

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 160/2013 de 26 Sep. 2013, rec. 1788/2002

Ponente: Martínez-Vares García, Santiago.

Nº de Sentencia: 160/2013

Nº de RECURSO: 1788/2002

LA LEY 154447/2013

Texto

Pleno. Sentencia 160/2013, de 26 de septiembre de 2013.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xirol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1788-2002, promovido por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra los artículos: 4.1 b); 4.3; 8.2; 9.2; 11.2; 32; 34.1; 35.1; 35.6; 42.3; 63.1; 83.2; disposición adicional primera; disposición adicional cuarta, apartado segundo, en su inciso «a excepción de la necesidad de la Ley de reconocimiento»; disposición adicional séptima; y disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LA LEY 1724/2001). Han intervenido la Abogada del Estado y el Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal, con fecha de 23 marzo de 2002, por parte del Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la representación que le corresponde de su Consejo de Gobierno, se interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos: 4.1 b); 4.3; 8.2; 9.2; 11.2; 32; 34.1; 35.1; 35.6; 42.3; 63.1; 83.2; disposición adicional primera; disposición adicional cuarta, apartado segundo, en su inciso «a excepción de la necesidad de la Ley de reconocimiento»; disposición adicional séptima; y disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LOU) (LA LEY 1724/2001).

El recurso trae causa del previo acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla-La Mancha, de 12 de marzo de 2002, en cuya virtud se autorizaba al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos referidos.

Los fundamentos que sustentan el recurso se pueden agrupar en los siguientes motivos:

a) Por vulneración del derecho fundamental a la igualdad ante la ley del artículo 14 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), se impugna el apartado dos (en su inciso «a excepción de la necesidad de Ley de reconocimiento»,

relativo a las universidades de la Iglesia católica) de la disposición adicional cuarta LOU.

El precepto establece: «2. Las Universidades establecidas o que se establezcan en España por la Iglesia Católica con posterioridad al Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, quedarán sometidas a lo previsto por esta Ley a las Universidades privadas, a excepción de la necesidad de Ley de reconocimiento...»

A juicio de la recurrente, esta previsión vulnera el derecho fundamental a la igualdad ante la ley del artículo 14 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), en cuanto que exime de la necesidad de reconocimiento a las universidades establecidas o que se establezcan en España por la Iglesia católica, y no guarda relación con el sentido que la propia Ley otorga a la Ley de reconocimiento de universidades privadas, naturaleza que es también forzoso predicar de las que pertenezcan a la Iglesia católica.

El Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, sobre enseñanza y asuntos culturales, dispone (artículo X.1): «Las Universidades, Colegios Universitarios, Escuelas Universitarias y otros Centros Universitarios que se establezcan por la Iglesia Católica se acomodarán a la legislación que se promulgue con carácter general, en cuanto al modo de ejercer sus actividades», por lo que no existe diferencia sustancial respecto de la facultad de creación de centros docentes que reconoce, con el máximo rango, el apartado seis del artículo 27 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) a cualesquiera personas físicas o jurídicas «dentro del respeto a los principios constitucionales», y por tanto tampoco ampara el tratamiento diferente ante el mismo supuesto derecho (en la que ahora importa, la creación de universidades privadas), sino que se remite a «la legislación que se promulgue con carácter general», como no podía ser de otra manera en atención al modelo de aconfesionalidad religiosa e igualdad ante la ley que sanciona la Constitución (artículos 16 y 14).

Tampoco puede pretenderse que los términos «creación» y «reconocimiento» tengan un sentido y alcance equivalente, de manera que la creación-reconocimiento de la Iglesia Católica de la misma fecha sobre asuntos jurídicos, la creación de determinadas organizaciones canónicas con personalidad jurídica propia de ese ordenamiento no determina la adquisición automática de la personalidad jurídica civil estatal sino que precisa, cuando menos, determinados actos de comunicación a órganos estatales (art. I.2), de la misma manera que el reconocimiento de los efectos civiles del matrimonio canónico no se produce en tanto no se inscriba éste en el Registro Civil. Mutatis mutandis, del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales no se deriva que la creación canónica de universidades deba tener un efecto inmediato en el Derecho estatal, pues ello no se compadece con el principio de separación de ordenamientos, presupuesto mismo de un acuerdo como el comentado, que no implica cesión de la soberanía misma, al menos por parte del Estado español (art. 93 CE (LA LEY 2500/1978)).

Tampoco es posible justificar el trato diferente atendiendo al sentido de la regulación que la propia LOU otorga a la Ley de reconocimiento de universidades privadas, significativamente con carácter constitutivo ex art. 4.5 a la vez que presupuesto de la posterior autorización, que sólo procederá si la universidad cumple tanto los requisitos generales como los establecidos por la propia ley de creación (apartados 3 y 4 del artículo 4, en referencia a su apartado 5). En coherencia con lo anterior, la disposición adicional novena de la Ley prevé la denegación de dicha autorización «por falta de cumplimiento de los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico» (apartado 1), habilitando a la comunidad autónoma a dejar sin efecto el reconocimiento de los centros de enseñanza de la universidad en cuestión, tanto antes del inicio (apartado 2), como si el incumplimiento sobreviene o se aprecia en el curso de sus actividades (apartado 3).

En conclusión, la exención de reconocimiento de las universidades privadas de la Iglesia católica coloca a ésta en

una situación de anomia incompatible, no sólo con el principio de igualdad del artículo 14 CE (LA LEY 2500/1978), sino también con los principios de legalidad, seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 CE (LA LEY 2500/1978)). Incluso por esta vía se incumple el Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales de 3 enero de 1979, puesto que la LOU no permite que las universidades católicas se acomoden a la legislación general, como propugna el artículo XI antes referido.

b) Por vulneración del derecho fundamental a la autonomía universitaria que proclama el artículo 27.10 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), se impugnan los artículos 11.2, 63.1 y la disposición transitoria segunda.

El artículo 11.2 LOU vulnera la autonomía universitaria garantizada por el apartado 10 del artículo 27 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), al establecer que «[I]os centros adscritos a una Universidad pública se regirán por lo dispuesto en esta Ley, por las normas dictadas por el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, por el convenio de adscripción y por sus propias normas de organización y funcionamiento», omitiendo a los estatutos de la propia universidad, interpretación según la cual se podría prescindir de la fuente normativa que, por excelencia, constituye el ámbito propio del desenvolvimiento de la autonomía universitaria, esto es, el poder de autonormación reconocido por el artículo 2.2 LOU y avalado por la jurisprudencia constitucional como aspecto básico del contenido esencial del derecho (SSTC 55/1989, de 23 de febrero (LA LEY 1255-TC/1989), FJ 4 y 130/1990 (LA LEY 2572/1990), de 16 de julio FJ 3).

También es contrario a la Constitución el párrafo segundo del apartado primero del artículo 63 LOU, sobre la obligación de proveer las plazas de profesores de los cuerpos de funcionarios docentes, siempre que las plazas estén dotadas y que hayan sido comunicadas a la Secretaría General del Consejo de Coordinación Universitaria, pues desconoce una de las facultades que la propia LOU (artículo 2.2) considera integrantes de aquel derecho: la selección, formación y promoción del personal docente e investigador (así reconocido también por la STC 26/1987, de 27 de febrero (LA LEY 11972-JF/0000), FJ 13), habida cuenta de que el precepto obliga a la universidad a proveer plazas «en todo caso», es decir, aun cuando el órgano de selección considere, motivadamente, que ninguno de los candidatos reúne los méritos, capacidades y circunstancias idóneas para el desempeño de la plaza objeto del concurso.

En tercer lugar, se considera también contraria al derecho fundamental a la autonomía universitaria la disposición transitoria segunda, que impone la disolución de los claustros universitarios actualmente constituidos y cuyo mandato esté previsto se prolongue más allá de los seis meses posteriores a la entrada en vigor de la Ley. Este mandato singular cercena la autonomía universitaria por cuanto la elección, designación y remoción de los correspondientes órganos de gobierno y representación forma parte del contenido esencial del derecho, tanto en la Ley actual [artículo 2.2 b)] como la derogada [artículo 3.2 b) de la Ley Orgánica 11/1983 (LA LEY 1962/1983)]; en consecuencia, el legislador opera materialmente una remoción directa de cargos elegidos y designados conforme a principios de participación y democracia.

La inconstitucionalidad de esta disposición se refuerza, a mayor abundamiento, por no estar dotada de rango de ley orgánica, según lo dispone la disposición transitoria cuarta, lo cual vulnera el artículo 81 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) en relación con el artículo 27.10, pues, como hemos argumentado, está afectado el contenido esencial del derecho configurado por la propia Ley; por tratarse de una exposición restrictiva de derechos (derecho fundamental en este caso) que se aplica con carácter retroactivo, vulnerando el artículo 9.3 de la Constitución (LA LEY 2500/1978); y también por ser desproporcionada y arbitraria, como hizo notar el Consejo de Estado en su dictamen sobre el anteproyecto de Ley, de 19 de julio de 2001, porque de lo que trata la disposición impugnada es de adaptar los actuales estatutos de las universidades públicas a la nueva regulación ahora fijada, por lo que no haría falta establecer un sistema de claustro universitario constituyente, cual resulta de este mandato.

Por las razones expuestas procede anular por inconstitucional la imposición a las universidades para que constituyan claustros universitarios y, por conexión, consejos de gobierno, antes de que expire el mandato de los constituidos a la entrada en vigor de la Ley.

c) Por vulneración del reparto constitucional de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia universitaria, se impugna el artículo 4.1 b) y, por conexión, la disposición adicional primera; los artículos 4.3; 9.2; 34.1; 35.1; y 42.3, y la disposición adicional cuarta, apartado dos, en su último inciso: «a excepción de la necesidad de ley de reconocimiento».

El artículo 37 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en uso de la habilitación conferida por el artículo 149.3 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), atribuyó a esta Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades. El artículo 4.1 b) LOU reconoce la posibilidad de crear universidades públicas o reconocer universidades privadas por Ley de las Cortes Generales, aunque con el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma; por su parte, la disposición adicional primera otorga, respecto de las universidades así creadas o reconocidas, a las Cortes Generales y al Gobierno de la Nación las competencias que la Ley atribuye respectivamente a la Asamblea Legislativa y al Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas. Se considera por ello que el legislador estatal excede los títulos competenciales que le reserva el artículo 149.1 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), en concreto, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos en cumplimiento de sus deberes constitucionales (apartado 1), el fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (149.1.15) y la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) (art. 149.1.30).

Aunque la STC 26/1987 (LA LEY 11972-JF/0000) confirmó esta solución, adoptada en semejantes términos por la Ley Orgánica 11/1983 (LA LEY 1962/1983), no se puede soslayar que según ha establecido la propia doctrina constitucional (STC 61/1997, de 20 de marzo (LA LEY 9921/1997)), la regulación estatal de condiciones básicas que garanticen la igualdad no puede consistir en una predeterminación completa y acabada de la correspondiente materia, bien esté atribuida en exclusiva (urbanismo), bien sea de desarrollo legislativo y ejecución (universidades). Además, la creación o reconocimiento de universidades constituye un acto materialmente ejecutivo en cuanto se encamina a llevar a la práctica lo establecido por otras normas (STC 196/1997, de 13 de noviembre (LA LEY 66/1998), FJ 7), incluso de rango infralegal (artículo 4.3 LOU), a lo que no empieza el contenido normativo que, además, reconoce el artículo 6 LOU a las universidades públicas.

Asimismo, la creación de una universidad, a falta de justificación más específica, no parece dirigirse en medida idónea para fomentar y/o coordinar la investigación (artículo 149.1.15 CE (LA LEY 2500/1978)), ni menos para programar la enseñanza con carácter general (artículo 149.1.30, en relación con el 27.5 CE), como ha señalado este Tribunal (SSTC 131/1996, de 11 de julio (LA LEY 7785/1996), FJ 4; 90/1992, de 11 de junio (LA LEY 1964-TC/1992), FJ 2): la Ley contempla, como legítima proyección de los repetidos títulos competenciales estatales, los casos específicos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (disposiciones adicionales segunda y cuarta, respectivamente), pero fuera de esos concretos casos en que, por identidad de razón con los anteriores se puede invocar un interés supra-autonómico, la creación estatal de universidades interfiere indebidamente en la facultad que la Comunidad Autónoma tiene para diseñar, programar y ejecutar sus propias políticas de educación universitaria.

Por último, la exigencia en el artículo 4.1 b) LOU, en términos imperativos, de acuerdo del ejecutivo autonómico

para la creación o reconocimiento de universidades no se justifica si la razón de ser de esta potestad estatal es la de satisfacer específicos intereses supra-autonómicos, de la misma manera que tampoco se justifica la atribución al Estado para erigir o reconocer universidades de régimen general u ordinario en el territorio de la Comunidad Autónoma con competencias en materia universitaria, dando lugar a un solapamiento de competencias contrario al orden constitucional.

