

Expediente: 6/2002

Objeto: Interposición de recurso de inconstitucionalidad contra de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, por el Parlamento de Navarra.

Dictamen: 10/2002, de 26 de febrero

DICTAMEN

En Pamplona, a 26 de febrero de 2002,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo Ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

Primero.

El día 1 de febrero de 2002 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1.d) de la LFCN, sobre la interposición de recurso de inconstitucionalidad por el Parlamento de Navarra contra la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en adelante, LOU), según propuesta adoptada por la Junta de Portavoces mediante acuerdo de 28 de enero de 2002.

En dicho escrito se solicita la emisión del dictamen en el plazo de treinta días, teniendo en cuenta que el plazo para interponer el recurso fina

el próximo día 24 de marzo, a fin que aquél pueda ser conocido antes de la adopción del acuerdo de interposición por el Pleno de la Cámara.

Al referido escrito se acompañan tres documentos: el acuerdo citado de la Junta de Portavoces, copia del texto de la Ley Orgánica 6/2001 publicado en el Boletín Oficial del Estado y la solicitud del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua.

Segundo. .

El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua, mediante escrito ingresado en el Registro General del Parlamento de Navarra el día 8 de enero de 2002, tras diversas consideraciones, propuso que “el Pleno del Parlamento de Navarra acuerde interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, al considerar que su contenido vulnera las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en materia de educación y universidades recogidas en el artículo 47 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra” (en lo sucesivo, LORAFNA).

Tercero. .

A la vista del precedente escrito, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 28 de enero de 2002, considerando que la LOU vulnera las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en materia de educación y universidades recogidas en el artículo 47 de la LORAFNA, acordó, en primer lugar, “proponer al Pleno de la Cámara la interposición ante el Tribunal Constitucional de recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos de la referida Ley Orgánica que se consideren inconstitucionales, a la vista del informe que emita el Consejo de Navarra”. Y, en segundo lugar, “solicitar del Consejo de Navarra informe sobre la adecuación de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, a las competencias que en materia de enseñanza tiene la Comunidad Foral de Navarra en virtud del artículo 47 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen

Foral de Navarra”. Además, se añade en este punto, tal y como ha indicado en su escrito el Presidente de la Cámara, la solicitud de emisión del dictamen en el plazo de treinta días.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El Presidente del Parlamento de Navarra, como se ha reseñado en los antecedentes, recaba dictamen preceptivo sobre la interposición de recurso de inconstitucionalidad por la Cámara contra la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 307, de 24 de diciembre de 2001.

De conformidad con el artículo 16.1.d) de la LFCN, citado en la consulta, el presente dictamen ha de emitirse con carácter preceptivo por el Consejo de Navarra, por versar sobre la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por el Parlamento de Navarra.

Conviene precisar los términos de la consulta que nos ha sido formulada, para determinar el alcance o parámetro de nuestro enjuiciamiento jurídico. La Junta de Portavoces ha acordado solicitar dictamen de este Consejo sobre la adecuación de la LOU a las competencias reconocidas a Navarra en el artículo 47 de la LORAFNA. Por ello, a tal objeto ha de contraerse el presente dictamen: el análisis de la constitucionalidad de la LOU desde la óptica competencial de Navarra, para verificar si dicha Ley Orgánica vulnera o no las competencias de la Comunidad Foral y sin entrar en otras cuestiones más allá de esa vindicación competencial.

Por otra parte, el Parlamento de Navarra ha puesto de manifiesto la urgencia del dictamen, solicitando su emisión en el plazo de treinta días, a fin de que el Pleno de la Cámara pueda pronunciarse, a la vista del mismo, antes de la expiración del plazo para la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

Atendida esta sugerencia, el Consejo de Navarra emite el dictamen dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que tuvo entrada en este Consejo la solicitud del Presidente del Parlamento de Navarra.

II.2ª. La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades

La Ley Orgánica 6/2001 establece el esquema jurídico básico de las Universidades (LOU). Se estructura en una Exposición de Motivos, catorce Títulos (incluido el Preliminar), tres de ellos (los Títulos II, III y IX) divididos a su vez en dos Capítulos (uno para las Universidades públicas y otro para las privadas), veintisiete disposiciones adicionales, ocho transitorias, una derogatoria y cinco finales.

Su exposición de motivos expresa las razones que justifican el dictado de la LOU (apartado I), así como señala las novedades más relevantes que a lo largo de sus distintos Títulos incorpora respecto del sistema precedente (apartados II a XI). En cuanto a aquella justificación general, alude, en primer lugar, a los profundos cambios que el sistema universitario español ha experimentado en los últimos veinticinco años, destacando la confianza de la sociedad en sus Universidades para afrontar nuevos retos, los derivados de la sociedad del conocimiento en los albores del presente siglo. La Universidad se ha transformado radicalmente en las dos últimas décadas, ya bajo la previsión constitucional de la autonomía universitaria: las Universidades se triplicaron; también culminó el proceso de descentralización universitaria, transfiriéndose a las Administraciones educativas autonómicas las competencias en materia de enseñanza superior; o la transformación tan positiva en el ámbito de la investigación científica y técnica universitaria. Siendo consciente del camino recorrido, también lo es de la necesidad de una nueva ordenación de la actividad universitaria para afrontar nuevos retos.

