

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8499 *Pleno. Sentencia 141/2013, de 11 de julio de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 1735-2002. Interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades. Principio de seguridad jurídica; autonomía universitaria y competencias sobre función pública y universidades: pérdida parcial de objeto del proceso (STC 131/2013); constitucionalidad de los preceptos legales estatales sobre creación y reconocimiento de universidades, institutos universitarios de investigación, centros adscritos y personal de administración y servicios.*

El Pleno del Tribunal, 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 José 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. 1735-2002, promovido por el Parlamento de Navarra contra los siguientes preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades: arts. 4.1 b); 10.1, párrafo segundo; 11.2; 15.2; 51; 73; 74; 75; 76; disposición adicional primera y disposición adicional cuarta.2. Han intervenido el Abogado del Estado y el Senado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal, con fecha de 22 de marzo de 2002, por parte de la Letrada del Parlamento de Navarra, en representación de la Cámara, se interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (en adelante LOU): arts. 4.1 b); 10.1, párrafo segundo; 11.2; 15.2; 51; 73; 74; 75; 76; disposición adicional primera y disposición adicional cuarta.2.

El escrito trae causa del previo acuerdo adoptado por el Pleno del Parlamento de Navarra, de 14 de marzo de 2002, en cuya virtud se acordaba interponer recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos referidos. Se acompaña al escrito de demanda certificación de dicho acto parlamentario expedida por la secretaria primera del Parlamento de Navarra, así como del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra en la que se acordó encomendar la defensa jurídica y la representación de la Cámara a la Letrada de la Cámara que suscribe el escrito de demanda presentado ante este Tribunal.

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

a) El art. 4.1 b) y la disposición adicional primera LOU incumplen lo dispuesto en el art. 47 de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA), al atribuir a las Cortes Generales la capacidad para crear universidades

públicas y reconocer a las privadas, en el ámbito territorial de Navarra, desconociendo las competencias asumidas por la Comunidad Foral. La Comunidad Foral de Navarra tiene reconocida por el art. 47 LORAFNA la competencia sobre universidades y educación superior con carácter de exclusiva, sin perjuicio de la legislación del Estado. El Estado ostenta competencias para dictar las normas propias de ley orgánica y las normas básicas en materia de universidades, que deben respetar el margen de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación básica estatal que corresponde a las Comunidades Autónomas, y también a la Comunidad Foral de Navarra.

La Letrada navarra señala que no desconoce el contenido de la STC 26/1987, de 27 de febrero, porque la que se rechazó la impugnación por motivos competenciales de los arts. 5.1 b) y 58.1 b) de la Ley Orgánica de reforma universitaria; pero considera que dicha interpretación, según la cual el Estado puede intervenir en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma con competencias en la materia, no resulta acorde con otras interpretaciones del Tribunal Constitucional, el cual ha admitido la retención excepcional de facultades ejecutivas por el Estado en supuestos muy excepcionales, cuanto se trate de cuestiones de alcance inter- o supraterritorial, por motivos de grave riesgo para la seguridad pública o porque los criterios o valoraciones que hayan de seguirse tengan que tener alcance nacional necesariamente. Todas estas circunstancias no son exigibles por el precepto impugnado para el ejercicio de la facultad que se atribuye al Estado.

Tampoco resulta acorde dicha previsión con la doctrina constitucional que permite el ejercicio de competencias por el Estado y las Comunidades Autónomas en un mismo ámbito físico, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico y que en el ejercicio de las competencias no se interfiera el ejercicio de las competencias de la otra parte (STC 166/2000, de 15 de junio). En el presente caso, el objeto jurídico es el mismo y el ejercicio estatal interferiría el ejercicio de las competencias autonómicas y forales.

Aunque se admitiese la existencia de una competencia concurrente del Estado y de las Comunidades Autónomas, dicha competencia debería limitarse a los supuestos en los que los fines perseguibles por el Estado con su ejercicio no pudiesen lograrse por otras vías, que impliquen la cooperación Estado-Comunidades Autónomas. No puede admitirse que se extienda la competencia estatal en esta materia a ámbitos no queridos por el constituyente, por la vía de atribuir, indistintamente, al Estado y a las Comunidades Autónomas una misma competencia. Si se aceptase esta vía, que no está sujeta por el precepto impugnado a ningún límite o condición, se podría llegar a vaciar de contenido los títulos del bloque de constitucionalidad (art. 47 LORAFNA) que atribuyen competencias, además de interferir en las atribuciones que el mismo bloque asigna a las distintas instituciones del Estado y las Comunidades Autónomas, como es el caso del Parlamento de Navarra, que tiene encomendado el ejercicio de la potestad legislativa (arts. 152.1 CE y 11 LORAFNA) en el ámbito competencial que corresponde a Navarra de acuerdo con el bloque de constitucionalidad.

Además la atribución indistinta que realiza el art. 4.1 b) LOU (y, en lo que tiene de relación con el mismo, la disposición adicional primera) supone la introducción de un considerable margen de inseguridad jurídica que contradice el art. 9.3 CE, inseguridad que se hace manifiesta en relación con el reconocimiento de universidades privadas, pues según el texto legal sus promotores pueden acudir indistintamente al Estado o a la Comunidad autónoma respectiva para que apruebe la correspondiente ley de reconocimiento, ya que la posibilidad de acudir a una u otra instancia no está sujeta a condicionante alguno. En el caso de las universidades públicas el ejercicio de la facultad por el Estado supondría que éste decida sobre la programación de la enseñanza superior, apartando a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, y más en concreto a su Asamblea legislativa, de la iniciativa que le corresponde.

Las circunstancias que plantea el sistema se deducen también de la previsión recogida en el art. 4.1 b), según la cual las Cortes Generales precisan del «acuerdo» del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma para aprobar la ley correspondiente, condicionando su decisión legislativa a la necesidad de un acuerdo con otra institución, limitación que en lo que a las Cortes Generales se refiere carece de amparo constitucional.

Al mismo tiempo, con esta previsión se «desapodera» al Parlamento autonómico de la facultad que le ha sido atribuida con carácter general, de aprobar la ley de creación o reconocimiento, sustituyéndola, en lo que al marco autonómico se refiere, por la voluntad del ejecutivo de la Comunidad Autónoma.

La justificación de que la finalidad del precepto pueda estar en servir, en su caso, «a las necesidades de programación de la enseñanza superior» (art. 149.1.30 CE) y de cumplir la obligación de «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica» (art. 149.1.15 CE), sin matización alguna, podría aplicarse a todas las materias relacionadas con la educación superior y las universidades, lo que de llevarse hasta sus últimas consecuencias llegaría a «anular» por esta vía las competencias que las Comunidades Autónomas tienen atribuidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía y todo el bloque de constitucionalidad en la materia de educación superior.

La lógica y la constitucionalidad del precepto se entienden para el supuesto de la existencia de diferentes grados de asunción competencial que puedan existir entre los distintos Estatutos de Autonomía que delimitan el sistema de distribución de competencias entre las distintas Comunidades Autónomas, por lo que si se interpretase el precepto en este sentido, el mismo no resultaría de aplicación en el ámbito de Navarra a tenor de lo dispuesto en el art. 47 LORAFNA y no se plantearían dudas de constitucionalidad desde el ámbito de la Comunidad Foral.

b) El art. 10.1, párrafo segundo, LOU infringe el art. 47 LORAFNA, al desconocer la capacidad de regulación de los institutos de investigación por la Comunidad Foral de Navarra. Los institutos de investigación realizan funciones de investigación científica y técnica y en relación con la creación artística, pueden organizar programas y estudios de doctorado y de posgraduado y pueden proporcionar asesoramiento técnico en el ámbito de sus competencias (art. 10 LOU). El art. 10.1, párrafo segundo, establece la relación de las normas que los regulan. Dicha previsión no tiene un precedente similar. En la Ley Orgánica de reforma universitaria no se hacía mención a las normas que regirían los institutos de investigación, simplemente se determina que su creación sería acordada por las Comunidades Autónomas, por lo que no se negaba la posibilidad de que éstas dictaran normas que los regulasen en el marco de sus competencias. La regulación actual y la ausencia de previsión expresa que reconozca las competencias normativas de las Comunidades Autónomas al respecto pueden entenderse como una negativa en ese sentido. En definitiva, se reivindica que la Comunidad Foral de Navarra puede, en el marco de sus competencias, dictar normas que regulen los institutos de investigación, tal como se contemplaba en la Ley Orgánica de reforma universitaria.

c) El art. 11.2, por el que se regulan los centros de enseñanza universitaria adscritos a universidades públicas, vulnera el art. 27 CE porque omite o no contempla la posibilidad de que las universidades, en el marco de su autonomía, puedan «regular» o dictar normas de organización y funcionamiento que regulen también esos centros. Se aduce a este respecto el art. 2 LOU, de carácter orgánico, el cual establece que la autonomía universitaria comprende, entre otras facultades «la elaboración de sus Estatutos ... así como de las demás normas de régimen interno». Las universidades, dentro de la capacidad de autoorganización que les confiere la Ley Orgánica de universidades en su art. 2 para garantizar la autonomía constitucionalmente reconocida y que constituye elemento esencial del derecho constitucional a la autonomía universitaria, deben poder regular el régimen de funcionamiento interno en lo que se refiere a los centros adscritos (STC 55/1989).

