

## Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 158/2013 de 26 Sep. 2013, rec. 1756/2002

Ponente: Hernando Santiago, Francisco José.

Nº de Sentencia: 158/2013

Nº de RECURSO: 1756/2002

LA LEY 154445/2013

### Texto

Pleno. Sentencia 158/2013, 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 Francisco José Hernando Santiago, 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 Xiol 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. 1756-2002, interpuesto por las Cortes de Aragón contra los arts. 4.3, 9.2, 15.2, 20.3, 34.1, 35.6, 37, 38, 42.3, 45, 63.1, disposición adicional primera y disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LA LEY 1724/2001), por vulneración de los arts. 9.3, 14, 27, 53.1, 149.1.1, 149.1.18 y 149.1.30 CE. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco José Hernando Santiago, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 22 de marzo de 2002, las Cortes de Aragón interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3, 9.2, 15.2, 20.3, 34.1, 35.6, 37, 38, 42.3, 45, 63.1, disposición adicional primera y disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LA LEY 1724/2001) (en adelante, LOU), por vulneración de los arts. 9.3, 14, 27, 53.1, 149.1.1, 149.1.18 y 149.1.30 CE.

El recurso trae causa del previo acuerdo adoptado por el Pleno del Parlamento de Aragón, de 20 de marzo de 2002, en cuya virtud se acordaba la presentación de la impugnación contra los preceptos referidos. Se acompaña al escrito de demanda certificación de este acto parlamentario expedido por el Secretario Primero de las Cortes de Aragón.

El recurso se sustenta en los fundamentos que a continuación se resumen:

a) Con carácter previo a la exposición de las razones que justifican la impugnación de los preceptos de la Ley Orgánica de universidades que motivan el recurso, la Letrada de las Cortes de Aragón realiza algunas consideraciones en relación con los títulos competenciales sobre los que el Estado legitima la regulación efectuada.

En este sentido, recuerda que la pluralidad de títulos competenciales que ostenta el Estado en relación con esta

materia, deben estimarse limitados en algunos puntos por la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de desarrollo legislativo y ejecución en el ámbito de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, reconocida en el art. 36 del Estatuto de Autonomía de Aragón y por la autonomía universitaria prevista y garantizada constitucionalmente. Insiste también en señalar que el objeto del recurso no es otro que la salvaguarda de las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia universitaria y de la autonomía de las universidades del territorio de la Comunidad Autónoma, así como la depuración objetiva de un ordenamiento jurídico trascendental para el desarrollo de un derecho fundamental, como es el derecho a la educación.

b) El primer motivo del recurso se basa en la inconstitucionalidad de los arts. 4.3 (LA LEY 1724/2001), 9.2 (LA LEY 1724/2001), 34.1 (LA LEY 1724/2001), 37 (LA LEY 1724/2001), 38 (LA LEY 1724/2001) y 42.3 LOU (LA LEY 1724/2001) por vulneración de la reserva de ley formal en materia de normativa básica, en relación con los principios de seguridad jurídica y de autonomía. Tras recordar la jurisprudencia constitucional en materia de normativa básica, señala que el principio de ley formal en materia de normativa básica debe convertirse en una absoluta realidad, en la verdadera norma general, para garantizar así el equilibrio competencial constitucional y estatutariamente establecido, la certeza del ordenamiento jurídico aplicable a una determinada materia y, en consecuencia, la seguridad jurídica.

Considera que en la LOU (LA LEY 1724/2001) existe una remisión genérica e incondicionada al reglamento del Gobierno en los preceptos mencionados, de manera que el reglamento se convierte en el instrumento normativo para definir la normativa básica estatal, sin que la LOU (LA LEY 1724/2001) fije, siquiera sea de forma genérica, los principios básicos a tener en cuenta por el Gobierno a la hora de dictar dichas normas, ni, mucho menos una serie de principios generales que puedan tener en cuenta las Comunidades Autónomas a la hora de ejercitar sus competencias en materia universitaria. Lo que hace la LOU (LA LEY 1724/2001), a su juicio, es una remisión genérica que cercena las competencias autonómicas en materia de enseñanza universitaria, pues está efectivamente privándoles de la capacidad de introducir sus peculiaridades propias en las materias reguladas, en uso de la competencia asumida estatutariamente de desarrollo legislativo en materia de enseñanza. Añade que el esquema diseñado a través de los preceptos que son objeto de impugnación supone la posibilidad de que en cualquier momento, y por vía reglamentaria, pueda oponerse a cada Comunidad Autónoma, a cada universidad, una normativa exhaustiva y detallada que implique la imposibilidad, de facto, de operar en materia de enseñanza universitaria.

Señala que en los preceptos mencionados de la LOU (LA LEY 1724/2001) el mínimo normativo no es fijado por el Parlamento sino por el Gobierno, y no en el momento presente sino con dilación temporal. Este dato influye muy negativamente en la seguridad jurídica, en un campo material en el que existen diferentes entes públicos con capacidad normativa en virtud de su propia autonomía. Todo ello implica, a su juicio, la inconstitucionalidad de los preceptos mencionados por infracción de la reserva de ley formal en materia de normativa básica contenida en los propios títulos competenciales que alega el Estado para dictar la norma que nos ocupa, con afección de las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de desarrollo legislativo en enseñanza universitaria y el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE (LA LEY 2500/1978).

c) El segundo motivo del recurso se basa en la inconstitucionalidad de los arts. 4.3, 9.2, 42.3, 45 y disposición adicional primera LOU (LA LEY 1724/2001) por vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de enseñanza universitaria.

Para la Comunidad Autónoma recurrente estos preceptos suponen la imposibilidad fáctica de la Comunidad Autónoma de establecer una política real en materia de universidades, de dictar normas que puedan acoger sus

especialidades propias derivadas de su carácter autónomo y diferencial. Se le priva efectivamente de la posibilidad de actuar en materia de condiciones de creación de universidades, de creación de Departamentos, de admisión de alumnos. Señala que esta regulación convierte a la Comunidad Autónoma en un órgano de pura ejecución de políticas estatales, desconociéndose así la competencia en materia de desarrollo legislativo en este campo, también asumida estatutariamente.

Por lo que se refiere específicamente al art. 45.1 señala que en este precepto encontramos una remisión genérica al reglamento del Gobierno para la fijación de todos los requisitos y elementos que determinan el acceso a becas y ayudas al estudio. El artículo indica que dicha regulación se entiende «sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas», concretando en su apartado 2 cuál es la competencia autonómica para el desarrollo de esta materia. Sin embargo, a su juicio, la especificidad del contenido de la remisión reglamentaria mencionada hace imposible una aplicación efectiva del mandato del artículo, ya que la remisión al reglamento es tan amplia que no deja margen de actuación a los poderes autonómicos. Por tanto, considera que la facultad de desarrollo legislativo en materia de enseñanza que otorga a la Comunidad Autónoma de Aragón el art. 36 del Estatuto de Autonomía se ve vulnerada por el escaso margen de actuación que deja la regulación contenida en el precepto impugnado a los poderes autonómicos, sujetando además el ejercicio de la iniciativa legislativa de la Comunidad Autónoma a la fijación de unas bases por vía reglamentaria. Se contradice así, a su entender, la doctrina propugnada por el Tribunal Constitucional en la STC 73/2000 (LA LEY 4515/2000), en la que señala que el legislador no debe estar vinculado por sus decisiones anteriores ni mucho menos por decisiones gubernativas.

Por lo que se refiere a la disposición adicional primera LOU (LA LEY 1724/2001), considera que introduce una distinción en el régimen jurídico de las universidades según el procedimiento utilizado para su creación o reconocimiento, diferencia que sin embargo no aparece en los arts. 4 y siguientes de la Ley. Señala que la disposición, que estima lógica en cuanto a su referencia a la Universidad Menéndez Pelayo y a la Universidad Nacional de Educación a Distancia, «en atención a sus especiales características y ámbito de sus actividades», implica sin embargo una asunción automática por el Estado de competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma por el sólo hecho de optar por una de las formas de creación o reconocimiento legalmente previstas en el articulado como desprovistas de cualquier repercusión posterior a su utilización sobre las competencias concurrentes en la materia. Señala que la disposición parece desconocer que el elemento determinante de la atribución de competencias en materia de enseñanza universitaria al Estado o a la Comunidad Autónoma es precisamente la asunción por vía del Estatuto de Autonomía de dichas competencias, sin que la forma de creación o reconocimiento de la universidad tenga por qué suponer una variación de esta situación. Ello teniendo en cuenta, además, que ambas formas de creación o reconocimiento de universidades tienen rango legal y se sitúan en el mismo lugar en nuestro sistema de fuentes. En consecuencia, estima que esta disposición resulta contraria al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias por cuanto provoca una automática asunción por el Estado de competencias que pueden serlo de la Comunidad Autónoma de Aragón.

d) El cuarto motivo del recurso se basa en la inconstitucionalidad del art. 35.6 LOU (LA LEY 1724/2001) por vulneración de la reserva de ley en materia de desarrollo del derecho a la educación del art. 27 CE (LA LEY 2500/1978).

Considera la Comunidad Autónoma de Aragón que este precepto contiene una remisión en blanco al Gobierno para establecer por vía reglamentaria el procedimiento para la suspensión o revocación del título homologado y las consecuencias de esta actuación. Aparece así, a su entender, deslegalizada por completo una materia que afecta a uno de los elementos esenciales del derecho a la educación del art. 27 CE (LA LEY 2500/1978), lo cual hace

dudosa su constitucionalidad.