Es necesario –continúa señalando el apartado I de la Exposición de Motivos de la LOU- reforzar su capacidad de liderazgo y dotar a sus estructuras de la mayor flexibilidad para afrontar estrategias diferenciadas en el marco de un escenario vertebrado, para lo que se diseña la moderna arquitectura normativa que reclama el sistema universitario español para

mejorar su calidad docente, investigadora y de gestión; fomentar la movilidad de estudiantes y profesores; profundizar en la creación y transmisión del conocimiento como eje de la actividad académica; responder a los retos derivados tanto de la enseñanza superior no presencial a través de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación como de la formación a lo largo de la vida, e integrarse competitivamente junto a los mejores centros de enseñanza superior en el nuevo espacio universitario europeo que se está comenzado a configurar.

Los nuevos escenarios y desafíos conllevan que las Universidades necesitan incrementar de manera urgente su eficacia, eficiencia y responsabilidad, principios todos ellos centrales de la propia autonomía universitaria. También la formación y el conocimiento son factores clave en este escenario, caracterizado por vertiginosas transformaciones en los ámbitos sociales y económicos. Con esta Ley se pretende dotar al sistema universitario de un marco normativo que estimule el dinamismo de la comunidad universitaria, y se pretende alcanzar una Universidad moderna que mejore su calidad, que sirva para generar bienestar y que, en función de unos mayores niveles de excelencia, influya positivamente en todos los ámbitos de la sociedad.

Asimismo, esta Ley nace con el propósito de impulsar la acción de la Administración General del Estado en la vertebración y cohesión del sistema universitario, de profundizar las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza superior, de incrementar el grado de autonomía de las Universidades, y de establecer los cauces necesarios para fortalecer las relaciones y vinculaciones recíprocas entre Universidad y sociedad. Es una Ley de la sociedad para la Universidad, en la que ambas dispondrán de los mecanismos adecuados para intensificar su necesaria y fructífera colaboración.

La Ley articula los distintos niveles competenciales, los de las Universidades, las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado. Diseña un mayor autogobierno de las Universidades y supone un incremento del compromiso de las Comunidades Autónomas, lo que implica

para las primeras una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos y nuevas atribuciones de coordinación y gestión para las segundas. Esto implica dotar de nuevas competencias a las Universidades y a las Comunidades Autónomas respecto a la anterior legislación, con el objetivo de plasmar en el texto de forma inequívoca la confianza de la sociedad en sus Universidades y la responsabilidad de éstas ante sus respectivas Administraciones educativas. Así, a las competencias de las Comunidades Autónomas se añaden, entre otras, la regulación del régimen jurídico y retributivo del profesorado contratado, la capacidad para establecer retribuciones adicionales para el profesorado, la aprobación de programas de financiación plurianual conducentes a contratos programa y la evaluación de la calidad de las Universidades de su ámbito de responsabilidad.

Finalmente, la exposición de motivos indica como objetivos esenciales de la Ley la mejora de la calidad del sistema universitario en su conjunto y en todas y cada una de sus vertientes, así como el impulso de la movilidad, tanto de estudiantes como de profesores e investigadores, dentro del sistema español pero también del europeo e internacional.

Así pues, la LOU pretende llevar a cabo una nueva ordenación global de la actividad universitaria. Sustituye a la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (en lo sucesivo LRU), a la que expresamente deroga (disposición derogatoria única, apartado 1, de la LOU, con la salvedad temporal que señala su apartado 2). Ahora bien, la LOU, aunque se presenta como una ordenación amplia y completa que sustituye y renueva la anterior, mantiene –como luego veremos- el armazón o elementos estructurales de la ordenación básica universitaria que establecía la LRU, de modo que incluso el contenido de muchos de los preceptos de aquella coincide sustancialmente con la regulación precedente de la LRU.

Las novedades más relevantes de la LOU sobre la anterior regulación de la LRU son, en grandes trazos, las siguientes:

a) La nueva ordenación de la composición y elección de los órganos de gobierno y representación de las Universidades públicas, en particular: las funciones y composición del Consejo Social que se ve reforzado y abierto

(artículo 14 LOU); la composición del Consejo de Gobierno en el que se integrarán tres miembros del Consejo Social no pertenecientes a la propia comunidad universitaria (artículo 15); la composición del Claustro Universitario que ya no elegirá al Rector y en la que ha de garantizarse una representación de al menos el cincuenta y uno por ciento a los profesores doctores de los cuerpos docentes universitarios (artículo 16); la previsión de una Junta Consultiva (artículo 17); y la elección directa del Rector por la comunidad universitaria (artículo 20).

b) La regulación del profesorado de las Universidades públicas (Capítulo I del Título IX, artículos 47 a 71), con un nuevo régimen jurídico, de carácter laboral, del personal docente e investigador contratado, a establecer –dentro de dicha Ley y en el ámbito de sus competencias- por las Comunidades Autónomas (artículo 48), con el límite máximo del cuarenta y nueve por ciento del total del personal docente e investigador de la Universidad (artículo 48.1) y la creación de nuevas figuras de contratación.

c) La selección del profesorado de los cuerpos docentes universitarios se desglosa en dos fases: una primera de habilitación nacional a cargo del Consejo de Coordinación Universitaria que habilita para participar en los concursos de acceso (artículos 57 a 62) y otra posterior de acceso mediante concurso a cuerpos de funcionarios docentes (artículos 63 a 66), tras cuya superación se adquiere la condición de funcionario docente universitario.

d) La inclusión de un nuevo Título V sobre la evaluación y acreditación, en línea con el objetivo de calidad expresado en la exposición de motivos.

e) La integración del sistema universitario español en el espacio europeo de enseñanza superior, al que se dedica un Título específico (Título XIII), a fin de impulsar el objetivo esencial de movilidad, tanto de estudiantes como de profesores e investigadores.

f) La consideración integral del sistema universitario, tanto de las Universidades públicas como de las privadas, dejando de estar reguladas éstas como un apéndice o epígrafe final de la ordenación (antes, Título VIII, artículos 57 a 59, LRU), si bien con un tratamiento diferenciado de ambas.

g) Las numerosas remisiones específicas –además de la habilitación general de la disposición final tercera- a su complemento y desarrollo por el Gobierno y las Comunidades Autónomas, así como la adecuación de las propias Universidades a la nueva Ley Orgánica, con un específico régimen transitorio (disposición transitoria segunda).