d) El art. 15.2, en cuanto que establece que «[a]demás, serán miembros del Consejo de Gobierno, tres miembros del Consejo Social no pertenecientes a la propia Comunidad Universitaria», vulnera el art. 27.10 CE según las consideraciones efectuadas en la STC 26/1987, en la medida en que los tres miembros del consejo social que, a su vez, de acuerdo con el art. 15.2 LOU, son miembros del consejo de gobierno de la universidad, aunque con una representación minoritaria en el mismo, pueden intervenir, con voto, en la adopción de acuerdos e incluso su voluntad puede ser decisiva, en la adopción de acuerdos relativos a materias comprendidas en la autonomía universitaria. Según la

doctrina del Tribunal Constitucional, las decisiones que se refieren a las actividades estrictamente académicas han de corresponder a órganos integrados exclusivamente por miembros de la comunidad universitaria, como única garantía de salvaguarda de la autonomía universitaria. La inclusión en el consejo de gobierno de personas ajenas a la comunidad universitaria puede obedecer a la voluntad de cada universidad, dentro de su potestad de autoorganización, pero se desvirtúa la autonomía universitaria si se impone por ley.

e) El art. 51, que establece la contratación de profesores colaboradores por las universidades para impartir enseñanzas «sólo en aquellas áreas de conocimiento que establezca el Gobierno», vulnera la autonomía universitaria reconocida en el art. 27 CE, pues la potestad de decidir sobre la contratación de profesorado colaborador afecta al contenido esencial de la autonomía universitaria, estando íntimamente ligada a la potestad de determinación de las necesidades derivadas de los planes de estudio e investigación [art. 2.2 d) LOU], por lo que la determinación de los ámbitos a los que se refiere no puede quedar a la decisión del Gobierno, aunque sea previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria. La STC 26/1987 (FJ 13) ya declaró inconstitucional la disposición adicional octava de la Ley Orgánica de reforma universitaria en cuanto que exigía para la contratación permanente de profesores extranjeros el «previo informe favorable del Consejo de Universidades». En cualquier caso, una previsión como la impugnada debería haberse establecido por norma con rango de ley y no por reglamento: al no delimitarse en la ley el ejercicio de la competencia, se produce una remisión en blanco para su regulación reglamentaria.

La limitación que para la autonomía de las universidades supone la determinación por el Gobierno de las áreas de conocimiento en las que podrán contratar profesores colaboradores no afecta a las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos ni a los aspectos básicos del derecho a la educación, ni forma parte del mínimo común denominador normativo exigible como condición mínima a todas las universidades, incluidas las privadas. Ya existen requisitos mínimos exigibles por el Estado con los que se garantiza suficientemente el nivel y calidad de la enseñanza superior (STC 131/1996).

De acuerdo con la STC 82/1994, la institución universitaria «disfruta de un ámbito de autonomía constitucionalmente garantizada por el artículo 27.10 de la Constitución, que el legislador no puede en absoluto desconocer. Autonomía universitaria que, conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 26/1987, 55/1989, 187/1991, entre otras muchas) conlleva la libertad para la selección del personal docente e investigador al servicio de cada Universidad y que sólo podrá verse limitada cuando lo impongan exigencias inexcusables del sistema funcional».

f) Los arts. 73, 74, 75 y 76, que regulan el personal de administración y servicios de las universidades públicas, desconocen o no contemplan las competencias que ostenta la Comunidad Foral de Navarra en materia de función pública (art. 49 LORAFNA). Los funcionarios incluidos en la expresión «personal de administración y servicios» son funcionarios de la respectiva universidad, no están integrados en cuerpos nacionales y por ello no es preciso un régimen jurídico unitario de carácter completo ni el Estado está habilitado para establecerlo. La Comunidad Foral de Navarra ostenta, en materia de función pública, una competencia histórica, de carácter y alcance reforzado respecto a otras Comunidades Autónomas. Su regulación no está limitada por las normas estatales, sino por el respeto de los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconoce a los funcionarios públicos. El Tribunal Constitucional reconoció en la STC 140/1990 este plus competencial del régimen foral.

Así pues, los funcionarios de administración y servicios de la Universidad Pública de Navarra (creada por Ley Foral 8/1987, de 21 de abril), así como de cualesquiera otras que se crearan en el futuro en Navarra, son funcionarios de la Comunidad Foral de Navarra en el sentido utilizado por el art. 49.1 b) LORAFNA y, por ello, Navarra ostenta sobre aquéllos las mismas competencias que tiene respecto al personal de la Administración de la Comunidad Foral o de las entidades locales. La competencia en esta materia, exclusiva y de carácter histórico, supone la preferencia de lo dispuesto en

el art. 49.2 b) LORAFNA sobre la regulación que realizan los artículos de la Ley Orgánica de universidades. Por tanto, una eventual regulación por la Comunidad Foral de Navarra del régimen estatutario del personal de administración y servicios gozaría de preferencia aplicativa sobre la legislación básica estatal de la función pública, siempre que aquella respetase los derechos y las obligaciones esenciales de los funcionarios públicos.

g) La disposición adicional cuarta, apartado 2.1, en cuanto que exceptiona a las universidades de la Iglesia católica establecidas o que se establezcan en España de la «necesidad de ley de reconocimiento», vulnera el art. 14 CE y lesiona las competencias que ostenta la Comunidad Foral de Navarra (art. 47 LORAFNA).

Por un lado, la disposición impugnada establece una diferencia de trato de las universidades de la Iglesia católica con respecto al resto de universidades privadas, en situaciones sustancialmente iguales y sin que exista una justificación objetiva y razonable para ello, infringiendo lo dispuesto en el art. 14 CE. Del Acuerdo de 3 de enero de 1979 sobre asuntos culturales suscrito entre el Estado español y la Santa Sede, citado en la disposición impugnada, no se desprende la necesidad de que el legislador excluya a las universidades de la Iglesia católica del mismo reconocimiento (por ley) que es exigible para el resto de las universidades privadas. Desde el punto de vista constitucional no resulta admisible que se otorgue un trato de favor a la Iglesia católica en el momento del ejercicio de un derecho, como es el de creación de centros docentes, que el art. 27.6 CE reconoce a todos por igual, siempre que se respeten los principios constitucionales. Por lo demás, el art. 27.8 CE sujeta, sin distinciones, a la Iglesia católica, como al resto de personas físicas y jurídicas que ejercen la iniciativa para la creación de universidades, a las facultades de inspección y homologación que corresponden a los poderes públicos, para garantizar el cumplimiento de las leyes y para permitir la integración de todas ellas en el sistema de educación superior.

Por otro lado, mediante dicha previsión se vacían de contenido las facultades de reconocimiento de universidades que hay que entender incluidas en el art. 47 LORAFNA y se elimina de facto la facultad legislativa que con carácter general se atribuye a las Asambleas autonómicas y que la propia LOU establece para la creación de universidades. El reconocimiento de las universidades, la comprobación del cumplimiento de los requisitos que les son exigibles, se verifica formalmente por ley: el legislador ha querido dar a esa comprobación el máximo reconocimiento y proyección pública, así como el conocimiento general de los ciudadanos.

El escrito de demanda concluye suplicando se tenga por admitido el recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 4.1 b), 10.1, párrafo segundo, 11.2, 15.2, 51, 73, 74, 75, 76, disposición adicional primera y disposición adicional cuarta.2 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades y que, tras los correspondientes trámites procesales, se dicte sentencia que declare la inconstitucionalidad de los preceptos referidos. Subsidiariamente se solicita que se declare en relación con las previsiones contenidas en los arts. 73, 74, 75 y 76 de la Ley Orgánica 6/2001 que, en lo que se refiere al personal de administración y servicios de las universidades públicas de Navarra, tratándose de funcionarios de la Comunidad Foral de Navarra, corresponde a la Comunidad Foral de Navarra [art. 49.2 b) LORAFNA] la competencia exclusiva para su regulación, con el único límite del respeto de los derechos y obligaciones esenciales reconocidos por la legislación básica del Estado a los funcionarios públicos.

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

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

3. Con fecha de 30 de abril de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Abogado del Estado en el que solicitaba se le tuviera por personado en la representación que legalmente ostenta en los autos del presente recurso de inconstitucionalidad y la prórroga del plazo concedido para formular alegaciones por ocho días más.

4. Con fecha de 7 de mayo de 2002, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó tener por personado al Abogado del Estado, incorporando su escrito a las actuaciones, y prorrogar el plazo de alegaciones concedido por providencia de 23 de abril de 2002 en ocho días más a contar desde la expiración del ordinario.

5. El 10 de mayo de 2002 se recibió en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito firmado por la Presidenta del Congreso de los Diputados en el que se daba cuenta del acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara, con fecha de 7 de mayo de 2002, por el que comunicaba a este Tribunal que, aun cuando el Congreso de los Diputados no se personaba en el procedimiento ni formulaba alegaciones, ponía a disposición del Tribunal Constitucional las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

Por su parte, el 16 de mayo de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito firmado por el Letrado de las Cortes Generales-Jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación y defensa de la Cámara, en que se daba cuenta del acuerdo adoptado por la Cámara el 14 de mayo de 2002, en el que, por un lado, se disponía que el Senado se personaba y formulaba alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1671-2002, el presente recurso de inconstitucionalidad y en otros que se pudieran presentar contra la misma norma en el futuro; por otro, se solicitaba la acumulación de todos los recursos presentados contra la Ley Orgánica de universidades por estimar que se cumplen los requisitos establecidos por el art. 83 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC); y, por último, se solicitaba la suspensión del plazo para formular alegaciones, habida cuenta de los plazos que habían debido observarse para convocar los órganos parlamentarios de la Cámara concernidos y adoptar los pertinentes acuerdos.

6. Con fecha de 29 de mayo de 2002 se presentó en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito de alegaciones firmado por el Abogado del Estado. Las alegaciones se articulan en dos grandes apartados. En el primero de ellos se realizan una serie de consideraciones generales sobre el alcance constitucional de la autonomía universitaria y sobre el régimen del reparto de competencias en la materia, y en el segundo se examinan cada uno de los preceptos impugnados.