Sin perjuicio de su impugnación por vulnerar la reserva de ley constitucionalmente establecida, se impugnan en este apartado los artículos 4.3; 9.2; 34.1; 35.1; y 42.3, todos ellos por remitir la normativa básica a la potestad reglamentaria estatal, impidiendo el despliegue de competencias autonómicas, tanto de desarrollo normativo como, en su caso, de ejecución.

Este reproche se debe dirigir en especial a lo previsto en el artículo 42.3 LOU, que prevé que mediante reglamento estatal se determine la normativa básica de acceso a la universidad. Se excluye así a las Comunidades Autónomas de toda intervención, normativa o ejecutiva, en el proceso de acceso a la universidad, decisión de esencial trascendencia al cumplimiento de los objetivos calificados de básicos para la Junta de Comunidades Castilla-La Mancha por su Estatuto de Autonomía [art. 4.4 d)] que ignora la triple instancia normativa de la institución universitaria que se desprende de los títulos competenciales derivados de la Constitución.

Lo mismo ocurre con el artículo 4.3 (por el que se encomienda al Gobierno determinar con carácter general los requisitos básicos para la creación de reconocimiento de universidades); con el artículo 9.2 (que atribuye enteramente al Gobierno las normas básicas sobre creación, modificación o supresión de departamentos sin intervención en su desarrollo por la Comunidad Autónoma); y con los artículos 34.1 y 35.1, que encomiendan al Gobierno el establecimiento de directrices generales para la elaboración y aprobación de planes de estudios para la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, correspondientes a enseñanzas que hayan sido implantadas por las Comunidades Autónomas, atribuyendo a las propias universidades la aprobación de elaboración y privando a las comunidades autónomas de la posibilidad de hacer valer un tipo de opción propia, reduciendo su papel de garante de la legalidad por la vía del artículo 4.4.

Por cuanto se refiere a la disposición adicional cuarta, apartado segundo, primer párrafo in fine, al que se ha aludido con anterioridad, también éste vulnera el orden constitucional de competencias por sustraer a la potestad autonómica la decisión de reconocer a las universidades de la Iglesia católica establecidas o que se establezcan en España, cuando la propia LOU, en su artículo 4, dispone que la creación y reconocimiento de universidades tiene lugar mediante ley, con vaciamiento de las competencias estatutarias asumidas por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materia de educación universitaria lo que es contrario al orden constitucional y justifica la declaración de nulidad de este último inciso del párrafo primero del apartado segundo de la disposición adicional cuarta: «a excepción de la necesidad de reconocimiento».

d) Se pide la declaración de inconstitucionalidad de un último bloque de preceptos por considerarse vulnerada la reserva de ley establecida por el artículo 53.1 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) en relación con la determinación de las bases por el Estado ex artículo 149.1.30: artículos 4.3, 9.2, 32, 35.6, 42.3, 83.2 y la disposición adicional séptima.

El artículo 4.3 remite al desarrollo reglamentario del Gobierno de la Nación la determinación de los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de universidades, con la precisión de que tales requisitos contemplarán los medios y recursos adecuados para cumplimiento por las universidades de las funciones a que se refiere el apartado 2 del artículo 1, norma que por su imprecisión e indeterminación, sin mayor concreción y orientación de criterios a los que el Ejecutivo deba tenerse, degrada, a juicio de la demanda, la reserva de ley establecida en la

Constitución, puesto que la habilitación del legislador al Gobierno debe restringir «el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestos por la Constitución o por la propia Ley» (STC 83/1994 (LA LEY 2398-TC/1994), FJ 4): el precepto impugnado no establece ninguna regulación que deba ser complementada, sino que abandona absolutamente tal regulación a la entera disposición del Ejecutivo. La remisión de las bases al reglamento estatal contraviene la doctrina constitucional acerca de la exigencia de que lo básico se exprese y concrete mediante ley formal que determinen los principios y criterios de aplicación uniforme (STC 36/1988 (LA LEY 101565-NS/0000), de 3 de marzo).

Estas nuevas objeciones deben hacerse respecto de los siguientes preceptos, que, en opinión de la demanda, deben ser declarados inconstitucionales y anulados: 9.3, (sobre creación, modificación y supresión de departamentos por la universidad conforme a las normas básicas que se dicten por el Gobierno); 32 (se atribuye al Ejecutivo central la creación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, sin ofrecer unas mismas directrices para su regulación imprescindibles a la vista de las funciones que la Ley asigna) art. 35.5; art. 50; art. 31; 35.6 que atribuye el Gobierno la determinación del procedimiento y los criterios para la suspensión o revocación de la homologación de un título cuando proceda por incumplimiento de los requisitos o de las directrices generales, así como las condiciones de suspensión, materia que no debe abandonarse a la plena disponibilidad del Gobierno; 42.3, que atribuye al Gobierno el establecimiento de normativa básica para procedimientos de admisión de estudiantes por las universidades; 83.2, que habilita al Gobierno para dictar normas básicas sobre los procedimientos de autorización de convenios a los departamentos e institutos universitarios de investigación o centros similares de la universidad que puedan celebrar con personas, universidades o entidades públicas y privadas para la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico, revisión igualmente genérica que afecta al espacio normativo que deben ejercer las Comunidades Autónomas; y, por último, la disposición adicional séptima, que atribuye al Gobierno el dictado de las bases generales del régimen de conciertos entre las universidades y las instituciones sanitarias de establecimientos sanitarios en los que se deba impartir enseñanza universitaria.

El escrito de demanda concluye suplicando se tenga por admitido el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LA LEY 1724/2001) y que, tras los correspondientes trámites procesales, se dicte sentencia que declare la inconstitucionalidad de los preceptos referidos, por vulnerar los arts. 9.3, 14, 27.10, 53.1, 149.1.1, 149.1.15, 149.1.30 y 149.3 de la Constitución, y el artículo 37 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

2. Mediante providencia de 23 de abril de 2002, la Sección Segunda de este Tribunal acordó los siguientes extremos: primero, admitir el presente recurso de inconstitucionalidad; segundo, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes; y, tercero, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

La providencia fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 112, de 10 de mayo de 2002.

3. Con fecha de 8 de mayo de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Abogada del Estado en el que solicitaba se le tuviera por personada en la representación que legalmente ostenta en los autos del presente recurso de inconstitucionalidad y la prórroga del plazo concedido para formular alegaciones por ocho días más.

4. Con fecha de 14 de mayo de 2002, la Sección Segunda de este Tribunal acordó tener por personado al Abogado del Estado, incorporando su escrito a las actuaciones, y prorrogar el plazo de alegaciones concedido por providencia de 23 de abril de 2002 en ocho días más a contar desde la expiración del ordinario.

5. El 17 de mayo de 2002 se recibió en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito firmado por la Presidenta del Congreso de los Diputados en el que se daba cuenta del Acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara, con fecha de 14 de mayo de 2002, por el que comunicaba a este Tribunal que, aun cuando el Congreso de los Diputados no se personaba en el procedimiento ni formulaba alegaciones, ponía a disposición del Tribunal Constitucional las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

Por su parte, el 16 de mayo de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito firmado por el Letrado de las Cortes Generales-Jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación y defensa de la Cámara, en que se daba cuenta del acuerdo adoptado por su Comisión de Educación, Cultura y Deporte el 14 de mayo de 2002, en el que se disponía: por un lado, que el Senado se personara y formulara alegaciones en el presente recurso de inconstitucionalidad y en otros que se pudieran presentar contra la misma norma; por otro lado, se solicitaba la acumulación de todos los recursos presentados contra la Ley Orgánica de universidades por estimar que se cumplen los requisitos establecidos por el art. 83 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LA LEY 2383/1979) (LOTC (LA LEY 2383/1979)); por último, se solicitaba la suspensión del plazo para formular alegaciones, habida cuenta de los plazos que habían debido observarse para convocar los órganos parlamentarios de la Cámara concernidos y adoptar los pertinentes acuerdos.

6. Con fecha de 4 de junio de 2002 se presentó en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito de alegaciones firmado por la Abogada del Estado. Las alegaciones se articulan en dos grandes apartados. En el primero de ellos, la Abogada del Estado realiza una serie de consideraciones generales sobre el alcance constitucional de la autonomía universitaria y sobre el régimen del reparto de competencias en la materia, pasando a continuación en el segundo a examinar cada uno de los preceptos impugnados.

En relación con el primer apartado, la Abogada del Estado muestra su disconformidad, como consideración previa, con la forma alternativa de argumentar de la demanda, en donde si el precepto no se estima vulnerador de la autonomía universitaria entonces lo sería de la competencia autonómica, es decir, o regula algo básico, en cuyo caso se altera el contenido esencial de la autonomía universitaria, o lo regulado no es básico, con lo que pertenece la competencia autonómica a tenor del artículo 36 del Estatuto de Autonomía, un tipo de argumentación que a su juicio se debería rechazar, pues se confunde el desarrollo de la autonomía universitaria con la competencia de las Comunidades Autónomas a dictar la legislación de desarrollo, desconociendo que puede haber normas de desarrollo que sean básicas, y también porque olvidan que es la ley estatal la que conforma, delimita y dota de contenido a la autonomía universitaria, por lo que la afectación al núcleo esencial del derecho por vía de legislación estatal en muchas ocasiones no es inconstitucional.

En referencia también a la autonomía universitaria, la Abogada del Estado recuerda el debate doctrinal acerca de su conformación como derecho fundamental o como una garantía institucional, si bien matiza que en la STC 26/1987 (LA LEY 11972-JF/0000) este Tribunal concluyó que no se trata de categorías incompatibles ni necesariamente excluyentes entre sí. En este sentido, la conformación de la autonomía universitaria como un derecho fundamental no impide la potestad del legislador para regular la organización de las universidades, sin perjuicio de que el ejercicio de tal potestad haya de realizarse respetando el contenido esencial de la autonomía constitucionalmente garantizada. No obstante dicho contenido esencial, integrado por todos los elementos necesarios para asegurar la libertad académica, la autonomía universitaria se encuentra sometida a limitaciones que corresponderá fijar al legislador.

Dentro aún del primer apartado, la Abogada del Estado examina los criterios relativos al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia. Así, de acuerdo con lo prevenido en el art. 149.1.1 y 30 CE, las competencias estatales en materia de enseñanza son tanto normativas como ejecutivas, sin que pueda descartarse la incidencia de otros títulos, como los previstos en el art. 149.1.18 CE (LA LEY 2500/1978), a la hora de regular las pruebas de acceso a los cuerpos docentes universitarios. Sin embargo, la intervención estatal no excluye la de las Comunidades Autónomas, resultando, en el caso que nos ocupa, una triple dimensión competencial: la universitaria, en razón de su autonomía, la de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en virtud del art. 37 de su Estatuto de Autonomía, y la del propio Estado.

La Abogada del Estado clasifica las competencias que corresponden al Estado de la siguiente manera:

En aplicación del art. 149.1.1 CE (LA LEY 2500/1978), condiciones básicas de acceso de los estudiantes a los centros universitarios y de movilidad y traslado entre universidades del alumnos y profesores; condiciones generales de permanencia de los estudiantes en los centros universitarios, con especial referencia al número máximo y mínimo de pruebas evaluadoras y régimen disciplinario básico.

En ejecución del art. 149.1.15 CE (LA LEY 2500/1978), medidas de fomento de la investigación universitaria y de su coordinación con otros centros de investigación científica y técnica extrauniversitarios.

En desarrollo del art. 149.1.18 CE (LA LEY 2500/1978), la determinación de los aspectos básicos del régimen jurídico de las universidades, de sus funcionarios docentes y del procedimiento administrativo.

En virtud del art. 149.1.30 CE (LA LEY 2500/1978), requisitos para obtener la condición del profesor universitario y sistema básico de selección del profesorado por parte de las universidades; contenido mínimo e indispensable de los planes de estudio; duración mínima de las enseñanzas y pruebas objetivas mínimas para la colación de títulos universitarios.

Se concluye en el primer apartado del escrito de alegaciones sosteniendo, con base en la STC 26/1987 (LA LEY 11972-JF/0000), que en materia de educación universitaria el núcleo fundamental del reparto tiene como partícipes al Estado y a las propias universidades, con lo que las competencias de desarrollo legislativo que ostentan sobre el particular las Comunidades Autónomas no pueden tener la misma entidad que en los supuestos de educación y enseñanzas no universitarias.

A continuación, la Abogada del Estado procede a analizar cada uno de los preceptos impugnados.

a) Acerca de la impugnación del art. 4.1 b) y disposición adicional primera LOU en lo relativo a la creación y reconocimiento de universidades por ley de las Cortes Generales.