Añade que en el precepto analizado encontramos la posibilidad de que un título que ha sido homologado por el Gobierno, una vez analizada la concurrencia de los requisitos necesarios, puede ser revocado o suspendido con posterioridad por una norma de rango reglamentario, sin que la ley fije las causas tasadas de dicha revocación o suspensión ni sus consecuencias, que se dejan también a la concreción en la norma posterior emanada del Gobierno. Ello supone, a su juicio, la incertidumbre razonablemente insuperable del alumno a la hora de realizar los estudios correspondientes a la titulación que le interesa y sobre la previsibilidad de sus efectos, así como también la posibilidad de que, por esta vía, pueda llevarse a cabo la aplicación retroactiva de la suspensión o revocación al alumnado que se halle realizando los correspondientes estudios. Se incurre así, afirma, en la vulneración del art. 9.3 CE (LA LEY 2500/1978) en cuanto establece la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales.

e) El quinto motivo del recurso se basa en la inconstitucionalidad de los arts. 15.2 (LA LEY 1724/2001), 20.3 (LA LEY 1724/2001) y 63.1 LOU (LA LEY 1724/2001) por vulneración de la autonomía universitaria.

En general, y con carácter previo al examen de los preceptos impugnados, señala que la LOU (LA LEY 1724/2001) no realiza una determinación concreta y detallada de los preceptos que deben considerarse básicos en la regulación que contiene.

Por lo que se refiere al art. 15.2, señala que el establecimiento de rígidos porcentajes de participación en el consejo de gobierno de las universidades implica una injerencia indudable en la libertad de configuración de órganos y por tanto de autoorganización de las universidades. Recuerda que esta libertad de autoorganización ha sido manejada por el Tribunal Constitucional como uno de los elementos básicos de la autonomía universitaria en la STC 26/2987, y añade que el equivalente al art. 3.2 de la Ley de reforma universitaria, al que hace referencia dicha Sentencia, lo encontramos en la definición de las facultades que comprende la autonomía universitaria en el art. 2.2 LOU (LA LEY 1724/2001). La fijación de rígidos porcentajes en el art. 15.2, a su entender, puede vulnerar la autonomía universitaria en su vertiente de autoorganización. Añade que el mismo argumento puede ser de aplicación por conexión al establecimiento en el art. 20.4 de un órgano que no figura en la relación de órganos colegiados del art. 13 LOU (LA LEY 1724/2001).

A este respecto recuerda nuevamente lo establecido en la STC 26/1987 (LA LEY 11972-JF/0000), en relación a las normas de carácter organizativo, y en las SSTC 48/1988 (LA LEY 3618-JF/0000), en relación con la configuración de los órganos de participación, y 49/1988, en relación con los sistema de elección, pues considera que la doctrina sentada en estas Sentencias es aplicable al estricto proceso de elección de Rector que establece el art. 20.3 LOU (LA LEY 1724/2001). A su juicio, de la doctrina sentada en la última Sentencia citada, resulta constitucionalmente admisible que cada universidad, respetando los principios básicos establecidos por la legislación estatal, pueda regular un sistema de elección propio y adecuado a sus especiales características, por lo que la regulación actual puede considerarse que violenta la autonomía universitaria desde el punto de vista examinado.

Por lo que se refiere al art. 63.1 LOU (LA LEY 1724/2001), recuerda la doctrina sentada en la STC 26/1987 (LA LEY 11972-JF/0000) en relación con la autonomía universitaria. Considera que la selección del profesorado es uno de los elementos fundamentales de la autonomía universitaria, precisamente por su intensa relación con la libertad de enseñanza, estudio e investigación. Por ello, a su juicio, la LOU (LA LEY 1724/2001) establece una regulación respetuosa en este sentido, respeto que se rompe sin embargo al imponer, en todo caso, la selección de un determinado habilitado por el mero transcurso del tiempo, lo que deja sin contenido la facultad de selección del profesorado que aparece como integrante de la autonomía universitaria en el art. 2.2 LOU (LA LEY 1724/2001).

f) El sexto motivo del recurso se basa en la inconstitucionalidad de la disposición adicional cuarta LOU (LA LEY 1724/2001) por vulneración del art. 14 CE (LA LEY 2500/1978).

Señala que el precepto impugnado, tras equiparar el régimen jurídico de las universidades de la Iglesia católica con el de las universidades privadas, introduce a continuación una diferenciación en dicho régimen que, además de incurrir en contradicción con el propio apartado 1 de la disposición adicional, aparece desprovista de la justificación objetiva y razonable que viene siendo exigida por el Tribunal Constitucional en su doctrina relativa al principio de igualdad consagrado en el art. 14 CE (LA LEY 2500/1978). A su juicio, el privilegio que comporta la disposición adicional cuarta LOU (LA LEY 1724/2001) resulta contrario a la doctrina constitucional, y por tanto al art. 14 CE (LA LEY 2500/1978), ya que establece una desigualdad de trato que no resulta amparada por la existencia de datos objetivos y razonables que justifiquen tal diferencia de regulación. Añade que teniendo en cuenta que el propio Acuerdo con la Santa Sede vincula a las universidades de la Iglesia católica a la legislación vigente en el Estado en el que llevan a cabo el servicio público de la enseñanza superior, parece lógico pensar que lo que no se consideró como determinante de una diferencia de trato legislativo no deba serlo ahora, en la legislación actual, al no existir un cambio de circunstancias que legitimen un trato desigual a favor de una determinada confesión religiosa.

Insiste en señalar que no existe una justificación objetiva y razonable que ampare la excepcionalidad de la medida adoptada en la disposición adicional cuarta. Nada establece el legislador en la exposición de motivos y nada puede inferirse al respecto del articulado de la Ley y reitera que no parece, por ello, una medida razonable, proporcional y adecuada a la consecución de un fin que no puede ser otro que favorecer y conseguir la prestación del servicio público de la educación superior con todas las garantías. Por ello, a su juicio, el inciso «a excepción de la necesidad de la Ley de reconocimiento» del apartado 2 de la disposición adicional cuarta LOU (LA LEY 1724/2001) es inconstitucional por vulneración del art. 14 CE (LA LEY 2500/1978).

2. El Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso mediante providencia de 23 de abril de 2002, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LA LEY 2383/1979) (LOTC (LA LEY 2383/1979)), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Todo ello, con publicación de la formalización del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» (lo que se cumplimentó en el ejemplar del 10 de mayo de 2002).

3. El día 8 de mayo de 2002 la Abogada del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, presentó un escrito en el Registro General de este Tribunal solicitando que se le tuviese por personado y que se le concediese una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones por ocho días más.

4. Mediante providencia del Pleno de este Tribunal de 16 de mayo de 2002, se acordó tener por personado y parte a la Abogada del Estado, en la representación que ostenta, y se prorrogó en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones, a partir del día siguiente al de expiración del ordinario.

5. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha de 27 de mayo de 2002, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones.

6. Por escrito registrado en este Tribunal el día 4 de junio de 2002, la Abogada del Estado, en la representación que ostenta, presentó sus alegaciones solicitando que se dictase Sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad.

Los aspectos sustanciales de sus alegaciones pueden concretarse en los siguientes puntos:

a) La Abogada del Estado comienza su escrito realizando una serie de consideraciones generales sobre el alcance constitucional de la autonomía universitaria. Señala que existen en la demanda diversas alegaciones de inconstitucionalidad referidas a artículos concretos de la ley impugnada, que se apoyan exclusivamente en la vulneración de la reserva de ley formal, con independencia de cuanto se refiere a las competencias de la Comunidad Autónoma; pero también existen otras alegaciones en las que, como argumento principal, se aduce tal infracción de la reserva de ley y, subsidiariamente, se incluye tanto la invasión del ámbito indisponible de la autonomía universitaria como la invasión de competencias de la Comunidad Autónoma. La Abogada del Estado muestra su disconformidad con esta forma de argumentar alternativa que deja al Estado vacío de competencias, tratando de que si el precepto no se estima vulnerador de la autonomía universitaria entonces lo sea de la competencia autonómica, es decir, o regula algo básico, en cuyo caso altera el contenido esencial de la autonomía universitaria, o lo regulado no es básico, con lo que pertenece a la competencia comunitaria a tenor del art. 36 del Estatuto de Autonomía.

Centrándose ya en la autonomía universitaria, señala la Abogada del Estado que aun configurada la autonomía de las universidades como un derecho fundamental, resulta constitucionalmente incuestionable la potestad del legislador para regular la organización de las universidades, es más, para regular la propia autonomía universitaria, y, a su juicio, así lo proclama con claridad la STC 26/1987 (LA LEY 11972-JF/0000), FJ 4 a). De este modo, afirma que debe quedar claro desde el primer momento tanto la facultad de que el legislador dispone para regular la autonomía universitaria y por tanto la organización de las universidades en la forma que estime más conveniente, como también que ello habrá de tener lugar en el marco de la Constitución y del respeto al contenido esencial de dicha autonomía.

Señala que constituye la autonomía universitaria la dimensión institucional o colectiva de la libertad académica y delimita, como lo hace la libertad de cátedra en la dimensión individual, el espacio de libertad intelectual necesario para la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y la cultura, estando formado su contenido esencial por todos los elementos necesarios para el aseguramiento de esa libertad académica, y constituyendo el respeto de esta libertad el fundamento y justificación de la autonomía universitaria, y la protección de dicha libertad frente a injerencia externas, la razón de ser de esta última.

b) Tras examinar el concepto de autonomía universitaria, alude la Abogada del Estado a los aspectos generales de reparto de competencias en esta materia entre el Estado y la Comunidad Autónoma. En este sentido recuerda que el reparto de competencias diseñado en esta materia por la Constitución goza de una triple dimensión de obligatoria observancia, correspondiendo constitucionalmente tales competencias a la universidad en razón de su autonomía, a la Comunidad Autónoma de Aragón en virtud del art. 36 de su Estatuto de Autonomía y al Estado. Indica que las competencias reservadas al Estado en materia de educación universitaria serían las siguientes: en aplicación del art. 149.1.1 CE (LA LEY 2500/1978), condiciones básicas de acceso de los estudiantes a los centros universitarios, condiciones básicas de movilidad y traslado de unas universidades a otras, tanto de alumnos como de profesores, condiciones generales de permanencia de los estudiantes en los centros universitarios y régimen disciplinario básico; en ejecución del art. 149.1.15 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. 149.1.8 CE (LA LEY 2500/1978), aspectos básicos del régimen jurídico de las universidades, de sus funcionarios docentes y del procedimiento administrativo; en desarrollo del art. 149.1.30 CE (LA LEY 2500/1978), requisitos para obtener la condición de profesor universitario y sistema básico de selección del profesorado por las universidades, contenido mínimo indispensable de los planes de estudios, duración mínima de las



enseñanzas, pruebas objetivas mínimas para la colación de títulos académicos.