En relación con la autonomía universitaria, el Abogado del Estado comienza recordando el tradicional debate doctrinal acerca de la conformación de la autonomía universitaria como derecho fundamental o como garantía institucional, si bien recuerda que en la STC 26/1987, este Tribunal concluyó que no se trata de categorías incompatibles ni necesariamente excluyentes entre sí. La conformación de la autonomía universitaria como un derecho fundamental no impide la potestad del legislador para regular la organización de las universidades, sin perjuicio de que el ejercicio de tal potestad haya de realizarse respetando el contenido esencial de la autonomía constitucionalmente garantizada. No obstante dicho contenido esencial, integrado por todos los elementos necesarios para asegurar la libertad académica, la autonomía universitaria se encuentra sometida a limitaciones que corresponderá fijar al legislador.

A continuación el Abogado del Estado examina los criterios relativos al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia. Así, de acuerdo con lo prevenido en el art. 149.1.1 y 30 CE, las competencias estatales en materia de enseñanza son tanto normativas como ejecutivas, sin que pueda descartarse la incidencia de otros títulos, como los previstos en el art. 149.1.18 CE, a la hora de regular las pruebas de acceso a los cuerpos docentes universitarios. Sin embargo, la intervención estatal no excluye la de las Comunidades Autónomas, resultando, en el caso

que nos ocupa, una triple dimensión competencial: la universitaria, en razón de su autonomía, la de la Comunidad Autónoma, en virtud de su Estatuto de Autonomía, y la del propio Estado.

El Abogado del Estado clasifica las competencias que corresponden al Estado de la siguiente manera: a) art. 149.1.1 CE: condiciones básicas de acceso de los estudiantes a los centros universitarios y de movilidad y traslado entre universidades de alumnos y profesores; condiciones generales de permanencia de los estudiantes en los centros universitarios, con especial referencia al número máximo y mínimo de pruebas evaluadoras y régimen disciplinario básico; b) art. 149.1.15 CE: medidas de fomento de la investigación universitaria y de su coordinación con otros centros de investigación científica y técnica extrauniversitarios; c) art. 149.1.18 CE: la determinación de los aspectos básicos del régimen jurídico de las universidades, de sus funcionarios docentes y del procedimiento administrativo; y d) art. 149.1.30 CE: requisitos para obtener la condición del profesor universitario y sistema básico de selección del profesorado por parte de las universidades; contenido mínimo e indispensable de los planes de estudio; duración mínima de las enseñanzas y pruebas objetivas mínimas para la colación de títulos universitarios.

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

A continuación, el Abogado del Estado analiza cada uno de los preceptos impugnados:

a) Art. 4.1 b) y disposición adicional primera, sobre creación y reconocimiento de universidades públicas y privadas por ley de las Cortes Generales.

En relación con el art. 4.1 b), el Abogado del Estado sostiene que el art. 149.1.30 CE habilita al Estado para dictar normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en la materia. A ello debe añadirse que el art. 27.5 CE, al señalar que los poderes públicos garantizarán mediante la programación general de la enseñanza y la creación de centros docentes «el derecho de todos a la educación», no excluye la intervención del Estado, debiéndose igualmente tener presente que el art. 149.1.15 CE atribuye al Estado competencia plena y exclusiva en materia de fomento y coordinación de la investigación. Por lo que respecta a la disposición adicional primera, igualmente impugnada, el Abogado del Estado señala que el Estado, sobre aquellas universidades que pueda crear o reconocer, tiene no sólo facultades de regulación sino también de ejecución, sin perjuicio de que dichas competencias de ejecución no puedan extenderse a la legislación de desarrollo dictada por las Comunidades Autónomas.

Las previsiones del art. 4.1 b) y de la disposición adicional primera LOU no privan a las Comunidades autónomas de las competencias autonómicas, que se dejan a salvo, ya que aquellas ejercerán sus competencias de ejecución sobre las universidades de su competencia, ni tampoco hay en ellos una atribución al Estado de otras competencias que no estén previstas en el propio art. 47 LORAFNA, es decir, las que derivadas de los arts. 27 y 149.1.15 y 30 CE se contemplan en tal ley orgánica como límite de las competencias forales.

Además, las competencias referidas a la Universidad Nacional de Educación a Distancia y a la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo son concreción de los principios de coordinación y colaboración que se derivan de las exigencias del Estado autonómico como Estado compuesto. En estos supuestos hay que entender que existe una realidad territorial supraautonómica y en un interés general que excede de los intereses de las Comunidades Autónomas. Carece de toda lógica que cualquier persona pueda fundar una universidad y no el Estado, que tiene la obligación constitucional de garantizar la enseñanza.

La justificación de esta facultad estatal proviene de un hecho fundamental, la existencia de un sistema universitario nacional, cuyas exigencias como todo sistemático pueden imponer la creación de una determinada universidad. No cabe hablar de una reducción al ámbito comunitario de la creación de universidades, asegurada la coordinación por el Consejo de Coordinación Universitaria; pues tal instancia podría impedir la creación de universidades superfluas, pero nunca podría asegurar la creación de universidades necesarias, que quedaría, en casi todo el territorio nacional, al arbitrio de la iniciativa de las Comunidades Autónomas. La indudable repercusión que en todo el sistema universitario puede tener, no sólo la existencia, sino también la inexistencia de una universidad, justifica la competencia del Estado, amparada en el art. 149.1.30 CE, en estrecha relación con el art. 139.1 CE, ya que la existencia de una universidad puede ser absolutamente imprescindible para asegurar la igualdad de derechos de los españoles en todo el territorio nacional.

Se niega, asimismo, que la exigencia de acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, en cuyo ámbito territorial radique la universidad creada o reconocida por el Estado, menoscabe las competencias de las Comunidades Autónomas al excluirse la intervención de la correspondiente Asamblea legislativa. La competencia para el reconocimiento de universidades distintas de las propias de cada Comunidad Autónoma viene atribuida, no por los Estatutos de Autonomía, sino por la Ley Orgánica de universidades, precisamente en la misma ley que atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para condicionar el ejercicio de la potestad estatal de crear o reconocer universidades. No se vulnera en modo alguna la LORAFNA. Reconocer las universidades que otros creen no es además de suyo objeto propio de la potestad legislativa que los Estatutos de Autonomía o la LORAFNA atribuyen a los Parlamentos autonómicos, sino una facultad de contenido objetivamente administrativo que, por excepción, la Ley atribuye a las Asambleas legislativas autonómicas para que la ejerzan por ley cuando se trata de universidades propias. Pero nada impide que la Ley Orgánica de universidades disponga otro procedimiento cuando se trata de articular las competencias de las Comunidades Autónomas con el ejercicio por parte del Estado de su potestad de crear o reconocer una universidad a través de una ley estatal. A mayor abundamiento, se indica que, en virtud de la especial relación existente entre los Legislativos y Ejecutivos autonómicos, ningún Consejo de Gobierno otorgará su acuerdo al Estado sin contar con la correspondiente Asamblea de cuya confianza depende.

La alegación esgrimida por el Parlamento de Navarra de que la exigencia del acuerdo del Consejo de Gobierno de la correspondiente Comunidad Autónoma impondría a las Cortes Generales una limitación carente de amparo constitucional carece de todo fundamento, pues, de una parte, el mencionado acuerdo le es exigido al Gobierno, para que éste pueda aprobar y presentar el correspondiente proyecto de ley, no tratándose del único supuesto de leyes de iniciativa gubernamental previsto en nuestro ordenamiento (art. 134 CE); y, de otra, el acto jurídico-público de reconocimiento de una universidad privada no tiene por qué ser un acto legislativo, aunque la Ley lo reserve a la propia ley en nuestro ordenamiento, y ello con buenas razones constitucionales.

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

competencias a Navarra por la LORAFNA se desprenda en esta materia singularidad alguna frente a las demás Comunidades Autónomas que permita inaplicar a dicha Comunidad Foral los preceptos impugnados.

b) Art. 10.1 LOU, párrafo segundo, sobre los institutos universitarios de investigación.

El motivo de inconstitucionalidad se produce por el desconocimiento de la capacidad de regulación de tales institutos por la Comunidad Foral de Navarra, infringiendo el art. 47 LORAFNA. Según el Abogado del Estado, la LOU parte de la base de que los institutos universitarios, en cuanto expresión organizativa de la libertad académica de investigación, se regirán por la Ley Orgánica de universidades, los Estatutos de las mismas y sus propias normas de organización. En este contexto, se sostiene, la autonomía ha de ser máxima, sin intermediación, al igual de lo que sucede con los departamentos, de la normativa de las Comunidades Autónomas, «sobre cuya competencia ha de prevalecer la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada». Todo ello sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma sea competente para su creación y supresión (art. 10.3 en relación con el 8.2 LOU), y sin olvidar la participación que tienen las Comunidades Autónomas en la elaboración de los Estatutos y en el correspondiente convenio de creación y adscripción.

El marco normativo que la LOU diseña para los institutos universitarios de investigación, en cuanto máxima expresión de la libertad académica y por ende de la autonomía universitaria, no invade la competencia de la Comunidad Foral de Navarra reconocida en el art. 47 LORAFNA, al prevalecer sobre dicha competencia la autonomía universitaria. A pesar de la falta de referencia expresa a normas autonómicas en el impugnado art. 10.1, no debe deducirse que las Comunidades Autónomas hayan visto excluidas totalmente las facultades normativas que en esta materia les puedan corresponder a partir de lo dispuesto en el correspondiente Estatuto de Autonomía o en la propia Ley Orgánica de universidades.

c) Art. 11.2 LOU, sobre centros de enseñanza universitaria adscritos a las universidades públicas.

