dispone el núm. 3, son cuestiones cuya determinación, precisamente por tratarse del órgano de participación de la sociedad en las Universidades, debe corresponder a la Comunidad Autónoma «sin ninguna limitación estatal». Se funda para ello, con independencia de que sea o no acertado lo previsto por la ley, en la interpretación restrictiva que ha de darse al artículo 149.1.30.^a de la Constitución a que ya nos hemos referido en las consideraciones generales.

El Abogado del Estado, partiendo de que no se discute la existencia del Consejo Social y de que éste constituye «un órgano básico» de las Universidades, estima que ha de responder a una composición homogénea en todas ellas, que es lo que, en definitiva, se determina en el precepto impugnado.

El Pleno del Tribunal entendió, conforme se recoge en los antecedentes, que el problema podía afectar también a la autonomía universitaria y, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 84 de la LOTC, otorgó a las partes el trámite previsto en el mismo sobre «la eventual existencia de un motivo de inconstitucionalidad, que pudiera ser relevante para la decisión, consistente en la posible violación del art. 27, 10 de la Constitución por los art. 14.3 y 39 de la LRU».

El tema objeto de esta impugnación ha de contemplarse, pues, desde una doble perspectiva: si el art. 14.3 invade o no competencias de la Comunidad Autónoma, que es lo planteado en el recurso: y si ese mismo precepto y la función que al Consejo Social atribuye el art. 39.1 lesiona la autonomía universitaria reconocida por el art. 27, 10 de la Constitución.

a) Abordamos en primer lugar la cuestión desde este ángulo de la autonomía universitaria, porque, si bien es cierto que desde esta vertiente no ha sido impugnado el art. 14.3 por las partes en sus escritos presentados con motivo del trámite del art. 84 de la LOTC, ello no impide, con arreglo al art. 39.2 de esta Ley, la depuración de su constitucionalidad por motivos distintos a los alegados por las partes. La LRU, en cumplimiento de la participación que a otros sectores de la sociedad corresponde constitucionalmente en los centros docentes, diseña un modelo organizativo que comprende, entre otros órganos previstos en el art. 13, el Consejo Social como «órgano de participación de la sociedad en la Universidad» (art. 14.1). Su composición se determina en el núm. 3 del art. 14, distinguiendo la representación de la comunidad universitaria, cuya participación será de dos quintas partes, de la correspondiente a los intereses sociales a la que se asignan las tres quintas partes restantes. Se establece, pues, el Consejo Social con una participación mayoritaria de los intereses sociales que queda expresamente garantizada al disponer el apartado b) del mismo precepto que «ninguno de los representantes a que alude este párrafo (de los intereses sociales) podrá ser miembro de la comunidad universitaria».

En principio nada puede objetarse a esta composición del Consejo Social, pues es la opción elegida por el legislador. Sin embargo, la representación 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. De ahí que, impugnados en el recurso los arts. 14.3 y 39.1 de la LRU, resultara procedente examinar y resolver la cuestión desde el ángulo de la autonomía universitaria. Porque, obviamente, si las funciones que se atribuyen al Consejo Social responden a su finalidad específica de ser el órgano de participación de la sociedad en las Universidades y no afectan al contenido esencial de la autonomía de éstas, la participación minoritaria de la comunidad universitaria no lesionará su autonomía. Pero si, pese a esa representación minoritaria, se atribuyen al Consejo Social funciones estrictamente académicas, entonces sí resultaría vulnerado el art. 27.10 de la Constitución.

Y esto es lo que ocurre cabalmente con la función decisoria atribuida al Consejo Social por el núm. 1 del art. 39. Las necesidades docentes e investigadoras de la Universidad en orden a «si procede o no la minoración o el cambio de denominación o categoría» de una plaza de Catedrático o Profesor titular cuando queden vacantes, es algo que afecta a la esencia de la autonomía universitaria reconocida en el art. 27.10 de la Constitución que se fundamenta, como ya hemos visto y dice expresamente el art. 2.1 de la LRU, «en el principio de libertad académica que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio». Y si la protección de estas libertades en su vertiente individual de libertad de cátedra y de libertad de enseñanza está garantizada directamente por la Constitución en los arts. 20.1 c) y 27.1, respectivamente, lo está también en su vertiente colectiva o institucional a través de la autonomía universitaria, que no puede quedar desvirtuada mediante la atribución de facultades decisorias, en materia estrictamente académica, a un órgano con la composición que establece el art. 14.3 de la LRU.

Las razones expuestas y lo establecido en el art. 39.1 de la LOTC, según el cual la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de un precepto se extiende a la de aquellos otros de la misma ley que tengan conexión o sean consecuencia del precepto anulado, conducen a que haya de hacerse la misma declaración de inconstitucionalidad respecto del art. 47.3. Porque también en este precepto se atribuye al Consejo Social la potestad decisoria sobre «modificación de la plantilla del profesorado por ampliación de las plazas existentes o por minoración o cambio de denominación de las plazas vacantes». Es más, la prescripción contenida en el final del núm. 3 del art. 47 en el sentido de que «estas modificaciones tendrán en cuenta las necesidades de los planes de estudio y de investigación», confirma lo argumentado; estas funciones, lo mismo que las de modificación de plantillas, a que expresamente alude esta norma, por afectar al contenido esencial de la autonomía universitaria reconocido así por el artículo 3.2 d) y f) de la misma Ley, impiden que en las decisiones relativas a ellas quede subordinada la «comunidad universitaria» a la representación social.

b) Contemplado el problema del art. 14.3 desde el ángulo en que lo han debatido las partes y que hemos recogido al iniciar este fundamento, habrá o no invasión estatal de competencias respecto a las que el art. 16 del Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma, según la interpretación que haya de darse al art. 149.1.30.^a de la Constitución, a cuyo tema nos hemos referido en el apartado b) del fundamento jurídico 4.º y en el 5.º de esta Sentencia. Lo declarado allí nos permite afirmar que las directrices que marca el art. 14.3 de la LRU en orden a la composición del Consejo Social no invaden las competencias del art. 16 del EAPV. La proporción que señala el precepto entre miembros de la comunidad universitaria y representantes de los intereses sociales y la remisión que hace el precepto a la Junta de Gobierno en el primer caso y a lo que establezca una ley de la Comunidad Autónoma correspondiente en el segundo, deja a salvo claramente las competencias de las Universidades y de la Comunidad Autónoma.

Pese a ello, se considera en el recurso invasión por parte del Estado la fijación de la proporción y el hecho de que en la representación social hayan de participar miembros de los sindicatos y de las asociaciones empresariales. Mas lo cierto es que estas previsiones, tendentes a homogeneizar el Consejo Social de las Universidades, no permiten reproche de inconstitucionalidad. Prescindiendo ahora de lo relativo a la proporción entre una y otra representación, que ya hemos tratado desde el ángulo de la autonomía universitaria que sería el realmente afectado, tampoco la Comunidad Autónoma ve mermadas las competencias del art. 16 de su Estatuto por las previsiones del apartado b) del art. 14.3 de la LRU Porque este precepto dirigido exclusivamente a que los Consejos Sociales de todas las Universidades públicas tengan un mínimo de homogeneidad, está respaldado por los títulos competenciales 15.^a y 30.^a que el art. 149.1 de la Constitución reserva en exclusiva al Estado y también por la «participación efectiva de todos los sectores afectados» a que se refiere el art. 27.5 de la Constitución. Y como estos preceptos constitucionales quedan expresamente a salvo en el art. 16 del EAPV, no está justificada la impugnación que hace el recurso del art. 14.3 de la LRU.

Digamos por último que la única determinación concreta que efectúa el precepto impugnado al referirse a representantes de sindicatos y asociaciones empresariales como participes necesarios

de los Consejos Sociales, no entraña tampoco una injerencia en las atribuciones de la Comunidad Autónoma que merezca ser tachada de inconstitucional. De una parte, porque, si bien es cierto que los «intereses que le son propios», a que alude el art. 7 de la Constitución, no están referidos de una manera concreta y expresa a la enseñanza, la promoción social a que también alude sí guarda una relación muy acusada con esta materia, aunque puedan tenerla también otras asociaciones representativas de grupos sociales. Y de otra parte, porque el número de esos representantes –de sindicatos y asociaciones empresariales– no está determinado en la LRU, sino que, dentro del número total de representantes sociales que libremente ha de fijar por ley la Comunidad Autónoma, ésta puede reservar los que entienda deben corresponder a esa representación social y así, obviamente, al no establecerse una proporción determinada, queda a salvo la competencia de la Comunidad Autónoma para configurar los Consejos Sociales con la representación mayoritaria que estime más adecuada a la función que a los mismos corresponde.

10. Del Título IV de la Ley se impugnan por razones competenciales los arts. 26, apartados 1 y 2, y 29, apartado 2, impugnación de la que nos ocupamos en este fundamento. De este mismo título son también objeto del recurso los arts. 27.6, 28 y 32 en razón de que, a juicio de la recurrente, no tienen contenido propio de Ley Orgánica y deben, por tanto, ser excluidos de la Disposición final tercera que se impugna también por la misma razón. En el fundamento correspondiente a dicha disposición trataremos de estas impugnaciones.

a) La impugnación del art. 26 está referida a sus apartados 1 y 2, relativos al procedimiento de selección para el ingreso en los Centros Universitarios (apartado 1) y a los módulos objetivos con arreglo a los cuales se regula el acceso a dichos Centros en función de la capacidad de los mismos (apartado 2).