El primero de los preceptos alude a la creación de las universidades públicas y privadas, mediante ley de las Cortes Generales, lo que a juicio de la Comunidad Autónoma supone una invasión de las competencias de la misma, atribuidas por el artículo 37 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en la medida en que la creación de universidades implica potestad legislativa en su más amplia extensión. Pues bien, la Abogada del Estado sostiene que, de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 26/1987 (LA LEY 11972-JF/0000)), el art. 149.1.30 CE (LA LEY 2500/1978) habilita al Estado para dictar normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE (LA LEY 2500/1978) a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en la materia. A ello debe añadirse que el art. 27.5 CE (LA LEY 2500/1978), al señalar que los poderes públicos garantizarán mediante la programación general de la enseñanza y la creación de centros docentes «el derecho de todos a la educación», no excluye la intervención del Estado, debiéndose igualmente tener presente que el art. 149.1.15 CE (LA LEY 2500/1978) atribuye al Estado competencia plena y exclusiva en materia de fomento y coordinación de la investigación.

La Abogada del Estado niega que no pueda trasladarse al presente recurso la doctrina de la STC 26/1987 (LA LEY 11972-JF/0000), como pretende el recurrente, sobre la base de que aquella doctrina debe hoy enjuiciarse a la luz de la sentada por la STC 61/1997 (LA LEY 9921/1997), en la que se resuelven varios recursos de inconstitucionalidad presentados contra el texto refundido de la Ley del suelo de 1992 (LA LEY 1921/1992), toda vez que entre la distribución competencial Estado-Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y en materia de educación hay diferencias sustanciales que impiden reconsiderar en el fundamento jurídico 6 de la STC 26/1987 (LA LEY 11972-JF/0000), y en el que, como se ha señalado, se declaraba la constitucionalidad de los artículos 5.1 b) y 58.1 b) de la Ley Orgánica de reforma universitaria.

En cuanto a la disposición adicional primera, igualmente impugnada, en la que atribuye a las Cortes Generales y al Gobierno aquellas competencias atribuidas por la Ley a los órganos ejecutivos y legislativos de las Comunidades Autónomas, cuando se trate de universidades creadas o reconocidas por ley de las Cortes Generales y de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, la Abogada del Estado señala que el Estado, sobre aquellas universidades que pueda crear o reconocer, tiene no sólo facultades de regulación sino también de ejecución, sin perjuicio de que dichas competencias de ejecución no puedan extenderse a la legislación de desarrollo dictada por las Comunidades Autónomas, de suerte que lo que no pueden contener los preceptos impugnados es facultad alguna de ejecución o desarrollo legislativo que puede encuadrarse en el artículo 37 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, atendiendo nuevamente al fundamento jurídico 6 de la STC 26/1987 (LA LEY 11972-JF/0000). Las previsiones del artículo 4.1 b) y de la disposición adicional primera LOU no privan a la Comunidad Autónoma de las competencias autonómicas, que se dejan a salvo, ya que aquella ejercerá sus competencias de ejecución sobre las universidades de su competencia, ni tampoco hay en ellos una atribución al Estado de otras competencias que no estén previstas en el propio artículo 37 de su Estatuto de Autonomía, es decir, las que, derivadas de los artículos 27 (LA LEY 2500/1978) y 149.1.15 (LA LEY 2500/1978) y 30 CE (LA LEY 2500/1978), se contemplan en tal Estatuto de Autonomía como límite de las competencias autonómicas. Por ello, las previsiones de la disposición adicional primera LOU no hacen sino dar cumplimiento a las exigencias que para el Estado se derivan de tales títulos competenciales y, en términos de la STC 26/187, «respectando análogas potestades en las Comunidades Autónomas», y es que con respecto a las universidades de su competencia, las Comunidades Autónomas disponen de las facultades de ejecución que detalla la LOU.

En cuanto a las competencias referidas a la Universidad Nacional de Educación a Distancia y a la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, éstas son concreción de los principios de coordinación y colaboración que se derivan de las exigencias del Estado autonómico como Estado compuesto, y que en estos supuestos, hay que entender en una realidad territorial supraautonómica y en un interés general que excede de los intereses de las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta también que existe un sistema universitario nacional, cuyas exigencias como todo sistemático pueden imponer la creación de una determinada universidad, sin que quepa hablar de una reducción al ámbito comunitario de la creación de universidades asegurada la coordinación por el Consejo de Coordinación Universitaria, pues a tal instancia podría impedir la creación de universidades superfluas pero nunca podría asegurar la creación de universidades necesarias.

Se niega, asimismo, que la exigencia de acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, en cuyo ámbito territorial radique la universidad creada o reconocida por el Estado, menoscabe las competencias de las Comunidades Autónomas al excluirse la intervención de la correspondiente Asamblea legislativa. La creación o reconocimiento de universidades es una actividad objetivamente administrativa que, por excepción, la Ley atribuye a las Asambleas legislativas autonómicas para que la ejerzan por ley cuando se trata de universidades propias. Pero nada impide que la Ley Orgánica de universidades disponga otro procedimiento cuando se trata de articular

las competencias de las Comunidades Autónomas con el ejercicio por parte del Estado de su potestad de crear o reconocer una universidad a través de una ley estatal. A mayor abundamiento, se indica que, en virtud de la especial relación existente entre los Legislativos y Ejecutivos autonómicos, ningún Consejo de Gobierno va a otorgar su acuerdo al Estado sin contar con la correspondiente asamblea de cuya confianza depende.

Por último, se expresa que crear universidades no es regular la enseñanza universitaria, puesto que entonces se estaría reconociendo que cualquier sujeto privado que pudiera crear una universidad «podría erigirse en poder regulador de dicha enseñanza», lo que no es el caso; ni lo es tampoco en el supuesto del reconocimiento, supuesto en el que se ejerce en realidad un control preventivo del cumplimiento de la legalidad. Las disposiciones impugnadas no invaden, por lo tanto, competencias de las Comunidades Autónomas, por cuanto el Estado disfruta de títulos específicos para el reconocimiento y creación, tanto por servir a las necesidades de programación de la enseñanza universitaria (art. 146.1.30 en relación con el 27.5 CE), como para cumplir la obligación de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15 CE (LA LEY 2500/1978)).

b) Artículo 4.3, requisitos básicos para la creación y reconocimiento de universidades.

Según la demanda, la remisión al Gobierno de la determinación de requisitos básicos para la creación y reconocimiento de universidades se hace sin establecer las normas básicas a las que deberá ordenarse la necesaria complementariedad de la regulación reglamentaria y, a juicio del Gobierno recurrente, se lesiona con ello tanto el reparto constitucional de competencias en la materia como la reserva de ley establecida por el artículo 53.1 CE (LA LEY 2500/1978). Para la Abogada del Estado la demanda incurre en un error manifiesto al afirmar que en la LOU se efectúa una remisión genérica e incondicionada al reglamento del Gobierno, pues son muy diversas las normas de la LOU (artículos 1; 2; 4.3, párrafo segundo; 5.2; 6.5; 12.1; 27.2; 47 a 71 y 72) que determinan en diferentes aspectos y con bastante detalle múltiples condiciones para la existencia y funcionamiento legales de las universidades y para el ejercicio de la autonomía que la Constitución le reconoce cubriendo sobradamente las exigencias de la reserva de ley establecida a este respecto por el artículo 53.1 CE (LA LEY 2500/1978) en su relación no sólo con el artículo 27.10, sino también con el no menos importante artículo 27.5 y, sobre todo, en la perspectiva de las libertades públicas [artículos 27.6 y 20.1 b y c)]. Además, no se vulnera la exigencia constitucional de reserva de ley orgánica pues, de acuerdo con la doctrina constitucional (SSTC 160/1987, de 27 de octubre (LA LEY 888-TC/1988) y 142/1993 (LA LEY 2207-TC/1993), de 12 de abril), la ley orgánica es una fuente del Derecho de carácter excepcional, por lo que se tiene que interpretar de forma restrictiva los casos en que procede, especialmente cuando no se trata tanto de regular o desarrollar el contenido derechos fundamentales o libertades públicas reservados por el artículo 81 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) a la ley orgánica, cuanto de regular materias conexas sujetas en la Constitución a una reserva de ley. El Tribunal Constitucional dijo ya en su STC 99/1987, de 11 de junio (LA LEY 12344-JF/0000) (FJ 5), que no toda materia relacionada con la universidad exige la reserva de ley orgánica, si no afecta al desarrollo del derecho fundamental, y tampoco es cierto que la LOU haya remitido al Gobierno la determinación adicional de condiciones o exigencias que sólo podía determinar la ley, y más concretamente la ley orgánica, por lo que se rechaza la interpretación extraordinariamente rigorista que se propone en el recurso respecto de la reserva de ley contenida en el artículo 53.1 CE (LA LEY 2500/1978).

Para la Abogada del Estado, tampoco puede decirse que la llamada al reglamento contenida en el artículo 4.3 LOU contradiga la doctrina sobre la colaboración del reglamento con la ley que satisface una reserva constitucional. Si se fragmenta el precepto aislando e interpretando literalmente una parte tan sólo de su contenido, no es posible llegar a la correcta interpretación de una norma: en efecto, se acusa a este precepto de haber remitido a la potestad reglamentaria del Gobierno la determinación, con carácter general, de los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de universidades, olvidándose que el propio precepto legal enmarca los límites del

desarrollo reglamentario en la garantía de la calidad de la docencia investigación y del conjunto del sistema universitario, elemento teleológico de regulación que condiciona legalmente el contenido de lo que se encomienda al Gobierno; y, lo que es más importante, que el propio precepto puntuiza que los mencionados requisitos contemplarán los medios y recursos adecuados para el cumplimiento por las universidades de las funciones a que se refiere el apartado 2 del artículo 1. A este respecto, la Abogada del Estado cita la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en las Sentencias 83/1984, de 24 de junio, FJ 3; 99/1987, FJ 3; 101/1991, de 13 de mayo; 127/1994, de 5 de mayo, FJ 5; 235/2000, de 5 de octubre, FJ 4; y 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 1 y ss., que le lleva a la conclusión de que el reglamento puede entrar a complementar la ley, incluso la ley orgánica, siempre que disponga de habilitación o remisión legal suficiente, que tales remisiones no contemplen una regulación independiente sino claramente subordinada a la ley, que articulen una colaboración normativa, no de cesión en blanco, y siempre que el núcleo esencial de regulación esté en la ley. Tampoco se vulnera el reparto constitucional de competencias en este artículo 4.3 LOU, según la Abogada del Estado, pues ni se indican preceptos del Estatuto de Autonomía que pueden estimarse lesionados, ni se proporciona razón alguna de su inconstitucionalidad.

c) Artículo 8.2, creación modificación y supresión de facultades, escuelas técnicas políticas superiores y escuelas universitarias o escuelas universitarias políticas.

La representación legal del Estado rechaza esta concreta impugnación por no haber concretado la Comunidad Autónoma recurrente el motivo del recurso, limitándose a una genérica fundamentación que no especifica qué es lo que se considera digno de impugnación.

d) Artículo 9.2, sobre departamentos universitarios.

La Abogada del Estado reitera en este punto las alegaciones expuestas con referencia al artículo 4.3, en lo que se hace referencia a reserva de ley de los artículos 53.1 (LA LEY 2500/1978) y 81.1 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), así como en cuanto a la procedencia de remisión del reglamento, y tras una sucinta explicación de la normativa aplicable a los departamentos universitarios, se recuerda que la doctrina de este Tribunal (SSTC 26/1987 (LA LEY 11972-JF/0000) y 56/1994 (LA LEY 2452-TC/1994), de 24 de febrero) ha establecido que la existencia de normas básicas estatales sobre departamentos universitarios tiene cobertura en las previsiones constitucionales relativas a la homologación del sistema educativo y la coordinación general de investigación científica y técnica, por lo que, siendo una estructura básica de las universidades, no cabe eliminar la posibilidad de que se establezcan ciertos límites por quien tiene la responsabilidad última del servicio público universitario, entendido como sistema nacional, y entiende que el establecimiento de mínimos de profesorado en la ley básica deja amplia autonomía a las universidades para establecer no sólo como, sino, sobre todo qué departamentos crear, y encuentra su explicación en la conveniencia de no multiplicar en exceso las estructuras internas de las universidades así como la de asegurar un mínimo de docentes e investigadores en todo departamento. En definitiva, la normativa reglamentaria básica a la que se remite la LOU se refiere no sólo a aspectos fragmentarios y puntuales vinculados a materias de competencia normativa estatal, que no contienen en modo alguno una ordenación completa de los departamentos universitarios, la cual queda remitida a los estatutos de las universidades, lo que corrobora la constitucionalidad de la norma.

e) Artículo 11.2, centros de enseñanza universitaria adscritos a universidades públicas.