Todos estos aspectos tienen su reflejo, afirma la Abogada del Estado, en los artículos que se impugnan, por lo que, a su juicio, carecen de fundamento las alegaciones de inconstitucionalidad planteadas por la Comunidad Autónoma de Aragón.

c) A continuación examina cada uno de los preceptos impugnados, comenzando por el art. 4.3 (requisitos básicos para la creación y reconocimiento de universidades). En relación con este precepto señala que es manifiesto el error en que incurren las Cortes de Aragón al afirmar que en la LOU se encuentra una remisión genérica e incondicionada al reglamento del Gobierno. Los preceptos de la LOU (LA LEY 1724/2001) determinan, a su juicio, en no pocos aspectos, con bastante detalle, múltiples condiciones para la existencia y funcionamiento legales de las universidades y para el ejercicio de la autonomía que la Constitución les reconoce, cubriendo sobradamente las exigencias de la reserva de ley establecida a este respecto en el art. 53.1 CE (LA LEY 2500/1978) en su relación no sólo con su art. 27.10, sino también con los arts. 27.5 y 27.6.

También señala que la llamada al reglamento contenida en el art. 4.3 LOU (LA LEY 1724/2001) no contradice la doctrina sobre la colaboración del reglamento con la ley que satisface una reserva constitucional. Indica que la Comunidad Autónoma recurrente acusa al art. 4.3 de la LOU (LA LEY 1724/2001) 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. Sin embargo, a su juicio, el mandato al Gobierno para que, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, lleve a cabo esa determinación de requisitos, viene ya enmarcado por el propio precepto legal, en primer lugar por tener que efectuar tal determinación específicamente para garantizar la calidad de la docencia e investigación y, en general, del conjunto del sistema universitario, lo que implica ya un importante elemento teleológico de regulación que condicionará legalmente el contenido de la que se encomienda al Gobierno. Además, recuerda que el propio precepto puntualiza a renglón seguido 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 art. 1. No se trata, añade, de cualesquiera requisitos básicos para la creación o reconocimiento de universidades sino sólo y específicamente de estos relativos a los medios y recursos adecuados para que las universidades puedan cumplir sus fines legalmente establecidos.

Insiste en que el reglamento sí puede entrar a complementar a la ley, incluso a 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, sino en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad, un complemento de la regulación legal indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento del fin de la ley, y siempre que el núcleo esencial de la regulación esté en la ley, siendo el reglamento un complemento de la ordenación material en aquellos aspectos en que pueda requerirse una apreciación técnica o la de circunstancias concretas variables que convenga separar de la regulación abstracta de la propia ley.

d) En relación con el art. 9.2 (departamentos universitarios), reitera las alegaciones expuestas en el apartado anterior en lo que hace referencia a la reserva de ley del art. 53.1 CE (LA LEY 2500/1978), así como en cuanto a la procedencia de la remisión al reglamento. No obstante, considera ilustrativo para defender la constitucionalidad de este precepto exponer una síntesis de la regulación normativa de los departamentos universitarios en el derecho positivo vigente, que permite situar y explicar debidamente la doctrina contenida en la jurisprudencia sobre la materia (SSTC 26/1987, de 27 de febrero (LA LEY 11972-JF/0000); 56/1994 (LA LEY 2452-TC/1994), de 23 de mayo). Tras esa exposición señala que la LOU (LA LEY 1724/2001) hace de los departamentos pieza central de la estructura organizativa universitaria, atribuyéndoles, según el apartado 1 del art. 9, la coordinación de las

enseñanzas de una o varias áreas de conocimiento en uno o varios centros, de acuerdo con la programación docente de la Universidad; el apoyo a las actividades e iniciativas docentes e investigadoras del profesorado, y el ejercicio de aquellas otras funciones que sean determinadas por los estatutos. Fuera de tales normas básicas contempladas en el art. 9.1 LOU (LA LEY 1724/2001), relativas a la creación, modificación y supresión de los departamentos, la regulación normativa estatal de los mismos se reduce a las determinaciones puntuales sobre los mismos contenidas en la propia ley. Para todos los demás aspectos relacionados con la organización y funcionamiento de los departamentos, recuerda que la LOU (LA LEY 1724/2001) viene a traducirse en una amplia remisión a los estatutos de cada universidad.

En definitiva, considera claro que la normativa reglamentaria básica a la que la LOU (LA LEY 1724/2001) se remite se refiere tan 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, como una cuestión inherente a la autonomía de las mismas.

e) Por lo que se refiere al art. 15.2 (composición del consejo de gobierno de las universidades), señala que hallándose constitucionalmente reconocida la facultad normativa del legislador para establecer el modelo organizativo de las universidades, derivada de la atribución que al mismo efectúa el art. 27 CE (LA LEY 2500/1978), la regulación de la composición del consejo de gobierno resulta ajustada a la Constitución, en cuanto opción legítima del legislador que puede regular la autonomía universitaria en la forma que estime más conveniente. La cuestión ha de centrarse, a su juicio, en si esa opción del legislador podría, no obstante, infringir los límites constitucionales que lo condicionan, al rebasar o desconocer la autonomía universitaria mediante limitaciones o sometimientos que la conviertan en una proclamación teórica o no respetar su contenido esencial, o si, por el contrario, la misma se ajusta a las previsiones constitucionales al adecuarse al necesario respeto de ese contenido esencial de la autonomía universitaria y al fundamento de la misma.

Afirma que una vez asegurada la autonomía universitaria con el reconocimiento a las universidades de las potestades contempladas en el art. 2.2 LOU (LA LEY 1724/2001), el que del consejo de gobierno formen parte tres miembros del consejo social no integrantes de la comunidad universitaria, no implica que la autonomía de la universidad resulte desconocida o vulnerado su contenido esencial, teniendo en cuenta que la concreta determinación de las funciones del consejo de gobierno estará, a través del Claustro universitario, en manos de la comunidad universitaria a la que corresponderá elaborar los Estatutos de la Universidad en los que tales funciones han de especificarse. Además, añade que si la existencia del consejo social no ha puesto ni pone en entredicho la autonomía universitaria, tampoco podría pensarse que se ponga con la participación de miembros del mismo en el consejo de gobierno, siendo ésta una solución organizativa que no hace sino concretar, con una participación de segundo grado, la participación de la sociedad en la universidad que el consejo social instrumenta.

Añade que hay que tener en cuenta que la presencia de los miembros del consejo social en la composición del consejo de gobierno prevista en el art. 15.2 LOU (LA LEY 1724/2001) es minoritaria respecto de la de los miembros de dicho consejo de gobierno pertenecientes a la comunidad universitaria y partiendo de lo dispuesto en la STC 26/1987 (LA LEY 11972-JF/0000) esta circunstancia resulta relevante para concluir que esta regulación es conforme con el art. 27.10 CE (LA LEY 2500/1978). Asimismo considera que esa presencia, no sólo no es incompatible con la autonomía universitaria, sino que resulta acorde con el valor constitucional de la participación.

f) En relación con el art. 20.3 (sistema de elección del Rector) recuerda que la concreción de las correspondientes ponderaciones, elemento definitivo en la valoración de los votos, es competencia de las universidades a través de sus estatutos, sin que pueda, por tanto, apreciarse invasión a su ámbito de autonomía.



Señala que el precepto recurrido no resulta contrario a la autonomía universitaria, pudiendo cada universidad, con respeto a esas condiciones básicas en la elección del rector que garantizan la verdadera representatividad y libertad de la misma, diseñar un mecanismo de selección propio.

g) Por lo que se refiere a los arts. 34.1, 37 y 38 (establecimiento de títulos universitarios y de las directrices generales de sus planes de estudios, estructura de las enseñanzas y doctorado) considera el Abogado del Estado que la propia literalidad de los establecido por la Constitución en su art. 149.1.30 (LA LEY 2500/1978) conduce a rechazar la denunciada inconstitucionalidad de tal precepto. Afirma que pretender separar la fijación de las directrices generales de los planes de estudios de lo que constituyen «las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales» llevaría ineludiblemente a un vaciamiento constitucional de la competencia alegada, ya que resulta evidente que aquéllas forman parte de tales condiciones.

En cualquier caso, indica que no conviene olvidar que el precepto impugnado exige que esta fijación reglamentaria de las directrices generales de tales planes de estudios se lleve a cabo por el Gobierno previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria o a propuesta de dicho consejo; lo que supone, si se tiene en cuenta la configuración de este órgano como foro de debate y encuentro entre las tres Administraciones que convergen en el sistema universitario (estatal, autonómica y universitaria) que no puede hablarse en esta materia, como hace el recurso, de una remisión genérica e incondicionada al reglamento del Gobierno.

Sobre los arts. 37 (LA LEY 1724/2001) y 38 LOU (LA LEY 1724/2001) reitera la procedencia de que el Gobierno pueda hacer uso de su potestad reglamentaria y regular por Decreto los aspectos básicos de las materias a que hacen referencia ambos preceptos por cuanto, por la naturaleza de éstas, resultan complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal, teniendo además en cuenta la dificultad evidente que supone una mayor concreción normativa en estos ámbitos en una ley de las características de la LOU (LA LEY 1724/2001).

h) Por lo que se refiere al art. 35.6 (suspensión o revocación de la homologación de títulos) señala la Abogada del Estado que no puede entenderse que dicho precepto contenga una remisión en blanco al reglamento, pues vincula tales criterios para la suspensión o revocación de la homologación del título al incumplimiento de los requisitos o de las directrices generales de los planes de estudios que deban cursarse para su obtención. A su juicio, la misma posibilidad de revocación hace que no resulte vulnerado el principio de seguridad jurídica y su propia existencia es requisito para que el Estado pueda ejercer verdaderamente sus competencias constitucionales sobre homologación de títulos.

i) En relación con el art. 42.3 (procedimientos para la admisión de estudiantes en los centros universitarios), considera que la solución que ofrece la LOU (LA LEY 1724/2001) respeta al tiempo la autonomía de las universidades, y el principio de igualdad, pues subraya en el apartado 3 del art. 42 que el ejercicio de esa facultad por las universidades está condicionado al respeto del principio de igualdad, así como de las normas básicas que dicte el Gobierno que no podrá menos que tener en cuenta asimismo tal principio de igualdad.