En la interpretación que haya de darse a los «procedimientos de selección para el ingreso en los Centros Universitarios», que con arreglo al apartado 1 de este artículo ha de establecer el Gobierno oído el Consejo de Universidades, están de acuerdo ambas partes. El Gobierno Vasco admite que, en virtud de las competencias del Estado (artículo 149.1.1.^a y 30.^a), éste la tiene para establecer esos procedimientos, pero limitada al contenido básico de los mismos de acuerdo con dichas normas constitucionales. Su desarrollo corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco en razón de la competencia plena que tiene en materia de educación conforme al art. 16 de su Estatuto. Así lo entiende también el Abogado del Estado, dado que –como dice en su escrito– las competencias autonómicas no derivan habitualmente de las leyes básicas, sino directamente de los Estatutos de Autonomía y de la Constitución, y no resulta necesario, por tanto, que aquellas leyes reconozcan las competencias autonómicas que, naturalmente, subsisten. Esto es así y, en consecuencia, «los procedimientos de selección» a que se refiere el precepto, de conformidad con las competencias que ejerce el Estado, 1.^a y 30.^a del art. 149.1 de la Constitución, habrán de establecer exclusivamente las condiciones o normas básicas de selección para el ingreso en los Centros universitarios, correspondiendo su desarrollo a las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de educación, como es el caso de la Comunidad Autónoma recurrente. Estas competencias habrán de ejercerlas las

Comunidades Autónomas, respetando las que corresponden a las Universidades de su territorio en virtud de su autonomía y a que se hace referencia expresa en el art. 3.2 h) de la LRU («admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes») y en el apartado siguiente de este mismo art. 26 en lo concerniente a los módulos en el previstos.

La supuesta inconstitucionalidad imputada en el recurso al apartado 2 del art. 26, se funda en dos motivos, principal y subsidiario. La primera parte del art. 26.2 dispone: «El acceso a los Centros universitarios y a sus diversos ciclos de enseñanza estará condicionado por la capacidad de aquéllos, que será determinada por las distintas Universidades, con arreglo a módulos objetivos establecidos por el Consejo de Universidades», y es la fijación de estos módulos por el Consejo de Universidades lo que impugna el Gobierno Vasco por entender que «con tal atribución competencial al Consejo de Universidades se afecta al contenido esencial de la autonomía universitaria», y, subsidiariamente, que «la competencia controvertida debe corresponder a la Comunidad Autónoma del País Vasco».

Es cierto que la admisión de los estudiantes y la verificación de sus conocimientos forma parte del contenido esencial de la autonomía de las Universidades y así lo reconoce la LRU en el art. 3.2 h), pero también lo es que el acceso a los Centros Universitarios está condicionado por la capacidad de los mismos. Y es este condicionamiento el que tiene en cuenta el precepto para establecer unos módulos uniformes que, fijados por un órgano unitario –el Consejo de Universidades–, eviten desigualdades en los criterios de admisión, que podrían producir disparidad en las posibilidades de acceso a la enseñanza superior. Para compaginar la igualdad de acceso a la enseñanza superior con la distinta capacidad de los Centros universitarios se prevén en la LRU estos módulos objetivos que, en razón de la uniformidad a que responden, habrán de establecerse por un órgano unitario que la Ley, en coherencia con lo dispuesto en su art. 24.4 (no recurrido), atribuye al Consejo de Universidades.

La necesidad de los módulos y su fijación por un órgano unitario está, pues, justificada. Su constitucionalidad requiere, para no incidir en la autonomía universitaria, que se fijen con criterios suficientemente flexibles para que cada Universidad pueda determinar con libertad su propia capacidad de admisión, como señala el mismo precepto y establece el art. 3.2 h) de la LRU. Configurados así los módulos, su fijación con el Consejo de Universidades no puede tacharse de inconstitucional.

Finalmente, en el inciso segundo del mismo art. 26.2, que también se impugna, se establece un criterio relativo a la programación general de la enseñanza universitaria aplicable a todos los poderes públicos, incluidas, por tanto, las Comunidades Autónomas. No procede el reproche de inconstitucionalidad que se hace en el recurso, ni tampoco puede estimarse improcedente el carácter de Ley Orgánica que la Disposición final tercera de la LRU le asigna, por ser desarrollo de lo dispuesto en el art. 27.5 de la Constitución.

b) Del Título IV, por entender que invade competencias propias de la Comunidad Autónoma, el Gobierno Vasco impugna el art. 29.2, que establece la homologación por el Consejo de

Universidades de los planes de estudio a que alude el art. 28.1 de la Ley. No discute la competencia del Estado para regular las condiciones de homologación de títulos (art. 149.1.30.^a de la Constitución), pero estima que el contenido del art. 29.2 es un acto de ejecución, de estricta legalidad, y, como tal, de competencia de la Comunidad.

Para resolver adecuadamente el problema suscitado, hay que relacionar este apartado 2 con el apartado 1 del mismo art. 29 y con lo dispuesto en el art. 28.1. Conectados estos preceptos, resulta que los planes de estudio homologados por el Consejo de Universidades, a que la norma impugnada se refiere en concreto, son los previstos en el número anterior del mismo artículo, esto es, los que, con sujeción al art. 28, elaboran y aprueban las Universidades para la obtención de los títulos a que se refiere el art. 28.1, y en este artículo se determinan los títulos que el Gobierno, a propuesta del Consejo de Universidades, establece con carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como «las directrices generales de los planes de estudio que deban cursarse para su obtención y homologación». El art. 29.2 no hace más que, completando lo dispuesto en las normas precedentes, atribuir al Consejo de Universidades la función de verificar que se ha cumplido lo dispuesto en las mismas.

Esta homologación para garantizar el cumplimiento de las leyes es, ciertamente, un acto de ejecución que en el art. 27.8 de la Constitución se atribuye a los poderes públicos y que, por tanto, podría corresponder al Estado o a las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de educación; pero, como los planes de estudio a que se alude en esta norma están referidos a «títulos que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional», se atribuye al Consejo de Universidades en razón del ámbito nacional en que desarrolla las funciones que asigna a este organismo el art. 23 (no impugnado) de la LRU.

11. Del Título V de la LRU relativo al profesorado, se recurren los artículos concernientes a la contratación de Profesores Asociados y Visitantes (art. 33.3 in fine), contratación de ayudantes (art. 34.1, 3, 4 y 5), nombramiento de Profesores Titulares y Catedráticos de Escuelas Universitarias y de Universidades (apartados 3 de los arts. 35, 36, 37 y 38 y, por conexión con estos preceptos, art. 39.3 en su segundo inciso), y determinados extremos relativos a la resolución de los recursos contra las decisiones de las Comisiones que para los nombramientos establece el art. 35 y siguientes (art. 43.3), a la dedicación del profesorado a tiempo completo o parcial (art. 45.2 y 4) y al régimen retributivo (art. 46.1).

El eje central de la impugnación de estos preceptos se explica en unas previas «consideraciones generales», extensivas también al único artículo recurrido del Título VI que trata de los funcionarios de Administración y Servicios (art. 49.4), que, en los términos generales en que están expuestas y al margen de las consecuencias con que se proyectan sobre preceptos concretos, no sólo no hay inconveniente en admitir sino que pueden servir perfectamente de punto de partida para la resolución de los problemas que plantea la impugnación de los preceptos citados.

Se sostiene en el recurso que la materia relativa al personal docente y no docente regulado en los Títulos V y VI de la LRU, aunque no es ajena a los títulos competenciales de la Comunidad

Autónoma, tiene las dos limitaciones siguientes: La impuesta por la autonomía universitaria, cuya defensa fundamenta la impugnación de algunos artículos; y la que resulta de «las bases del régimen jurídico de los funcionarios», por cuyo sistema funcional opta claramente la Ley según resulta de los arts. 44.1 y 49.3 de la misma. Y, partiendo de estas limitaciones, entiende la representación del Gobierno Vasco que la LRU es excesivamente «reglamentista» y no permite por ello ninguna posibilidad a la Comunidad Autónoma para desarrollar una política de personal, pese a que el EAPV, en sus arts. 10.4 y 16, se la reconoce en materia de funcionarios y de enseñanza.

El planteamiento es correcto, porque, repetimos, prescindiendo ahora de las consecuencias a que llega, es cierto que en materia universitaria el reparto competencial, como ya hemos dicho, presenta una estructura peculiar respecto de otros sectores consistente en que a las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas hay que añadir las derivadas de la autonomía de las Universidades que limitan necesariamente aquéllas. No es preciso insistir, desde este plano de las consideraciones generales, en lo que ha de entenderse por contenido esencial o núcleo sustancial de la autonomía universitaria, porque, si bien es cierto que esas precisiones resultan necesarias dados los términos en que el art. 27.10 de la Norma fundamental la reconoce («en los términos que la ley establezca»), esos términos vienen ya configurados en los preceptos integrantes del Título preliminar de la LRU que no han sido impugnados y que, por tanto, han de admitirse por todos y 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.

Partiendo de esta idea general en lo relativo a la autonomía universitaria y afrontando también, naturalmente, el problema desde las competencias contenidas en los arts. 10.4 y 16 del EAPV en que funda el recurso la impugnación de algunos preceptos, pasamos a examinar en el fundamento jurídico siguiente los artículos del Título V que han sido impugnados.

12. 1) El primero de los preceptos impugnados del Título V es el art. 33 y la impugnación se hace respetando lo fundamental y la mayor parte de su contenido. Se dirige el recurso exclusivamente contra lo dispuesto en la última parte del núm. 3, que dice: «La contratación de estos Profesores (Asociados y Visitantes) podrá realizarse a tiempo completo o parcial. El número total de unos y otros no podrá superar el 20 por 100 de los Catedráticos y Profesores Titulares en cada Universidad, salvo en las Universidades Politécnicas, donde dicho número no podrá superar el 30 por 100».

Estima el Gobierno Vasco que no puede calificarse básico lo que dispone la parte transcrita del art. 33, y pretende demostrarlo por referencia al art. 54.4 de la propia LRU, el cual establece que «deberán ser específicamente autorizados por la Comunidad Autónoma» los costes del personal funcionario docente y no docente. Por ello y porque no afecta al status del profesorado lo relativo a la dedicación temporal, cuyo interés es propio de la Comunidad Autónoma, recaba para sí la competencia para fijar la duración de los contratos, así como la de determinar la proporción de este personal en los Centros universitarios de su territorio.