La impugnación se fundamenta en la lesión de la autonomía universitaria [arts. 27.10 CE y 2.2 c) LOU] por cuanto la norma, al enumerar las disposiciones por las que han de regirse, omite cualquier referencia a la normativa de las universidades, singularmente a sus estatutos. En relación con ello, el Abogado del Estado indica que los centros adscritos no son centros propios de las universidades a las que se adscriben, ni forman parte de la misma, instrumentándose la adscripción a través del oportuno convenio. La adscripción comporta la sumisión a una serie de potestades de supervisión y control que la Ley permite que se encomienden a las universidades públicas, cuando los titulares de los centros de que se trata decidan crear centros para estudios universitarios sin llegar a reunir las condiciones para constituir una universidad. Las relaciones entre la universidad pública y el sujeto titular de los centros adscritos a ella son relaciones jurídico-públicas que modulan la libertad constitucional de creación de centros docentes (aquí a nivel universitario) garantizada en el art. 27.6 CE, y que debe regular en lo más básico la ley básica estatal, aunque como permite el art. 11.2 impugnado quepa también una norma autonómica de desarrollo.

La universidad pública cumple unas funciones públicas con respecto a los centros adscritos que ella no puede regular sustantivamente, puesto que le vienen asignadas, debidamente reguladas, por los poderes públicos competentes del Estado y la Comunidad Autónoma, igual que ocurre con otras que asimismo ha de cumplir en acatamiento de la Ley y conforme a ella.

Cada universidad dispone, sin embargo, de un margen de apreciación a la hora de decidir si se establece el convenio de adscripción y en qué términos. Y el precepto impugnado no impide que los estatutos de las universidades puedan contener normas orgánicas, procedimentales o de otro tipo, dentro del marco normativo estatal y autonómico, que marquen las pautas vinculantes para los convenios que puedan suscribirse o para la modificación o adaptación de los ya existentes. Además, ha de

recordarse que, al atribuirse fuerza normativa al convenio de adscripción, la Ley ya reconoce a las universidades capacidad normativa en los términos expuestos. En consecuencia, no se aprecia inconstitucionalidad de la disposición impugnada.

d) Art. 15.2, relativo a la composición de los consejos de gobierno de las universidades.

El Abogado del Estado estima que carece de fundamento interpretar que la presencia de miembros ajenos a la comunidad universitaria en los términos expuestos significa una injerencia externa en la autonomía universitaria. 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 (STC 26/1987) y ya la STC 5/1981 extendió a la composición de los órganos de gobierno el carácter de norma básica. La cuestión se centra en determinar si esa opción del legislador infringe los límites constitucionales que lo condicionan, al desconocer la autonomía universitaria o no respetar su contenido esencial.

Teniendo en cuenta que la LOU recoge y en términos muy similares a los de la Ley Orgánica de reforma universitaria las potestades que según el Tribunal Constitucional conforman el contenido esencial de la autonomía universitaria y que la STC 26/1987 identificó en las potestades enumeradas en el art. 3.2 de la Ley Orgánica de reforma universitaria, puede razonablemente concluirse que la regulación proyectada no rebasa o desconoce la autonomía universitaria. El que del consejo de gobierno formen parte tres miembros del consejo social no integrantes de la comunidad universitaria no implica que la autonomía universitaria resulta desconocida o vulnerada en su contenido esencial.

Constituiría una contradicción terminológica considerar injerencia y externa la participación en el consejo de gobierno de miembros de otro órgano de la misma universidad como es el consejo social, «órgano de participación de la sociedad en la Universidad», pero tan interno y propio de ésta como el consejo de gobierno y cuya existencia no ha sido puesta en cuestión por el Tribunal Constitucional. Si la existencia del consejo social no pone en entredicho la autonomía universitaria, tampoco puede ponerla en cuestión 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.

Además, la participación de los miembros de los consejos sociales es minoritaria dentro del total de integrantes de los consejos de gobierno y, por ello, la autonomía universitaria expresada en el gobierno de la universidad no queda subordinada a la representación social. El propio Tribunal Constitucional ha visto en la representación mayoritaria de la comunidad universitaria en la organización colegiada de gobierno de la universidad el criterio decisivo para que, cuando esa organización ejerza funciones estrictamente académicas, el derecho fundamental del art. 27.10 CE pueda entenderse debidamente respetado (STC 26/1987, FFJJ 9 y 12).

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional acepta que la articulación del mandato constitucional de participación social en la gestión y dirección de los centros financiados con fondos públicos pueda hacerse en cualquier órgano, mediante el diseño de cualquier estructura orgánica, siempre que la representación en cualquier órgano que tome decisiones académicas sea mayoritariamente universitaria. La participación de miembros del consejo social en el consejo de gobierno conjuga el respeto al contenido esencial de la autonomía universitaria con el servicio público y por ende con el servicio a la sociedad que la universidad debe cumplir; permite que la libertad académica se nutra de la participación de la sociedad que articula esa presencia minoritaria en el consejo de gobierno de miembros del consejo social. Además de una solución posible dentro de la libre opción organizativa del legislador y no incompatible con la autonomía universitaria, resulta también acorde con el valor constitucional de la participación (arts. 9.2 y 27.5 CE).

e) Art. 51, relativo a la determinación, por parte del Gobierno, de las áreas de conocimiento en las que puede contratarse profesores colaboradores.

El Abogado del Estado rechaza la alegación incidental de vulneración de la reserva legal, pues la determinación de las áreas de conocimiento constituye una materia eminentemente técnica, lo cual justifica acudir al complemento indispensable del reglamento, a la hora de concretar la legislación básica en una determinada materia.

Tras sintetizar el nuevo sistema de categorías del personal docente e investigador contratado que establece la nueva Ley, reprocha al Parlamento de Navarra no haberse dado cuenta de la desaparición, en la nueva regulación, de los ayudantes «de Escuelas Universitarias», y concluye que se trata de regulaciones indudablemente básicas, muy importantes y determinantes sobre la función pública docente en las universidades públicas, tendentes a garantizar una igualdad básica de todos en el derecho a acceder a ellas, según su distinta naturaleza, contenido y exigencias previas de capacidad y mérito. Según el Abogado del Estado, está plenamente justificado que la Ley no permita contratar profesores colaboradores (art. 51) en áreas en las que la misma Ley ya permite que puedan contratarse ayudantes, profesores ayudantes doctores y profesores doctores (arts. 49, 50 y 52), a los que se les exige unas condiciones acordes con el tipo de enseñanza que para ellos se está indudablemente pensando, pues las condiciones legales de quienes podrían ser contratados como profesores colaboradores están previstas para la enseñanza en las escuelas universitarias. Nada de esto restringe de modo inconstitucional la autonomía de las universidades en la selección de su personal docente. Son regulaciones que contribuyen a delimitar con igualdad básica en toda España las condiciones en que puede seleccionarse el personal docente universitario, en garantía de derechos constitucionales no menos importantes (acceso a funciones y puestos públicos en condiciones de igualdad) y de un desarrollo de la función educativa e investigadora en condiciones mínimas de igualdad en la calidad, lo que, además de ampararse en el art. 149.1.1 CE, guarda relación muy directa con la competencia reservada al Estado en el art. 149.1.30 CE sobre la regulación de los títulos académicos y profesionales.

Por último, el Abogado del Estado recuerda la jurisprudencia de este Tribunal, en cuya virtud ha de existir «una homogeneidad real entre el objeto de conocimiento que sirva de base a la configuración de las áreas y las plazas» que se adscriban a las mismas [STC 26/1987, FJ 12.3 a)].

f) Arts. 73, 74, 75 y 76, sobre personal de administración y servicios de las universidades públicas.

El Abogado del Estado rechaza la afirmación rotunda en que se basa la impugnación de los preceptos, la omisión de salvedad alguna que respete las competencias que la Comunidad Foral de Navarra ostenta en lo que se refiere a sus funcionarios públicos, pues el art. 73.3 alguna salvedad incluye con vistas a respetar las competencias autonómicas. Por otra parte, estima innecesario analizar la efectividad y el alcance de la competencia histórica de alcance reforzado invocada por el Parlamento de Navarra que corresponde a la Comunidad Foral de Navarra en materia de función pública, pues basta la obligación de respeto de los derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios públicos establecidos por la legislación básica del Estado que es competencia explícitamente reservada a éste en el art. 149.1.18 CE. A juicio de la representación procesal del Estado, el recurrente emplea la casi totalidad de su argumentación en términos genéricos sobre las competencias navarras en materia de función pública, pero apenas razona en concreto por qué entiende lesionadas esas competencias navarras por los artículos impugnados.

En cuanto al art. 73.3, su formulación genérica no se opone a que no se aplique en la Comunidad Foral toda la legislación básica estatal, sino sólo la relativa a los derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios. La legislación de función pública de Navarra encajaría en la noción de «disposiciones de desarrollo» de la legislación básica estatal; la referencia, por tanto, es perfectamente adaptable a las singularidades de la Comunidad Foral.

En cuanto al art. 74, que somete la competencia autonómica para establecer «los límites máximos» del régimen retributivo del personal funcionario de las universidades al

«marco de las bases que dicte el Estado», pocas dudas pueden haber acerca de que las retribuciones se encuentran entre los derechos esenciales de los funcionarios públicos y que éstos forman parte del régimen estatutario que les es propio, cuyas bases están expresamente reservadas al Estado por el art. 149.1.18 CE. Sin embargo, en la legislación básica estatal no hay un «régimen jurídico unitario de carácter completo» para los funcionarios públicos que no sean del Estado (y aun ni siquiera para éstos). La redacción del art. 74 muestra que la LOU presupone la posibilidad de diversificación limitada de las retribuciones, sin imponer un «régimen unitario completo».

La configuración de esos «grupos de titulación», a los que remite el art. 75, se encuentra también en estrecha relación de dependencia con diversos derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios. Es un concepto determinante para el régimen de retribuciones, al menos básicas, y también para otros derechos y obligaciones, como los derechos a la movilidad, al grado personal y a retribuciones complementarias. Se trata, en suma, de una noción técnica acogida por la legislación básica, que juega un papel decisivo en la garantía de ciertas condiciones de homogeneidad o de igualdad básica de todos los funcionarios públicos en sus derechos y obligaciones esenciales.