II.3ª. El marco constitucional: las competencias del Estado y de Navarra en materia de universidades y la doctrina del Tribunal Constitucional

A) El bloque de la constitucionalidad

El marco constitucional en materia de universidades exige tener en cuenta varios presupuestos. En primer lugar, los derechos recogidos en los distintos apartados del artículo 27 de la Constitución Española (desde ahora, CE); en segundo lugar, la autonomía universitaria en los términos que la Ley establezca (artículo 27.10 CE); y en tercer lugar, las competencias del Estado y de las Comunidades en la materia.

En razón de la consulta formulada, este dictamen ha de prestar atención a la distribución de competencias en materia de universidades.

El artículo 47 de la LORAFNA dice así:

“Es de la competencia plena de Navarra 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”.

Por su parte, el artículo 149.1.30 de la Constitución atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia“. A ello deben añadirse otros títulos

competenciales derivados de las cláusulas 1, 15 y en especial 18 (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios) del artículo 149.1 del texto constitucional. En tal sentido, la disposición final primera (Título competencial) de la LOU señala que la misma se dicta al amparo de la competencia que corresponde al Estado conforme al artículo 149.1.1, 15, 18 y 30 de la Constitución. Y su disposición final cuarta establece que dicha Ley tiene el carácter de Ley Orgánica, a excepción de los preceptos que en dicha disposición se indican.

La delimitación de competencias entre las tres esferas indicadas, en particular de las Comunidades Autónomas en materia de universidades, cuenta ya con una consolidada doctrina del Tribunal Constitucional, que seguidamente pasamos a referir –en lo que aquí interesa- en sus rasgos sobresalientes. Vamos a referir ahora la doctrina general, pues en el lugar oportuno se aludirá a la jurisprudencia constitucional referida al tema o aspecto considerado. Especial consideración ha de prestarse a la STC 26/1987, de 27 de febrero, ya que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra la LRU, con la que la LOU, no obstante presentarse como una nueva ordenación global, tiene importantes coincidencias.

B) La regulación por Ley Orgánica y la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Una de las peculiaridades de este supuesto es que la LOU es una Ley Orgánica (en los términos de su disposición final primera), que determina, en el ámbito estatal, el contenido de la autonomía universitaria, que es un derecho de configuración legal (artículo 27.10 CE). Ahora bien, la reserva de una materia a Ley Orgánica no constituye un criterio atributivo de competencia, por lo que no es obstáculo al sistema constitucional de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de universidades.

Así lo declara la STC 5/1981, de 13 de febrero, en el recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley Orgánica 5/1980, de

19 de junio por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares, cuando en su FJ 20 dice que:

“En este «motivo» se pretende la declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional número 3 de la LOECE por infracción del artículo 81 de la Constitución. Alegan los recurrentes que la vulneración del artículo 81 de la CE se produce al establecerse en dicha disposición 3.^a un sistema de derogación o modificación de una ley orgánica contraria a las previsiones constitucionales, pues, de admitirse el precepto impugnado, «una ley de una asamblea legislativa de Comunidad Autónoma» podría derogar o modificar una ley orgánica de las Cortes Generales. Pero al mismo tiempo que se argumenta en la demanda contra la constitucionalidad de la citada disposición adicional se apunta también un posible criterio para defender la tesis de su constitucionalidad, al decirse en el folio 33 de la demanda que «si se pensó que dentro del texto de la ley (orgánica) había partes no orgánicas debieron deslindarse y separarse unas de otras». ¿No será, como insinúa por su parte el representante del Gobierno, precisamente ése el sentido y función de la disposición impugnada?.

Los posibles conflictos entre ley orgánica y ley ordinaria han de resolverse distinguiendo en primer término si la ley ordinaria procede - como la orgánica- de las Cortes Generales o si, por el contrario, emana del órgano legislativo de una Comunidad Autónoma.

En el primer caso, dada la existencia de ámbitos reservados a cada tipo de ley, sólo se planteará el conflicto si ambas leyes inciden sobre una misma materia, en cuya hipótesis la ley orgánica habrá de prevalecer sobre la ordinaria ya que no puede ser modificada por ésta (artículo 81.2 CE).

En el segundo supuesto, el conflicto habrá de resolverse en virtud del principio de competencia para determinar qué materias han quedado constitucional y estatutariamente conferidas a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas y cuáles corresponden a las Cortes Generales del Estado.

Partiendo de estos principios y con las precisiones que a continuación se exponen será posible resolver la cuestión planteada en el presente recurso”.

Esta doctrina se confirma en la posterior STC 137/1986, de 6 noviembre 1986, sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 15/1983, de 27 de julio, por la que se crea «Euskal Ikastolen Erakundea-Instituto Vasco de Ikastolas», y se aprueba el Estatuto jurídico de las ikastolas (FJ 3).

C) El esquema bases estatales y desarrollo legislativo y ejecución autonómicos como criterio general de reparto competencial entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra en materia de universidades

Han quedado transcritos más atrás los artículos 149.1.30ª CE y 47 de la LORAFNA que establecen, respectivamente, las competencias del Estado y de Navarra en materia de educación y universidades. Procede ahora referir la doctrina constitucional sobre el reparto competencial derivado de tales preceptos.