Lo primero que hay que decir respecto a esta impugnación, es que el precepto que sirve de base a la misma –el art. 54.4 de la LRU–, se refiere al «personal funcionario docente y no docente» y, por tanto, no al personal contratado que es al que expresamente está dedicado el precepto impugnado. La proporción que establece el art. 33.3 de la LRU ha de considerarse básica, porque si el profesorado está constituido, como prescribe el art. 33.1 (no impugnado), por funcionarios docentes de los Cuerpos de Catedráticos y Profesores Titulares de Universidad o de Escuelas Universitarias, para mantener este sistema básico del profesorado ha de limitarse la contratación de otro personal docente que establecida sin limite lo pudiera desvirtuar. Finalmente, tampoco puede acogerse la impugnación de dicho precepto en cuanto determina que las Universidades puedan contratar este personal temporal a tiempo completo o parcial, porque, fundada la impugnación en que no es básica esa determinación, no por ello ha de excluirse que las Universidades en uso de su autonomía realicen la contratación en la forma que estimen más conveniente a la función docente que ha de desempeñar este personal. El gasto que origine el personal contratado habrá de tenerse en cuenta, naturalmente, en el número y condiciones de su contratación, pero la acomodación del gasto a los ingresos presupuestarios que determina el art. 54 es una facultad de gestión que corresponde a la Universidad dentro de los límites del presupuesto que resulte aprobado con arreglo al citado precepto.

2) El Gobierno Vasco impugna los apartados 1, 3, 4 y 5. del art. 34 de la LRU, que regula la contratación de ayudantes por las Universidades, por supuesta invasión de las competencias de la Comunidad Autónoma en virtud de los arts. 10.4 y 16 de su Estatuto. No obstante, admite el concepto y la orientación de la actividad que aquéllos desempeñan, la forma de contratación prevista en el núm. 2 de este artículo que deja expresamente fuera de su impugnación, así como todo lo concerniente a las condiciones de selección que reconoce como propio de la autonomía universitaria. Se reduce, pues, la impugnación a que en el núm. 1 se limita el marco de legalidad a la presente Ley y a lo que se establezca en los Estatutos de las Universidades respectivas y también a los plazos máximos de duración de los contratos y limitación de sus prórrogas.

Respecto del primer punto –no figurar en el núm. 1 más marco de legalidad que esta Ley y los respectivos Estatutos de las Universidades–, ha de repetirse lo dicho en el fundamento jurídico 8.º No hay que confundir la remisión a esta ley con el artículo concreto que se examina. Porque «en esta Ley» está incluido el art. 6 y en él se prevé también, como legalidad aplicable, las normas que dicten las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias. Por tanto, carece de fundamento el reproche de inconstitucionalidad hecho al núm. 1 del art. 34.

Tampoco puede admitirse que los límites impuestos a la duración de estos contratos excedan de las normas básicas «por excesivamente reglamentista». Si esto fuera así, la invasión de competencias que se denuncia no afectaría a la Comunidad Autónoma, sino a la autonomía universitaria. Mas tampoco desde esta perspectiva puede tacharse de inconstitucional el precepto. La actividad de los ayudantes, como se recoge en el número 1 del art. 34, está «orientada a completar su formación científica» y esta finalidad, que es primordial en ellos, está sometida a la temporalidad que impone su propia naturaleza. El hecho de que puedan colaborar en la enseñanza es también parte de aquella formación y, como tal, no desvirtúa la naturaleza

temporal de su permanencia en la Universidad. Por ello y por la estrecha relación que guarda la preparación y formación de los ayudantes con el sistema de profesorado establecido en el art. 33 de la LRU, no pueden estimarse inconstitucionales por invasión de competencias de la Comunidad Autónoma, las previsiones establecidas en los núms. 1, 3, 4 y 5 del art. 34 de la LRU.

3) Se impugna también el núm. 3 de los arts. 35, 36, 37 y 38 de la LRU, que regulan la composición de las Comisiones a las que corresponde resolver los concursos para la provisión de plazas de Profesores titulares y Catedráticos en las Escuelas Universitarias (arts. 35 y 36) y en las Universidades (arts. 37 y 38). Integrarán estas Comisiones, según las normas impugnadas, cinco profesores «del área de conocimiento a la que corresponda la plaza», de los cuales dos (el presidente y un vocal) serán nombrados «por la Universidad correspondiente en la forma que prevean sus Estatutos», y los tres vocales restantes «serán designados mediante sorteo por el Consejo de Universidades y según el procedimiento que reglamentariamente establezca el Gobierno».

La impugnación está referida a los dos extremos siguientes: La determinación del área de conocimiento y la composición de las Comisiones y procedimiento para su formación.

a) Respecto del primer punto, razona el recurso que no está claro que la determinación del «área de conocimiento» a que se refieren estos artículos, corresponda a las respectivas Universidades y, por entender que debe ser función de ellas en virtud de su autonomía, se impugnan estos preceptos. Es cierto que ni en estos artículos ni en ningún otro de la LRU se establece de forma expresa el concepto de áreas de conocimiento ni tampoco a quién corresponde la competencia para su determinación. De ahí que el recurso, partiendo de esta duda, la despeje en el sentido de que debe corresponder a la autonomía universitaria y no a la legislación estatal. En principio, teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 3.2 g), de la propia ley, que comprende como propio de la autonomía universitaria «la creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia», sería correcto el planteamiento del Gobierno Vasco, pero, como el área de conocimientos a que se refieren estos apartados es un presupuesto para la formación de las Comisiones que han de resolver los concursos de acceso a los Cuerpos docentes universitarios y para éstos se ha optado por el sistema funcional (art. 33 de LRU), no puede tacharse de inconstitucional su regulación por el Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18.^a de la Constitución.

Ahora bien, como la designación de los profesores integrantes de las Comisiones que han de resolver los concursos se hace con referencia al «área de conocimiento a la que corresponda la plaza», tiene que darse una homogeneidad real entre el objeto de conocimiento que sirve de base para la configuración de las áreas y las plazas a las que corresponda el concurso. Porque lo que en todo caso ha de respetarse en esta materia, por ser exigencia constitucional, es que el acceso a los Cuerpos docentes se regule en condiciones de igualdad (art. 23.2 de la C.E.) y «de acuerdo con los principios de mérito y capacidad» que establece el art. 103.3 de la Constitución, principios que están expresamente recogidos en el art. 41.1 de la LRU. La efectividad de este precepto requiere, en garantía de los derechos constitucionales que salvaguarda, que las áreas

de conocimiento a efectos de la designación de los miembros de las Comisiones encargados de resolver los concursos sean homogéneos respecto de las plazas objeto del concurso. Esta homogeneidad entre áreas de conocimiento y plazas del concurso ha de darse necesariamente para que la «competencia científica» de los miembros de las Comisiones a que expresamente alude el núm. 2 del art. 41 de la LRU, esté referida a los conocimientos propios que correspondan a las plazas objeto del mismo.

b) Se impugna la composición de las Comisiones y el procedimiento para formarlas por estimar que no tienen carácter básico, dado que no son nacionales los Cuerpos de funcionarios docentes previstos en el art. 33 de la LRU, motivo por el cual la composición de las Comisiones y el procedimiento para formarlas debe corresponder a las Universidades en virtud de su autonomía y, subsidiariamente, a la Comunidad Autónoma en razón de las competencias que le corresponden con arreglo a los artículos 10.4 y 16 de su Estatuto. No puede admitirse, sin embargo, esta posición subsidiaria, porque los profesores de los Cuerpos a que se refiere el art. 33 de la LRU, no son «funcionarios del País Vasco o de su Administración Local», únicos funcionarios a que se refiere el art. 10.4 del EAPV.

Tampoco puede estimarse el argumento principal que atribuye esta competencia a cada Universidad en virtud de su autonomía, ya que, una vez establecido el sistema funcional de los Cuerpos docentes universitarios en el art. 33 de la LRU, expresamente admitido por la recurrente, es inherente a ese sistema la existencia de un régimen uniforme de acceso y selección del profesorado en todas las Universidades. Porque, si bien inicialmente son funcionarios de la Universidad para la que son nombrados, ello no impide su traslado a otras Universidades mediante los concursos de méritos regulados por la ley, y esta condición de funcionarios interuniversitarios, o «comunicables» entre las diferentes Universidades, justifica la aplicación al caso de las competencias exclusivas del Estado que se determinan en el art. 149.1.1.^a y, especialmente, en el 149.1.18.^a de la Constitución.

Es preciso insistir que en esta materia de nombramientos o acceso a los Cuerpos docentes, la exigencia que establece el art. 41 de la LRU en sus dos apartados, por ser reflejo de lo que prescribe la Constitución en sus arts. 23.2 y 103.3, habrá de ser la base de los concursos por ella regulados y de los procedimientos a seguir para los nombramientos.

4) Del art. 37 se impugna también el núm. 4, que impide «concurrir a plazas de profesor titular de Universidad a quienes hubieran estado contratados durante más de dos años como ayudantes en la Universidad a que corresponda dicha plaza», con la excepción que en la propia norma se establece respecto de quienes «durante un año o más hubieran realizado tareas de investigación o hubieran sido ayudantes en otra u otras Universidades españolas o extranjeras». Esta excepción se considera en el recurso contraria a los principios de igualdad y de libertad de residencia y trabajo (arts. 14, 19 y 35.1 de la Constitución).

Sin embargo, no puede darse violación del principio de igualdad entre quienes se hallan en situaciones diferentes: la de quienes permanecen en la misma Universidad a que corresponde la

plaza y la de quienes han enseñado o investigado fuera de ella. Existe, por tanto, una justificación razonable de la excepción, tanto porque aminora la permanencia en la Universidad a que corresponde la plaza, disminuyéndose así el riesgo de un posible trato preferente, como porque fomenta la posibilidad de una preparación más completa a través del conocimiento de distintos ambientes académicos, en su doble vertiente de la investigación y la docencia. La excepción no obedece, pues, a una discriminación infundada, sino a una previsión razonable en la formación del profesorado.

No puede apreciarse violación alguna de los arts. 19 y 35.1 de la Constitución, porque es inherente a la profesión que libremente se escoge el cumplimiento de los deberes o requisitos que dicha profesión impone.