El recurso funda su impugnación, en este caso, en la lesión de la autonomía universitaria. En relación con ello, la Abogada del Estado comienza sus alegaciones indicando que los centros adscritos no son centros propios de las universidades a las que se adscriben, ni forman parte de la misma, instrumentándose la adscripción a través del oportuno convenio. En este caso, dichos centros son expresión de la libertad constitucional de creación de centros

docentes (art. 27.6 CE (LA LEY 2500/1978)) que es modulada por la intervención normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias. A cada universidad corresponderá, por su parte, un margen de apreciación en orden a decidir si se establece el convenio de adscripción y en qué términos. Por ello, el precepto no impide que los estatutos de las universidades puedan contener normas orgánicas, procedimentales o de otro tipo, dentro del marco normativo estatal y autonómico, que marquen las pautas vinculantes para los convenios que puedan suscribirse o para la modificación o adaptación de los ya existentes. Además, ha de recordarse que, al atribuirse fuerza normativa al convenio de adscripción, la Ley ya reconoce a las universidades capacidad normativa en los términos expuestos. En consecuencia no se aprecia inconstitucionalidad de la disposición impugnada.

f) Artículo 32. Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación.

Para el recurrente, la atribución al Consejo de Ministros del deber de autorizar la constitución de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación es contraria a la reserva de ley. La Abogada del Estado por su parte alega que el precepto regula tan sólo la conformación de un órgano de la Administración General del Estado, que ha de ejercer una serie de funciones consistentes en evaluar y acreditar a las universidades o a su personal conforme a parámetros de calidad, lo que no debe entenderse en el sentido de que se ejercen funciones regulatorias sobre el modo de hacer efectiva la autonomía universitaria ya que los efectos jurídicos de las evaluaciones y acreditaciones tienen un alcance limitado claramente determinado por la propia ley, y nada en el artículo 32 permite entender que se esté habilitando al Gobierno para determinar nuevos efectos jurídicos de las funciones de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación que tengan incidencia en la autonomía universitaria o en los derechos y libertades de su personal. En consecuencia la Abogada del Estado concluye que este precepto no atenta contra las exigencias de nuestra Constitución en materia de reserva legal.

g) Artículos 34.1 y 35.1, establecimiento de títulos universitarios y de las directrices generales de sus planes de estudios.

El recurrente entiende que estos preceptos vulneran el reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia universitaria, lo que es rechazado por la representación jurídica del Estado al ser competencia exclusiva de éste la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (artículo 149.1.30 CE (LA LEY 2500/1978)). El artículo 34.1 establece tan sólo directrices de los planes de estudios para la obtención de títulos de carácter oficial válidos en todo el territorio nacional, y el artículo 35.1 es adecuado a la distribución constitucional de competencias, de acuerdo con el contenido esencial de la autonomía universitaria.

h) Artículo 35.6, suspensión o revocación de la homologación de títulos.

Para el recurrente, es inaceptable la remisión que se hace al reglamento sobre esta cuestión, desde la consideración de los efectos que la suspensión o revocación de un título tiene respecto del derecho fundamental al estudio en las universidades, por lo que no puede abandonarse a la plena disponibilidad del Gobierno; sin embargo la Abogada del Estado entiende que esta norma contiene tan sólo una competencia sobre homologación de títulos como es la aprobación del procedimiento de los criterios para la suspensión de la revocación, de la homologación que no contiene una remisión en blanco al reglamento, pues vincula tres criterios al incumplimiento de los requisitos de la directrices generales de los planes de estudios que deban cursarse para su obtención, sin que sea exigible a la LOU una mayor concreción en su propio texto de esta materia tan técnica y de detalle, recordando que la mera posibilidad de revocación hace que no resulte vulnerado el principio de seguridad jurídica y permite que el Estado ejerza verdaderamente sus competencias constitucionales sobre homologación de títulos.

i) Artículo 42.3 LOU, que se refiere a los procedimientos de admisión de estudiantes en los centros universitarios.

Rechaza la representación del Estado que la remisión normativa al reglamento para establecer los procedimientos de admisión de estudiantes en centros universitarios afecte de lleno al derecho a la educación y al contenido esencial de la autonomía universitaria con vulneración de la reserva de ley, pues la facultad que regula este artículo está condicionada al respeto del principio de igualdad así como de las normas básicas que dicte el gobierno, por lo que no puede decirse que la llamada al reglamento contradiga la doctrina sobre la colaboración del mismo con la ley que satisface una reserva constitucional. Está fuera de duda que la llamada que el artículo impugnado realiza al reglamento sea contraria a la Constitución, puesto que estas normas pueden perfectamente complementar la Ley Orgánica, siempre que no se trate de una remisión material en blanco y que el núcleo esencial de la regulación material permanezca en la Ley. Sobre el particular, la Abogada del Estado afirma que dicha remisión en blanco no existe en este caso, al recoger la LOU determinados aspectos relativos al régimen de acceso de los alumnos a los centros universitarios, como: la titulación necesaria para tal acceso (art. 42.2), laapelación a que las universidades han de respetar los principios de igualdad mérito y capacidad (art. 42.3, primer párrafo), que la oferta de plazas sea general para todo el Estado (art. 42.3), o el sistema de becas para garantizar las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación (art. 45).

Tampoco puede rechazarse la remisión que realiza la norma para que el Gobierno fije la normativa básica complementaria, que consistirá en «marcar ciertas pautas mínimas de coordinación de los procedimientos de admisión que, en definitiva, ha[n] de ser fijado[s] por las Universidades». Y, en relación con ello, no puede ser exigible mucho más detalle a la Ley Orgánica, habida cuenta del carácter eminentemente técnico de la materia.

Concluye la Abogada del Estado manifestando que resulta «evidente por tanto que el Estado tiene competencias para establecer los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios con arreglo a lo dispuesto en los números 1 y 30 del art. 149.1 CE (LA LEY 2500/1978), pero limitada al contenido básico de los mismos, de acuerdo con dichas normas constitucionales. Su desarrollo corresponde a la Comunidad Autónoma, respetando las competencias que corresponden a las Universidades de su territorio, en virtud de su autonomía».

j) Artículo 63.1, convocatoria de concursos.

El Gobierno de Castilla-La Mancha considera contrario a la autonomía universitaria la obligación de cubrir las plazas de acceso a los cuerpos docentes en el plazo máximo de dos años tras su convocatoria, siempre que haya concursantes a las mismas una vez celebrada la correspondiente habilitación, por considerar que la selección, formación y promoción del personal docente investigador es una de las facultades que el artículo 2.2 de la LOU considera integrantes de aquel derecho. A ello, la Abogada del Estado opone que la disposición controvertida señala, más bien, una exigencia que se deriva del propio art. 23.2 CE (LA LEY 2500/1978). En este sentido indica que ninguna plaza de un cuerpo docente universitario puede convocarse con un determinado perfil o criterio que permita excluir del acceso a quienes, perteneciendo ya al cuerpo en cuestión o habiendo obtenido la habilitación, opten a dicha plaza, pues en caso contrario se incuraría en arbitrariedad y se eludiría la normativa básica en la materia.

Así pues, en este particular, la autonomía universitaria ha de quedar limitada por el art. 23.2 CE (LA LEY 2500/1978), en el sentido que quien ha acreditado la idoneidad para acceder a un determinado cuerpo docente, tiene derecho a acceder a las plazas convocadas, vinculadas a dicho cuerpo, siempre que no concurran otros concursantes con mejores condiciones. Por ello, reuniendo las condiciones que determinan la habilitación, la universidad no puede dejar de cubrir la plaza convocada con el argumento de que hubiera preferido, de concurrir, otro candidato con mejores condiciones. Ha de tenerse en cuenta que la norma, por su parte, confiere un margen

temporal de dos años, con lo que se trata de conciliar la normativa básica dictada al amparo del art. 149.1.18 CE (LA LEY 2500/1978) con la propia autonomía universitaria y el respeto al art. 23.2 CE (LA LEY 2500/1978). La autonomía universitaria, sostiene la Abogada del Estado, alcanza en este particular a la selección del profesorado, pero no a la discrecionalidad de proveer o no las plazas convocadas.

k) Artículo 83.2, procedimientos de autorización de los trabajos y de celebración de los contratos de colaboración con otras entidades o personas físicas.

Para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, el artículo se remite de forma genérica al reglamento, sin ningún tipo de criterio o pauta que descarte una regulación autónoma e independiente. Sin embargo, la Abogada del Estado alega que la norma no introduce novedad significativa con respecto al artículo 11 de la Ley de reforma universitaria, pero con una exigencia adicional que condiciona el ejercicio de la potestad reglamentaria básica que se encomienda al Gobierno, puesto que ahora se exige un informe previo del Consejo de Coordinación Universitaria en los procedimientos que se regulan en el precepto. Lo que está en juego, además, es el régimen del personal docente e investigador de la universidad, en cuanto a sus obligaciones de dedicación a su función y compatibilidad de su ejercicio con la inserción en ella de los posibles compromisos que se adquieran por contrato con terceros en las formas que contempla la Ley, materia que tiene que ver con los derechos o libertades del docente y del investigador de modo lejano, pues lo relevante aquí es lo que atañe a las obligaciones funcionales del personal docente e investigador, es decir, una cuestión de régimen de personal que, si bien debe someterse a una regulación básica, no es materia de ley orgánica ni, en sus detalles, requiere ser regulada por ley ordinaria, por lo que no se ha incurrido en inconstitucionalidad.

l) Alegaciones relativas a la impugnación de las disposición adicional cuarta 2, inciso final, sobre reconocimiento de las universidades de la Iglesia católica.

La demanda denuncia el trato desigual con respecto del resto de las universidades privadas, por cuanto las universidades de la Iglesia católica no precisan de ley de reconocimiento y que dicha exención, además, lesiona las competencias de la Comunidad Autónoma. Frente a ello, recuerda la Abogada del Estado el art. X del Acuerdo de la Santa Sede con el Estado español, de 3 de enero de 1979, y su carácter de tratado internacional y señala que, si bien en virtud del mismo no es necesario el reconocimiento de las universidades de la Iglesia católica mediante ley, eso no significa que en el ejercicio de su actividad y en el reconocimiento de las titulaciones que imparte no queden sometidas al ordenamiento jurídico. La exención, que únicamente afecta al reconocimiento por ley, no resulta inconstitucional, por cuanto puede ampararse en las especiales relaciones de cooperación que mantienen Iglesia y Estado de acuerdo con el art. 16.2 CE (LA LEY 2500/1978). Lo cierto es que es la Ley Orgánica la que confiere las competencias de reconocimiento de las universidades privadas a las Comunidades Autónomas y por ello puede definir los límites de las mismas y excluir contenidos por razones justificadas, como ocurre en este caso.

m) Alegaciones relativas a la disposición adicional séptima, sobre el régimen de conciertos entre universidades e instituciones sanitarias.

Para la Abogada del Estado, carece de fundamentación la impugnación de esta disposición adicional, pues el hecho de atribuir al Gobierno, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, el establecimiento de las bases generales del régimen de tales conciertos, sin condicionar a su juicio el contenido de dichas bases, no implica la violación de la reserva de ley ni la invasión de competencias autonómicas, máxime si se considera lo que establece el párrafo segundo de la disposición adicional séptima, que exige la necesaria previsión en las bases generales de la participación de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en los conciertos singulares que se suscriban, y si se tiene en cuenta que la norma impugnada es reproducción de la adicional sexta de la Ley de

reforma universitaria y que la propia LOU modifica la Ley general de sanidad de 1986 (LA LEY 1038/1986), introduciendo condicionamientos sustantivos y nuevas directrices a la potestad reglamentaria del Gobierno sobre tales conciertos.

n) Alegaciones relativas a la disposición transitoria segunda, sobre constitución de los claustros universitarios.

Frente a la tesis del recurrente, según la cual la disolución de los claustros universitarios dentro de los seis meses de la entrada en vigor de la LOU, para proceder a su nueva constitución y elaborar los nuevos estatutos, vulnera la autonomía universitaria, la Abogada del Estado se opone a que dicha vulneración se sustente en el contenido de un precepto de la propia ley, el art. 2.2 b), relativo a la elección y remoción de los órganos de gobierno de las universidades como contenido de la autonomía universitaria. La razón estriba en que es el legislador quien determina el contenido de dicha autonomía en la forma que estime más conveniente dentro del marco de la Constitución y con respeto a su contenido esencial. Pues bien, es el propio precepto el que, al delimitar el contenido de la autonomía universitaria, indica «en los términos de la presente Ley», y dentro de esta norma se encuentra la disposición transitoria, sin que pueda discutirse la potestad del legislador estatal de modificar el ordenamiento estatal básico y prever las medidas para su aplicación en el plazo que considere conveniente y que, en el caso de los claustros universitarios cuenta con la justificación de las nuevas normas sobre su composición que introduce la LOU, y sin que, desde la perspectiva de sus integrantes, estemos ante derechos individuales amparados por el art. 9.3 CE (LA LEY 2500/1978). No puede discutirse seriamente a la potestad legislativa básica estatal su posibilidad de modificar el ordenamiento básico sobre la materia de que se trate y de exigir las medidas pertinentes para su aplicación en el plazo que estime razonable, pues autonomía es algo diferente que soberanía, que sólo corresponde al pueblo español.