El punto de partida, como indica la STC 26/1987, es la interpretación armónica y sistemática del texto constitucional. En efecto, el artículo 27.10 de la CE remite “a los términos que la Ley establezca”, por lo que “habrá de ser el conjunto armónico de los artículos que forman el «bloque de constitucionalidad» en esta materia, lo que se tenga en cuenta para enjuiciar en cada caso las impugnaciones que se formulan a la L. R. U. Lo contrario significaría un enfoque parcial del problema que por sí mismo se descalifica” (FJ 4,b).

Tras ello, esta STC 26/1987 formula unas consideraciones generales en materia competencial que servirán para analizar la constitucionalidad de los preceptos impugnados, del tenor siguiente (FJ 5):

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

profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia (art. 149.1.30).

Por su parte el Abogado del Estado estima incompleto, como lo es ciertamente, el cuadro general de competencias descrito en la demanda y, citando la Sentencia de este Tribunal 5/1981, de 13 de febrero, interpreta con «mucha mayor amplitud» que la que quiere darle el recurso, el art. 149.1.30, e incluye entre las competencias exclusivas del Estado las relativas a las «figuras centrales del sistema educativo, cuya homologación impone el art. 27.8 de la Constitución» (fundamento jurídico 23 de la citada Sentencia), así como todo lo concerniente a los órganos de gobierno de los centros y sus competencias, lo que constituye «el marco institucional de la escuela pública, pieza clave del sistema educativo». Todo ello son -según el Abogado del Estado- «normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución (art. 149.1.30 de la misma), estableciendo condiciones básicas para el ejercicio de los derechos fundamentales ...» (fundamento jurídico 25).

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

Y más adelante, al examinar el Título V sobre el profesorado, añade (FJ 11):

“El planteamiento es correcto, porque, repetimos, prescindiendo ahora de las consecuencias a que llega, es cierto que en materia universitaria el reparto competencial, como ya hemos dicho, presenta una estructura peculiar respecto de otros sectores consistente en que a las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas hay que añadir las derivadas de la autonomía de las Universidades que limitan necesariamente aquéllas”.

Esta doctrina sobre la delimitación competencial en la materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas se confirma en la STC 146/1989, de 21 de septiembre, dictada en el conflicto de competencia planteado por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 1888/1984, de 26 de

septiembre, por el que se regulan los concursos para la provisión de plazas de cuerpos docentes universitarios. En su FJ 1 se dice que:

“Este doble planteamiento fue considerado correcto por la STC 26/1987, que resolvió el referido recurso de inconstitucionalidad, porque «en materia universitaria el reparto competencial (...) presenta una estructura peculiar respecto de otros sectores consistentes en que a las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas hay que añadir las derivadas de la autonomía de las Universidades que limitan necesariamente aquéllas» (fundamento jurídico 11). De hecho, la STC 26/1987 declaró inconstitucionales ciertas prescripciones de los arts. 39.1 y 43.3 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, por infracción de la autonomía universitaria”.

Asimismo, la STC 131/1996, de 11 de julio, dictada en el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 557/1991, de 12 abril, sobre creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios, reitera ese esquema delimitador de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de universidades, declarando que (FJ 3):

“En esta materia (enseñanza superior o universitaria) el Estado tiene atribuida, ex art. 149.1.30 -además de la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos, que aquí tiene una incidencia relativamente secundaria-, la competencia para dictar «normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia». Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña otorga a la Generalidad la «competencia plena», sobre «la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen; de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía».

A partir de estas previsiones normativas, el Estado, desde la competencia reconocida por el art. 149.1.30, puede sin duda establecer condiciones básicas relativas al profesorado, a la viabilidad económico-financiera y a la calidad de las instalaciones universitarias, puesto que, como hemos reiterado en otras sentencias, desde este título puede

regular, por lo que aquí interesa, las bases que garanticen el derecho de todos a la educación mediante la programación general de la enseñanza (art. 27.5), la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales (art. 27.6) y la homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes (art. 27.8) (por todas, STC 26/1987). Aunque, ciertamente, debe establecer esas bases de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas, teniendo en cuenta además que en este ámbito debe preservarse el ámbito de autonomía de las Universidades reconocido por la propia Constitución (art. 27.10 CE).

Junto al título relativo a la enseñanza, pueden tener incidencia en los preceptos objeto de conflicto otras competencias del Estado como la de los arts. 149.1.1 CE, 149.1.15 CE y, muy especialmente, por lo que respecta a los artículos relativos al profesorado, la competencia estatal relativa al régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18 CE)”.

No obstante, como luego veremos con más extensión, este esquema general de delimitación competencial no rige en materia de profesorado, como indica expresamente la STC 235/1991.

D) Las remisiones de la Ley Orgánica a disposiciones reglamentarias del Gobierno de la Nación

Uno de los rasgos relevantes de la LOU –al igual que antes en la LRU– es la pluralidad de remisiones a la potestad reglamentaria del Gobierno para dictar normas de desarrollo, en el ámbito de sus competencias. La constitucionalidad de tal posibilidad ha sido reconocida por la STC 77/1985, de 27 de junio, en el Recurso previo de inconstitucionalidad contra el Proyecto de Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación, al declarar (FJ 14):

“En el motivo cuarto de inconstitucionalidad se examina la impugnación del art. 47, núm. 2, y las disposiciones transitoria segunda y tercera, núm. 2, del referido proyecto de la LODE. Fundan los recurrentes, por un lado, su impugnación en que tales artículos vulneran lo previsto en el art. 149, núm. 1, 30), de la C. E., en relación con el apartado 3.º del mismo artículo, y los Estatutos de Autonomía que han atribuido competencias plenas a las Comunidades Autónomas en materia de educación, en cuanto los artículos impugnados otorgan

una competencia general para dictar por vía reglamentaria normas básicas en desarrollo del art. 27 de la C. E., distintas de las contenidas en el proyecto de Ley, y, por otro lado, en la reserva del art. 81 de la C. E. a la Ley orgánica de materias como la contenida en este proyecto de la LODE.