5) El art. 39 se impugna en su integridad. Los núms. 1, 2, 4 y 5, por invasión de competencias propias de la Comunidad Autónoma, que le corresponden con arreglo al art. 16 del EAPV y de conformidad con la interpretación que ha de darse, en su criterio, al art. 149.1.30.^a de la Constitución a que nos hemos referido en los fundamentos jurídicos 2.º al 5.º de esta Sentencia. En cuanto al núm. 3, se impugna principalmente en razón de la autonomía universitaria y, subsidiariamente, por invasión de competencias propias de la Comunidad Autónoma.

a) A la facultad decisoria del Consejo Social que establece el núm. 1 de este artículo, y por conexión con él al núm. 3 del art. 47, nos hemos referido en el apartado a) del fundamento jurídico 9.º al relacionar la composición del Consejo con la función específica que se le atribuye en este número del art. 39. La cuestión quedó resuelta desde el ángulo de la autonomía universitaria, estimándose que, por incidir en funciones específicas de dicha autonomía, relativas a la enseñanza y a la organización académica, la comunidad universitaria no podía quedar subordinada en esta materia a la representación social; de ahí que, en razón de la composición del Consejo Social establecida en el art. 14.3, se declarase la inconstitucionalidad de los arts. 39.1 y 47.3 de la LRU. El problema no puede, por tanto, enfocarse ahora desde la perspectiva de las competencias propias de la Comunidad Autónoma. La naturaleza estrictamente académica de la selección y formación de plantillas del profesorado universitario no puede tener otras injerencias que las derivadas de la coordinación entre todas las Universidades y las del sistema funcional sobre el que se asienta la enseñanza universitaria conforme al art. 33 de la LRU.

b) Esta misma línea argumental ha de seguirse para resolver la impugnación que, por invasión de competencias propias de la Comunidad Autónoma, se hace de lo establecido en los núms. 2, 4 y 5 del art. 39. La propia recurrente señala en su demanda, al hacer unas consideraciones generales sobre los preceptos impugnados del Título V, que las competencias de la Comunidad Autónoma encuentran dos limitaciones: de una parte, las derivadas de la autonomía universitaria, y de otra, las bases del régimen jurídico de los funcionarios. Pues bien, las materias reguladas en estos números del art. 39 –convocatorias de concursos para la provisión de plazas vacantes (núm. 2), títulos o categorías de profesores que pueden concursar a las mismas (núm. 4) y los límites temporales de las interinidades (núm. 5)–, por afectar a la autonomía de las Universidades se atribuyen a éstas en dichas normas, que no pueden por ello

tacharse de inconstitucionales. Las líneas generales de regulación que se establecen en ellas, responden a la necesidad de homogeneizar y coordinar la materia en cuestión entre todas las Universidades por ser de cada una de ellas la autonomía reconocida a las mismas y no a su conjunto, conforme ya hemos dicho y resulta de lo dispuesto en el art. 27.10 de la Constitución y en el art. 3.1 de la LRU. La coordinación que señala este último precepto no puede, pues, por su propia naturaleza, llevarse a cabo a través de una normativa de cada una de las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de enseñanza, como se pretende en el recurso.

c) El núm. 3 del art. 39 se impugna con carácter principal por estimar la recurrente que es materia propia de la autonomía universitaria y, subsidiariamente, por entender que invade competencias de la Comunidad Autónoma.

En este número del art. 39 hay que distinguir dos partes: de un lado, la que hace referencia a los concursos de méritos, profesores que pueden concursar a las plazas a que la norma se refiere y contenido de los concursos de méritos, así como al historial académico e investigador que presenten los candidatos; de otro, lo concerniente a las Comisiones que han de resolver estos concursos. La primera, es decir, todo lo regulado en el precepto a excepción de las Comisiones, no es inconstitucional por corresponder a la autonomía universitaria y regularse así en este número del art. 39, según hemos razonado en los apartados anteriores de este fundamento.

No ocurre lo mismo con las Comisiones a que remite este artículo para resolver los concursos «entre profesores del Cuerpo a que corresponda la vacante», es decir, entre quienes perteneciendo ya a uno de los Cuerpos previstos en el art. 33, pretendan su traslado a otra Universidad. La norma dice que «en tales supuestos, las Comisiones se constituirán de igual forma a la dispuesta para la provisión de las plazas correspondientes en los artículos anteriores». A estas Comisiones compuestas en la forma establecida por el núm. 3 de los arts. 35, 36, 37 y 38, nos hemos referido en el núm. 3 de este fundamento para sostener su constitucionalidad basándonos en el sistema funcional y en que se trata del ingreso o acceso a los Cuerpos de funcionarios–profesores previstos en el art. 33 de la LRU. Mas no es lo mismo el ingreso en uno de estos Cuerpos de funcionarios docentes universitarios que el traslado dentro de la misma categoría (Catedrático o Profesor titular) a una plaza de otra Universidad. Las razones por las cuales en nuestro sistema una Universidad no puede nombrar por sí funcionarios docentes que, precisamente por lo dispuesto en este artículo, tienen carácter interuniversitario, no se dan cuando se trata de cubrir una vacante en una Universidad entre quienes ya son funcionarios docentes del mismo Cuerpo a que corresponda la plaza. La autonomía universitaria supone, en principio, libertad para la selección de su personal docente e investigador [art. 3.2 a) de la LRU] y, por tanto, libertad para determinar el sistema general de designación de las Comisiones que han de juzgar la provisión de las plazas. La limitación de esta libertad, en lo relativo al problema que aquí se trata, no puede establecerse como regla general, sino exclusivamente cuando la impongan exigencias inexcusables del sistema funcional. No se opone a la regulación por cada Universidad de la provisión de vacantes de Catedráticos o Profesores titulares entre quienes tengan ya esta condición, el respeto al derecho fundamental establecido en el art. 23.2 de la Constitución o, si se prefiere, en formulación más genérica, el

derecho a la igualdad consagrado en el art. 14, porque esta exigencia no requiere necesariamente, a diferencia de lo que ocurre cuando se trata del ingreso en los citados Cuerpos, una regulación unitaria que en razón de su carácter interuniversitario impone el acceso a los mismos. El respeto a aquellos derechos está garantizado para toda clase de concursos por lo dispuesto en el art. 41.1 de la LRU al que, cualquiera que sea el sistema que adopten, han de atenerse las Universidades para la resolución de los mismos, con las garantías jurisdiccionales que de dicho precepto puedan derivarse. No se compagina, pues, con la autonomía de las Universidades –de cada Universidad– la composición de las Comisiones previstas en el núm. 3 del art. 39, porque contradice lo dispuesto en el art. 3.2 e) de la LRU en el que se reconoce la selección del personal docente e investigador como una de las funciones que comprende la autonomía de las Universidades.

Ha de declararse, por tanto, no conforme a la Constitución el núm. 3 del art. 39 en el párrafo que dice: «en tales supuestos, las Comisiones se constituirán de igual forma a la dispuesta para la provisión de plazas correspondientes en los artículos anteriores», y no es contrario a la Constitución todo lo demás dispuesto en este número del art. 39. Esta apreciación de inconstitucionalidad no supone anulación o invalidación de las situaciones creadas al amparo del precepto, ya que su inconstitucionalidad no resulta de la composición concreta de las Comisiones allí previstas, sino del carácter de imposición forzosa de la misma a las Universidades, excluyendo su capacidad reguladora al respecto.

6) Se impugna el núm. 3 del art. 43 por estimarse contrario a la autonomía universitaria el control que establece sobre la resolución de los recursos regulados en los núms. 1 y 2 de este artículo. La impugnación ha de ser acogida porque, efectivamente, regulado el sistema de recursos de manera adecuada a la autonomía de las Universidades en los dos primeros apartados del mismo artículo, que no han sido impugnados, se rompe este sistema sin justificación alguna en el apartado 3.º a través de una revisión de lo resuelto por la Comisión que, presidida por el Rector, prevé el apartado 2.º con composición estrictamente universitaria. La revisión de esta decisión por el Consejo de Universidades que, como después diremos, es un órgano no estrictamente universitario, supone una subordinación contraria a la autonomía universitaria. La exigencia que el art. 41.1 de la LRU impone a la resolución de todos los concursos y el control jurisdiccional a que dichas resoluciones quedan sometidas, son garantías suficientes que no precisan la revisión administrativa y extrauniversitaria que establece este precepto y que representan una excepción no justificada de lo dispuesto en el art. 22 de la propia LRU. Ha de estimarse, pues, la impugnación del número 3 del art. 43 de la LRU por contrario a la autonomía universitaria.

7) Lo mismo que ya hemos visto en otros preceptos, se recurre el art. 44.2 en un sobre sentido: se considera en Primer lugar que la competencia sobre la propuesta de separación del servicio que en los expedientes disciplinarios se atribuye al Consejo de Universidades, debería corresponder al Rector de la Universidad respectiva en virtud de la autonomía universitaria; y se añade que, de no entenderse así y estimar que no afecta a dicha autonomía, la competencia

debería corresponder a la Comunidad Autónoma en razón del art. 16 de su Estatuto. No puede estimarse, sin embargo, la impugnación por las siguientes razones:

Es cierto que el Consejo de Universidades que regula la Ley en el Título III, sin que ninguno de sus preceptos haya sido recurrido, no puede considerarse por su composición un órgano de representación del conjunto de las Universidades, órgano que, por otra parte, sería innecesario dado que, como hemos dicho, la autonomía universitaria está referida a cada una de ellas. Ahora bien, precisamente por ello, su régimen de autonomía requiere la coordinación entre todas las Universidades expresamente prevista en el art. 3.1 de la LRU, y esta función de coordinación exige, por la propia naturaleza de la finalidad a que responde, que sea un organismo unitario el que la desempeñe; de ahí que no pueda corresponder ni a cada Universidad ni a cada una de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en esta materia.

No se combate en el recurso la composición del Consejo de Universidades ni ninguna de las funciones que con carácter general se le asignan en el Título correspondiente de la LRU. Es preciso, pues, partir de su existencia y de su regulación, para determinar si, en los casos concretos que el recurso plantea, sus funciones vulneran o no la autonomía universitaria.

Pues bien, dentro de las funciones del Consejo de Universidades, lo que concretamente se impugna en el recurso respecto del art. 44.2 es que en los expedientes disciplinarios, cuya resolución se atribuye al Rector, se exceptúa «la separación del servicio que será acordada por el órgano competente según la legislación de funcionarios a propuesta del Consejo de Universidades». El recurso impugna exclusivamente el órgano encargado de formular la propuesta, no que la decisión corresponda «al órgano competente según la legislación de funcionarios». La propuesta, según el recurso, debía quedar encomendada al Rector en virtud de la autonomía universitaria o, en su defecto, a la Comunidad Autónoma, conforme a los arts. 10.4, y 16 de su Estatuto, por tratarse de una facultad de ejecución.