Resalta que la LOU (LA LEY 1724/2001) no hace, como señala la Comunidad Autónoma recurrente, una remisión absoluta al reglamento, en lo que se refiere al acceso a los centros universitarios, sino que, en artículos de carácter orgánico, regula una serie de aspectos fundamentales de dicho acceso. Por ello, considera que lo que el precepto impugnado remite al Gobierno es la determinación de una normativa básica complementaria, cuya función, por el contexto, no podrá ser sino la de marcar ciertas pautas mínimas de coordinación de los procedimientos de admisión que, en definitiva, ha de ser fijado por las universidades. En definitiva, a su juicio, la misión que la LOU (LA LEY 1724/2001) encomienda al Gobierno es la de dictar las normas básicas relativas a los procedimientos para

la admisión de estudiantes en centros universitarios, es decir, a aspectos más coyunturales que estructurales, resultando evidente por tanto que el Estado tiene competencia 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 las competencias de la Comunidad Autónoma, respetando las que corresponden a las universidades de su territorio, en virtud de su autonomía.

j) Por lo que se refiere al art. 45 (becas y ayudas al estudio), las alegaciones de la Abogada del Estado se centran en fundamentar la constitucionalidad de la regulación estatal prevista en el apartado primero del citado artículo. A su juicio, desde el punto de vista competencial la incidencia de las competencias del Estado se proyecta desde el art. 149.1.30 en la medida en que las becas son un elemento esencial para el acceso a la educación por lo que el Estado dispone de un título de intervención de carácter básico a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia que se refuerza o intensifica con la previsión del art. 149.1.1 CE (LA LEY 2500/1978) en cuanto se relaciona con la competencia exclusiva para garantizar el ejercicio del derecho en condiciones de igualdad entre todos los españoles.

Por otro lado, considera que el conjunto de los requisitos que se relacionan en el párrafo 2 del artículo impugnado tienen carácter básico en la medida en que son imprescindibles para asegurar la igualdad en la percepción de las becas por todos los estudiantes.

k) Por lo que se refiere a la disposición adicional primera (universidades creadas o reconocidas por ley de las Cortes Generales), afirma la Abogada del Estado que olvidan los recurrentes que el Estado no sólo tiene, sobre las universidades que pueda crear o reconocer, competencias de regulación sino también de ejecución, siempre que tales facultades de ejecución estatales no supongan invasión de competencias autonómicas. Así señala que las previsiones de la disposición adicional primera de la LOU (LA LEY 1724/2001) hay que ponerlas en relación con las del art. 4.1 b) LOU (LA LEY 1724/2001), y así poder afirmar que las mismas no privan a las Comunidades Autónomas de las «competencias autonómicas, que se dejan a salvo», ya que aquéllas ejercerán sus competencias de ejecución sobre las universidades de su competencia, no existiendo tampoco en tales preceptos una atribución al Estado de otras competencias que no estén previstas en el propio art. 36 del correspondiente estatuto, es decir, las que, derivadas de los arts. 27 (LA LEY 2500/1978) y 149.1.5 (LA LEY 2500/1978) y 30 CE (LA LEY 2500/1978), se contemplan en el mismo como límite de las competencias autonómicas.

En síntesis, considera que siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, cabe afirmar que la posibilidad de que las Cortes Generales y el Gobierno puedan ejercer las competencias que la LOU (LA LEY 1724/2001) atribuye a la Asamblea Legislativa y al consejo de gobierno de las Comunidades Autónomas, respecto a las universidades creadas o reconocidas por Ley de las Cortes Generales, no invade las competencias de las Comunidades Autónomas, ya que disfrutando el Estado de títulos competenciales específicos y propios para tal creación y reconocimiento, tanto para servir las necesidades de programación de la enseñanza universitaria (art. 149.1.30 CE (LA LEY 2500/1978), en relación con el art. 27.5 CE (LA LEY 2500/1978)) 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)), el ejercicio de las competencias que prevé la disposición impugnada es una mera consecuencia que exige su efectivo cumplimiento.

l) Por último, las alegaciones de la Abogada del Estado se dirigen contra la impugnación de la disposición adicional cuarta (universidades de la Iglesia católica). Afirma que en contra de lo sostenido por las Cortes recurrentes la exención se ciñe exclusivamente al reconocimiento por ley, sin que sea cierto que la disposición adicional cuarta permita o facilite otras exenciones. Considera cierto que en esa exención formal hay una diferencia de trato, pero

la cuestión es si esa exención es inconstitucional. Y, a su juicio, debe sostenerse que la desigualdad de trato que introduce puede ampararse en las especiales relaciones de cooperación mantenidas entre el Estado español y la Iglesia católica, amparadas por el art. 16.2 CE (LA LEY 2500/1978). Señala que las Cortes de Aragón ven recortada su competencia en cuanto que no será necesaria su intervención para el reconocimiento de las universidades de que se trata, pero la competencia para ese reconocimiento la reciben exclusivamente de la LOU (LA LEY 1724/2001), como antes de la Ley de reforma universitaria, y son estas mismas leyes que les otorgan esa competencia las que definen sus límites incluyendo o excluyendo contenidos por razones suficientemente justificadas, como ocurre en el caso.

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, 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.

En primer lugar, alude a la supuesta vulneración de la reserva de ley establecida en el art. 53.1 CE (LA LEY 2500/1978) en relación con la determinación estatal de las bases por los arts. 4.3 (LA LEY 1724/2001), 9.2 (LA LEY 1724/2001), 34.1 (LA LEY 1724/2001), 37 (LA LEY 1724/2001), 38 (LA LEY 1724/2001) y 42.3 LOU (LA LEY 1724/2001). A su juicio, la LOU (LA LEY 1724/2001) contiene el núcleo esencial de la regulación de la materia, enunciando los criterios y principios que debe utilizar necesariamente el Gobierno. Afirma que las remisiones que operan los preceptos impugnados permiten «optimizar el cumplimiento de las finalidades propuesta por la Constitución o por la propia ley» en términos de la propia jurisprudencia constitucional, y resultan por ello perfectamente conformes a la norma fundamental.

En segundo lugar, hace referencia a la impugnación de los arts. 4.3, 9.2, 42.3, 45 y disposición adicional primera de la LOU (LA LEY 1724/2001) por supuesta vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de enseñanza universitaria. A su entender, nada lleva a pensar que los preceptos impugnados vulneran el art. 36 del Estatuto de Autonomía de Aragón y que no cumplen la exigencia jurisprudencial de permitir un margen

suficiente para que las Comunidades Autónomas planteen sus propias alternativas políticas. En cuanto a la disposición adicional primera señala que se trata con ella de adaptar al caso concreto lo dispuesto en el art. 4.1 LOU (LA LEY 1724/2001), que no es impugnado por las Cortes de Aragón. En la medida en que el precepto trae su causa del referido art. 4, considera que no tiene sentido su impugnación de forma autónoma.

En tercer lugar, hace referencia a la impugnación del art. 35.6 LOU (LA LEY 1724/2001). Señala que el recurso hace uso de una amplia y bien seleccionada jurisprudencia acerca del principio de seguridad jurídica, pero no hay un solo argumento que conecte de forma precisa y directa las afirmaciones que contiene el escrito de recurso con los efectos que supuestamente tendría la aplicación del precepto, y lo mismo alega sobre la invocación genérica del principio de retroactividad de las disposiciones no favorables.

En cuarto lugar, hace referencia a las impugnaciones de los arts. 15.2 (LA LEY 1724/2001), 20.3 (LA LEY 1724/2001) y 63.1 LOU (LA LEY 1724/2001). Por lo que se refiere al art. 15.1 señala que el consejo de gobierno es órgano de la máxima relevancia en la vida universitaria y por ello es lógico que la Ley Orgánica determine su composición. En cuanto al art. 20.3 afirma que la condición del Rector como «máxima autoridad académica de la Universidad» (art. 20.1 LOU (LA LEY 1724/2001)) justifica de sobra que su elección se regule con detalle por vía de ley orgánica. Respecto del art. 63.1 indica que el respeto a la autonomía universitaria se produce porque nada obsta para que cada Universidad elija entre los participantes en los concursos de acceso al que resulte más idóneo. La Universidad puede optar entre el más adecuado de los candidatos, garantizándose con ello su facultad de seleccionar al personal docente.

En quinto y último lugar, se refiere a la disposición adicional cuarta LOU (LA LEY 1724/2001) y señala que la presunción de conformidad a la legalidad de las universidades de la Iglesia católica es solamente una presunción inicial, por cuanto las mismas están sometidas a la verificación por las autoridades competentes en cuanto al cumplimiento de los requisitos que determina el Real Decreto 557/1991, de 12 de abril (LA LEY 1261/1991). Por ello, considera que la diferencia de trato no puede considerarse desproporcionada toda vez que las universidades de la Iglesia deberán cumplir con los mismos requisitos que el resto de las privadas.

Añade que está claro que si no existiera la disposición adicional que se impugna o si ésta atribuyera la competencia exclusiva para el establecimiento de universidades a las Comunidades Autónomas, el Acuerdo con la Santa Sede prevalecería también sobre eventuales leyes o reglamentos autonómicos, puesto que los tratados internacionales vinculan al Estado en sentido amplio, incluidas las Comunidades Autónomas. Así, las Comunidades Autónomas podrían ser competentes para la ejecución del tratado, pero en ningún caso están habilitadas para su desconocimiento o vulneración.