La Abogada del Estado concluye su escrito de alegaciones suplicando que se dicte Sentencia desestimatoria de la demanda presentada en la que se declare la plena constitucionalidad de la Ley Orgánica impugnada.

7. El 4 de junio de 2002, el Pleno del Tribunal Constitucional dispuso: primero, tener por personado al Letrado de las Cortes Generales-Jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación de la Cámara, en el presente recurso de inconstitucionalidad y otros identificados en su escrito. Segundo, acceder a la suspensión del plazo de alegaciones solicitada, hasta en tanto no se resuelva sobre la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley Orgánica de universidades (art. 83 LOTC (LA LEY 2383/1979)). Tercero, conferir un plazo de diez días al resto de recurrentes y partes personadas para que alegaran sobre la acumulación solicitada. Cuarto, llevar testimonio del escrito y de la resolución del Pleno al resto de recursos de inconstitucionalidad presentados.

8. El Pleno del Tribunal Constitucional, una vez evacuado el trámite de alegaciones en relación con la solicitud de acumulación de los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LA LEY 1724/2001), dictó el Auto 216/2002, de 29 de octubre, por el que dispuso la no acumulación de los recursos referidos y conferir un plazo de quince días con el objeto de que la representación procesal del Senado formulara las alegaciones que estimara pertinentes en relación con los recursos en los que se había personado.

El Tribunal sustentó su decisión en que, si bien todas las impugnaciones se dirigían contra la misma norma, los preceptos atacados no coincidían en todos los casos y, aun coincidiendo, los motivos de impugnación divergían en algunos de los recursos.

9. El 14 de noviembre de 2002, el Letrado de las Cortes Generales-Jefe de la asesoría jurídica del Senado presentó en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito de alegaciones en los términos en que a continuación se

resumen:

El Letrado de las Cortes Generales indica, a modo de introducción, que la LOU es expresión normativa del nuevo papel que corresponde al Estado una vez consumado el traspaso de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza universitaria, pasando de ser gestor responsable de la cohesión y vertebración del sistema universitario, y a la luz de esa nueva realidad, ha de entenderse el reparto de competencias que figura en la norma. Igualmente hace hincapié en que la Ley Orgánica concernida atribuye a las Comunidades Autónomas competencias adicionales a las que ya se otorgaban en la anterior Ley de reforma universitaria. A continuación se procede a examinar los distintos preceptos impugnados, no sin antes censurarse que el recurrente pretenda interpretar extensivamente la autonomía universitaria, mientras que lo haga restrictivamente cuando postula la tutela de las competencias de la Comunidad Autónoma.

a) Alegaciones relativas a la impugnación de la disposición adicional cuarta 2, inciso final, sobre reconocimiento de las universidades de la Iglesia católica.

La primera alegación del Letrado del Senado se refiere a la disposición adicional cuarta dos, partiendo de la cuestión general de que la LOU se limita a reiterar lo establecido por el Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede de 1979, de manera que, aun no existiendo esta disposición adicional, la aplicación preferente de este tratado eximiría de la exigencia de reconocimiento, por lo que rechaza las dos tachas de constitucionalidad que propone la demandante. En cuanto a la imputación de que la norma quiebra el principio de igualdad, sin perjuicio de que no son pocos los tratados que introducen diferencias de trato en distintas materias, en este caso, la diferencia de trato no es irrazonable, pues se sustenta en las especiales relaciones que existen entre ambos entes, que la propia jurisprudencia de este Tribunal ha recogido, por ejemplo, en materia fiscal (ATC 864/1989, de 2 de noviembre). Pero es que tampoco la diferencia de trato conduce a consecuencias desproporcionadas, por cuanto en su funcionamiento, las universidades de la Iglesia católica están sometidas al ordenamiento interno.

En cuanto a la eventual lesión de las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la exención de la ley de reconocimiento forma parte del margen de decisión de que dispone el legislador estatal. En relación con ello, debe recordarse que las competencias de la Comunidad Autónoma, según establece la LOU, se entienden «sin perjuicio» de las competencias estatales en la materia.

b) Las alegaciones relativas a la vulneración del derecho fundamental a la autonomía universitaria en los artículos 11.2, 63.1 y disposición transitoria segunda LOU se analizan por separado.

Contra la alegación de que el art. 11.2 LOU, en materia de centros de enseñanza universitaria adscritos a las universidades públicas, lesiona la autonomía universitaria porque excluye a las normas universitarias de su régimen jurídico, el Letrado de las Cortes Generales, tras recordar que la autonomía universitaria se concreta en los términos en los que la ley determine, siempre que ésta respete el contenido esencial del derecho, recuerda que la norma impugnada establece un cauce de intervención de las universidades en la configuración jurídica de los centros adscritos a través del convenio de adscripción, que no puede existir sin el concurso de la voluntad de la universidad en la que se integre el centro, y que estos centros se deberán regir por las normas de funcionamiento y organización de las universidades a las que se adscriben, lo que deja a salvo el contenido esencial del derecho, esto es, su libertad académica.

En relación al art. 63, in fine, LOU, en materia de convocatoria de concursos, el Letrado de las Cortes Generales niega que pueda vulnerar la autonomía universitaria la previsión de que, de existir concursantes, han de cubrirse las plazas de profesorado ofertadas por las universidades en el plazo de dos años tras la comunicación de la convocatoria del concurso a la Secretaría General de Coordinación Universitaria, pues lo contrario sería

conculcar arbitrariamente el derecho de acceso a la función pública, puesto que son las universidades las que convocan libremente la plaza, y, de acuerdo con los criterios que previamente hayan establecido (art. 64.3 LOU), seleccionarán al candidato más idóneo entre los concursantes, por lo que la autonomía universitaria queda garantizada.

Por último, el Letrado de las Cortes Generales sostiene la constitucionalidad de la disposición transitoria segunda, 1 LOU, sobre constitución de los claustros universitarios en un el plazo de seis meses desde la entrada vigor de la Ley, así como su plena conformidad con el principio de la representación. Desde el momento en el que dichos órganos representativos han de elaborar las normas estatutarias de las distintas universidades, con sujeción al nuevo régimen introducido por la LOU, es plenamente coherente que se constituyan de acuerdo con las exigencias contenidas en las mismas. Ello no obsta para que hubieran sido posibles otras opciones, pero ello pertenece al margen de discrecionalidad del legislador, resultando que la escogida por la LOU es plenamente conforme con la autonomía universitaria.

c) Un tercer grupo de alegaciones se refieren a la supuesta vulneración del reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sobre la impugnación del art. 4.1 b) LOU y la disposición adicional primera, en lo relativo a la creación de universidades, se niega vulneración alguna de las competencias estatutariamente reconocidas a la Comunidad de Castilla-La Mancha, pues el artículo 37 de su Estatuto de Autonomía, invocado en el recurso, recoge que las competencias sobre enseñanza le corresponden «de acuerdo con» en el art. 27 CE (LA LEY 2500/1978) y las leyes orgánicas que lo desarrollen «sin perjuicio de» las facultades que atribuye al Estado el art. 149.1.30 CE (LA LEY 2500/1978). Pues bien, ambos extremos son expresivos de que las competencias autonómicas en la materia deben ser compatibles con, en este caso, la LOU, que cumple así una función delimitadora de dichas competencias.

Sin perjuicio de lo expuesto, la facultad de crear universidades mediante ley de las Cortes Generales se sustenta en el art. 149.1.15 y 30 CE, rechazándose, como pretende el recurrente, que la doctrina de la STC 26/1987 (LA LEY 11972-JF/0000) no pueda trasladarse a este caso, pues se entiende que la negativa se basa en motivos imprecisos, entre otros, la fecha en la que fue dictada.

Se rechaza en este apartado las impugnaciones contra las facultades encomendadas al Gobierno en los artículos 34.1 y 35.1 sobre establecimiento de títulos universitarios y directrices generales de sus planes de estudios y homologación de planes de estudios, respectivamente, pues no se priva a las Comunidades Autónomas de competencia alguna, como refleja el art. 4.4 LOU.

d) Un último grupo de alegaciones se refiere a las tachas de inconstitucionalidad basadas en la vulneración de la reserva de ley, por falta de concreción, orientación o de criterios a los que el Ejecutivo deba atenerse (artículos 4.3, 9.2, 32, 35.6, 42.3, 83.2 y disposición adicional séptima LOU). En este punto, el Letrado del Senado da una respuesta conjunta por entender que el escrito del recurso se limita a una impugnación genérica de tales preceptos y, tras una consideración general sobre las relaciones de colaboración entre la ley y el reglamento, como manifestación de una delegación legislativa en sentido amplio, considera que la remisión en la LOU a la potestad reglamentaria del Gobierno no implica una degradación del principio de reserva de ley porque contiene suficientes elementos materiales que sitúan el ámbito de la potestad reglamentaria en el lugar que le corresponde a tenor del art. 97 de la Constitución (LA LEY 2500/1978). Al respecto se puede afirmar que la LOU contiene el núcleo esencial de la regulación de la materia, enunciando los principios y criterios que debe utilizar necesariamente el Gobierno, sin que se aprecie deslegalización o remisión en blanco. Para la representación legal del Senado, el recurrente mantiene una concepción rígida, formalista y conceptualmente errónea de la técnica de la remisión legal al reglamento, pues el art. 4.3 establece el marco sistemático de remisión al hacer expresa mención del artículo 1.2,

permitiendo optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley en términos de la propia jurisprudencia constitucional, dándose la paradoja de que en el debate parlamentario se acusase a la LOU de «reglamentismo» mientras que aquí se esté combatiendo su supuesta remisión en blanco al reglamento.

En último término, se alega que no hay vulneración de las competencias autonómicas por la remisión al reglamento, de conformidad con la doctrina emanada de la STC 77/1985, de 27 de junio (LA LEY 447-TC/1985), cuando el Gobierno no ha rebasado la habilitación legal o afecta a aspectos no básicos.

10. Por providencia de veinticuatro de septiembre de dos mil trece, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día veintiséis del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Constituyen el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad los preceptos identificados en el encabezamiento de la presente resolución y que forman parte de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LOU) (LA LEY 1724/2001), siendo impugnados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha según ha quedado referido en los antecedentes. *La mayor parte de los motivos en los que se funda el recurso, más allá de las precisiones que se harán posteriormente, lo constituyen los reproches relativos a la vulneración de la autonomía universitaria consagrada en el art. 27.10 CE, de las competencias que, en materia de enseñanza universitaria, atribuye el art. 37 del Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad Autónoma y de la vulneración de la reserva de ley en la determinación de las bases.*

En su escrito de alegaciones, la Abogada del Estado defiende la constitucionalidad de la norma e interesa la plena desestimación de la demanda. Al margen de que en dicho escrito se contenga una exhaustiva consideración sobre cada uno de los preceptos impugnados en el recurso, la Abogada del Estado inicialmente, con respecto de la autonomía universitaria, considera que la conformación de la misma como un derecho fundamental no impide la potestad del legislador para regular la organización de las universidades, sin perjuicio de que el ejercicio de tal potestad haya de realizarse respetando el contenido esencial de la autonomía constitucionalmente garantizada. No obstante dicho contenido esencial, integrado por todos los elementos necesarios para asegurar la libertad académica, la autonomía universitaria se encuentra sometida a limitaciones que corresponderá fijar al legislador. En lo que hace al reparto de competencias en la materia, la Abogada del Estado, de acuerdo con lo prevenido en el art. 149.1.1 y 30 CE, sostiene que las competencias estatales en materia de enseñanza son tanto normativas como ejecutivas, sin que pueda descartarse la incidencia de otros títulos, como los previstos en el art. 149.1.18 CE (LA LEY 2500/1978), a la hora de normar las pruebas de acceso a los cuerpos docentes universitarios. Sin embargo, la intervención estatal no excluye la de las Comunidades Autónomas, resultando, en el caso que nos ocupa, una triple dimensión competencial: la universitaria, en razón de su autonomía, la de la Comunidad Autónoma castellano-manchega, en virtud del art. 37 de su Estatuto de Autonomía, y la del propio Estado.