En ninguno de los dos sentidos indicados puede estimarse el recurso. El sistema funcional del profesorado impone ciertas limitaciones –como ya se ha dicho– tanto de la autonomía universitaria como de la Comunidad Autónoma. Si el Estado se reserva la facultad de imponer la máxima sanción (lo que, repetimos, no ha sido impugnado), también podrá regular, en garantía de la estabilidad de los nombramientos, las condiciones o requisitos previos a la decisión que haya de adoptarse sobre la separación del servicio. La opción de que sea el Consejo de Universidades y no el Rector quien haga la propuesta es también garantía de uniformidad en esta importante materia que no resulta incompatible ni con la autonomía universitaria ni, menos aún, con las competencias de ejecución de la Comunidad Autónoma.

Lo mismo hay que decir respecto del art. 49.4 que también se impugna y que, referido a los funcionarios de Administración y Servicios (Título VI de la LRU), se razona por la recurrente en los mismos términos que los correspondientes al profesorado universitario.

8) Del art. 45 se impugnan los apartados 2 y 4.

a) La dedicación a tiempo completo del profesorado universitario, exigida en el núm. 2 del art. 45 para el desempeño de cargos unipersonales de gobierno, se impugna por entender el Gobierno Vasco que lesiona el principio de igualdad del art. 14 de la Constitución. Mas no es así, porque no se trata, como parece entender el recurso, de un requisito de elegibilidad, sino que, como dice expresamente el precepto, lo es «para el desempeño de órganos unipersonales de gobierno». No hay, pues, distinción o exclusión previa alguna de los profesores universitarios para ser elegibles para estos puestos; hay una exigencia para el desempeño del cargo que habrá de ser asumida por quien lo obtenga. Se trata, por tanto, de una determinación legal que, como la no simultaneidad en el desempeño de estos cargos, y cualquiera que sea su causa o su utilidad, no entraña en modo alguno la infracción del art. 14 de la Constitución que se denuncia en el recurso.

b) La elaboración por los Departamentos de una Memoria anual de su labor docente e investigadora, prevista en el núm. 4 de este artículo, no supone más que la necesaria publicidad que por su propia naturaleza ha de darse a esa labor. Su publicación «por la Universidad en la forma que establezcan sus Estatutos» es inherente a su autonomía, pero no excluye ni es incompatible con las determinaciones que sobre esta u otras publicaciones puedan establecer las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de enseñanza. No se da, pues, en esta previsión legal, la invasión de competencias propias que denuncia el Gobierno Vasco.

9) Se impugna finalmente del Título V el art. 46.1, el cual dispone que «el Gobierno establecerá el régimen retributivo del profesorado universitario, que tendrá carácter uniforme en todas las Universidades». Elegido por la LRU, en su art. 33, el régimen funcional del profesorado, la uniformidad retributiva que respecto de ese personal se determina en este artículo no es más que una consecuencia del sistema por el que ha optado la ley y que expresamente admite la recurrente. A las peculiaridades del profesorado universitario como funcionarios docentes interuniversitarios o «comunicables» entre las diferentes Universidades nos hemos referido anteriormente [fundamento 12.3 b)] y es precisamente la peculiaridad de estos Cuerpos la que justifica la uniformidad de su régimen retributivo que establece este precepto.

No puede estimarse, por tanto, la doble impugnación que de este artículo se hace en el recurso. No se da la invasión de competencias autonómicas que se denuncia, porque la uniformidad que se establece requiere por su propia naturaleza una regulación unitaria. Y no se infringe el principio de igualdad del art. 14 de la Constitución, que también se invoca, alegando que no se hace la misma determinación para el personal de Administración y Servicios, porque no se da en este personal el carácter interuniversitario que concurre en los Cuerpos docentes del art. 33 de la LRU a que se refiere la norma. No tendría sentido extender la previsión de uniformidad a que responde este precepto a funcionarios en que no concurre la peculiaridad que lo justifica.

13. De las Disposiciones adicionales, impugna el Gobierno Vasco, por invasión de competencias de la Comunidad Autónoma, la sexta y, por corresponder a la autonomía universitaria, la octava:

a) El apartado primero de la Disposición adicional sexta establece que las bases generales del régimen de conciertos entre las Universidades y las Instituciones sanitarias en las que deba

impartirse enseñanza universitaria corresponde fijarlas al Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Educación y Ciencia y de Sanidad y Consumo, previo informe del Consejo de Universidades. Y en el apartado segundo se prevé la participación de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en los conciertos singulares que se suscriban entre las Universidades y las Instituciones sanitarias. Distingue claramente el precepto las «bases generales» de los «conciertos singulares», y mientras la fijación de aquéllas corresponde al Gobierno, la regulación de los «conciertos singulares», sin más limitación que su conformidad con las bases generales, queda atribuida a las Universidades con participación de la Comunidad Autónoma.

Como señala la norma, el régimen de conciertos tiende a «garantizar la docencia práctica de la medicina y enfermería y otras enseñanzas que así lo exigieran». Se trata, por tanto, de prestar la debida atención a la formación práctica del alumnado en las profesiones que lo requieran y, concretamente, se contempla en la norma las de medicina y de enfermería por la más acusada importancia que revisten en estas actividades los conocimientos prácticos impartidos en las Instituciones sanitarias a que el precepto se refiere. La determinación de las «bases generales del régimen de conciertos», por su carácter general y por afectar directamente a las enseñanzas necesarias para la obtención de los títulos, es una competencia estatal que hay que encuadrar en la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales» a que se refiere el art. 149.1.30.^a de la Constitución. No puede, por tanto, atribuirse a la competencia autonómica en los términos exclusivos que se pretende en el recurso.

No obstante, en el apartado segundo de esta misma norma se dispone que «en dichas bases generales se preverá la participación de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en los conciertos singulares que, conforme a aquéllas, se suscriban entre Universidades e Instituciones sanitarias». Se atiende, pues, el precepto a la triple competencia a la que, en determinadas materias, está sometida la enseñanza universitaria. Las bases generales, mientras no desborden el carácter de generalidad o de líneas directrices a que su denominación responde, no invaden las competencias que en los «conciertos singulares» han de ejercer las Universidades en virtud de su autonomía con la participación que corresponda a las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de enseñanza.

Por la finalidad docente a que, en su vertiente práctica, obedecen estas determinaciones o previsiones legales habrán de respetarse tanto en las bases generales cuanto en los conciertos singulares las normas que sobre el profesorado universitario contiene la propia LRU en su Título V.

b) La Disposición adicional octava se recurre por el Gobierno Vasco por estimar éste que lo regulado en ella es propio de la autonomía universitaria. En esta disposición se autoriza a las Universidades para contratar con carácter permanente Profesores .Asociados de nacionalidad extranjera, «previo informe favorable del Consejo de Universidades». Es este informe previo, no

previsto en el art. 33.3 para la contratación de Profesores Asociados allí regulada, lo que se estima una injerencia no justificada en la autonomía universitaria.

La impugnación ha de ser estimada. El art. 33.3 a que se hace referencia en esta Disposición adicional permite la contratación temporal de Profesores Asociados y Visitantes por las Universidades en términos que respetan la autonomía de éstas. En la Disposición adicional octava se permite también a las Universidades la contratación de Profesores Asociados de nacionalidad extranjera, pero en este caso la contratación podrá hacerse con carácter permanente a diferencia del carácter temporal dispuesto en el art. 33.3. Esta única diferencia entre contratación temporal o permanente de los Profesores Asociados contratados no justifica la injerencia, aún más, vinculante, del Consejo de Universidades en su contratación. La valoración de los méritos y circunstancias que concurren para la contratación de un profesor es inherente a la autonomía universitaria y así se reconoce expresamente en el art. 3.2 e) de la LRU y se regula para los Profesores Asociados y Visitantes en el art. 33.3. Así debe regularse también, por respeto a la autonomía universitaria y por coherencia con la propia Ley, la contratación con carácter permanente de los Profesores Asociados de nacionalidad extranjera, para quienes rigen, naturalmente, las demás determinaciones previstas en el art. 33.3 al que hace referencia esta Disposición adicional.

Es, pues, inconstitucional por no respetar la autonomía de las Universidades, la frase «previo informe favorable del Consejo de Universidades» con que termina la Disposición adicional octava de la LRU.

14. Por invadir competencias propias de la Comunidad Autónoma se impugna la Disposición transitoria tercera, y por lesionar el principio de igualdad en un punto concreto e interferir en la autonomía universitaria en lo demás, se impugna la Disposición transitoria novena.

a) La Disposición transitoria tercera establece: «Hasta la entrada en vigor de los Estatutos de una Universidad, el Ministerio de Educación y Ciencia mantendrá respecto a la misma las competencias que atribuye a las Universidades la presente Ley. Dichas competencias serán ejercidas –añade–, en cada caso, de acuerdo con aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido las competencias que le reconocen sus Estatutos en materia de enseñanza superior».

El Gobierno Vasco entiende que esta Disposición invade, aunque sea transitoriamente, su competencia exclusiva que se convierte así en competencia compartida, vulnerando con ello el art. 16 del EAPV e incluso el art. 149.1.30.^a de la Constitución. Por su parte, el Abogado del Estado alega que se trata, simplemente, de mantener la situación vigente a la entrada en vigor de la Ley para permitir en la fase transitoria el desarrollo y la necesaria adaptación a la misma, sin que se desconozcan las competencias autonómicas a que expresamente hace referencia la Disposición en cuestión.

En la impugnación se da un excesivo alcance a la Disposición transitoria tercera, la cual se limita a resolver una situación provisional que afecta exclusivamente a la competencia de las Universidades «hasta la entrada en vigor de sus Estatutos», mediante una previsión necesaria

durante el período de adaptación a la nueva regulación que establece la LRU y con expreso respeto a las competencias autonómicas. No se da, pues, la invasión de competencias denunciada en el recurso.

b) En dos apartados distintos del recurso se impugna la Disposición transitoria novena: Primeramente en el apartado 15.11 se impugna que en esta Disposición se omita toda referencia a los Profesores encargados de curso, los cuales resultan, en consecuencia, discriminados por exclusión; y, posteriormente, en el apartado 21 del mismo escrito, la impugnación tiene como base la autonomía universitaria, ya que, según el recurso, no se respeta dicha autonomía en esta Disposición, que se aparta así del criterio mantenido en el Título V de la propia Ley.