El escrito de alegaciones concluye solicitando que se tenga por presentado el mismo, por personado al Senado y por formuladas las alegaciones, y que, previos los trámites oportunos, se dicte Sentencia desestimando en todos sus puntos el recurso presentado contra los preceptos señalados de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LA LEY 1724/2001).

10. Por providencia de 24 de septiembre de 2013 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el 26 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

## II. Fundamentos jurídicos

1. *Constituyen el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad los preceptos que se identifican 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 las Cortes de Aragón en los términos expuestos*

en los antecedentes. Sin perjuicio de las pertinentes precisiones que se harán más adelante, *el grueso de los motivos de la controversia lo integran los reproches relativos a la vulneración de la autonomía universitaria consagrada en el art. 27.10 CE (LA LEY 2500/1978) y de las competencias que, en materia de enseñanza universitaria, atribuye el art. 36 del Estatuto de Autonomía de Aragón a dicha Comunidad Autónoma.*

La Abogada del Estado sostiene la constitucionalidad de la norma e interesa la plena desestimación de la demanda. Al margen de que en el escrito de alegaciones se contenga una pormenorizada consideración sobre cada uno de los preceptos impugnados en el recurso, la Abogada del Estado, 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 cuanto al régimen relativo 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 aragonesa, en virtud del art. 19.1 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 que pretenda interpretar extensivamente la autonomía universitaria a costa de las competencias del Estado, mientras que lo haga restrictivamente cuando interesa 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 como 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. Del mismo modo a como se ha operado en las precedentes SSTC 223/2012 (LA LEY 198391/2012), de 29 de noviembre; 131/2013 (LA LEY 87221/2013), de 5 de junio; 134/2013 (LA LEY 87223/2013), de 6 de junio, y 141/2013 (LA LEY 111427/2013), de 11 de julio, por las que se resuelven anteriores impugnaciones planteadas contra la misma norma, es preciso, para una mejor intelección del recurso, sistematizar los preceptos controvertidos en función del motivo que sustenta la controversia.

Así, un primer grupo de preceptos se impugna por entender que se contraviene «la reserva de ley formal en materia de normativa básica, en relación con los principios de seguridad jurídica y de autonomía». Se trata de los siguientes: el art. 4.3, en lo relativo a la determinación por parte del Gobierno de los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de las universidades; el art. 9.2, atinente a la aprobación por parte del Gobierno de las normas básicas para la creación, modificación y supresión de los departamentos universitarios; el art. 34.1, sobre establecimiento por el Gobierno de las directrices básicas en materia de planes de estudio; el art. 37 sobre la determinación por el Gobierno de las condiciones para la obtención de títulos universitarios; el art. 38 en lo

atinente al establecimiento por el Gobierno de los criterios para la obtención del título de doctor; y el art. 42.3, en cuanto encomienda al Gobierno el establecimiento de la normativa básica en materia de procedimientos para la admisión de estudiantes en las universidades.

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 aragonesa en materia de enseñanza universitaria. Se trata, en particular, de los siguientes: nuevamente el art. 4.3, en lo relativo a la determinación por parte del Gobierno de los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de las universidades; el art. 9.2, atinente a la aprobación por parte del Gobierno de las normas básicas para la creación, modificación y supresión de los departamentos universitarios; y el art. 42.3, en cuanto encomienda al Gobierno el establecimiento de la normativa básica en materia de procedimientos para la admisión de estudiantes en las universidades. Además, se impugnan: el art. 45.1 que atribuye al Gobierno la determinación reglamentaria de determinados aspectos del régimen de becas y ayudas al estudio; y la disposición adicional primera, sobre competencias del Gobierno y las Cortes Generales respecto de las universidades creadas por ley de las Cortes Generales.

Un tercer grupo de preceptos se impugna por contravenir la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada en el art. 27.10 CE (LA LEY 2500/1978), y resultan ser: el art. 15.2, en cuanto establece los porcentajes de designación de los integrantes de los consejos de gobierno de las universidades distribuidos entre distintos colectivos integrantes de la comunidad universitaria; el art. 20.3 sobre elección de los rectores de las universidades; y el art. 63.1 en materia de necesaria provisión de plazas de profesores universitarios.

Al margen de lo expuesto quedarían únicamente dos preceptos que son impugnados por motivos distintos a los referidos: el art. 35.6, sobre el establecimiento por parte del Gobierno del procedimiento para la suspensión o revocación de los títulos y las consecuencias que se deriven de ello, por estimar que vulnera la reserva de ley en materia de desarrollo del art. 27 CE (LA LEY 2500/1978). Y, por último, la disposición adicional cuarta, en cuanto exime a las universidades creadas por la Iglesia católica de la correspondiente ley de reconocimiento, por entenderse que dicha exención vulnera el art. 14 CE (LA LEY 2500/1978).

3. Una vez que se ha procedido a la exposición sistematizada del objeto del presente recurso es preciso determinar la vigencia de la controversia en los términos en los que ha sido sustanciada por el recurrente. La razón estriba en que *la norma a la que pertenecen los preceptos impugnados ha sido objeto de modificación ulterior a la presentación del presente recurso. Así, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre (LA LEY 1724/2001), ha sido sustancialmente modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril (LA LEY 3629/2007), con el resultado de que algunos de los preceptos impugnados por el recurso que ahora se examina, han visto alterada su redacción inicial o han quedado incluso sin contenido*. En fin, conviene precisar, sin embargo, que, a los efectos de la controversia que nos ocupa, las modificaciones de la Ley Orgánica de universidades que más recientemente se han operado mediante la disposición final tercera de la Ley 14/2011, de 1 de junio (LA LEY 11431/2011), de la ciencia, la tecnología y la innovación y 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), en modo alguno afectan a los preceptos recurridos por la representación de las Cortes de Aragón.

Pues bien, los criterios que viene manejando este Tribunal para determinar eventualmente una pérdida sobrevenida del objeto se expusieron amplia y analíticamente, en relación con la materia objeto de este recurso, en la citada STC 223/2012, FJ 2, a la que es preciso remitirse. En primer lugar, afirmamos que no es posible 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 en lo que atañe a los recursos de inconstitucionalidad se recordaba «la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado habrá de ser tomada 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, STC 134/2011, de 20 de julio (LA LEY 146253/2011), 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 se referían las excepciones a las que está sometida la pérdida sobrevenida de objeto y que tienen que ver con que la controversia se suscite sobre el carácter orgánico de un precepto (STC 124/2003, de 19 de junio (LA LEY 2605/2003), FJ 10) o sobre 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); y 133/2012 (LA LEY 91881/2012), de 19 de junio, FJ 2, y jurisprudencia allí citada]».

Expuesta la doctrina del Tribunal en la materia procede determinar qué preceptos en concreto, *de los impugnados en el recurso, han quedado modificados*. Estos resultan ser *el art. 9.2, en materia de departamentos universitarios; el art. 15.2, atinente a los consejos de gobierno de las universidades; el art. 20.3, sobre elección del rector; los arts. 34.1 y 35.6, referidos a los títulos universitarios; el art. 37, sobre estructura de las enseñanzas universitarias; el art. 38, sobre estudios de doctorado; el art. 42.3, que regula el acceso a la universidad; y, por último, el art. 63.1, sobre convocatoria de concursos a los cuerpos docentes universitarios*.

4. Una vez expuestos los preceptos que han sido modificados ha de analizarse el alcance de la modificación y si, de acuerdo con los criterios de este Tribunal, la misma ha afectado a la vigencia de la controversia.

a) *El art. 9.2 LOU (LA LEY 1724/2001) está destinado a regular la creación, modificación y supresión de los departamentos universitarios, y en su redacción inicial disponía: «La creación, modificación y supresión de Departamentos corresponde a la Universidad conforme a sus Estatutos, y de acuerdo con las normas básicas que apruebe el Gobierno previo informe del consejo de Coordinación Universitaria». Los motivos de la impugnación son dos: en el primero se denuncia que la atribución al Gobierno de la regulación de las bases en la materia supone sustraer una facultad que pertenece al legislador; en el segundo se denuncia que se vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma aragonesa. Pues bien, lo cierto es 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, con respecto del primero de los motivos, tal y como se ha determinado en la STC 131/2013 (LA LEY 87221/2013), de 5 de junio, FJ 4 a) en la que se abordaba esta cuestión, ha desaparecido el supuesto fáctico que fundamentaba la controversia, esto es, la atribución incondicionada al Gobierno, a juicio de los recurrentes, de la facultad de fijar las bases en la materia, sin que en las alegaciones formuladas por el*

*recurrente se contenga argumentación alguna destinada a analizar el alcance de la cuestión sobre la autonomía universitaria, a la que ha quedado contraída el precepto. En consecuencia, dada la nueva redacción del precepto, al no ser posible dar respuesta a las alegaciones de los recurrentes en los términos en los que han sido planteadas en la demanda, el recurso, en este punto, ha perdido objeto en lo que respecta a la cuestión de la determinación de las bases en materia de creación, modificación y extinción de los departamentos universitarios. Desde el punto de vista estrictamente competencial, dado que los recurrentes reproducen en este punto la argumentación expuesta en relación con las bases, sin realizar esfuerzo adicional alguno para indicar qué concretas competencias de la Comunidad Autónoma han quedado menoscabadas, la desaparición del supuesto de hecho controvertido hace perder igualmente objeto a la impugnación desde el punto de vista competencial.*

b) El art. 15.2 LOU (LA LEY 1724/2001) es considerado contrario al art. 27.10 CE (LA LEY 2500/1978) por cuanto impone unos porcentajes rígidos en cuanto a la composición de los consejos de gobierno que afectan, a juicio de los recurrentes, a la potestad de autoorganización en que se concreta la autonomía universitaria. El precepto, en su redacción inicial, disponía: «El Consejo de Gobierno estará constituido por el Rector, que lo presidirá, el Secretario general y el Gerente, y un máximo de cincuenta miembros de la propia comunidad universitaria. De éstos, el 30 por ciento será designado por el Rector; el 40 por ciento elegido por el Claustro, de entre sus miembros, reflejando la composición de los distintos sectores del mismo, y el 30 por ciento restante elegido o designado de entre Decanos de Facultad, Directores de Escuela y Directores de Departamento e Institutos Universitarios de Investigación, según establezcan los Estatutos. Además, serán miembros del Consejo de Gobierno, tres miembros del Consejo Social, no pertenecientes a la propia comunidad universitaria».