En cuanto al reproche de inconstitucionalidad basado en la imposibilidad de regular por Reglamento materias sobre las cuales versa la reserva de la Ley orgánica del art. 81 de la C. E., como es la relativa a derechos fundamentales, no es aceptable la argumentación de los recurrentes porque las peculiaridades de la Ley orgánica -en especial la delimitación positiva de su ámbito de normación-, en modo alguno justifican el que respecto de este tipo de fuente se hayan de considerar alteradas las relaciones entre Ley y Reglamento ejecutivo, relaciones que pueden darse, en todos aquellos casos en los que la C. E. reserva a la Ley -a la Ley orgánica también- la regulación de una materia determinada. La posibilidad constitucional de una tal relación, en la que el Reglamento es llamado por la Ley para integrar de diverso modo sus mandatos, no queda excluida en el caso de las reservas a Ley orgánica presentes en el art. 81, núm. 1, y en otros preceptos de la C. E., y siempre, como es claro y exigible para cualquier caso de reserva, que la remisión a Reglamento no suponga deferir a la normación del Gobierno el objeto mismo reservado, que es el «desarrollo» de un derecho fundamental en el caso que ahora consideramos. Cuando este «desarrollo» lo haya realizado cumplidamente el legislador, como sucede en el presente proyecto de Ley orgánica, la remisión al Reglamento no será, sólo por ello, inconstitucional, y hasta ha de decidirse que esa misma remisión resultará, en muchos casos, debida u obligada por la naturaleza de las cosas, pues no hay Ley en la que se pueda dar entrada a todos los problemas imaginables, muchos de los cuales podrán tener solución particular y derivada en normas reglamentarias”.

Y seguidamente, la misma STC 77/1985 (FJ 15) rechaza también el argumento consistente en la incompatibilidad de la remisión reglamentaria con la naturaleza de normas básicas, señalando que “la competencia estatal en relación con las normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución a que se refiere el mismo art. 149, núm. 1, 30 de la C. E. debe entenderse en el sentido de que corresponde al Estado -en la acepción del mismo que venimos utilizando- la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la C. E. “, concluyendo (FJ 16) que:

“La regulación reglamentaria, pues, de materias básicas por parte del Gobierno, resultaría acorde con los preceptos constitucionales si, primeramente, resultara de una habilitación legal, y, en segundo lugar, si su rango reglamentario viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultarían inadecuadas por sus mismas características.

(...)

Naturalmente, si el Gobierno, al dictar las correspondientes normas reglamentarias en virtud de esa remisión, extendiera su regulación a aspectos no básicos o no cubiertos por la habilitación legal, que pretendiera fueran de aplicación directa en el ámbito de las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias de desarrollo en esta materia, estas Comunidades Autónomas podrían, de ser así y en cada caso, plantear el oportuno conflicto de competencias ante este T. C., que debería, en cada supuesto, examinar si se hubiera producido o no el traspaso del ámbito competencial estatal. Ahora bien, la mera remisión en abstracto a las normas reglamentarias para regular materias básicas no tiene por qué suponer necesariamente que esas normas vulnerarían las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, ni puede, por lo que hemos dicho, reputarse sin más inconstitucional”.

La más reciente doctrina constitucional enfatiza el elemento formal de las bases o normas básicas estatales, sin perjuicio de que siga siendo posible en ciertos casos y con determinados requisitos su determinación reglamentaria, como ha declarado el Tribunal Constitucional precisamente respecto de la materia que ahora nos ocupa (STC 131/1996, FJ 2, que oportunamente se referirá más adelante). Así la STC 188/2001, de 20 de septiembre, dice que (FJ 8):

“Desde la STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5, hemos venido insistiendo en que el control de la normativa básica exige valorar en la misma un doble ámbito, material y formal. El primero, responde a la necesaria "evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas". El segundo, trata de "velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura”.

A la dimensión formal de la normativa básica "atiende el principio de ley formal ... en razón a que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará ... una determinación cierta y estable de los ámbitos de

ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas". También añadimos que "como excepción a dicho principio de ley formal ... el Gobierno puede hacer uso de la potestad reglamentaria, para regular por Decreto alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la naturaleza de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases".

En este caso, no se aprecia el incumplimiento por parte de las Órdenes impugnadas de los requisitos formales de la normativa básica. El derecho a la obtención de las becas se configura en la propia legislación orgánica y ha sido desarrollado, en cuanto a las condiciones de acceso más genéricas, en norma reglamentaria con rango de Real Decreto, en concreto, en el Real Decreto 2298/1983, al cual se ha hecho ya referencia, complementándose dicho régimen jurídico mediante las diversas convocatorias anuales contenidas en las correspondientes Órdenes ministeriales, entre las que se encuentran las que constituyen el objeto de este proceso. Aunque ni el citado Real Decreto ni las Órdenes ahora examinadas declaren expresamente su carácter básico, ya hemos señalado que ello puede resultar admisible excepcionalmente si tal carácter se desprende de modo inequívoco de su contenido, como ocurre efectivamente en este caso al tratarse de una regulación completa cuyo cumplimiento resulta inexcusable para la obtención de las ayudas.