En el primer aspecto de la cuestión, es decir, la discriminación que resulta de lo previsto en los núms. 2, 3 y 4 de esta Disposición transitoria en los que no se alude a los Profesores encargados de curso, «no se recurre –dice el propio escrito– la Disposición en lo que se regula, salvo lo que más adelante señalaremos, sino en lo que no se regula, y ello –añade– no porque se solicite de forma improcedente que el Tribunal invada el campo del legislador, sino porque existe una evidente discriminación».

La objeción que se apunta en el recurso respecto de la función del Tribunal Constitucional, declarar la inconstitucionalidad de una norma por lo que en ella «no se regula», supondría efectivamente invadir competencias legislativas. Completar lo regulado por la Ley, y ésta es la conclusión a que se llegaría de estimarse la impugnación, no es función que puede asumir este Tribunal por corresponder al legislador.

Es cierto que en la Disposición transitoria novena no se alude a los Profesores encargados de curso entre quienes pueden acceder a las pruebas de idoneidad que se regulan en dicha Disposición. Mas esta omisión no entraña la discriminación que por vulneración del art. 14 de la Constitución se denuncia en el recurso, porque la situación jurídica de aquellos Profesores, tanto desde el punto de vista académico como administrativo, no era la misma que la de los contratados, adjuntos, agregados o Catedráticos a que la norma se refiere. Y estas diferencias, establecidas en razón de la distinta finalidad y función de los Profesores encargados de curso y los incluidos en la Disposición transitoria, justifican la exclusión de aquéllos de las pruebas de idoneidad que constituyen un medio de proseguir el curso de una dedicación a la docencia universitaria que, por regla general, no se da en los Profesores encargados de curso.

Resulta, por tanto, aplicable al caso la reiterada doctrina de este Tribunal en el sentido de que el principio de igualdad consagrado por el art. 14 de la Constitución –de igualdad en la ley en el supuesto que estamos examinando–, no impide al legislador valorar situaciones diferentes para regularlas de distinta manera, siempre que entre aquellas diferencias y esta distinción se dé una relación razonable que explique o justifique el trato desigual. Y así ocurre en el presente caso, en el que las pruebas de idoneidad que regula la Disposición transitoria novena tienden a que puedan acceder a las mismas aquellos que, reuniendo los requisitos que en ella se establecen, han iniciado y seguido una actividad docente encaminada hacia el profesorado universitario,

actividad que la LRU ha estimado no debía interrumpirse por su entrada en vigor, para lo que habilita temporalmente las medidas conducentes a dicha finalidad. Circunstancias que, como hemos dicho, no se dan por regla general en los Profesores encargados de curso, ni por los requisitos exigidos para desempeñar estos puestos, ni por el carácter de colaboración a la docencia con que desarrollaban su actividad y no de dedicación profesional a la enseñanza universitaria. Y, en todo caso, las garantías que establece el art. 41 de la LRU para la resolución de los concursos de acceso al profesorado y aquellos preceptos constitucionales con los que concuerda (arts. 23.2 y 103.3), han de aplicarse también a las pruebas de idoneidad reguladas transitoriamente por la Disposición novena, y dichas garantías, revisables ante el orden jurisdiccional competente, podrían corregir los casos concretos en que se produjera la discriminación contraria al art. 14 de la Constitución que denuncia el recurso y que en los términos generales en que se plantea no se produce en la Disposición transitoria novena de la LRU.

c) En un segundo aspecto, como hemos dicho, se impugna en el núm. 21 del recurso la Disposición transitoria novena. No se trata ahora de que en sus apartados 2, 3 y 4 se vulnere el principio de igualdad, sino de que toda la Disposición, en su conjunto, se considera inconstitucional por invadir competencias propias de la autonomía universitaria como son las de «selección, formación y promoción del personal docente» a que, como tales, se refiere el art. 3.2 e) de la LRU y que no se respetan en esta Disposición a diferencia del Título V de la Ley que en lo sustancial se atiene a dicha autonomía.

A ello opone el Abogado del Estado que estas limitaciones a la autonomía universitaria que transitoriamente establece la Ley en esta materia, son mínimas y necesarias para el período de adaptación de las situaciones existentes a la nueva Ley. El ámbito de menor autonomía efectiva en que se desenvuelve esta disposición, es, a su juicio, el cauce necesario para que se desarrolle con mayor amplitud, una vez esté vigente, la LRU.

Es cierto que, como sostiene el Gobierno Vasco y se ha reconocido en otros fundamentos de esta Sentencia, la autonomía universitaria comprende, en principio, el derecho de cada Universidad a seleccionar su profesorado, pero dicha autonomía, por declaración expresa del art. 27 de la Constitución, se reconoce «en los términos que la Ley establezca»; y no puede estimarse contrario a ella el que la Ley que la regula adopte medidas temporales o transitorias que permitan adaptar situaciones complejas y anómalas del profesorado al funcionamiento de la nueva Ley. No puede estimarse por ello que esta Disposición transitoria novena sea inconstitucional por contraria a la autonomía universitaria.

15. Termina el recurso impugnando la Disposición final tercera de la LRU, por carecer de la naturaleza propia de Ley Orgánica la misma Disposición tercera y los artículos 27.6, 28 y 32 que, comprendidos en el Título IV de aquélla, no tienen el carácter orgánico que se declara respecto de dicho Título.

El rango de Ley Orgánica o la atribución del mismo a determinados preceptos de una ley, como se hace en la Disposición final tercera, no debe llevarse más allá de los casos especialmente

determinados en el art. 81.1 de la Constitución, porque, según reiterada doctrina de este Tribunal contenida, entre otras Sentencias, en la 5/1981, de 13 de febrero, y 76/1983, de 5 de agosto, constituyen una excepción al régimen general de las mayorías parlamentarias, base del sistema democrático, que sólo puede admitirse en los casos expresamente previstos por el citado precepto constitucional.

Por aplicación de esta doctrina, no tiene carácter orgánico el art. 27.6, que reconoce el derecho de los estudiantes a la Seguridad Social, porque ni se trata de un derecho fundamental ni su conexión con la enseñanza permite su encuadramiento en el art. 81 de la Constitución, interpretado en el sentido estricto que requiere la aplicación de este precepto constitucional. Tampoco es correcta esa calificación del artículo 32, sobre convalidación de estudios cursados en Centros académicos para su continuación en las Universidades (núm. 1), y homologación de títulos extranjeros a que se refiere el núm. 2 de esta Disposición, porque no son derechos fundamentales cuyo desarrollo haya de hacerse, por tanto, mediante Ley Orgánica ni en ningún precepto constitucional está prevista esa exigencia. Queda también fuera de lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución, el contenido del art. 32.

En cambio, ha de calificarse de orgánico el contenido del art. 28, porque, frente a lo sostenido en el recurso, se hace referencia en él a títulos «que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional» y a las directrices generales «de los planes de estudio que deban cursarse para su obtención y homologación», materia toda ella comprendida en el art. 149.1.30.^a de la Constitución y que, por afectar directamente al resultado final de los estudios universitarios, ha de estimarse comprendida entre las normas básicas para el desarrollo del art. 27.10 de la misma.

En la Disposición final tercera de la LRU, se delimitan los preceptos de la misma que por su contenido tienen naturaleza orgánica por ser desarrollo del derecho a la autonomía de las Universidades reconocido en el art. 27.10 de la Constitución, de aquellos otros que, aun relacionados con las actividades de los Centros universitarios, son ajenos a dicha autonomía. La disposición ha de tener el carácter orgánico que en ella se declara, porque referida la declaración precisamente a la naturaleza orgánica de determinados preceptos, y siendo el contenido de éstos lo que la justifica, es ese contenido el que confiere naturaleza de Ley Orgánica a la disposición que hace tal declaración. Por tanto, la Disposición final tercera de la LRU, al cumplir la finalidad de determinar qué parte de la misma desarrolla el derecho fundamental de la autonomía universitaria, asume por ello la misma naturaleza de los preceptos que define y acota como de naturaleza orgánica.

Fallo

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria y, en consecuencia:

1°. Desestimar la excepción alegada por el Letrado del Estado de falta de legitimación del Gobierno Vasco para recurrir determinados preceptos de la Ley impugnada.

2°. Declarar que no es contrario a la Constitución el art. 8, apartado 4, de la Ley de Reforma Universitaria, interpretado conforme al fundamento jurídico 7º., apartado a): que tampoco lo es el art. 26, apartados 1 y 2, interpretados conforme al fundamento jurídico 10, apartado a), y que, asimismo, no son contrarios a la Constitución, en lo relativo a las áreas de conocimiento en ellos mencionadas, los apartados 3 de los arts. 35, 36, 37 y 38 de la citada Ley, interpretados conforme al fundamento jurídico 12, apartado 3 a).

3°. Declarar inconstitucional con el alcance que se determina en el fundamento jurídico 12, apartado 5 c), el art. 39, apartado 3, de la LRU, en el párrafo que dice: «En tales supuestos, las Comisiones se constituirán de igual forma a la dispuesta para la provisión de plazas correspondientes en los artículos anteriores».

4°. Declarar inconstitucionales y, por tanto, nulos los arts. 39, apartado 1; 43, apartado 3; 47, apartado 3, y Disposición adicional octava en su parte final que dice: «previo informe favorable del Consejo de Universidades», todos de la Ley 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

5°. Declarar que no tienen carácter de Ley Orgánica los arts. 27, apartado 6, y 32 de la citada Ley.

6°. Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintisiete de febrero de mil novecientos ochenta y siete.

Votos particulares

1. Voto particular que formula el Magistrado don Luis Díez-Picazo y Ponce de León en la Sentencia que decide el recurso de inconstitucionalidad núm. 794/83

No he compartido la decisión de la mayoría del Pleno en las declaraciones de inconstitucionalidad contenidas en los apartados 3.º y 4.º del fallo de esta Sentencia y tampoco los fundamentos sobre los cuales tal decisión se apoya.