Sucede, sin embargo, que la modificación en la redacción operada por la Ley Orgánica 4/2007 (LA LEY 3629/2007) ha eliminado los porcentajes a los que se refieren los recurrentes, quedando vigente del siguiente modo: «El Consejo de Gobierno estará constituido por el Rector, que lo presidirá, el Secretario General y el Gerente, y por un máximo de 50 miembros. Del mismo formarán parte los Vicerrectores, una representación de la comunidad universitaria, reflejando la composición de los distintos sectores en el Claustro, y una representación de Decanos y Directores, según establezcan los Estatutos. Además, cuando así lo determinen los Estatutos, podrán ser miembros del Consejo de Gobierno hasta un máximo de tres miembros del Consejo Social, no pertenecientes a la propia comunidad universitaria.» A la vista de la redacción, *habiendo desaparecido los porcentajes a los que se alude en el recurso, que era el único motivo en que se sustentaba el reproche realizado al precepto, ha de concluirse que el recurso ha perdido objeto en este extremo.*

Los recurrentes, en este punto, extienden por conexión la impugnación al art. 20.4 LOU (LA LEY 1724/2001), por entender que impone a las universidades un órgano -el consejo de dirección- no previsto en la relación de órganos colegiados de gobierno y representación contenida en el art. 13 LOU (LA LEY 1724/2001). El precepto establecía entonces: «El Rector, para el desarrollo de las competencias que le atribuye el apartado 1 de este artículo, será asistido por un Consejo de Dirección en el que estarán presentes los Vicerrectores, el Secretario general y el Gerente». Sin perjuicio de que es discutible que dicha impugnación por conexión pueda admitirse, toda vez que, por un lado, no existe conexión material entre ambos preceptos (cosa bien distinta es que los argumentos utilizados para impugnar uno de ellos se utilicen igualmente para combatir el otro) y que, por otro lado, el art. 20.4 LOU (LA LEY 1724/2001) no aparece contenido en el acuerdo adoptado por el Pleno de las Cortes de Aragón de 20 de marzo de 2002, por el que se resolvió la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad, lo cierto es que la Ley Orgánica 4/2007 (LA LEY 3629/2007) ha dejado sin contenido el apartado cuarto del art. 20, con lo que, en cualquier caso, de admitirse, la impugnación habría perdido objeto sobre este particular.

c) Respecto del art. 20.3 LOU (LA LEY 1724/2001), la controversia se sustenta en la vulneración de la autonomía

*universitaria, por cuanto impide a cada universidad arbitrar su propio sistema de elección del rector «adecuado a sus especiales características».* Más concretamente, el precepto disponía inicialmente:

«El voto para la elección del Rector será ponderado, por sectores de la comunidad universitaria: profesores doctores pertenecientes a los cuerpos docentes universitarios, resto del personal docente e investigador, estudiantes, y personal de administración y servicios. En todo caso, el voto conjunto de los profesores doctores pertenecientes a los cuerpos docentes universitarios tendrá el valor de, al menos, el cincuenta y uno por ciento del total del voto a candidaturas válidamente emitido por la comunidad universitaria.

En cada proceso electoral, la comisión electoral o el órgano que estatutariamente se establezca, determinará, tras el escrutinio de los votos, los coeficientes de ponderación que corresponderá aplicar al voto a candidaturas válidamente emitido en cada sector, al efecto de darle su correspondiente valor en atención a los porcentajes que se hayan fijado en esos mismos Estatutos, respetando siempre el mínimo establecido en el párrafo anterior.

Será proclamado Rector, en primera vuelta, el candidato que logre el apoyo proporcional de más de la mitad de los votos a candidaturas válidamente emitidos, una vez hechas y aplicadas las ponderaciones contempladas en este apartado y concretadas por los Estatutos. Si ningún candidato lo alcanza, se procederá a una segunda votación a la que sólo podrán concurrir los dos candidatos más apoyados en la primera votación, teniendo en cuenta las citadas ponderaciones. En la segunda vuelta será proclamado el candidato que obtenga la mayoría simple de votos, atendiendo a esas mismas ponderaciones.

En el supuesto de una sola candidatura únicamente se celebrará la primera vuelta.»

Lo primero que ha de indicarse es que, *a diferencia del modelo de elección del rector introducido por la Ley Orgánica 6/2001 (LA LEY 1724/2001), en el que se prescribía su elección directa por parte de la comunidad universitaria mediante sufragio universal, libre y secreto* (art. 20.2, párrafo primero, LOU en su redacción inicial), lo cierto es que *la reforma operada por la Ley Orgánica 4/2007 (LA LEY 3629/2007) faculta a los correspondientes estatutos universitarios para regular el sistema de elección del rector, que podrá ser el aludido de elección directa por la comunidad universitaria o bien el de su elección por el claustro de la universidad* (art. 20.2, párrafo primero, LOU en su redacción vigente). Por su parte, el precepto cuestionado establece en su redacción actual:

«En el caso de que los estatutos establezcan la elección del Rector por la comunidad universitaria, el voto será ponderado por los distintos sectores de la comunidad universitaria. En todo caso, la mayoría corresponderá a los profesores doctores con vinculación permanente a la universidad.

En cada proceso electoral, la comisión electoral o el órgano que estatutariamente se establezca, determinará, tras el escrutinio de los votos, los coeficientes de ponderación que corresponderá aplicar al voto a candidaturas válidamente emitido en cada sector, al efecto de darle su correspondiente valor en atención a los porcentajes que se hayan fijado en esos mismos Estatutos, respetando siempre el mínimo establecido en el párrafo anterior.

Será proclamado Rector, en primera vuelta, el candidato que logre el apoyo proporcional de más de la mitad de los votos a candidaturas válidamente emitidos, una vez hechas y aplicadas las ponderaciones contempladas en este apartado y concretadas por los Estatutos. Si ningún candidato lo alcanza, se procederá a una segunda votación a la que sólo podrán concurrir los dos candidatos más apoyados en la primera votación, teniendo en cuenta las citadas ponderaciones. En la segunda vuelta será proclamado el candidato que obtenga la mayoría simple de votos, atendiendo a esas mismas ponderaciones.

En el supuesto de una sola candidatura únicamente se celebrará la primera vuelta.»

Dado que los recurrentes se limitan a indicar, remitiéndose a los argumentos desplegados para combatir el art. 15.2

LOU (LA LEY 1724/2001), que puesto que «cada Universidad, respetando los principios básicos establecidos por la legislación estatal, pueda regular un sistema de elección propio y adecuado a sus especiales características» ha de concluirse: primero, que con la redacción vigente del art. 20 LOU (LA LEY 1724/2001), el legislador faculta a que cada universidad opte en los correspondientes estatutos por uno de los sistemas de elección -directa o indirecta- del rector; segundo, que en el caso de que el sistema establecido sea el de elección directa y, a diferencia de la redacción inicial, se limita a establecer que la mayor ponderación del voto ha de corresponder a «los profesores doctores con vinculación permanente a la universidad», dejando la determinación de los coeficientes de ponderación a lo que establezca la comisión electoral de cada universidad «o el órgano que estatutariamente se establezca» y sin fijar un valor mínimo del cincuenta y uno por ciento para el voto válidamente emitido por los profesores doctores de los cuerpos docentes universitarios, como quedaba previsto inicialmente. Así las cosas, *ante la ausencia de argumentos que precisen qué aspectos de la elección del rector prevista por la Ley Orgánica, en concreto, violentan la autonomía universitaria al margen de la imposición de un determinado sistema de elección del rector, teniendo en cuenta las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 4/2007 (LA LEY 3629/2007) expuestas anteriormente, ha de entenderse que la impugnación ha perdido objeto con respecto de este particular.*

d) El art. 34.1 LOU (LA LEY 1724/2001) es impugnado por cuanto será el Gobierno de la Nación quien, mediante reglamento, fije las directrices generales de los planes de estudio que deben cursarse para la obtención y homologación de los títulos universitarios. Si bien es cierto que la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007 (LA LEY 3629/2007) al citado art. 34.1 ha hecho desaparecer del precepto toda mención al establecimiento de las directrices generales por parte del Gobierno, limitándose a disponer la impartición por parte de las universidades de las enseñanzas destinadas a la obtención de títulos universitarios (apartado primero) y la preceptiva inscripción de los títulos en el Registro de universidades, centros y títulos (apartado segundo), más adelante, el art. 35.1 LOU (LA LEY 1724/2001) establece: «El Gobierno establecerá las directrices y las condiciones para la obtención de los títulos universitarios de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional, que serán expedidos en nombre del Rey por el Rector de la universidad».

Así las cosas, resulta claro que *el supuesto de hecho material que ha dado origen a la controversia, esto es, la fijación de las directrices generales de los planes de estudio por el Gobierno mediante norma reglamentaria, permanece en la norma con lo que, dada la naturaleza competencial de la impugnación, la ulterior modificación del art. 34.1 LOU (LA LEY 1724/2001) no ha hecho perder objeto al recurso en este particular.*

e) El art. 35.6 es objeto de controversia en tanto en cuanto que los recurrentes estiman que se produce una absoluta deslegalización de la materia (procedimiento para la suspensión o revocación del título homologado) que, por afectar a uno de los elementos esenciales del art. 27 CE (LA LEY 2500/1978), vulnera la preceptiva reserva de ley de los derechos fundamentales.

Sucede, sin embargo que la reforma operada por la Ley Orgánica 4/2007 (LA LEY 3629/2007) ha modificado profundamente el art. 35, eliminando, en lo que aquí interesa, el supuesto de suspensión o revocación de la homologación de título, cuya regulación mediante reglamento constituía el objeto de la impugnación, sin que en la redacción vigente del precepto, ni en norma o disposición de la ley se contenga previsión semejante o análoga.