Tampoco se desconoce la LORAFNA porque el art. 75.2 haga una referencia genérica a las leyes de aplicación a la selección del personal de administración y servicios y las correspondientes pruebas selectivas de acceso. Se trata de un derecho fundamental de los ciudadanos, al que se refiere el art. 23.2 de la Constitución, que se modula explícitamente en el art. 103.3 CE con los principios de mérito y capacidad.

Finalmente, el art. 76 se limita a confirmar un derecho esencial de los funcionarios, el de la movilidad interadministrativa, entre las universidades públicas y otras Administraciones, aunque haya de concretarse por vía reglamentaria.

g) Disposición adicional cuarta.2, sobre reconocimiento de las universidades de la Iglesia católica.

En la impugnación se denuncia una injustificada desigualdad con respecto al resto de las universidades privadas. El Abogado del Estado señala que la disposición impugnada tiene su origen en el dictamen núm. 352/1997 del Pleno del Consejo de Estado, a petición del Ministerio de Educación y Cultura, con motivo de la puesta en funcionamiento de la Universidad Católica de Ávila. El art. X del Acuerdo con la Santa Sede de 3 de enero de 1979 sobre enseñanza y asuntos culturales contiene una remisión expresa a la legislación general relativa «al modo de ejercer estas actividades» por las universidades y otros centros universitarios creados por la Iglesia católica, así como para el reconocimiento de los efectos civiles de los estudios realizados, resultando obvio que esos aspectos no incluyen la creación o reconocimiento mismo de la universidad. Por ello, desde un punto de vista formal es innecesaria la aprobación de una ley autonómica o estatal para la creación o reconocimiento de una universidad establecida por la Iglesia católica, sino que se reconoce su existencia misma en virtud del art. X del Acuerdo de 1979 citado, que constituye en rigor un tratado internacional (STC 131/1982, de 12 de noviembre), suscrito por dos sujetos de Derecho internacional.

Lo anterior no significa que en el ejercicio de su actividad y en el reconocimiento de las titulaciones que imparten las universidades de la Iglesia católica no queden sometidas al ordenamiento jurídico. La exención, que únicamente afecta al reconocimiento por ley, no al resto de los requisitos previstos en el Real Decreto 557/1991 o norma que lo sustituya. La verificación a realizar por la Administración competente es de naturaleza reglada, lo que excluye cualquier margen de valoración.

Ciertamente en esa exención formal hay una diferencia de trato. A pesar de lo dicho por el Consejo de Estado en el dictamen de referencia, puede considerarse también que la diferencia de trato no deriva necesariamente del art. X del Acuerdo de 1979, pues el Acuerdo también puede ser interpretado como lo hace el Parlamento recurrente. Ahora bien, la exención no resulta inconstitucional, por cuanto puede ampararse en las especiales relaciones de cooperación que mantienen Iglesia y Estado de acuerdo con el

art. 16.2 CE y, concretamente, en el ámbito de la educación, lo que puede justificar que la Ley establezca que sus universidades no necesiten ser reconocidas en cada caso por ley, bastando otros procedimientos administrativos para ello.

El Parlamento de Navarra ve recortada su competencia en cuanto que no será necesaria su intervención para el reconocimiento de esas universidades. Pero la competencia de reconocimiento la recibe exclusivamente de la LOU y esa misma Ley define sus límites incluyendo o excluyendo contenidos por razones suficientemente justificadas.

El Abogado 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 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 en otros identificados en su escrito; 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; conferir un plazo de diez días al resto de recurrentes y partes personadas para que alegaran sobre la acumulación solicitada; y llevar testimonio del escrito y de la resolución del Pleno al resto de recursos de inconstitucionalidad presentados.

8. En uso del plazo expuesto en el antecedente anterior, formularon alegaciones sobre la solicitud de acumulación el Abogado del Estado y las representaciones procesales de la Asamblea de Extremadura, Junta de Andalucía, Consejo de Gobierno de las Illes Balears, Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Cortes de Aragón, Parlamento de Andalucía y Parlamento de Navarra. Manifestaron todos ellos, en sus respectivos escritos, la conformidad o no oposición con la acumulación solicitada por la representación del Senado, por entender que se daban los requisitos procesales que contempla el art. 83 LOTC.

9. El Pleno del Tribunal Constitucional, una vez evacuado el trámite de alegaciones en relación con la solicitud de acumulación de los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, dictó en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1810-2002 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; a lo que se añadiría la excesiva complejidad que necesariamente habría de tener la sentencia única, dado el elevado número de recursos presentados y la diversidad en los preceptos impugnados.

10. 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.

A modo de introducción el escrito señala que la LOU es expresión normativa del nuevo papel que corresponde al Estado una vez consumado el traspaso de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza universitaria, pasando de ser gestor a ser responsable de la cohesión y vertebración del sistema universitario, y a la luz de esa nueva realidad ha de entenderse el reparto de competencias que figura en la norma. Igualmente hace hincapié en que la Ley Orgánica concernida atribuye a las Comunidades Autónomas competencias adicionales a las que ya se otorgaban en la anterior Ley Orgánica de reforma universitaria. Finalmente, en relación con la alegación

de vulneración de la autonomía universitaria, recuerda la necesidad de respetar la estructura peculiar que impone a este sector de competencias la existencia de tres titulares, las universidades, el Estado y las Comunidades Autónomas; y señala que no se puede interpretar extensivamente la autonomía universitaria para limitar las competencias del Estado y restringirla, en cambio, cuando se trata de defender las competencias de la Comunidad Autónoma.

a) Art. 4.1 b) LOU, relativo a la creación de universidades.

El Letrado de las Cortes Generales niega vulneración alguna de las competencias estatutariamente reconocidas a la Comunidad Foral de Navarra, pues el art. 47 LORAFNA, invocado en el recurso, recoge que las competencias sobre enseñanza le corresponden «sin perjuicio» de lo dispuesto en los preceptos constitucionales, en las leyes orgánicas que lo desarrollen y de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantía. La expresión «sin perjuicio» indica claramente que la competencia autonómica es y debe ser compatible con la legislación orgánica en esta materia, en este caso la LOU.

A tenor de los arts. 149.1.15 y 30 CE, el Estado puede concurrir con las Comunidades Autónomas en la creación y reconocimiento de universidades. Asimismo se rechaza, como pretende el recurrente, que la doctrina de la STC 26/1987 no pueda trasladarse a este caso, pues se entiende que la negativa se basa en motivos imprecisos, entre otros la fecha en la que fue dictada.

b) Art. 10.1 LOU, relativo a los institutos universitarios de investigación.

El Letrado de las Cortes Generales rechaza que se esté omitiendo deliberadamente cualquier intervención normativa de las Comunidades Autónomas en la enumeración del bloque normativo concerniente a los institutos universitarios, pues éstas pueden incidir en el ámbito de sus competencias en aspectos no menores como la creación o supresión de los mismos (arts. 10.3 en relación con el 8.2 LOU). Asimismo, destaca que la mención que realiza el precepto a los estatutos universitarios se justifica porque son expresión privilegiada de la autonomía universitaria.

c) Art. 11.2 LOU, relativo a centros de enseñanza universitaria adscritos a las universidades públicas.

Frente a la alegación de que el precepto lesiona la autonomía universitaria porque excluye a las normas universitarias de su régimen jurídico, el Letrado de las Cortes Generales, tras recordar que la autonomía universitaria se concreta en los términos en los que la ley determine, siempre que ésta respete el contenido esencial del derecho, recuerda que la norma impugnada establece un cauce de intervención de las universidades en la configuración jurídica de los centros adscritos a través del convenio de adscripción, que no puede existir sin el concurso de la voluntad de la universidad en la que se integre el centro.

d) Art. 15.2, inciso final, LOU, relativo a la composición de los consejos de gobierno de las universidades.

El Letrado de las Cortes Generales niega en sus alegaciones que la presencia en el consejo de gobierno de tres miembros del consejo social ajenos a la comunidad universitaria lesione dicha autonomía, primero, porque el consejo social es un órgano de participación de la sociedad en las universidades y, segundo, porque la previsión no va en contra de la doctrina establecida en la STC 26/1987, en la que se declaraba inconstitucional la decisión del propio consejo social sobre determinados aspectos académicos. En este caso, se trata de una participación muy minoritaria en el órgano de gobierno de la universidad, con lo que serán mayoritariamente los miembros de la comunidad universitaria quienes adopten las resoluciones y acuerdos del mismo.

e) Art. 51, relativo a la determinación por parte del Gobierno de las áreas de conocimiento en las que puede contratarse profesores colaboradores para impartir enseñanza.

El Letrado de las Cortes Generales niega que las disposiciones impugnadas en materia de contratación de profesorado lesionen la autonomía universitaria, sino que

están destinadas a garantizar el derecho de acceso de los ciudadanos a los puestos de trabajo en condiciones de igualdad y que, además, las decisiones del Gobierno en la materia han de contar con el preceptivo informe del Consejo de Coordinación Universitaria y, más aún, de informe favorable de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación u órgano de evaluación externa análogo de las correspondiente Comunidad Autónoma, lo que viene a configurar una decisión concurrente que salvaguarda las competencias de todas las partes afectadas. Además, resulta significativo que el Parlamento recurrente renuncie a impugnar las determinaciones análogas de los arts. 58.3 y 59.3 LOU.

f) Arts. 73, 74, 75 y 76, relativos al régimen del personal de administración y servicios.