No comparto la idea de que existe un derecho fundamental a la autonomía universitaria, en los términos en que esta Sentencia lo establece, y estoy más cerca de la tesis de lo que en la Sentencia se llama una «garantía institucional», aunque debo dejar en claro que, a mi juicio, los

derechos fundamentales suponen siempre «garantías institucionales», si bien, como es lógico, no las agotan. Me resulta difícil concebir como derecho fundamental una regla de organización de corporaciones que en una gran parte son personas jurídicas de Derecho público, cuya creación se lleva a cabo por Ley (cfr. art. 5 LRU), cuando, además, el profesorado, o una parte sustancial de él, se configura como funcionario. Creo que no es decisivo como criterio para llegar a una conclusión en este punto el de la «ubicación de la norma», como la propia Sentencia reconoce. El art. 27 de la Constitución contiene el bloque de directrices constitucionales en materia educativa, ausente, en cambio, del conjunto de los principios rectores de la política social-económica. No es discutible, por ejemplo, que el art. 27.8 no contiene ningún derecho fundamental y que tampoco es un derecho fundamental la norma contenida en el art. 27.9, por citar sólo los pasajes más próximos. Asimismo, cabe afirmar que dentro del capítulo de los derechos fundamentales y las libertades públicas pueden encontrarse reglas que no encajan en la idea de derecho fundamental y otras donde la remisión a la ley posee unos contornos distintos del deber de respeto del contenido esencial del art. 53.1. Por vía de ejemplo y sin agotar la entresaca podría citar el art. 16.3, el 20.3 o el 24.2, en su párrafo final.

Tampoco me parece decisivo criterio en favor de la tesis del derecho fundamental la opinión que algunos de los intervinientes en el proceso constituyente pudieran tener, pues no refleja, de modo indiscutido, una sola supuesta voluntad del constituyente. Ha de tenerse en cuenta, además, a mi juicio, que las reglas de interpretación de la Constitución, como todas las reglas de interpretación en general, deben objetivarse lo más posible e independizarse de la voluntad de los partícipes en el mencionado proceso de elaboración del Texto constitucional. Lo anterior quiere decir, a mi entender, que el art. 27.10 contiene una garantía institucional que es una regla organizativa o una directriz del funcionamiento de las Universidades y que, por consiguiente, la libertad de configuración del legislador es en este punto mayor que la que puede tener cuando regula el ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, como por lo demás pone de relieve la letra del precepto al decir que se reconoce la autonomía de las Universidades «en los términos que la Ley establezca».

Tampoco creo que la regla de la autonomía de las Universidades se encuentre, como regla instrumental, al servicio de otras libertades públicas, como la llamada libertad académica o libertad de cátedra. Esta última está en nuestra Constitución, establecida en el art. 20, dentro del cuadro de las libertades de expresión, difusión de pensamientos e ideas y de producción y creación literaria artística, científica y técnica. La libertad de cátedra podría quedar perfectamente protegida en un sistema que no reconociera autonomía a las Universidades, cuando como es normal en un Estado democrático, las posibles interferencias de las Administraciones Públicas pueden sin dificultad suprimirse o, en su caso, residenciarse ante los órganos jurisdiccionales. Pienso, además, que el hecho de que las Universidades estén gobernadas autónomamente no otorga, por ese solo hecho, a cada uno de sus miembros, *uti singulus*, una mayor libertad de cátedra.

Mas dejando aparte este tema, lo que me parece absolutamente claro es que si la autonomía de las Universidades se quiere pensar como derecho fundamental, tendrá que predicarse de la

Universidad en su conjunto, considerada como persona jurídica, sin que pueda situarse dentro de ella, en un ámbito más reducido, como es el de la «comunidad universitaria» de la que en ocasiones habla la ley enjuiciada. No creo, pues, que se pueda mudar el sujeto y trasladar la titularidad del derecho de la Universidad a la comunidad universitaria.

Esta conclusión proyecta alguna luz respecto de lo que la ley llama Consejo Social como órgano de participación de la sociedad en la Universidad y de las funciones que se le atribuyen. En un sistema de autonomía universitaria puede rechazarse como inconstitucional la norma que establezca un órgano cuya sola existencia sea contraria a la autonomía, por suponer intromisión o injerencia de poderes extraños. Sin embargo, reconocida la legitimidad del órgano, como la Sentencia hace, no creo que puedan declararse inconstitucionales los preceptos que le atribuyen funciones, por el hecho de que éstas entren en colisión con un hipotético derecho de la «comunidad universitaria». Ello ocurre singularmente con lo dispuesto en el art. 39.1.

Algo parecido ocurre con algunas de las atribuciones que la Ley otorga al Consejo de Universidades, especialmente las previstas en el art. 43.3. Reconocida la legitimidad del Consejo y de sus funciones de coordinación, las facultades arbitrales que se le atribuyen en el caso de discrepancia entre las propuestas de las dos comisiones a que se refiere el art. 43 LRU no me parecen contrarias a ningún sistema de autonomía.

Y lo mismo debo decir, por último, respecto de la regla del art. 39.3, pues arrancando de la idea de que los Profesores universitarios son, por lo menos, en una buena parte, funcionarios públicos, no existe razón especial para que la provisión de plazas vacantes, que se hace mediante concurso de méritos, se lleve a cabo por una Comisión constituida en la forma en que establezca la Ley.

En síntesis, me parece que la Sentencia de la que discrepo, bajo la cobertura de la idea de contenido esencial de la autonomía universitaria, proyecta una concepción de esta autonomía diferente de la que pudo tener el legislador, que no existe razón de peso para que se superponga a la decisión de éste adoptada en ejecución del citado art. 27.10.

No resultará ocioso decir que las consideraciones anteriores las hago porque son las que me suscita el enjuiciamiento de la constitucionalidad de la Ley, pero no porque yo me convierta en un defensor de ella. Por el contrario, un juicio político, si tuviera que hacerlo, sería por lo general desfavorable, pero creo que una cosa es el juicio de oportunidad y otra el juicio de constitucionalidad.

Madrid, a veintisiete de febrero de mil novecientos ochenta y siete.

2. Voto particular que formula el Magistrado don Francisco Rubio Llorente a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 794/83, al que se adhiere el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil

Mi disentimiento respecto de la mayoría de mis colegas en la presente Sentencia se fundamenta en las razones siguientes:

Primera. No comparto en modo alguno la restringida concepción de los derechos fundamentales que se recoge en el fundamento 4.º, apartado a), y que reduce el conjunto de tales derechos al de aquellos que están protegidos por el recurso de amparo. Esta concepción, que se aparta del uso habitual en la doctrina, obligaría a negar la existencia de derechos fundamentales en todos aquellos sistemas jurídico-constitucionales (la mayoría de los existentes en Europa occidental, por ejemplo) en los que no existe esa vía procesal y es, a mi juicio, absolutamente incompatible con nuestra propia Constitución que también sustrae a la libre disponibilidad del legislador (art. 53.1) los derechos comprendidos en la Sección 2.ª del Capítulo Segundo que son también, por eso mismo, derechos fundamentales y entre los cuales se encuentran derechos de libertad tan decisivos como el de contraer matrimonio (art. 32) o el de elegir profesión u oficio (art. 35) o garantías de instituto tan importantes para los individuos y para la estructura de nuestra sociedad como son la de la propiedad privada (art. 33), o la negociación colectiva laboral (art. 37).

Segunda. No creo que una Sentencia judicial sea el lugar adecuado para la elaboración teórica, pero cuando ésta se aborda ha de hacerse con un rigor del que, a mi juicio, carece el largo razonamiento en el que, en el mismo apartado a) del fundamento 4.º, se pretende demostrar que la autonomía universitaria no es una garantía institucional, sino un derecho fundamental. Como es obvio, las instituciones jurídicas no cambian necesariamente de naturaleza en función de cuál sea su protección procesal y una garantía institucional no deja de serlo por el hecho de estar protegida por el recurso de amparo. Hasta donde sé, la doctrina alemana no ha cuestionado nunca que la autonomía municipal sea una garantía institucional, aunque esté protegida por el equivalente germánico de nuestro recurso de amparo.

La idea que subyace a esta errada elaboración teórica es, aparentemente, la de que el núcleo esencial o reducto indisponible para el legislador es más rígido o resistente en los derechos fundamentales que en las garantías institucionales, idea que no es desde luego ni evidente, ni de general aceptación, pues las garantías institucionales, como las de instituto, no son, en la doctrina que establece estas distinciones, sino variedades de los derechos fundamentales como lo son, desde otro punto de vista, los derechos de libertad y los de igualdad o, en la terminología de nuestra Constitución, los derechos fundamentales y las libertades públicas.

De hecho, sin embargo, la definición de la autonomía universitaria como derecho fundamental (que no impide calificarla también de dimensión «institucional» de la libertad académica, cuya dimensión «individual» estaría en la libertad de cátedra, que la mayor parte, al menos, de la doctrina suele considerar también como garantía institucional) es utilizada para convertirla en una especie de proyección inconcreta de un derecho fundamental nuevo, el de «libertad académica», cuyo sujeto no es ya la Universidad, sino otra entidad carente de personalidad jurídica, que es la llamada «comunidad universitaria» y para eludir el análisis de la remisión que el art. 27.10 de la Constitución hace «a los términos que la ley establezca».

Tercera. Sentado lo anterior, el disentimiento expresado se concreta en los puntos siguientes:

A) Resulta inútil, en lo que tiene de obvia, y difícilmente compatible con la remisión que el citado art. 27.10 de la Constitución hace a la ley, en lo que no lo es, la declaración interpretativa que en el punto segundo del dispositivo se hace respecto de los arts. 8.4 y 26.1 y 2. Esos preceptos son, a mi juicio, perfectamente adecuados a la Constitución y no necesitados, por tanto, de una declaración precautoria de este género.

B) No acierto a ver el engarce que tiene la declaración interpretativa que en el mismo punto del fallo se hace respecto del apartado 3 de los arts. 35, 36, 37 y 38 ni con la autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ni con la autonomía de la Universidad, ni con derecho fundamental alguno. Es cierto que el art. 39.2 de nuestra Ley Orgánica nos autoriza a fundar la declaración de inconstitucionalidad en cualquier precepto constitucional, haya sido o no invocado en el proceso, pero aun aceptando que este precepto nos faculte también para hacer declaraciones interpretativas no exigidas por el debate procesal, lo que no es en modo alguno obvio, no percibo cuál es la relación entre los derechos garantizados en los arts. 23.2 y 103.3 con la definición de las «áreas de conocimiento» como condicionante de la «competencia científica» de los integrantes de las Comisiones, ni en qué altera la falta de tal competencia, si se diese, la condición «igual» de todos los candidatos.