Así las cosas, *ha de entenderse que el recurso ha perdido objeto en este particular.*

f) Los arts. 37 (relativo a las estructuras de las enseñanzas universitarias) y 38 (en materia de estudios de doctorado), aun habiendo sufrido modificaciones en su redacción original por la Ley Orgánica 4/2007 (LA LEY 3629/2007), no han alterado el supuesto que daba origen a la impugnación, a saber: el establecimiento por parte

del Gobierno de los términos en los que deben superarse los estudios universitarios para la obtención del correspondiente título universitario y de los criterios para la obtención del título de Doctor, respectivamente.

La impugnación, por lo tanto, pervive igualmente en ambos casos.

g) El art. 42.3 LOU (LA LEY 1724/2001), en materia de admisión de estudiantes en los centros universitarios, se impugna de nuevo por la atribución al Gobierno del establecimiento de las normas básicas en la materia y, además, por vulnerar las competencias de la Comunidad Autónoma aragonesa. Habida cuenta de que la modificación del precepto incorporada por la Ley Orgánica 4/2007 (LA LEY 3629/2007) no ha eliminado la citada facultad al Gobierno ha de entenderse que la impugnación igualmente mantiene su objeto con respecto al art. 42.3 LOU (LA LEY 1724/2001).

h) El art. 63.1 LOU (LA LEY 1724/2001) es impugnado por cuanto su párrafo segundo dispone la necesaria provisión de plazas de cuerpos docentes universitarios, una vez convocados por las universidades los correspondientes concursos de acceso, siempre que hubiera concursantes a las mismas dentro del plazo previsto por la propia Ley Orgánica. La controversia se sustenta, en este punto, en la vulneración de la autonomía universitaria consagrada en el art. 27.10 CE (LA LEY 2500/1978). Comoquiera que la Ley Orgánica 4/2007 ha dejado sin contenido en su totalidad el art. 63 y que la impugnación carece de carácter competencial, ha de apreciarse que el recurso ha perdido objeto de forma sobrevenida en este particular.

i) La disposición adicional cuarta LOU (LA LEY 1724/2001), en cuanto en su apartado segundo exime a las universidades creadas por la Iglesia católica de la ley de reconocimiento prevista para el resto de las universidades privadas por el art. 4.1 de la Ley Orgánica, es objeto de impugnación por vulneración del art. 14 LOU (LA LEY 1724/2001). En concreto, el recurso, en este punto, se cñe al siguiente inciso del apartado segundo de la disposición: «a excepción de la necesidad de ley de reconocimiento». Pues bien, en la medida en que dicho inciso ha sido declarado inconstitucional y nulo por la STC 131/2013 (LA LEY 87221/2013), de 5 de junio, FJ 10, ha de declararse la pérdida sobrevenida de objeto en relación con la impugnación del expresado inciso del apartado segundo de la disposición adicional cuarta LOU (LA LEY 1724/2001).

En definitiva y, en atención a las consideraciones antecedentes, el proceso ha perdido objeto con respecto de los arts. 9.2, 15.2, 20.3, 35.6, 63.1 y disposición adicional cuarta LOU (LA LEY 1724/2001).

Por su parte, una vez depurado su contenido, el recurso queda contraído a los preceptos que, de forma sistemática se exponen a continuación. Por vulneración de la reserva formal de ley en la determinación de las bases: arts. 4.3 (LA LEY 1724/2001), 34.1 (LA LEY 1724/2001), 37 (LA LEY 1724/2001), 38 (LA LEY 1724/2001) y 42.3 LOU (LA LEY 1724/2001). Por vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma aragonesa: arts. 4.3, 42.3, 45.1 y disposición adicional primera LOU (LA LEY 1724/2001).

Para resolver la controversia se procederá, a continuación, de acuerdo con la ordenación de los preceptos según ha quedado expuesta.

5. Las primeras consideraciones han de dirigirse a los preceptos a los que se achaca que encomienden al Gobierno la determinación de las bases mediante reglamento. Los recurrentes entienden que dicha circunstancia contraviene la jurisprudencia de este Tribunal en la materia, con lesión del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE (LA LEY 2500/1978) y afección a las competencias de la Comunidad Autónoma aragonesa en materia de desarrollo legislativo en enseñanza universitaria. Se argumenta que la remisión que realiza el legislador al Gobierno es tan genérica que ni éste a la hora de determinar las bases, ni las Comunidades Autónomas al desarrollarlas, cuentan con principios generales a los que atenerse en el ejercicio de sus facultades.

Primeramente ha de reprocharse a los recurrentes el escaso esfuerzo argumentativo desplegado para sustentar sus



alegaciones pues, tras reproducir el tenor de cada uno de los preceptos impugnados por este motivo, se limitan a exponer la doctrina de este Tribunal sobre la materia que, a su juicio, impide que el Gobierno pueda hacer uso del reglamento con el objeto de fijar las normas básicas en cada uno de los ámbitos materiales específicos a los que se refiere cada una de las disposiciones a las que alude el recurso. Dicha falta de concreción adquiere mayor relevancia si se advierte que los distintos preceptos impugnados aluden no sólo a «normativa básica» (art. 42.3) sino a «requisitos básicos» (art. 4.3), «directrices generales» (art. 34.1), los «términos» en los que han de superarse los estudios universitarios (art. 37) y la «forma» en la que se han de organizar y realizar los estudios de doctorado (art. 38). En resumidas cuentas, *no se contiene en el recurso argumentación alguna que permita conocer por qué, en cada uno de los preceptos invocados y a la luz de su ámbito material y redacción particular, se produce la inconstitucionalidad* en los términos expuestos.

Sin perjuicio de todo ello, ha de recordarse, como ya se ha hecho al resolver alguno de los anteriores recursos presentados contra la Ley Orgánica de universidades en los que se suscitaba la cuestión que ahora nos ocupa, que la exclusión del reglamento en la determinación de las bases no sólo no es posible sino que «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).

En particular, en relación con el art. 4.3 LOU (LA LEY 1724/2001), 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 requisitos 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 (LA LEY 1724/2001)) 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 (LA LEY 1724/2001) configura los sujetos a quienes se atribuye la creación de universidades privadas. Así pues, y 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, en la STC 223/2012, de 29 de noviembre, se había igualmente desestimado la impugnación del art. 42.3 LOU (LA LEY 1724/2001), 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 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 remisión a la doctrina citada y la falta de desarrollo argumental de los recurrentes en apoyo de la impugnación de cada uno de los preceptos en concreto, han de conducir a la desestimación de la misma con respecto a los preceptos controvertidos por atribuir a la norma reglamentaria la determinación de las bases en las distintas materias a las que se refieren dichas normas, toda vez que en el recurso no se ha negado la facultad al Estado para determinar las bases en los ámbitos materiales concernidos por los preceptos impugnados, sino únicamente que dicha determinación se realice mediante norma reglamentaria.*

*6. El siguiente grupo de impugnaciones se sustenta en la lesión de las competencias de la Comunidad Autónoma aragonesa. Se trata, en este apartado, de los arts. 4.3, 42.3, 45.1 y disposición adicional primera LOU (LA LEY 1724/2001).*

En este sentido y de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, ha de concretarse primeramente el canon competencial estatutario, por cuanto, con posterioridad a la presentación del recurso que ahora se resuelve, el Estatuto de Autonomía de Aragón ha resultado ampliamente reformado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril (LA LEY 4054/2007). Dicha reforma obliga a que las controversias que se susciten en el recurso hayan de resolverse tomando en consideración las disposiciones estatutarias vigentes que puedan resultar de aplicación (STC 207/2011, de 20 de diciembre (LA LEY 252086/2011), FJ 3, por todas).

Así, con carácter general, el art. 73 del Estatuto de Autonomía de Aragón establece: «Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que, en todo caso, incluye la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación; el establecimiento de criterios de admisión a los centros sostenidos con fondos públicos para asegurar una red educativa equilibrada y de carácter compensatorio; la promoción y apoyo al estudio; la formación y el perfeccionamiento del personal docente; la garantía de la calidad del sistema educativo, y la ordenación, coordinación y descentralización del sistema universitario de Aragón con respeto al principio de autonomía universitaria». Todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que, en

materia de «[i]nvestigación, desarrollo e innovación científica y tecnológica, que comprende, en todo caso, la planificación, programación y coordinación de la actividad investigadora de la Universidad y de los demás centros públicos y privados, la transferencia de conocimientos y el fomento y desarrollo de las tecnologías para la sociedad de la información» se contienen en el art. 71,41 de la referida norma estatutaria.

a) *En relación con un primer grupo de preceptos impugnados (los arts. 4.3, y 42.3 LOU) se echa de menos una explicitación por parte de los recurrentes acerca de las concretas competencias de la Comunidad Autónoma (y su acomodo normativo) que resultan menoscabadas por la Ley Orgánica.* Se limitan las quejas de los recurrentes a lamentar que dichos preceptos impiden a la Comunidad Autónoma dictar normas que puedan recoger sus propias peculiaridades derivadas de circunstancias territoriales, poblacionales o de otra índole, entendiendo los recurrentes que de esta forma la Comunidad Autónoma queda convertida en un mero órgano de ejecución de las políticas estatales en la materia. Realmente, *los recurrentes, vuelven a insistir en las críticas realizadas al impugnar los arts. 4.3 (LA LEY 1724/2001) y 42.3 LOU (LA LEY 1724/2001) por deslegalización de la determinación de las bases,* por lo que ante la ausencia de cualquier concreción de reserva competencial de contraste, habremos de remitirnos a lo expuesto en el fundamento jurídico anterior para desestimar la impugnación en este punto.

b) *El art. 45.1 LOU (LA LEY 1724/2001) es impugnado en razón de la habilitación que realiza en su párrafo segundo para que el Gobierno fije las bases sobre «las modalidades y cuantías de las becas y ayudas al estudio, las condiciones académicas y económicas que hayan de reunir los candidatos, así como los supuestos de incompatibilidad, revocación y reintegro y cuantos requisitos, condiciones socioeconómicas u otros factores sean precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas en todo el territorio, sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas».* A juicio de los recurrentes, *la prolija relación del contenido de las bases que realiza la norma hace imposible el ejercicio de competencias normativas por parte de las Comunidades Autónomas.* Con este proceder, siempre a juicio de los recurrentes, se hace imposible el ejercicio de dichas competencias autonómicas apartándose el legislador, ahora, de lo establecido anteriormente por el art. 26 de la Ley de reforma universitaria en el que se establecía que serían el Estado, las Comunidades Autónomas y las universidades quienes instrumentarían una política general de becas, ayudas y créditos a los estudiantes. Se denuncia, en fin, el uso que del art. 149.1.1 a) CE (LA LEY 2500/1978) ha realizado el legislador estatal, abiertamente expansivo e invasivo de las competencias de la Comunidad Autónoma y se recuerda, en referencia analógica, que la jurisprudencia de este Tribunal ha negado al Estado un poder general subvencional (STC 13/1992 (LA LEY 1876-TC/1992), de 6 de febrero).