La impugnación de dichos preceptos obedece, según el Letrado de las Cortes Generales, a un exceso de precaución del recurrente, pues nadie duda de que estos artículos de la LOU deberán ser interpretados de forma compatible con la LORAFNA, cuyo contenido está delimitado, en cualquier caso, por los derechos y obligaciones esenciales reconocidos por la legislación básica del Estado para los funcionarios públicos, como establece el art. 29.1 b) LORAFNA invocado por el Parlamento de Navarra. En ningún caso la representación del Senado pone en duda la singularidad de la Comunidad Foral ni el contenido de la STC 140/1990, que transcribe extensamente la parte recurrente. Por eso la pretensión subsidiaria de la parte recurrente debe ser calificada de superflua.

g) Disposición adicional cuarta.2, párrafo segundo, sobre reconocimiento de las universidades de la Iglesia católica.

El Letrado de las Cortes Generales parte en sus alegaciones de recordar el carácter de tratado internacional que posee el Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español de 1979 y las consecuencias que conlleva: aplicación preferente del tratado o desplazamiento de la Ley interna contraria al mismo. Aun en el caso de no existir la disposición adicional impugnada, la aplicación preferente de dicho tratado internacional eximiría de la exigencia de reconocimiento.

En cuanto a la imputación de vulneración del principio de igualdad, sin perjuicio de que son numerosos los tratados que introducen diferencias de trato en distintas materias, en este caso la diferencia de trato no es irrazonable, pues se sustenta en las especiales relaciones que existen entre ambos entes, que la propia jurisprudencia de este Tribunal ha recogido, por ejemplo en materia fiscal (ATC 864/1989). Pero tampoco la diferencia de trato conduce a consecuencias desproporcionadas, por cuanto en su funcionamiento, las universidades de la Iglesia católica están sometidas al ordenamiento interno.

En cuanto a la alegada lesión de las competencias autonómicas, se señala que la exención de un requisito (la ley estatal o autonómica de reconocimiento) forma parte del mismo ámbito de decisión que el establecimiento de dicho requisito. Hay que distinguir, además, entre creación y puesta en funcionamiento, siendo la primera un acto libre de la Iglesia y estando sometida la segunda a un trámite de verificación administrativa. Si no existiera la disposición adicional impugnada 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, porque los tratados internacionales vinculan también a las Comunidades Autónomas. Por último, el Tratado no contradice la LORAFNA, puesto que las competencias que se atribuyen a la Comunidad Foral se entienden «sin perjuicio» de las competencias estatales en la materia.

El escrito de alegaciones concluye solicitando que se tenga por presentado dicho escrito, 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 arts. 4.1 b), 10.1, párrafo segundo, 11.1, 15.1, 51, 73, 74, 75, 76, disposición adicional primera y disposición adicional cuarta.2 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades y que se desestime asimismo la pretensión subsidiaria del Parlamento recurrente referida a los arts. 73, 74, 75 y 76 de la citada Ley.

11. Por providencia de 9 de julio de 2013 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Parlamento de Navarra frente a los siguientes preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (en adelante LOU): arts. 4.1 b); 10.1, párrafo segundo; 11.2; 15.2; 51; 73; 74; 75; 76; disposición adicional primera y disposición adicional cuarta.2.

El Letrado de la Cámara autonómica, tal como se detalla en los antecedentes de esta Sentencia, considera que los preceptos impugnados vulneran las competencias autonómicas en materia de universidades y de función pública [arts. 47 y 49 de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del Fuero de Navarra (LORAFNA)], la autonomía universitaria (art. 27.10 CE), el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y la igualdad ante la ley (art. 14 CE).

El Abogado del Estado defiende, por el contrario, la constitucionalidad de los preceptos impugnados, considerando que los mismos han sido válidamente dictados al amparo de las competencias atribuidas al Estado en el art. 149.1.1, 15, 18 y 30 CE.

2. Una vez expuestas sintéticamente las posiciones de las partes que se enfrentan en este proceso, resulta conveniente realizar algunas precisiones de orden procesal, antes de proceder al examen de la cuestión de fondo, a la luz de diversas modificaciones legislativas y de resoluciones de este Tribunal.

a) Debemos comenzar declarando la pérdida sobrevenida de objeto de la impugnación de la disposición adicional cuarta, apartado 2, párrafo primero, LOU, que exceptiona a las universidades de la Iglesia católica establecidas o que se establezcan en España de la necesidad de ley de reconocimiento. El inciso final «a excepción de la necesidad de ley de reconocimiento» del citado precepto, al que se contrae en realidad la impugnación, ha sido declarado inconstitucional y nulo por la STC 131/2013, de 5 de junio, FJ 10, por uno de los dos motivos de impugnación esgrimidos por el recurrente, la vulneración del principio de igualdad garantizado por el art. 14 CE. Habida cuenta de que el inciso final del párrafo primero del apartado 1 de la disposición adicional cuarta LOU ha sido expulsado ya del ordenamiento jurídico, no es necesario ya que nos pronunciemos sobre el otro motivo de impugnación esgrimido frente al mismo, la vulneración de las competencias autonómicas en materia de educación. No obstante, debe señalarse que en la STC 223/2012, de 13 de diciembre, FJ 10, rechazamos un motivo de impugnación idéntico.

b) Por otro lado, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, ha sido ampliamente modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, 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 cambio, conviene precisar que, a los efectos de la controversia que nos ocupa, las modificaciones de la Ley Orgánica de universidades que se han operado posteriormente –por último, mediante el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo–, en modo alguno afectan a los preceptos recurridos por la representación del Parlamento de Navarra.

Como hicimos en las SSTC 223/2012, de 13 de diciembre; 131/2013, de 5 de junio, y 134/2013, de 6 de junio, que resolvieron los recursos de inconstitucionalidad núms. 1671-2002, 1725-2002 y 1810-2002 contra la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, también en este proceso debemos analizar si los preceptos impugnados por motivos no competenciales han resultado afectados por haber sido derogados o modificados por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril.

– El art. 15.2, que impone la presencia en los consejos de gobierno de las universidades de tres miembros del correspondiente consejo social, es impugnado por vulnerar la autonomía universitaria garantizada por el art. 27.10 CE, pues dichos miembros, aunque con una representación minoritaria, pueden intervenir, con voto, en la adopción de acuerdos e incluso su voluntad puede ser decisiva, en la adopción de acuerdos relativos a materias comprendidas en la autonomía universitaria. La reforma

de 2007 de la Ley Orgánica de universidades ha eliminado el carácter preceptivo de la referida presencia, que únicamente tendrá lugar si así lo establecen los estatutos de las universidades. Pues bien, los motivos por los que en la STC 223/2012 (FJ 4) apreciamos la pérdida de objeto del recurso en relación con la impugnación del art. 15.2 LOU y que reiteramos en la STC 131/2013, de 5 de junio (FJ 4), son trasladables al presente recurso de inconstitucionalidad: «Aunque *prima facie* el recurrente excluye cualquier presencia, impuesta por el legislador, en los consejos de gobierno de las universidades de personas ajenas a la comunidad universitaria, habida cuenta de las funciones de gestión y decisorias en materia académica de estos órganos, la modificación expuesta remite a los estatutos de las distintas universidades que serán las normas que, en su caso, y, por lo tanto sin carácter prescriptivo alguno, dispongan la presencia de personas ajenas a la comunidad universitaria en los términos referidos». Por ello, la conclusión ha de ser la misma a la que se llegó en las citadas SSTC 223/2012 y 131/2013, por lo que procede declarar que la modificación del precepto, teniendo en cuenta que el motivo alegado tenía que ver con la contravención de la autonomía universitaria, ha hecho perder objeto al recurso en este punto.

– El art. 51, que establece la contratación de profesores colaboradores por las universidades para impartir enseñanzas «sólo en aquellas áreas de conocimiento que establezca el Gobierno», es impugnado por vulnerar la autonomía universitaria reconocida en el art. 27 CE, pues la potestad de decidir sobre la contratación de profesorado colaborador afecta al contenido esencial de la autonomía universitaria. Pues bien, la reforma de 2007 ha dejado sin contenido al precepto. Como señalamos en la STC 223/2012 (FJ 4), aunque la Ley Orgánica 4/2007 no ha eliminado por completo la figura del profesor colaborador (como se desprende de su disposición transitoria segunda), «el motivo de la controversia no es propiamente la existencia de esta peculiar figura de profesorado sino, como se expuso más arriba, la restricción en la contratación de los profesores colaboradores referida únicamente a aquellas áreas de conocimiento determinadas por el Gobierno, restricción que no se mantiene en la citada disposición». Así pues, la conclusión ha de ser la misma a la que se llegó allí, por lo que procede declarar la pérdida sobrevenida del objeto del recurso en este punto.

– En cambio, en la misma STC 223/2012 señalamos que, por su alcance, las modificaciones del art. 11.2 LOU por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, resultaban absolutamente irrelevantes a los efectos de un recurso de inconstitucionalidad que motiva la impugnación del precepto en la vulneración de la autonomía universitaria, a cuyos razonamientos nos remitimos ahora (STC 223/2012, FFJJ 3 y 6).

– Solo queda pronunciarnos sobre la eventual pérdida de objeto de la impugnación de los arts. 73, 74, 75 y 76 LOU, preceptos que han sido impugnados por motivos competenciales en este proceso pero que no fueron impugnados en los recursos de inconstitucionalidad de los que traen causa las SSTC 223/2012 y 131/2013. Las modificaciones que la Ley Orgánica 4/2007 aporta a los arts. 73, 74 y 76 consisten en la inclusión de nuevos párrafos (nuevo párrafo primero introducido en el apartado 2 del art. 73) o nuevos apartados (nuevo apartado 3 introducido al art. 74) o el desgajamiento del apartado 4 del art. 76 para configurar un nuevo precepto –art. 76 bis, titulado «Formación y movilidad»–. Se trata, en suma, de la incorporación de nuevas previsiones normativas a los preceptos impugnados. En consecuencia, debemos concluir que las modificaciones introducidas en los preceptos impugnados no acarrearán la pérdida de objeto de su impugnación.