C) No considero contrario a la Constitución, ni con el alcance que precisa el punto 3.º del fallo ni con ninguna otra restricción, el art. 39.3. Los derechos que para los funcionarios docentes derivan de los arts. 23.2 y 103.3 de la Constitución han de ser garantizados por el legislador y esta obligación es título suficiente a mi juicio, si tal título fuese necesario, para configurar de este modo la autonomía universitaria, combinando la libre designación por la Universidad con el procedimiento objetivo del sorteo para determinar la composición de las Comisiones.

D) Disiento radicalmente de la declaración de inconstitucionalidad que en el punto 4.º del fallo se hace de los arts. 39.1 y 47.3, declaración que tiene su fundamento en la sustitución de la Universidad por la «Comunidad Universitaria» en la titularidad de la garantía institucional o supuesto derecho fundamental a secas a que ya antes hice referencia.

Es evidente que resulta ontológicamente imposible que la autonomía de una persona jurídica de Derecho público resulte vulnerada por las atribuciones conferidas a uno de sus órganos cuyos actos son, por definición, actos de la persona misma. Pero es que, además, las facultades que en estos preceptos se atribuyen al Consejo social son puramente organizativas, sin que ni de lejos ni de cerca interfieran con la libertad de cátedra ni con ningún otro elemento discernible del evanescente concepto de la libertad académica. El legislador habrá o no acertado al introducir en la composición de un órgano universitario una representación de la sociedad, pero al configurar así una persona de derecho público no ha lesionado, desde luego, la autonomía de esa persona.

F) Tampoco creo contraria a la Constitución la función de arbitraje que, para el caso de discordancia entre dos órganos de una misma Universidad, se concede al Consejo de Universidades en el apartado 3 del art. 43, que también en el punto 4.º del fallo se declara

inconstitucional. Ni en esta función arbitral hay subordinación alguna, como en la Sentencia se dice, ni cabe olvidar que el control jurisdiccional de este género de decisiones tiene unas limitaciones inherentes que aconsejan el recurso, antes de acudir a él, a instancias de arbitraje que puedan resolver realmente sobre el mérito de la decisión.

G) La exigencia de un informe favorable del Consejo de Universidades que impone la Disposición adicional octava para la contratación, con carácter permanente, de Profesores Asociados de nacionalidad extranjera no es, a mi juicio, contraria a la Constitución no sólo porque la autonomía universitaria está consagrada por ésta «en los términos que la ley establezca», ni porque esta autonomía haya sido configurada atribuyendo esencialmente la enseñanza superior a Cuerpos de funcionarios, argumentos por sí mismos más que suficientes, sino porque en este caso se otorga, además, a las personas de nacionalidad extranjera un privilegio (el de la contratación permanente) de que los españoles carecen y es perfectamente concorde a los valores constitucionales que el otorgamiento singular de este privilegio exija también la voluntad concorde de una instancia de ámbito nacional.

H) A diferencia de mis colegas, no encuentro, por el contrario, compatible con la idea de autonomía institucional la facultad de propuesta que para la separación del servicio de los funcionarios se otorga al Consejo de Universidades en los arts. 44.1 y 49.4. La evitación de la arbitrariedad queda, en mi opinión, suficientemente asegurada por las reglas de procedimiento existentes y por la remisión de la decisión a un órgano distinto del que efectúa la propuesta que no hay razón, por ello, para sustraer a un órgano de la propia la Universidad.

La extensión ya excesiva de esta expresión de mi disidencia aconseja no entrar en más aspectos de la misma. No argumentaré por eso mi criterio, ya explicitado en otra ocasión, sobre la inconveniencia de los pronunciamientos a priori sobre el carácter orgánico o no de preceptos determinados.

Sí parece necesario, por el contrario, recordar antes de concluir que mi discordancia frente a la mayoría nace de un entendimiento estricto de mi función como Magistrado de este Tribunal, que ha de juzgar sobre la compatibilidad de la Ley con la Constitución, sin sustituir por el propio el criterio del legislador en cuanto a la bondad u oportunidad de las medidas adoptadas. Este convencimiento de la necesidad de mantener la función jurisdiccional dentro de sus límites propios, que también en otras ocasiones me ha llevado a disentir de la mayoría, es el que me lleva a hacer de la Ley, como Juez, una valoración que en muchos puntos no coincide, naturalmente, con la que me merece como ciudadano.

Madrid, a veintisiete de febrero de mil novecientos ochenta y siete.

3. Voto particular que en el recurso de inconstitucionalidad núm. 794/83, formula el Magistrado don Angel Latorre Segura

Primero. Al amparo de lo dispuesto en el art. 90.2 de la LOTC formulo Voto particular para expresar mi opinión discrepante defendida en la deliberación sobre algunos extremos de la

presente Sentencia. En el antecedente quinto de su texto se expone que solicité y obtuve ser relevado de la ponencia que me había correspondido por turno automático al no ser aceptadas por el Pleno del Tribunal mis propuestas de que se declarasen inconstitucionales los arts. 8.4 y 14.3 de la Ley impugnada. En cuanto en el texto de la Sentencia finalmente aprobado el art. 8.4 es objeto de un fallo interpretativo que salva sustancialmente las objeciones por mí formuladas a su constitucionalidad me adhiero en este punto a la opinión mayoritaria. También estoy de acuerdo en líneas generales con lo que se dice en la redacción actual del fundamento jurídico 9.º respecto al art. 14.3 de la LRU; pero sobre esta cuestión, entiendo que hubiera sido necesario deducir las debidas consecuencias de lo allí expuesto en el sentido y con el alcance señalados a continuación.

Segundo. El art. 14.3 de la LRU establece la composición del Consejo Social, disponiendo, en lo que aquí interesa, que lo formarán en sus dos quintas partes una representación de la Junta de Gobierno, elegida por ésta de entre sus miembros y en la que se incluirán necesariamente el rector, el secretario general y el gerente; y en las tres quintas partes restantes una representación de los intereses sociales, ninguno de cuyos miembros podrá pertenecer a la comunidad universitaria. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 3 de julio de 1986, planteó a los comparecidos en el proceso la posible vulneración por el citado precepto del art. 27.10 de la Constitución, es decir, del derecho de cada Universidad a la autonomía. La opinión mayoritaria afirma sobre esta cuestión que nada puede objetarse sobre la composición del Consejo Social, pues es la opción elegida por el legislador, pero que la representación minoritaria que en aquella composición corresponde a la comunidad universitaria impide que se atribuyan al Consejo Social decisiones propias de la autonomía universitaria; y, en consecuencia, declara inconstitucionales los arts. 39.1 (también citado en la providencia antes mencionada) y por vía de conexión o consecuencia el art. 47.3, ambos de la LRU. Estoy plenamente conforme con este razonamiento y las correspondientes decisiones; pero creo que no es totalmente coherente con el planteamiento que de la cuestión se hizo en la indicada providencia. Si se sometió a los comparecidos en el proceso la existencia de una posible vulneración del art. 27.10 de la Constitución por el 14.3 de la LRU, me parece evidente que la finalidad de ese planteamiento no era discutir la inconstitucionalidad de la composición del Consejo Social en sí, pues es claro que, considerada aisladamente, la fijación de unas proporciones entre miembros de la comunidad universitaria y personas ajenas a ella para constituir un órgano difícilmente puede ser objeto de enjuiciamiento constitucional. Tal finalidad sólo podía entenderse referida a la composición del Consejo en relación con sus funciones, que aparecen señaladas con carácter general, en el apartado 2 del mismo art. 14.

La lógica del razonamiento mismo de la Sentencia y el hecho de haberse dictado la providencia tantas veces citada debió conducir al Pleno a examinar si el Consejo Social, con la composición que determina el art. 14.3 podía tener todas las funciones a él asignadas por el apartado 2.º del mismo artículo, sin que al enjuiciamiento constitucional de este último precepto obstase que no hubiese sido impugnado, pues el art. 39.1 de la LOTC permite extender por conexión o consecuencia la declaración de nulidad a preceptos no impugnados, como la misma Sentencia hace, según se ha dicho, con el art. 47.3 de la LRU. También cabía invertir el planteamiento de la

cuestión y analizar si, dadas las funciones que el art. 14.2 asigna al Consejo Social, violaba o no la autonomía universitaria la composición que para este órgano fija el apartado tercero de ese artículo.

Tercero. Acabo de decir que la necesidad de uno de esos dos planteamientos venía dado por el razonamiento mismo de la Sentencia. Y ello es así porque ésta enuncia las siguientes premisas, que comparto sin reservas. En primer término, se concibe la autonomía como un derecho fundamental del que es titular cada Universidad, lo que, dicho sea incidentalmente, comporta la importante consecuencia de que cada Universidad puede, en su caso, interponer el recurso de amparo. En segundo lugar, esa autonomía se reconoce «en los términos que la Ley establezca», pero el legislador ha de respetar el «contenido esencial» del derecho a la autonomía (art. 53.1 de la Constitución), contenido que viene reconocido en sustancia en el art. 3.2 de la propia LRU. Y se afirma, por último, que es contrario a la autonomía universitaria y, por tanto, inconstitucional que un órgano en que es minoritaria la presencia de miembros de la comunidad universitaria pueda adoptar decisiones relativas a esa misma autonomía. Pues bien, una de las facultades que comprende la autonomía según el art. 3.2 c), de la LRU es la aprobación de los presupuestos; pero en el art. 14, tal facultad, así como la de aprobar la programación plurianual condicionan y en cierto modo regulan toda la actividad docente e investigadora de la Universidad. Por ello y por las mismas razones por las que se han declarado inconstitucionales los arts. 39.1 y 47.3 de la LRU debió declararse expresamente o bien que con su actual composición el Consejo no podía tener la facultad de aprobar el presupuesto y la programación plurianual, o bien que, si se mantenía esa función, debía cambiarse la composición del Consejo para que su mayoría perteneciese a la comunidad universitaria. Quizá de estas dos posibles soluciones hubiera sido preferible la primera, porque es la que provocaba menos cambios en el texto legal y afectaba menos a la organización universitaria prevista por el legislador.

Madrid, a veintisiete de febrero de mil novecientos ochenta y siete.