El precepto, en el apartado recurrido, está redactado como sigue:

«1. Para garantizar las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación y para que todos los estudiantes, con independencia de su lugar de residencia, disfruten de las mismas oportunidades de acceso a los estudios superiores, el Estado, con cargo a sus presupuestos generales, establecerá un sistema general de becas y ayudas al estudio destinado a remover los obstáculos de orden socioeconómico que, en cualquier parte del territorio, impidan o dificulten el acceso o la continuidad de los estudios superiores a aquellos estudiantes que estén en condiciones de cursarlos con aprovechamiento.

A estos efectos, el Gobierno determinará con carácter básico las modalidades y cuantías de las becas y ayudas al estudio, las condiciones académicas y económicas que hayan de reunir los candidatos, así como los supuestos de incompatibilidad, revocación y reintegro y cuantos requisitos, condiciones socioeconómicas u otros factores sean precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas en todo el territorio, sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas.

A los efectos previstos en los párrafos anteriores se tendrá en cuenta la singularidad de los territorios insulares y la distancia al territorio peninsular para favorecer la movilidad y las condiciones de igualdad en el ejercicio de la educación de los estudiantes de dichos territorios.»

Especialmente desafortunada ha de entenderse la mención a que la Ley Orgánica de universidades se aparta, en este punto, de la anterior Ley de reforma universitaria, por cuanto el contenido del anterior art. 26.3 se reproduce de forma semejante en el art. 45.4 LOU (LA LEY 1724/2001), que en la redacción vigente del primer inciso da expresamente entrada a las Comunidades Autónomas en la materia al establecer: «Con objeto de que nadie quede excluido del estudio en la universidad por razones económicas, el Gobierno y las Comunidades Autónomas, así como las propias universidades, instrumentarán una política de becas, ayudas y créditos para el alumnado y, en el caso de las universidades públicas, establecerán, asimismo, modalidades de exención parcial o total del pago de los precios públicos por prestación de servicios académicos», añadiendo a continuación la reforma operada por la Ley Orgánica 4/2007 (LA LEY 3629/2007) una serie de circunstancias a la que la política de becas ha de prestar especial atención.

Pues bien, *en primer lugar, la intervención del Estado en la materia no puede descartarse a partir de una comprensión sistemática del título contenido en el art. 149.1.30 CE (LA LEY 2500/1978) en cuya virtud le corresponde la regulación de «normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución (LA LEY 2500/1978)» y del art. 149.1.1 a) CE (LA LEY 2500/1978) que alude a la «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Precisamente para garantizar el acceso a la educación universitaria de los estudiantes que reúnan las condiciones previstas por la ley, disfrutando de las mismas oportunidades, se establece por el Estado el «sistema general de becas y ayudas al estudio destinado a remover los obstáculos de orden socioeconómico que, en cualquier parte del territorio, impidan o dificulten el acceso o la continuidad de los estudios superiores a aquellos estudiantes que estén en condiciones de cursarlos con aprovechamiento» al que se refiere el párrafo 1 del art. 45.1 LOU (LA LEY 1724/2001).*

*En segundo lugar, expuesto el título competencial, no puede cerrarse el paso a la intervención del reglamento en la determinación de las condiciones básicas que materialmente se recogen el párrafo segundo del mismo apartado, al disponerse: «el Gobierno determinará con carácter básico las modalidades y cuantías de las becas y ayudas al estudio, las condiciones académicas y económicas que hayan de reunir los candidatos, así como los supuestos de incompatibilidad, revocación y reintegro y cuantos requisitos, condiciones socioeconómicas u otros factores sean precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas en todo el territorio, sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas». En efecto, la complejidad técnica y variabilidad de las circunstancias que ha de tener en cuenta el sistema general de becas hace necesario el recurso a la norma reglamentaria que, lejos de vaciar de contenido la competencia normativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas a la que se refiere el precepto, tal y como pretenden las Cortes recurrentes, se encuentra limitado por el tenor de la misma norma que, al remitirse a la regulación de otros extremos además de los previstos en la Ley, la impone únicamente en tanto «sean precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas en todo el territorio».*

Además, por lo que se refiere específicamente al párrafo segundo del art. 45.1 LOU (LA LEY 1724/2001) en el que se señala el carácter básico de las modalidades y cuantías de las becas y ayudas al estudio, las condiciones académicas y económicas que hayan de reunir los candidatos, así como los supuestos de incompatibilidad, revocación y reintegro y cuantos requisitos, condiciones socioeconómicas u otros factores sean precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas en todo el territorio, debemos recordar que ya en la

STC 188/2001, de 20 de septiembre (LA LEY 7429/2001), afirmamos que «la cuantía de las ayudas forma parte de las condiciones esenciales de otorgamiento de las subvenciones, toda vez que constituye un aspecto central de la prestación, estableciendo su percepción uniforme en todo el territorio nacional, por lo que su regulación constituye normativa básica» (STC 188/2001, de 20 de septiembre (LA LEY 7429/2001), FJ 10) y que «los requisitos para acceder a las ayudas también constituyen otro de los aspectos centrales de toda regulación subvencional, siendo susceptibles, por ello, de configurarse como normativa básica» (FJ 10). En el mismo sentido nos pronunciamos también en la STC 212/2005 (LA LEY 1678/2005), de 29 de julio, FJ 9, al señalar que «la fijación del objeto de las ayudas y sus modalidades ... constituye el elemento esencial de la competencia básica del Estado, que puede determinar la finalidad y orientación de su política educativa en aras de la efectividad del art. 27 de la Constitución (LA LEY 2500/1978). Lo propio ocurre con los requisitos exigibles para su otorgamiento y con la cuantía de las diferentes líneas de ayuda ... pues se trata de aspectos que son, todos ellos, elementos centrales de las condiciones de otorgamiento de las ayudas».

*Ha de desestimarse, en consecuencia, la impugnación del art. 45.1 LOU (LA LEY 1724/2001) en los términos recogidos en el presente recurso de inconstitucionalidad.*

*c) En último lugar es objeto de controversia la disposición adicional primera LOU (LA LEY 1724/2001) por cuanto atribuyen a las Cortes Generales y al Gobierno las competencias que la ley atribuye a las Asambleas legislativas y a los órganos ejecutivos de la Comunidades Autónomas con respecto de las universidades cuando éstas hayan sido creadas o reconocidas por ley de las Cortes Generales.* En concreto la redacción de la disposición, inalterada tras la reforma de 2007, es la siguiente:

«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.»

*Entienden los recurrentes que la norma atribuye al Estado competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas sólo por el hecho de optarse por una u otra forma de creación o reconocimiento de las universidades. Se sostiene que el elemento determinante de atribución competencial en la materia es la asunción estatutaria de la competencia sin que la forma de creación o reconocimiento de la Universidad pueda variar la misma.*

*De nuevo eluden los recurrentes, no obstante la apelación a la norma estatutaria, concretar qué competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón han quedado afectadas por la disposición recurrida, más allá de las genéricas consideraciones que se realizan sobre el particular. Lo cierto es que la cuestión se suscitó al resolver el recurso de inconstitucionalidad que ha dado lugar a la STC 223/2012, de 29 de noviembre, en donde la norma impugnada era el propio art. 4.1 en relación con la disposición primera. Pues bien, en dicha resolución se abordaba la competencia normativa de crear universidades para garantizar el ejercicio de sus competencias en materia de programación general de la enseñanza e investigación científica, poniéndose de manifiesto cómo razones de interés supracomunitario pueden justificar la intervención del Estado. Así, «[c]ierto es que, una vez asumida por las Comunidades Autónomas la competencia en materia de universidades y realizado el traspaso de servicios y funciones, la situación ya no es la misma que la que dio lugar a la STC 26/1987 (LA LEY 11972-JF/0000), sin que quepa deducir del precepto impugnado una especie de competencia ejecutiva concurrente o indistinta del Estado y las Comunidades Autónomas para la creación de universidades de ámbito e interés autonómico. Pero lo hasta aquí señalado no implica que el reconocimiento al Estado de la facultad de creación de universidades vulnere, necesariamente, las competencias autonómicas. Además de que no puede olvidarse que no*

todo el territorio nacional está integrado en Comunidades Autónomas, 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, como lo son, hasta la fecha, la Universidad Nacional de Educación a Distancia y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, a las que se refiere la disposición adicional primera de la Ley Orgánica de universidades, junto con el resto de universidades que, en su caso, se creen o reconozcan por el Estado. Todo ello 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, de 29 de noviembre).

*De dicho pronunciamiento, admitida la competencia estatal -ciertamente extraordinaria por las exigencias de justificación que allí se contienen- para crear o reconocer universidades, no puede deducirse que el Estado quede privado de las facultades normativas y ejecutivas que se derivan de la misma. Por todo ello ha de desestimarse también el recurso en este punto.*

### 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, 15.2, 20.3, 35.6, 63.1 y disposición adicional cuarta 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 Orihuel.-Adela Asua Batarrita.-Francisco José Hernando Santiago.-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.