3. Procede, seguidamente, comenzar el análisis de los preceptos impugnados y que, según sostiene el recurrente, o bien contravienen las competencias que, en la materia, atribuye a la Comunidad Autónoma los arts. 47 y 49 LORAFNA, o bien vulneran determinados preceptos constitucionales.

Se impugna el art. 4.1 b) en conexión con la disposición adicional primera, en lo relativo a las competencias del Estado en materia de creación y reconocimiento de universidades. El art. 4.1 dispone lo siguiente:

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

...

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

Por su parte, la disposición adicional primera prescribe que «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.»

El recurrente esgrime dos motivos de impugnación, uno de carácter competencial y otro de carácter no competencial. En cuanto al primero, entiende que el art. 4.1 b) y la disposición adicional primera LOU incumplen lo dispuesto en el art. 47 LORAFNA, al atribuir a las Cortes Generales la capacidad para crear universidades públicas y reconocer a las privadas, en el ámbito territorial de Navarra, desconociendo las competencias asumidas por la Comunidad Foral. A ello se oponen tanto el Abogado del Estado como el Letrado de las Cortes Generales pues la letra a) del art. 4.1 LOU reconoce a las Comunidades Autónomas la competencia para la creación y reconocimiento de universidades según su naturaleza, mientras que el Estado retiene títulos específicos en la materia, que sirven a las necesidades de programación de las enseñanzas universitarias (art. 149.1.30 en relación con el art. 27.5 CE) y para cumplir con la obligación de fomento de la investigación científica y técnica.

Recordemos que el art. 47 LORAFNA atribuye a Navarra la competencia plena para «la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, de las Leyes Orgánicas que los desarrollen y de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantía».

Pues bien, un motivo de impugnación idéntico ya fue rechazado en la reciente STC 223/2012, FJ 7. En dicha Sentencia señalamos que la doctrina emanada en la STC 26/1987 (FJ 6) era aplicable al enjuiciamiento del art. 4.1 b) LOU y desestimamos la impugnación señalando que «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) puede, en un caso dado, aconsejar la creación de universidades de especiales características o de ámbito supracomunitario ... sin perjuicio de que, en cada caso, el Estado deba justificar la directa relación, o adecuación de la medida adoptada, a las concretas necesidades de la programación de la enseñanza y fomento de investigación a las que ésta sirve, lo cual, habida cuenta del rango legal de la ley de creación, podrá ser controlado por este Tribunal».

Por otra parte, el recurrente ha alegado también frente al art. 4.1 b) LOU un motivo de impugnación no competencial. Sostiene que el art. 4.1 b) LOU introduce un considerable margen de inseguridad que contradice el art. 9.3 CE, pues los promotores de universidades privadas podrían acudir indistintamente al Estado o a la Comunidad Autónoma respectiva para que apruebe la correspondiente ley de reconocimiento. Ante la escasa precisión desplegada por el recurrente, debemos descartar directamente el referido motivo de impugnación. En efecto, no se comprende cómo la circunstancia de

que, en una materia dada, una intervención administrativa de verificación o, como ocurre en el presente supuesto, un acto de reconocimiento por ley, pueda ser llevada a cabo indistintamente por dos instancias territoriales igualmente competentes podría afectar al principio constitucional de seguridad jurídica cuando, como hemos declarado en este mismo fundamento jurídico, esa atribución de competencias se acomoda perfectamente al orden constitucional de competencias.

Así pues, la impugnación del art. 4.1 b) LOU por los dos motivos analizados debe ser desestimada.

4. El siguiente precepto objeto de impugnación es el art. 10.1, párrafo segundo, atinente al marco normativo de los institutos universitarios de investigación y cuya redacción no ha sido modificada con posterioridad. El párrafo controvertido establece: «Los Institutos Universitarios de Investigación se regirán por la presente Ley, por los Estatutos, por el convenio de creación o de adscripción, en su caso, y por sus propias normas». A juicio del recurrente, el precepto desconoce la capacidad de regulación de los institutos de investigación por la Comunidad Foral de Navarra. Sustenta sus alegaciones en que la anteriormente vigente Ley Orgánica de reforma universitaria no negaba que las Comunidades Autónomas dictaran normas que regulasen los institutos universitarios de investigación.

La Abogada del Estado y el Letrado de las Cortes Generales se oponen a las consideraciones del recurrente, recordando la naturaleza que tienen los institutos universitarios de investigación como expresión de la autonomía universitaria, sin perjuicio de las competencias normativas y no normativas que en esta materia les puede corresponder a las Comunidades Autónomas a partir de lo dispuesto en el correspondiente Estatuto de Autonomía o en la propia Ley Orgánica de universidades.

Debemos comenzar señalando que el art. 10.1, párrafo segundo, LOU «no es una norma de naturaleza competencial ... sino delimitadora de la autonomía universitaria en lo referente a las estructuras investigadoras específicamente consideradas como institutos de investigación» (STC 223/2012, FJ 8). En segundo lugar, a la vista del contenido del art. 47 LORAFNA, debemos constatar que es difícil deducir que el párrafo del art. 10.1 LOU impugnado excluya competencias normativas de la Comunidad Foral de Navarra, pues en el precepto estatutario se omite cualquier referencia expresa a los institutos universitarios de investigación, «todo ello sin perjuicio de las competencias ejecutivas que contempla la Ley Orgánica de universidades en esta materia a favor de las Comunidades Autónomas, al regular la creación y supresión de los institutos universitarios (art. 10.3, en relación con el 8.2 LOU), así como la intervención de las Comunidades Autónomas en la adscripción o desadscripción a las universidades de determinados centros de investigación como institutos de investigación (art. 10.4 LOU)» (STC 223/2012, FJ 8).

Por otra parte, debemos reiterar que «lo que ha hecho el legislador orgánico en la disposición impugnada es configurar el marco normativo de los institutos universitarios de investigación en cuanto emanación de la autonomía universitaria, que está integrado, además de las propias disposiciones del legislador orgánico, por la normativa propia de las universidades, de los propios institutos y por el correspondiente convenio de adscripción, pero ello no impide que la Comunidad Autónoma pueda establecer normas que incidan en el funcionamiento de los citados institutos en el ejercicio de sus competencias normativas relativas a la determinación del régimen jurídico de las universidades» (STC 223/2012, FJ 8).

A la luz de lo expuesto no se aprecia que el art. 10.2 LOU contravenga las competencias que el art. 47 LORAFNA atribuye a la Comunidad Foral de Navarra.

5. El art. 11.2 LOU ha sido impugnado por vulneración de la autonomía universitaria (art. 27.10 CE). El art. 11.2 LOU disponía en su redacción inicial que «los centros adscritos a una Universidad pública se regirán por lo dispuesto en esta Ley, por las normas dictadas por el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, por el convenio de adscripción y por sus propias normas de organización y funcionamiento». A

juicio del recurrente, el problema que plantea el precepto impugnado consiste en la omisión, en el marco normativo de los centros adscritos, de cualquier mención a las normas que las universidades pueden adoptar en el marco de su autonomía, a lo que se oponen la Abogada del Estado y la representación procesal del Senado por entender que son las universidades quienes, en ejercicio de su autonomía, deciden si establecen o no, y en qué términos, convenios de adscripción, sin que el precepto impugnado impida que los estatutos u otras normas universitarias contengan normas orgánicas o procedimentales que afecten a estos centros.

En la STC 223/2012 (FJ 6) rechazamos un motivo de impugnación idéntico al ahora examinado. Entonces recordamos, con cita de la STC 106/1990, de 6 de junio, FJ 6, que la autonomía «encuentra su razón de ser en la protección de la libertad académica, en su manifestación de libertad de enseñanza, estudio e investigación, frente a todo tipo de injerencias externas, de manera que, en todo caso, la libertad de ciencia quede garantizada, tanto en su vertiente individual como institucional, entendida ésta, además, como la correspondiente a cada Universidad en particular. Por imperativo de la norma constitucional, que reconoce la autonomía universitaria “en los términos que la ley establezca”, corresponde al legislador precisar y desarrollar esa autonomía, determinando y reconociendo a las universidades las facultades precisas que aseguren la libertad académica o... atribuyéndoles las facultades que garanticen el espacio de libertad intelectual, sin el cual no es posible la plena efectividad de la función esencial y consustancial a la institución universitaria, consistente en “la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura” –art. 1.2 a) LORU». En la misma Sentencia afirmamos que «la creación de centros universitarios privados y el establecimiento de su régimen jurídico no es manifestación de la autonomía universitaria consagrada en el art. 27.10 CE, sino del art. 27.6 de la Norma Fundamental, en cuanto reconoce a “las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales”»; y que «en lógica consecuencia, la Ley Orgánica de universidades ha dispuesto en su art. 5.1 que la creación de estos centros docentes se hará “con sometimiento a lo dispuesto en esta ley y en las normas que, en su desarrollo, dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias”, para prescribir, a continuación, en el apartado cuarto, su integración en las universidades privadas como centros propios o su adscripción a las universidades públicas o privadas».