El Letrado de las Cortes Generales-Jefe de la asesoría jurídica del Senado postula igualmente la constitucionalidad de todos los preceptos impugnados y, en consecuencia, la plena desestimación del recurso presentado contra la Ley Orgánica de universidades. En su escrito de alegaciones reprocha al recurrente una cierta paradoja, pues pretende interpretar extensivamente la autonomía universitaria a costa de las competencias del Estado, mientras que lo hace restrictivamente cuando se refiere a la tutela de las competencias de la Comunidad Autónoma. En este sentido, se indica que la Ley Orgánica de universidades expresa el nuevo papel que corresponde al Estado una vez consumado el traspaso de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza universitaria, pasando de ser gestor a ser responsable de la cohesión y vertebración del sistema universitario, y es

precisamente a la luz de esa nueva realidad a la que ha de entenderse el reparto de competencias que figura en la norma. Además, se señala que la norma atribuye a las Comunidades Autónomas competencias adicionales a las que ya se otorgaban en la anterior Ley de reforma universitaria.

2. Siguiendo el criterio utilizado en anteriores sentencias por las que se han resuelto recursos de inconstitucionalidad igualmente presentados contra la Ley Orgánica de universidades se procederá, a continuación, a ordenar los preceptos impugnados en función del motivo en que se sustenta. Dicha ordenación sistemática es aconsejable dado el elevado número de preceptos controvertidos.

Así, un primer grupo de preceptos se impugna por entender que se contraviene la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada en el art. 27.10 CE (LA LEY 2500/1978). Se trata de los siguientes: el artículo 11.2, en lo relativo a la regulación de los centros adscritos a las universidades; el artículo 15.2 in fine, en cuanto prevé la presencia en los consejos de gobierno de las universidades de tres miembros de los correspondientes consejos sociales, ajenos a la comunidad universitaria; el artículo 63.1 in fine, sobre la necesaria provisión de las plazas convocadas, siempre que haya concursantes habilitados, en el lapso de tiempo previsto por la Ley; y la disposición transitoria segunda, en su apartado primero, en cuanto dispone la preceptiva constitución de los claustros universitarios estatuyentes dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor de la LOU (disposición esta última a la que imputa, además, vulneración de la interdicción de la arbitrariedad en los términos del artículo 9.3 CE (LA LEY 2500/1978)).

En un segundo grupo se incluirían aquellos preceptos de la norma a los que se atribuye la invasión de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de enseñanza universitaria y que se deducen del art. 37 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. En particular, por dicho motivo se impugnan: el artículo 4.1, en conexión con la disposición adicional primera, en lo relativo a las competencias del Estado en materia de creación y reconocimiento de universidades; el art. 4.3, que encomienda al Gobierno la determinación con carácter general de los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de universidades; el art. 9.2, que atribuye enteramente al Gobierno las normas básicas sobre creación, modificación o supresión de departamentos; los arts. 34.1 y 35.1 (encomiendan al Gobierno el establecimiento de directrices generales para la elaboración y aprobación de planes de estudios para la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional); el art. 42.3, que prevé que mediante reglamento estatal se determine la normativa básica de acceso a la universidad; y, por último, la disposición adicional cuarta, relativa al régimen de reconocimiento de las universidades de la Iglesia católica.

En un tercer grupo habrían de situarse los preceptos impugnados por vulnerar la reserva de ley en materia de determinación de las bases y que son: el artículo 4.3, que remite al desarrollo reglamentario del Gobierno de la Nación la determinación de los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de universidades; 9.2, sobre creación, modificación y supresión de departamentos por la universidad conforme a las normas básicas que se determinen por el Gobierno; 32, que atribuye al Ejecutivo central la creación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, sin ofrecer unas mismas directrices para su regulación imprescindibles a la vista de las funciones que la Ley asigna (art. 35.5; art. 50; art. 31); 35.6, que atribuye el Gobierno la determinación del procedimiento y los criterios para la suspensión o revocación de la homologación de un título cuando proceda por incumplimiento de los requisitos o de las directrices generales, así como las condiciones de suspensión, materia que no debe abandonarse a la plena disponibilidad del Gobierno; 42.3, que atribuye al Gobierno el establecimiento de la normativa básica para los procedimientos de admisión de estudiantes por las universidades; 83.2, que habilita al Gobierno para dictar normas básicas sobre los procedimientos de autorización de convenios los departamentos e institutos universitarios de investigación o centros similares de la universidad pueden celebrar con personas,

universidades o entidades públicas y privadas para la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico, revisión igualmente genérica que afecta al espacio normativo que deben ejercer las Comunidades Autónomas; y, por último, la disposición adicional séptima, que atribuye al gobierno el dictado de las bases generales del régimen de conciertos entre las universidades y las instituciones sanitarias de establecimientos sanitarios en los que se deba impartir enseñanza universitaria.

En cuarto lugar quedaría la disposición adicional cuarta, apartado segundo, en cuanto exime a las universidades creadas por la Iglesia católica de ley de reconocimiento (contraria al art. 14 CE (LA LEY 2500/1978)), sin perjuicio de que también se controvierta por vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente.

3. De la misma forma a como se ha venido operando con el resto de recursos de la serie relativa a la Ley Orgánica de universidades, debe advertirse la amplia modificación que ha sufrido la norma por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril (LA LEY 3629/2007), a los efectos de determinar sus efectos sobre la vigencia del objeto del recurso, sin que las modificaciones de la Ley Orgánica de universidades que, más recientemente, se han operado mediante la Ley 14/2011, de 1 de junio (LA LEY 11431/2011), de la ciencia, la tecnología y la innovación, y mediante el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo (LA LEY 7206/2012), afecten en modo alguno a los preceptos y disposiciones controvertidas.

La doctrina del Tribunal en la materia para determinar eventualmente una pérdida sobrevenida del objeto se ha expuesto amplia y analíticamente, en la STC 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 2, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad 1671-2002, planteado por el Parlamento de Andalucía en relación con diferentes preceptos de la Ley Orgánica de universidades, cabecera de la serie en la que se integra este recurso y ulteriores resoluciones de la misma a las que es preciso remitirse. En primer lugar, ha de ponerse de manifiesto la dificultad de proporcionar una única respuesta, en términos generales y abstractos, a la cuestión que plantea la modificación, derogación o pérdida de vigencia sobrevenidas a la impugnación de una determinada norma, debiéndose estar a un examen concreto de la incidencia real de la circunstancia sobrevenida [STC 111/2012, de 24 de mayo (LA LEY 78850/2012), FJ 2 a) y jurisprudencia allí citada].

En segundo lugar y, para el caso de los recursos de inconstitucionalidad, «recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva «la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley», pues si así fuera «no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC (LA LEY 2383/1979))», de modo que, carecería de sentido que (en un recurso abstracto, como el de inconstitucionalidad, dirigido a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico), este Tribunal se pronunciase «sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento ... de modo total, sin ultraactividad», (por todas, 134/2011 de 20 de julio, FJ 2). Ahora bien, ello no quita que para excluir toda aplicación posterior de la disposición legal controvertida, privándola así del vestigio de vigencia que pudiera resultar útil o conveniente su enjuiciamiento, aun cuando haya sido derogada (STC 19/2012, de 15 de febrero (LA LEY 16627/2012), FJ 2).

En tercer lugar, que la regla general está sometida, no obstante, a dos excepciones. La primera de ellas, que el objeto de la controversia verse sobre el carácter orgánico de los preceptos que se debaten (STC 124/2003, de 19 de junio (LA LEY 2605/2003), FJ 10). Una segunda excepción la constituyen las impugnaciones sustentadas en motivos competenciales, ya que la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar

enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio (STC 61/1997, de 20 de marzo (LA LEY 9921/1997) FJ 2), si bien, ha de recordarse que, también con respecto de los motivos competenciales, el Tribunal ha precisado el alcance de esta excepción en función de la incidencia real que tenga sobre el precepto su derogación o modificación [SSTC 148/2012 (LA LEY 106693/2012), de 5 de julio, FJ 2 b), 133/2012, de 19 de junio (LA LEY 91881/2012), FJ 2, y jurisprudencia allí citada].

Distinto es lo que sucede con los preceptos impugnados por motivos no competenciales, respecto de los cuales, según reiterada doctrina de este Tribunal, la derogación o modificación de los mismos hace desaparecer el objeto del recurso de inconstitucionalidad en lo que a ellos se refiere. A continuación se procederá a determinar la vigencia de la impugnación en función de los criterios jurisprudenciales expuestos.

4. Ha de indicarse primeramente que *la cuestión que ahora se aborda de perdida sobrevenida de objeto ya se ha tomado en consideración en las Sentencias dictadas en los anteriores recursos de la serie, por ello bastará con indicar el resultado del contraste entre la redacción de la norma anterior y la vigente, así como la conclusión a la que ha llegado este Tribunal, sin ser precisa una argumentación más detallada.*

a) Aunque el art. 9.2 es impugnado por atribuir la determinación de las bases al Gobierno en lo que respecta a la creación, modificación y supresión de departamentos, la redacción actual del precepto ha hecho desaparecer la mención a las normas básicas, dejando la materia bajo la disciplina normativa de las universidades a través de los correspondientes estatutos. Es por ello que en la STC 131/2013 (LA LEY 87221/2013), de 5 de junio se consideró la pérdida de objeto del recurso en este particular con el siguiente argumento: «lo cierto que, en su redacción vigente ha desaparecido la atribución al Gobierno de la regulación básica, remitiendo la regulación de esta materia a los estatutos universitarios: «La creación, modificación y supresión de departamentos corresponde a la universidad, conforme a sus estatutos». Por lo tanto, no se trata ya únicamente de que haya desaparecido el supuesto fáctico que fundamentaba la controversia, la atribución incondicionada al Gobierno, a juicio de los recurrentes, de la facultad de fijar las bases en la materia, sino que en las alegaciones formuladas por éstos no se contiene argumentación alguna destinada al alcance de la cuestión sobre la autonomía universitaria, a la que parece haber quedado contraída el precepto, tanto desde la perspectiva de la reserva de ley orgánica como desde el punto de vista competencial» (FJ 4).

Ha de estarse, en consecuencia, a dicho pronunciamiento y estimar la pérdida de objeto en el presente recurso de la impugnación del art. 9.2 LOU.

b) En lo que respecta al art. 35.6, relativo al establecimiento por parte del Gobierno del procedimiento y de los criterios para la revocación o suspensión de la homologación de los títulos universitarios, se advirtió en la STC 134/2013 (LA LEY 87223/2013), de 2 de julio, que la reforma introducida por la Ley Orgánica 4/2007 (LA LEY 3629/2007), había hecho desaparecer el supuesto contemplado por la norma impugnada, haciendo imposible el pronunciamiento de este Tribunal. En concreto, se consideró que «el art. 35.6 LOU ... ha desaparecido en esos términos en la redacción que da la Ley Orgánica 4/2007 (LA LEY 3629/2007) al nuevo art. 35 LOU, así pues, habiendo desaparecido la previsión de que el Gobierno pueda establecer un procedimiento para la suspensión o revocación de la homologación de un título universitario, es preciso entender que el objeto del recurso de inconstitucionalidad, en este punto, ha desaparecido. No existiendo la previsión de la figura de suspensión o revocación, pierde sentido la delegación al Gobierno para regular la misma, y por tanto deja de tener interés la impugnación realizada por el Gobierno de la Junta de Andalucía» (FJ 3).

En coherencia con dicho pronunciamiento ha de tenerse por perdido el objeto del presente recurso con respecto del art. 35.6 LOU.

c) El inciso final del art. 63.1 in fine LOU, en cuanto disponía inicialmente que las plazas convocadas en los correspondientes concursos habrían de ser provistas en todo caso, siempre que se hubieran presentado candidatos es objeto de impugnación por lesionarse, a juicio del recurrente, la autonomía universitaria. Como ya se declaró en la STC 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 4, en la regulación vigente de los concursos (ahora recogida en el art. 62 LOU), no sólo no se contiene inciso análogo al impugnado, sino que el precepto incorpora un apartado quinto con la expresa previsión de que el proceso por el que se resuelva el concurso de las plazas docentes convocadas podrá finalizar «con la decisión de la comisión de no proveer la plaza convocada». Por todo ello se consideró, en la citada resolución, que el recurso había perdido objeto con respecto de este motivo de impugnación.

d) La disposición adicional cuarta, en cuanto exime a las universidades de la Iglesia católica de ley de reconocimiento se impugna por dos motivos: por lesión del art. 14 CE (LA LEY 2500/1978) y por estimarse que contraviene el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia. Sucece que dicha disposición ha sido declarada inconstitucional por la STC 131/2013 (LA LEY 87221/2013), de 5 de junio, por considerarla contraria al art. 14 CE (LA LEY 2500/1978). En consecuencia no es necesario ya que nos pronunciemos sobre el otro motivo de impugnación esgrimido frente a la misma.

e) También se ha analizado anteriormente la vigencia de la disposición transitoria segunda, al considerarse su primer apartado contrario a la autonomía universitaria. El tenor de la disposición es el siguiente: «En el plazo máximo de seis meses, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, cada Universidad procederá a la constitución del Claustro Universitario conforme a lo dispuesto en esta Ley para la elaboración de sus Estatutos». En la STC 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 4, se estimó que la disposición ha dejado de surtir efecto por el transcurso del plazo fijado en la misma, una vez que se ha procedido en tiempo y forma a la renovación total de los claustros universitarios, y a la aprobación de los correspondientes estatutos (que, a su vez, fueron objeto de posterior adaptación a las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 4/2007 (LA LEY 3629/2007) en un plazo de tres años, según quedó prevenido por la disposición adicional octava de dicha norma). En consecuencia, este Tribunal concluyó que el recurso había perdido objeto en este punto y así debe considerarse ahora.