En conclusión, habida cuenta de la doctrina expuesta sobre los requisitos formales de la normativa básica, pueden considerarse cumplidos en este caso dichos requisitos".

E) La autonomía universitaria: derecho fundamental, respeto a su contenido esencial y límite de las competencias del Estado y de la Comunidad Foral de Navarra

El Tribunal Constitucional ha calificado la autonomía universitaria como un derecho fundamental, cuyo contenido esencial debe ser respetado por el legislador, que constituye un límite a las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de universidades.

De la STC 26/1987 pueden destacarse ahora los aspectos siguientes:

a) El punto de partida es la configuración de la autonomía universitaria como un derecho fundamental, declarando en su FJ 4 que:

“... la autonomía universitaria tiene como justificación asegurar el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza y de investigación. Más exactamente, la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese «espacio de libertad intelectual» sin el cual no es posible «la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura» (art. 1.2 a) de la L. R. U.) que constituye la última razón de ser de la Universidad. Esta vinculación entre las dos dimensiones de la libertad académica explica que una y otra aparezcan en la Sección de la Constitución consagrada a los derechos fundamentales y libertades públicas, aunque sea en artículos distintos: la libertad de cátedra en el 20.1 c) y la autonomía de las Universidades en el 27.10”.

b) Tal configuración de la autonomía universitaria entraña tanto un ámbito de poder para los titulares de ese derecho fundamental, como un límite a los poderes normativos del Estado y de las Comunidades Autónomas. Así más adelante en el mismo FJ 4 se declara que:

“Hay, pues, un «contenido esencial» de la autonomía universitaria que está formado por todos los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica. En el art. 3.2 de la L. R. U. se enumeran las potestades que comprende y que, en términos generales, coinciden con las habitualmente asignadas a la autonomía universitaria. Por tanto, y dado que lo impugnado por supuesta vulneración del contenido esencial de dicha autonomía se dirige a preceptos concretos y no a la descripción general que recoge la Ley, habrá de ser en el análisis de cada precepto impugnado por esta razón donde se examine si se da o no la infracción denunciada. Conviene, sin embargo, dejar fijado desde este momento un criterio fundamental para el enjuiciamiento de los preceptos impugnados por este motivo. El art. 27.10 de la Constitución reconoce la autonomía universitaria «en los términos que la ley establezca». La ley regulará, por tanto, la autonomía universitaria en la forma que el legislador estime más conveniente, dentro del marco de la Constitución y del respeto a su contenido esencial en particular, y al analizar la impugnación de un precepto desde este punto de vista, lo que habrá de determinarse primordialmente es si se invade o no ese contenido esencial, sin que sea necesario justificar la competencia del legislador.

Naturalmente que esta conceptualización como derechos fundamental con que se configura la autonomía universitaria, no excluye las limitaciones que al mismo imponen otros derechos fundamentales (como es el de igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación) o la

existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras; ni tampoco las limitaciones propias del servicio público que desempeña y que pone de relieve el legislador en las primeras palabras del art. 1 del L. R. U. Mas, aunque la doten de peculiaridades que han de proyectarse en su regulación, ni aquellas limitaciones ni su configuración como servicio público desvirtúan su carácter de derecho fundamental con que ha sido configurada en la Constitución para convertirla en una «simple garantía institucional», como dice el Abogado del Estado, pretendiendo con ello que es «mucho mayor el poder conformador de las normas que regulan la institución. El derecho fundamental no afecta al poder normativo en mayor medida que el respeto a su contenido esencial que impone el art. 53.1 de la Constitución, perfectamente compatible con el servicio público que desempeña».

En cuanto a la autonomía universitaria, la STC 55/1989, de 23 de febrero, dictada en el recurso de amparo contra el Decreto 204/1985, de 19 de septiembre, de la Junta de Galicia, por el que se aprueban los Estatutos elaborados por la Universidad de Santiago de Compostela, reitera su configuración constitucional como un derecho fundamental y su justificación, así como su reconocimiento “en los términos que la ley establezca” (FJ 2). Además, conforma los Estatutos como resultado del ejercicio de la potestad normativa autónoma de las Universidades, vinculada negativamente a las leyes, al señalar que (FJ 4):

“Por otra parte, los Estatutos, aunque tengan su norma habilitante en la L. R. U., no son, en realidad, normas dictadas en su desarrollo, son reglamentos autónomos en los que plasma la potestad de autoordenación de la Universidad en los términos que permite la ley. Por ello, como destaca el Consejo de Estado en los Dictámenes a que hacen referencia la recurrente y el Ministerio Fiscal en sus respectivos escritos, a diferencia de lo que ocurre con los reglamentos ejecutivos de leyes que para ser legales deben seguir estrictamente el espíritu y la finalidad de la ley habilitante que les sirve de fundamento, los Estatutos se mueven en un ámbito de autonomía en que el contenido de la Ley no sirve sino como parámetro controlador o límite de la legalidad del texto. Y, en consecuencia, sólo puede tacharse de ilegal alguno de sus preceptos si contradice frontalmente las normas legales que configuran la autonomía universitaria, y es válida toda norma estatutaria respecto de la cual quepa alguna interpretación legal”.