Asimismo declaramos que, si bien «el legislador no ha incluido en la potestad autonormadora que integra la autonomía universitaria la aprobación del régimen jurídico de los centros universitarios –que por emanar del art. 27.6 CE corresponde al legislador estatal y autonómico– en cuanto conformación de los mismos», sí ha incluido «la decisión de su adscripción, que sí forma parte ineludible de la autonomía universitaria». En cuanto a la conformación del régimen jurídico de los centros docentes adscritos, en la mencionada STC 223/2012, FJ 6, señalamos lo siguiente:

«Así, por un lado, la conformación de los centros docentes adscritos corresponde a los legisladores estatal y autonómico, como expresión de la función delimitadora de la libertad de creación de centros docentes consagrada en la Norma Suprema (art. 27.6 CE), y dentro de ella el legislador estatal ha determinado el régimen jurídico de dichas estructuras docentes, integrado fundamentalmente, además de por las normas estatales y autonómicas, por el convenio de adscripción. Por otro lado el convenio, del que el legislador no preconfigura contenido alguno, contiene el régimen jurídico de cada centro en particular y las condiciones bajo las cuales se sustancia la adscripción del centro a una universidad y, por tanto, es resultado de la libertad negociadora de las partes que lo suscriben y, en consecuencia, de la autonomía universitaria. El convenio es, en definitiva, el instrumento normativo que contiene, en esencia, el régimen de cada centro docente adscrito, manteniendo la universidad plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que libremente hayan decidido las partes que lo suscribieron, y sin perjuicio de las remisiones que los citados convenios puedan hacer a las normas

estatutarias universitarias. Así entendido el vigente art. 11.3 LOU (art. 11.2 en el momento de su impugnación), han de descartarse los reproches de inconstitucionalidad que realiza el recurrente.»

Así pues, por los mismas razones que expresamos en la STC 223/2012 debemos reiterar la conclusión que alcanzamos entonces de que la lectura del precepto impugnado no puede deducirse que exista lesión de la autonomía universitaria. Por todo ello, la impugnación del art. 11.2 LOU debe ser desestimada.

6. Igualmente se han impugnado los arts. 73, 74, 75 y 76, que regulan el personal de administración y servicios de las universidades públicas. A juicio del recurrente, dichos preceptos desconocen o no contemplan las competencias que ostenta la Comunidad Foral de Navarra en materia de función pública, de carácter y alcance reforzado respecto a otras Comunidades Autónomas (art. 49 LORAFNA). La impugnación se sustenta en que una eventual regulación navarra del régimen estatutario del personal de administración y servicios gozaría de preferencia aplicativa sobre la legislación básica estatal de la función pública, siempre que aquella respetase los derechos y las obligaciones esenciales de los funcionarios públicos. Frente a ello, el Abogado del Estado invoca la obligación de respeto de los derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios públicos establecidos por la legislación básica del Estado, competencia explícitamente reservada al Estado en el art. 149.1.18 CE, mientras que el Letrado de las Cortes Generales alega que la impugnación obedece a un exceso de precaución y que nadie cuestiona que los artículos impugnados deban ser interpretados de forma compatible con la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra.

El art. 49.1 b) LORAFNA atribuye a la Comunidad Foral de Navarra la competencia exclusiva sobre «régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos». En la STC 140/1990, de 20 de septiembre (FJ 4), abordamos la naturaleza y el alcance de la referida competencia y señalamos que se trataba de «una titularidad competencial derivada de un derecho histórico, pero cuya actualización, supone la inclusión dentro de la competencia foral de lo que en cada momento haya de entenderse como incluido en el régimen estatutario de los funcionarios».

En cuanto a los límites de la citada titularidad competencial, en la misma Sentencia afirmamos lo siguiente: «La competencia atribuida por el art. 49.1 b) L.O.R.A.F.N.A., incluirá, por tanto, las competencias que sobre el régimen estatutario de los funcionarios ejercía Navarra en el momento de la promulgación de la L.O.R.A.F.N.A. [art. 39.1 a)], teniendo, sin embargo, como límites, en primer lugar, el que las mismas no afecten a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional (arts. 2.2 y 3.1 L.O.R.A.F.N.A.) y, en segundo lugar, el respeto de “los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos” [art. 49.1 b) L.O.R.A.F.N.A.].» Sobre el alcance de la sujeción de la legislación navarra de función pública a la legislación básica del Estado en particular, precisamos que «no todas las previsiones de la legislación estatal básica relativas al régimen estatutario de los funcionarios públicos desplegarán ese efecto limitativo en relación al ejercicio de la competencia, sino sólo aquellas, justamente, que se refieran a “derechos y obligaciones esenciales”. Derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios que, por lo demás, aun cuando su determinación concreta deba quedar remitida al análisis particularizado de las normas que los prevean, nos sitúan, en principio, ante aquellas situaciones jurídicas caracterizadoras del propio modelo de régimen estatutario de los funcionarios, que conforman la sustancia misma de ese régimen y sin las cuales no sería reconocible ese estatuto. De manera que, dentro del respeto a esas situaciones jurídicas que definen la esencia del régimen jurídico de los funcionarios, corresponde a la Comunidad Foral de Navarra dotar de contenido a ese estatuto funcional» (STC 140/1990, FJ 4).

Es claro que las partes en este proceso no discrepan sobre los criterios de distribución competencial ni sobre el alcance de la sujeción de la legislación navarra en materia de función pública a la legislación básica del Estado. Lo que la Comunidad Foral achaca en

realidad a los preceptos impugnados es que no dejen explícitamente a salvo el plus competencial que ostenta Navarra en materia de función pública, por ejemplo a través de una cláusula de salvedad o salvaguardia con respecto a sus particulares competencias. Así en el *petitum* de la demanda se nos solicita un pronunciamiento de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados o, subsidiariamente, una declaración de que la competencia exclusiva para la regulación del personal de administración y servicios de las universidades públicas de Navarra corresponde a la Comunidad Foral de Navarra, con el único límite del respeto de los derechos y obligaciones esenciales reconocidos a los funcionarios públicos por la legislación básica del Estado.

A la vista de las pretensiones y de los argumentos del recurrente conviene realizar dos puntualizaciones. Por un lado, según doctrina reiterada de este Tribunal, «el Estado, en el ejercicio de sus competencias, no viene obligado a reservar, mediante una cláusula de salvaguardia, las competencias que puedan tener las Comunidades Autónomas en la respectiva materia» (por todas, STC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 4). La existencia o no y, en su caso, el contenido de cláusulas expresas de salvaguardia de las competencias correspondientes al ámbito propio de otro ente público pueden ser relevantes para interpretar el sentido y el alcance de una determinada regulación y para, de esta forma, enjuiciar si vulnera o no el acervo competencial de quien se considera afectado, pero su ausencia no constituye por sí misma razón suficiente para declarar la inconstitucionalidad de una disposición. Por otro lado, debemos recordar que la finalidad del recurso de inconstitucionalidad es la depuración del ordenamiento jurídico y que a tal fin, mediante dicho recurso, se articulan pretensiones de declaración de inconstitucionalidad de preceptos de rango legal, y no pretensiones simplemente dirigidas a declarar en abstracto la titularidad o el alcance de una determinada competencia. En consecuencia, nuestro enjuiciamiento debe contraerse a verificar si los preceptos impugnados vulneran o no de forma efectiva las competencias de la Comunidad Foral y a extraer las consecuencias de esa eventual constatación.

Ciertamente el esfuerzo alegatorio desplegado por el recurrente para concretar en qué medida los arts. 73, 74, 75 y 76 LOU afectan a las competencias autonómicas ha sido escaso. Por ello, nuestro examen tampoco ha de ser exhaustivo.

Debemos resaltar que los preceptos impugnados se pueden incardinar sin dificultad, tanto por su contenido como por su densidad normativa, en la regulación de los derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios públicos que compete el legislador estatal, pues se refieren, respectivamente, a la condición estatutaria o laboral del personal de administración y servicios de las universidades públicas, a su retribución, a su selección y a la provisión de plazas. Los derechos esenciales de los funcionarios públicos que desarrollan los preceptos impugnados son los de retribución, de acceso a la función pública y de movilidad. En ningún momento el recurrente ha alegado en el sentido de que los preceptos impugnados no se limitan a regular «situaciones jurídicas caracterizadoras del propio modelo de régimen estatutario de los funcionarios» (STC 140/1990, FJ 4) y que, por razón de un eventual exceso a este respecto, la regulación estatal no desplegaría efecto limitativo en relación al ejercicio de la competencia que en la materia ostenta la Comunidad Foral de Navarra. Como señalamos en la STC 176/1999 (FJ 4), «es contrario al principio de conservación de las normas entender que una norma rebasa el ámbito propio de competencia de quien la dicta si nada se dice en ella sobre el particular y nada se alega, además, sobre acto alguno que pueda justificar tal interpretación».

Además, los preceptos impugnados incluyen suficientes referencias que, de modo no forzado, permiten una lectura compatible con las competencias que la Comunidad Autónoma recurrente ostenta en materia de función pública. El apartado 3 del art. 73 señala que «el personal funcionario de administración y servicios se regirá por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo, por la legislación general de funcionarios, y por las disposiciones de desarrollo de ésta que elaboren las Comunidades Autónomas, y por los Estatutos de su Universidad». Nada impide entender que una eventual regulación navarra sobre el régimen estatutario del personal de administración y servicios será una «Disposición de desarrollo» de la «legislación general de funcionarios» en el sentido del

art. 73.3, de aplicación preferente en Navarra siempre que respete los derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios públicos establecidos por la legislación básica del Estado. Esta referencia se incluye el art. 73 que abre el título X de la Ley Orgánica de universidades, titulado «Del personal de administración y servicios de las Universidades públicas», y, en consecuencia, tiene valor general para las cuestiones reguladas en los preceptos incluidos del mencionado título. Así debe entenderse el art. 74.2 LOU, que dispone que «las Universidades establecerán el régimen retributivo del personal funcionario, dentro de los límites máximos que determine la Comunidad Autónoma y en el marco de las bases que dicte el Estado». A la luz del art. 73.3 LOU deben entenderse igualmente las referencias más sintéticas que se contienen en los arts. 75.1 y 76.1 LOU a la «legislación general» o a la «normativa general» de la función pública.

En consecuencia, no se advierte que los arts. 73, 74, 75 y 76 LOU vulneren las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en materia de función pública.

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. 15.2 *in fine* y 51 y de la disposición adicional cuarta, apartado 2, párrafo primero, de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a once de julio 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.