Por otro lado, en aplicación de lo ya declarado en la STC 223/2012 y, con expresa remisión a la misma, han de señalarse aquellos preceptos que, no obstante la modificación de su contenido, ésta no hace perder objeto al recurso.

Así sucede con el art. 11.2 LOU pues, el alcance de dicha modificación resulta irrelevante al limitarse al cambio numérico de la disposición que, en su redacción vigente, ha pasado a ser el art. 11.2 LOU, la eliminación de la mención «pública» referida a la universidad y la adición de un inciso relativo a la autorización para el comienzo de la actividad de los centros adscritos y que corresponde otorgar, en su caso, a las Comunidades Autónomas. Dado que el motivo de impugnación se sustenta en la no inclusión de los estatutos de las universidades en el marco normativo de los centros adscritos, con la consiguiente vulneración de la autonomía universitaria a juicio de los recurrentes, y que dicha situación pervive no obstante la modificación del precepto, el recurso continúa teniendo objeto en este particular (SSTC 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 3 y 141/2013 (LA LEY 111427/2013), de 11 de julio, FJ 2).

Tampoco afectan al presente recurso las profundas modificaciones sufridas por los arts. 34.1 y 35.1 LOU. En ambos casos, el recurrente controvierte la atribución al Gobierno de la facultad fijar las directrices en materia de planes de estudio, facultad a la que alude ahora en el art. 35.2 LOU con el siguiente tenor: «Para impartir enseñanzas oficiales y expedir los correspondientes títulos oficiales, con validez en todo el territorio nacional, las universidades deberán poseer la autorización pertinente de la Comunidad Autónoma, según lo dispuesto en la legislación de la misma y lo previsto en el artículo 8 de esta Ley, y obtener la verificación del Consejo de

Universidades de que el oportuno plan de estudios se ajusta a las directrices y condiciones establecidas por el Gobierno. El procedimiento deberá preservar la autonomía académica de las universidades.»

En definitiva, el proceso ha perdido objeto en relación a los arts. 9.2; 35.6; 63.1 in fine; disposición adicional cuarta, apartado segundo y disposición transitoria segunda, de la Ley Orgánica de universidades.

Se mantiene, por lo tanto, la impugnación relativa a los siguientes preceptos: en relación con una eventual vulneración de la autonomía universitaria, únicamente el art. 11.2 LOU.

En lo que respecta a los preceptos impugnados por motivos competenciales, ha de distinguirse, primeramente, los preceptos impugnados por vulnerar el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: arts. 4.1 b), en conexión con la disposición adicional primera; 4.3; 8.2; 34.1; 35.1 y 42.3. En segundo lugar, por vulneración de la reserva de ley en la determinación de las bases, pervive la controversia de los siguientes preceptos: 4.3; 32; 42.3 y 83.2.

Una vez expuestos los preceptos y motivos a los que ha de contraerse el examen del recurso, ha de realizarse una última consideración con respecto a la impugnación del art. 8.2. Tanto en el encabezamiento del recurso, como en la introducción del apartado del escrito de la demanda dedicado a controvertir los preceptos que se consideran contrarios al reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se anuncia la impugnación del art. 8.2 LOU, relativo a la creación, modificación o supresión de facultades y escuelas en los centros universitarios. Igualmente, en el suplico de la demanda se interesa la declaración de inconstitucionalidad del citado precepto. No obstante, en el citado apartado de la demanda (en realidad en toda ella) se omite cualquier alegación relativa al art. 8.2 LOU que sí se realiza, sin embargo, con respecto del art. 9.2 LOU cuando, sin embargo, no era objeto de impugnación por tal motivo sino por vulnerar la reserva de ley en la determinación de las bases. Sea por error en la determinación del precepto impugnado, sea por estricta omisión de la alegación que preceptivamente debe acompañar a la denuncia de inconstitucionalidad, lo cierto es que esta situación impide que el Tribunal pueda entrar a pronunciarse sobre la impugnación del art. 8.2 LOU, puesto que la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente ya que no corresponde a este Tribunal reconstruir de oficio las demandas (por todas STC 150/2012 (LA LEY 107822/2012), de 5 de julio, FJ 8).

A los efectos de resolver las distintas cuestiones planteadas en el recurso se procederá de acuerdo con la ordenación sistemática de los preceptos que acaba de exponerse.

5. Ya se anunció que las denuncias de inconstitucionalidad sustentadas en la vulneración de la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada por el art. 27.10 CE (LA LEY 2500/1978) quedaban, tras la oportuna depuración del recurso, limitadas al art. 11.2 LOU. A estos efectos será necesario remitirse a las precedentes SSTC 223/2012 y 141/2013 (LA LEY 111427/2013) en las que se ha dado respuesta a alegaciones sustancialmente idénticas a la que ahora es objeto de consideración. El precepto (formalmente art. 11.3 LOU tras la reforma de 2007) dispone en su redacción vigente:

«Los centros adscritos a una universidad se regirán por lo dispuesto en esta Ley, por las normas dictadas por el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, por el convenio de adscripción y por sus propias normas de organización y funcionamiento. El comienzo de las actividades de los centros adscritos será autorizado por la Comunidad Autónoma.»

La impugnación se sustenta en que el artículo controvertido no ha incluido dentro del marco normativo de los centros adscritos a las universidades a los correspondientes estatutos universitarios, lesionándose de este modo la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada en el art. 27.10 CE (LA LEY 2500/1978).

En la STC 223/2012, FJ 6, tras distinguir entre la aprobación del régimen jurídico de los centros adscritos, que en cuanto emanación del art. 27.6 CE (LA LEY 2500/1978) corresponde a los legisladores estatal y autonómicos, y la decisión de adscripción de dichos centros a una universidad concreta, que sí integra la autonomía universitaria, se descartó que existiera la vulneración del art. 27.10 denunciada, pues «por un lado, la conformación de los centros docentes adscritos corresponde a los legisladores estatal y autonómico, como expresión de la función delimitadora de la libertad de creación de centros docentes consagrada en la Norma Suprema (art. 27.6 CE (LA LEY 2500/1978)), y dentro de ella el legislador estatal ha determinado el régimen jurídico de dichas estructuras docentes, integrado fundamentalmente, además de por las normas estatales y autonómicas, por el convenio de adscripción. Por otro lado el convenio, del que el legislador no preconfigura contenido alguno, contiene el régimen jurídico de cada centro en particular y las condiciones bajo las cuales se sustancia la adscripción del centro a una universidad y, por tanto, es resultado de la libertad negociadora de las partes que lo suscriben y, en consecuencia, de la autonomía universitaria. El convenio es, en definitiva, el instrumento normativo que contiene, en esencia, el régimen de cada centro docente adscrito, manteniendo la universidad plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que libremente hayan decidido las partes que lo suscribieron, y sin perjuicio de las remisiones que los citados convenios puedan hacer a las normas estatutarias universitarias» (y, posteriormente, en STC 141/2013, de 11 de julio (LA LEY 111427/2013), FJ 5).

La aplicación de la citada doctrina lleva a la desestimación de la impugnación del art. 11.2 LOU.

6. El siguiente orden de preceptos impugnados se refiere a las denuncias de vulneración del reparto constitucional de competencias en la materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este particular, debe previamente, como se ha realizado en las anteriores sentencias de la serie, explicitarse las normas estatutarias de la Comunidad Autónoma a la que pertenece el recurrente y que han de ser, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal (STC 207/2011, de 20 de diciembre (LA LEY 252086/2011), FJ 3, por todas) las vigentes en el momento de resolverse la controversia. Pues bien, en el caso que ahora nos ocupa, el canon estatutario no ha variado, quedando constituido por el art. 37 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que en su redacción vigente procede de la última de las reformas afrontadas por dicha norma institucional básica operada por la Ley Orgánica 3/1997, de 3 julio (LA LEY 2443/1997), de reforma de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 agosto (LA LEY 2223/1982), de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en vigor por lo tanto en el momento de presentarse el recurso que ahora se resuelve. El precepto establece:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollos y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía.

2. Para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades o desequilibrios que puedan producirse, la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones del seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional.

3. En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma fomentará la investigación, especialmente la referida a materias o aspectos peculiares de Castilla-La Mancha, y la creación de centros universitarios en la Región.»

Una vez expuesto lo anterior ha de recordarse que el examen de los preceptos impugnados se limita a los arts. 4.1 b) en relación con la disposición adicional primera; 4.3, 34.1 y 35.1; y 42.3 LOU, una vez descartada la pervivencia de la impugnación en el caso de los arts. 9.2 y disposición adicional cuarta, en su apartado segundo, y apreciada la falta de motivación en la impugnación del art. 8.2, en los términos recogidos en el fundamento jurídico anterior.

a) Es objeto de impugnación, en primer lugar, el art. 4.1 b), en conexión con la disposición adicional primera, en lo relativo a las competencias del Estado en materia de creación y reconocimiento de universidades. Por un lado, el artículo 4.1 dispone:

«La creación de Universidades públicas y el reconocimiento de las Universidades privadas se llevará a cabo:

...

b) Por Ley de las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno, de acuerdo con el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial hayan de establecerse.»

Por su parte, la disposición adicional primera prescribe:

«Las Cortes Generales y el Gobierno ejercerán las competencias que la presente Ley atribuye, respectivamente, a la Asamblea Legislativa y al Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas, en cuanto se refiere a las Universidades creadas o reconocidas por Ley de las Cortes Generales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4, y en atención a sus especiales características y ámbito de sus actividades, a la Universidad Nacional de Educación a Distancia y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo.»

La controversia radica en considerar que la norma estatal incide en la competencia que, en materia de regulación de la enseñanza en todos sus niveles, tiene encomendada la Comunidad Autónoma castellano-manchega y que integra la potestad normativa relativa a la creación y reconocimiento de las universidades públicas y privadas. Es por ello que la norma estatal, al reconocer esta potestad a las Comunidades Autónomas, ha debido hacerlo en régimen de exclusividad y no de concurrencia. Con respecto de la disposición adicional cuestionada, no se reprocha la alusión que la norma hace en relación con la Universidad Nacional de Educación a Distancia y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, sino las facultades genéricas de creación de universidades públicas y reconocimiento de las privadas. Sin perjuicio de lo expuesto, en el recurso se concluye reconociendo, no obstante, el apoderamiento a favor del Estado para crear universidades que por su naturaleza excedan del ámbito de una Comunidad Autónoma.

Una vez más habrá de acudirse para resolver la cuestión a las SSTC 223/2012 y 141/2013 (LA LEY 111427/2013), por cuanto en las mismas se resolvió la impugnación de ambas normas sustentada en argumentos semejantes. Ya entonces, se desestimó la impugnación determinando los supuestos en los que el Estado podría crear en determinados ámbitos, fuera del marco de aplicación competencial autonómico, centros universitarios. Y, asimismo, se establecieron los límites a la intervención estatal susceptible de supervisión por parte de este Tribunal: «la garantía del ejercicio de las competencias estatales en materia de programación de la enseñanza, y de fomento y coordinación general de la investigación científica (art. 149.1.15 CE (LA LEY 2500/1978)) puede, en un caso dado, aconsejar la creación de universidades de especiales características o de ámbito supracomunitario ... sin perjuicio de que, en cada caso, el Estado deba justificar la directa relación, o adecuación de la medida adoptada, a las concretas necesidades de la programación de la enseñanza y fomento de investigación a las que ésta sirve, lo cual, habida cuenta del rango legal de la ley de creación, podrá ser controlado por este Tribunal» (STC 223/2012, FJ 7, y, ulteriormente, STC 141/2013 (LA LEY 111427/2013), FJ 3).