Y la STC 106/1990, de 6 de junio, que desestimó las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en relación con determinados preceptos de la Ley canaria 5/1989, de 4 de mayo, de Reorganización Universitaria de Canarias, declara que (FJ 1):

“La autonomía universitaria no incluye el derecho de las Universidades a contar con unos u otros concretos centros, imposibilitando o condicionando así las decisiones que al Estado o a las Comunidades Autónomas corresponde adoptar en orden a la determinación y organización del sistema universitario en su conjunto y en cada caso singularizado, pues dicha autonomía se proyecta internamente, y ello aun con ciertos límites, en la autoorganización de los medios de que dispongan las Universidades para cumplir y desarrollar las funciones que, al servicio de la sociedad, les han sido asignadas o, dicho en otros términos, la autonomía de las Universidades no atribuye a éstas una especie de «patrimonio intelectual», resultante del número de centros, Profesores y alumnos que, en un momento determinado, puedan formar parte de las mismas, ya que su autonomía no está más que al servicio de la libertad académica en el ejercicio de la docencia e investigación, que necesariamente tiene que desarrollarse en el marco de las efectivas disponibilidades personales y materiales con que pueda contar cada Universidad, marco este que, en última instancia, viene determinado por las pertinentes decisiones que, en ejercicio de las competencias en materia de enseñanza universitaria, corresponde adoptar al Estado o, en su caso, a las Comunidades Autónomas”.

F) Las Universidades privadas: el derecho a la creación de centros docentes

La novedad de la LOU, al insertar en el sistema universitario también a las Universidades privadas, aconseja una referencia a la doctrina constitucional sobre la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales (artículo 27.1 de la CE), que ha sido formulada por el Tribunal Constitucional en relación con la enseñanza no universitaria.

En primer lugar, la STC 5/1981 declara que “En los centros privados, la definición del puesto docente viene dada, además de por las características propias del nivel educativo, y en cuanto aquí interesa, por el ideario que, en uso de la libertad de enseñanza y dentro de los límites antes señalados,

haya dado a aquél su titular (FJ 10); añadiendo que “sólo en el caso de los centros sostenidos con fondos públicos atribuye la Constitución un derecho a intervenir en el control y gestión “ (FJ 14).

Y por su parte, la STC 77/1985 recuerda “que el derecho del titular del Centro no tiene carácter absoluto y está sujeto a límites y a posibles limitaciones, quedando siempre a salvo, de acuerdo con el art. 53 de la C. E., su contenido esencial” (FJ 9), delimitando tal libertad del modo siguiente (FJ 20):

“... es forzoso reconocer la existencia de un derecho de los titulares de Centros docentes privados a la dirección de los mismos, derecho incardinado en el derecho a la libertad de enseñanza de los titulares de dichos Centros. Aparte de que el acto de creación o fundación de un Centro no se agota en sí mismo, sino que tiene evidentemente un contenido que se proyecta en el tiempo y que se traduce en una potestad de dirección del titular, cabe recordar que el cuarto y último párrafo del art. 13, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, ratificado por España, señala expresamente que «nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares para establecer y dirigir instalaciones de enseñanza» incluyendo así el concepto de «dirección» en un texto con el valor interpretativo que le atribuye el art. 10, núm. 2, de la C. E. Este derecho, por otra parte, no se confunde con el de fijar un carácter propio del Centro: sino por el contrario es más bien una garantía de este último, aparte de que tenga otros contenidos.

El contenido esencial del derecho a la dirección puede precisarse, de acuerdo con la doctrina de este T. C. -Sentencia 11/1981, de 8 de abril, J. C., tomo I, págs. 191-192, tanto desde el punto de vista positivo como desde una delimitación negativa. Desde la primera perspectiva, implica el derecho a garantizar el respeto al carácter propio y de asumir en última instancia la responsabilidad de la gestión, especialmente mediante el ejercicio de facultades decisorias en relación con la propuesta de Estatutos y nombramiento y cese de los órganos de dirección administrativa y pedagógica y del Profesorado. Desde el punto de vista negativo, ese contenido exige la ausencia de limitaciones absolutas o insalvables, o que lo despojen de la necesaria protección. De ello se desprende que el titular no puede verse afectado por limitación alguna que, aun respetando aparentemente un suficiente contenido discrecional a sus facultades decisorias con respecto a las materias organizativas esenciales, conduzca en definitiva a una

situación de imposibilidad o grave dificultad objetiva para actuar en sentido positivo ese contenido discrecional.

Por ello, si bien cabe, en su caso, limitaciones a tal derecho de dirección, habría de dejar a salvo el contenido esencial del mismo a que nos acabamos de referir. Una de estas limitaciones es la que resulta de la intervención estatal, respaldada constitucionalmente por el art. 27, núm. 9, de la C. E., para el caso de Centros con respecto a los cuales los poderes públicos realizan una labor de ayuda, particularmente a través de la financiación total o parcial de la actividad, al disponer que «los poderes públicos ayudarán a los Centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca» con lo que, a salvo, repetimos, lo arriba dicho sobre el contenido esencial del derecho en cuestión, supone la posibilidad de establecer condicionamientos y limitaciones legales del mismo respecto a dichos Centros.

Asimismo, esta STC 77/1985 indica que “la facultad de seleccionar al profesorado que se estime más idóneo forma parte del derecho a crear y dirigir Centros docentes que nuestra Constitución consagra”, aunque tampoco es un derecho ilimitado, por lo que puede ser restringido pero sin privar al titular del Centro de las facultades que se derivan del derecho que la CE le otorga (FJ 24).

A este aspecto alude expresamente la LOU, al señalar (párrafo 2, del apartado 2 de su Exposición de Motivos) que:

“Por lo que se refiere a las Universidades privadas, la Ley regula de manera detallada, respetando el principio de libertad de creación de centros constitucionalmente reconocido, los principales aspectos sobre los requisitos para el establecimiento y funcionamiento de sus centros, la evaluación de su calidad, y la expedición y homologación de los títulos a que conducen los estudios que imparten. La Ley pretende, de esta manera, introducir para las Universidades privadas exigencias ya requeridas a las Universidades públicas, teniendo en cuenta que ambas persiguen unos mismos objetivos y se implican en la mejora de la calidad del sistema en su conjunto”.