La aplicación de la citada doctrina ha de conducir en este caso, igualmente, a la desestimación de la impugnación del art. 4.1 b) en relación con la disposición adicional primera LOU.

b) A continuación, de forma un tanto sorprendente, el recurrente reconduce el motivo de la inconstitucionalidad del resto de los preceptos que, de acuerdo con la depuración realizada en el fundamento jurídico quinto de esta Sentencia, integran el presente apartado (arts. 4.3, 34.1 y 35.1 y 42.3) a que en los mismos se remite la determinación de la correspondiente normativa básica a norma reglamentaria estatal, «impidiendo el despliegue de competencias autonómicas, tanto de desarrollo normativo como, en su caso, de ejecución», todo ello sin que, en rigor, se discuta la facultad del Estado para dictar las bases en cada una de las materias reguladas por los preceptos controvertidos. Sin perjuicio de lo que se expondrá más adelante, en el fundamento jurídico siguiente, al analizar estrictamente las impugnaciones referidas a los preceptos que encomiendan al Gobierno la determinación de las bases en distintas materias, en resoluciones anteriores de la serie de recursos sobre la Ley Orgánica de universidades se han examinado algunos de los preceptos cuestionados y a dichos pronunciamientos habrá de acogerse lo que, junto a la falta de alegaciones que sustenten adecuadamente la impugnación de cada precepto conducirá a la desestimación de la demanda en este punto.

En particular, en relación con el art. 4.3 LOU, que se refiere al establecimiento por el Gobierno de los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de las universidades, habrá de estarse a lo declarado por el Tribunal para desestimar la impugnación, haciéndose hincapié en la lectura aislada que se ha realizado del precepto, sin tener en cuenta los principios contenidos en otros apartados de la Ley Orgánica, y que permiten sostener que la remisión al reglamento no es tan incondicionada como se pretende pues «el propio art. 4.3 ya delimita materialmente, sin que esto sea cuestión menor, el contenido de los requisitos, al prescribir que los mismos contemplen 'los medios y recursos adecuados para el cumplimiento por las Universidades de las funciones a que se refiere el apartado 2 del artículo 1' y, por lo tanto, la ley obliga a que el reglamento ponga en relación los requisitos para la creación y reconocimiento de las universidades con las funciones legalmente contempladas que les son encomendadas. Pero es que además la Ley configura el procedimiento de creación de las universidades públicas y de reconocimiento de las privadas, en cuanto exige ley de las Cortes Generales o de la Asamblea legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma (apartado primero del art. 4 LOU) e informe preceptivo del Consejo de Coordinación Universitaria, además, en el caso de las públicas (apartado segundo del mismo precepto), sin obviar que el art. 5 LOU configura los sujetos a quienes se atribuye la creación de universidades privadas. En contra de lo manifestado por los recurrentes, las cuestiones nucleares relativas a la creación y reconocimiento de las universidades sí aparecen determinadas por el legislador delimitando suficientemente la intervención reglamentaria» (STC 131/2013 (LA LEY 87221/2013), de 5 de junio, FJ 5, y con cita de la misma STC 134/2013 (LA LEY 87223/2013), de 6 de junio, FJ 4).

Por su parte, anteriormente, en la STC 223/2012, de 29 de noviembre, se había igualmente desestimado la impugnación del art. 42.3 LOU, atinente al establecimiento por el Gobierno de las normas básicas en materia de admisión de los estudiantes en los centros universitarios, a partir de un correcto entendimiento del ámbito reservado al Estado en la determinación de las bases y la Comunidad Autónoma en el desarrollo de las mismas. Se estimó entonces -y a ello resulta obligado remitirse ahora- que «la jurisprudencia de este Tribunal ha admitido la facultad del Estado para fijar las bases en materia de procedimientos de selección para el acceso a los centros universitarios, no estimando inconstitucional que su determinación fuera atribuida al Gobierno, ya que, '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 (art. 149.1.1 y 30 CE), 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 ... en consecuencia, 'los procedimientos de selección a que se refiere el precepto, de conformidad con las competencias que ejerce el Estado, 1 y 30 del art. 149.1 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), 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' (STC 27/1987, de 27 de febrero (LA LEY 1252/1987), FJ 10 a)].» (FJ 12).

La ausencia de concreción argumental del recurso con respecto de los arts. 34.1 y 35.1 LOU, de los que únicamente se impugna la referencia a las directrices que ha de establecer el Gobierno en materia de planes de estudio y que se estima, un tanto apodícticamente, que «priva a las Comunidades Autónomas de las posibilidades de hacer valer ningún tipo de opción propia, reduciendo su papel al de garante de la legalidad por la vía del art. 4.4» no permite desvirtuar el hecho de que dichas directrices se establecen en el marco de la regulación de los títulos oficiales (art. 35 LOU en su redacción vigente) y que en esta materia, el art. 149.1.30 CE (LA LEY 2500/1978) atribuye al Estado las competencias exclusivas sobre «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de Títulos académicos», sin olvidar que la elaboración y aprobación de los planes de estudio pertenece al ámbito de la autonomía universitaria legalmente configurada «donde la autonomía se enmarca en las 'directrices generales' dictadas por el Gobierno» (STC 103/2001, de 23 de abril (LA LEY 1115/2002), FJ 4).

La doctrina expuesta conduce a la desestimación también de la impugnación de los arts. 4.3; 34.1 y 35.1; y 42.3 LOU.

7. Quedan por examinar, los preceptos cuya impugnación se sustenta en que la Ley Orgánica de universidades, en cuanto encomienda al Gobierno la determinación de las bases mediante reglamento, vulnera la reserva de ley en la materia. Se impugnan por este motivo, de acuerdo con la depuración del recurso realizada en el fundamento jurídico cuarto: el artículo 4.3, que remite al desarrollo reglamentario del Gobierno de la Nación la determinación de los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de universidades; 32, que atribuye al Ejecutivo central la creación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, sin ofrecer unas mínimas directrices para su regulación imprescindibles a la vista de las funciones que la Ley le asigna (art. 35.5; art. 50; art. 31); 42.3, que atribuye al Gobierno el establecimiento de la normativa básica para los procedimientos de admisión de estudiantes por las universidades; 83.2, que habilita al Gobierno para dictar normas básicas sobre los procedimientos de autorización, de los trabajos y de celebración de los contratos previstos en el apartado anterior, así como los criterios para fijar el destino de los bienes y recursos que con ellos se obtengan, previsión igualmente genérica que afecta al espacio normativo que deben ejercer las Comunidades Autónomas; y, por último, la disposición adicional séptima, que atribuye al gobierno el dictado de las bases generales del régimen de conciertos entre las universidades y las instituciones sanitarias de establecimientos sanitarios en los que se deba impartir enseñanza universitaria.

El reproche que realiza el recurrente es genérico a todos los preceptos y se basa en que la atribución de la facultad de dictar las bases en cada una de las materias se realiza de forma genérica e incondicionada, sin fijar ni determinar los requisitos básicos que delimiten la actuación del Gobierno.

Con carácter previo, y así se ha hecho ya al resolver los anteriores recursos de la serie en los que se ha planteado la cuestión, es preciso recordar la doctrina de este Tribunal en materia de determinación de las bases y de la que no puede deducirse, como pretenden los recurrentes, la exclusión de la norma reglamentaria en dicho proceso de determinación: «conforme a nuestra jurisprudencia, siendo aquél el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le

resulta más adecuada (por todas, STC 69/1988, de 19 de abril (LA LEY 103806-NS/0000)), no lo es menos que también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre (LA LEY 3979/2000)), y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio (SSTC 50/1990 (LA LEY 1108-JF/0000), de 6 de abril y 147/1991 (LA LEY 1755-TC/1991), de 4 de julio, respectivamente). Y ello no como pura excepción al criterio que para el art. 111 EAC constituye la regla de principio (base principal o de mínimo normativo, formalizada como ley), sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada» (STC 31/2010 (LA LEY 93288/2010), de 28 de junio, FJ 60).

Dejando de un lado las impugnaciones relativas a los arts. 4.3; 34.1 y 42.3, ya contestadas en sentido desestimatorio en el fundamento anterior, es preciso remitirse para resolver el resto de las normas controvertidas a los pronunciamientos anteriores de la serie.

a) El art. 32 LOU, en la redacción vigente en el momento de presentar el recurso, atribuía al Gobierno mediante acuerdo del Consejo de Ministros la autorización para la creación de la Agencia Nacional de Evaluación de Calidad y Acreditación, atribución a la que el recurrente reprocha que se realice sin prever unas directrices o principios básicos para su regulación. Sin perjuicio de la amplia modificación que ha sufrido el precepto en 2007, ya se ha puesto de manifiesto anteriormente las conclusiones erróneas a las que se llegaba a partir de la lectura del precepto, pues éste lo que hace es: «remitirse a un acuerdo del Consejo de Ministros a los únicos efectos de que el Gobierno autorice la constitución de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y de la Acreditación, sin que del tenor del precepto se derive que el Gobierno, mediante norma reglamentaria, haya de regular los aspectos a los que se alude en la demanda. Por lo demás, el marco funcional de la agencia se encuentra establecido por la ley a lo largo de su articulado en forma de informes o evaluaciones que debe emitir (arts. 31.3, 50, 52, 55.4, 69.4, entre otros) y que le corresponden sin perjuicio de las que desarrolle los órganos de evaluación creados por las leyes de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias u otras agencias de evaluación del Estado o de las Comunidades Autónomas» (SSTC131/2013 (LA LEY 87221/2013), de 5 de junio, FJ 5, y 134/2013, de 6 de junio, FJ 6).

En consecuencia, la impugnación ha de ser rechazada.

b) Se impugna el art. 83.2 LOU igualmente por habilitar al Gobierno de forma genérica «sin señalamiento de ningún criterio o pauta que descarte una regulación reglamentaria autónoma e independiente», dado el carácter básico de la norma. El precepto se refiere a las normas básicas a las que deberán ajustarse los procedimientos de autorización de los convenios que los centros universitarios pueden suscribir para la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico. Pues bien, en la STC 131/2013 (LA LEY 87221/2013) se ha descartado que el precepto incurra en inconstitucionalidad, pues por parte del recurrente no se expresan que aspectos de la regulación debieran quedar reservados a la ley para asegurar «la admisible intervención del normador reglamentario en la determinación de las bases, de acuerdo con nuestra doctrina (por todas la referida STC 31/2010 (LA LEY 93288/2010), de 28 de junio, FJ 60), intervención que está especialmente justificada cuando la materia esté revestida de un «carácter marcadamente técnico» (SSTC 8/2012, de 18 de enero (LA LEY 4538/2012), FJ 6 y 4/2013 (LA LEY 1626/2013), de 17 de enero, FJ 5, entre otras muchas)» [FJ 6 c].

En consecuencia, se desestima la impugnación del art. 83.2 LOU.

c) Por último, respecto a la disposición adicional séptima que atribuye al Gobierno la determinación de las bases del régimen de conciertos entre las universidades y las instituciones sanitarias y de la que no se realiza alegación

particular alguna en el recurso habrá de estarse a lo declarado igualmente en la STC 131/2013 (LA LEY 87221/2013), cuando al abordar la cuestión se indicó que «[s]obre este particular es necesario remitirse a la STC 26/1987, de 27 de febrero (LA LEY 11972-JF/0000), concretamente en su FJ 13 a) en el que se controvertía la disposición adicional sexta de la Ley de reforma universitaria (Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto (LA LEY 1962/1983)) que encomendaba al Gobierno la determinación de las bases en esta misma materia y con una redacción prácticamente idéntica a la de la disposición de la que aquí se trata. Al resolver si dicha determinación vulneraba el orden de competencias de la Comunidad Autónoma recurrente el Tribunal no puso reparo alguno a la intervención del Gobierno señalándose que '[s]e 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 de la Constitución', para indicar a continuación que '[l]as 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'.» [FJ 6 d]).

En consecuencia, ha de desestimarse la impugnación de la disposición adicional séptima LOU.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que ha perdido objeto la impugnación de los arts. 9.2; 35.6, 63.1, in fine; disposición adicional cuarta, apartado segundo; y disposición transitoria segunda, de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LA LEY 1724/2001).

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de septiembre de dos mil trece.-Francisco Pérez de los Cobos Orihuela.-Adela Asua Batarrita.-Luis Ignacio Ortega Álvarez.-Encarnación Roca Trías.-Andrés Ollero Tassara.-Fernando Valdés Dal-Ré.-Juan José González Rivas.-Santiago Martínez-Vares García.-Juan Antonio Xiol Ríos.-Pedro José González-Trevijano Sánchez.-Enrique López y López.-Firmado y rubricado.