G) Recapitulación: parámetro general del análisis competencial de la LOU

Así pues, en términos generales la delimitación competencial entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra en materia de universidades se rige

por el esquema bases estatales y desarrollo legislativo y ejecución por Navarra. Por tanto, el Estado ostenta competencias para el dictado de una Ley Orgánica y otras normas básicas en materia de universidades, que deben dejar un cierto margen de desarrollo legislativo a las Comunidades Autónomas, pues a ellas corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica estatal en la materia, con el límite de la autonomía universitaria.

No obstante, es precisa una consideración preliminar. Como se ha indicado, la LOU, por una parte, es una Ley Orgánica pero no en su totalidad (disposición final cuarta) y, de otra, se justifica competencialmente en los títulos que reseña su disposición final primera. Sin embargo, respecto de sus preceptos no orgánicos no se realiza de forma directa y explícita su concreta fundamentación constitucional, y en particular su calificación o no como básicos; lo que acarrea una cierta dificultad para su examen.

Tras este cuadro general de la distribución de competencias en materia de universidades, puede pasarse al examen del contenido de la LOU, donde podrá referirse más pormenorizadamente la doctrina constitucional, en cada caso, aplicable. Tal examen va a realizarse abordando cada uno de los Títulos de la LOU, con especial consideración de los preceptos que entrañan remisión al ejercicio de competencias por el Estado.

II.4ª. Título Preliminar: De las funciones y autonomía de las Universidades

El Título Preliminar de la LOU está integrado por dos artículos, que versan sobre las funciones de la Universidad (artículo 1) y la autonomía universitaria (artículo 2). Tales preceptos se corresponden, incluso en la sustancia de su contenido, con los artículos 1 a 4, integrantes del Título Preliminar, de la LRU, incluyéndose ahora a las Universidades privadas. En particular, el artículo 2.5 de la LOU establece, en sustancial coincidencia con el artículo 3.3 de la LRU, que “sin perjuicio de las funciones atribuidas al Consejo de Coordinación Universitaria, corresponde a cada Comunidad Autónoma las tareas de coordinación de las Universidades de su competencia”. Destaca el artículo 2.2 LOU que define el contenido de la

autonomía universitaria, que, en cuanto derecho de configuración legal, viene concretado por esta Ley Orgánica.

En relación con el Título Preliminar de la LRU, la STC 26/1987 entendió que incluía la médula de la autonomía universitaria, al señalar que (FJ 4):

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

Nada hay que objetar a tales preceptos, que desarrollan el artículo 27 de la Constitución y, de acuerdo con la disposición final cuarta de la LOU, tienen carácter de Ley Orgánica.

II.5ª. Título I: De la naturaleza, creación, reconocimiento y régimen jurídico de las Universidades

El Título I de la LOU regula la naturaleza de las Universidades (artículo 3), su creación y reconocimiento (artículo 4), la creación de Universidades privadas y centros universitarios privados (artículo 5) y el régimen jurídico de las Universidades (artículo 6). A ello deben añadirse las disposiciones adicionales quinta (colegios mayores y residencias universitarias), sexta (otros centros docentes de educación superior) y novena (cambios sobrevenidos en las Universidades privadas y centros de educación superior adscritos a las Universidades públicas). Tales preceptos tienen el carácter de Ley Orgánica, con la salvedad del apartado 1 del artículo 3, los apartados 1, 2, 3 y 4 del artículo 4, los apartados 1, 2, 3 y 4 del artículo 6 y las disposiciones adicionales quinta y sexta (disposición final cuarta de la LOU).

Estos preceptos integran a las Universidades públicas y privadas y contienen una regulación más amplia o densa que la de sus precedentes, los artículos 5, 6 y 58.1.b) de la LRU.

El artículo 3 determina la naturaleza o definición de las Universidades públicas (apartado 1) y privadas (apartado 2), a lo que no cabe oponer tacha.

En los restantes preceptos, desde la perspectiva competencial, se mantiene básicamente la ordenación precedente, como pasamos a mostrar:

a) En cuanto a la creación de Universidades públicas y el reconocimiento de las privadas, el apartado 1 del artículo 4 prevé la creación o reconocimiento por Ley autonómica (letra a) y la exigencia de acuerdo con el Ejecutivo autonómico cuando tal creación o reconocimiento se realice por Ley de las Cortes Generales (letra b); lo que mantiene la previsión anterior relativa a la creación o reconocimiento de Universidades (artículos 5.1 y 58.1 LRU). También se mantiene la autorización por el órgano competente de la Comunidad Autónoma del comienzo de las actividades de las Universidades (artículo 4.4 LOU, y antes artículo 5.3 LRU).

b) El régimen jurídico general de las Universidades es el resultante de la LOU y de las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias (artículo 6.1), a lo que ha de añadirse, para las Universidades públicas, su Ley de creación y sus Estatutos (artículo 6.2 LOU). Ello tampoco entraña novedad sobre la anterior previsión del artículo 6 LRU.

c) La aprobación de los Estatutos de las Universidades públicas continúa atribuida al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (artículo 6.2 LOU, y antes 12 LRU), con dos pequeñas novedades: de un lado, se explicita que se trata de un control de legalidad, así como la subsanación de los reparos de legalidad (artículo 6.2, párrafo primero, LOU); y, de otro, el anterior plazo de tres meses para tal aprobación pasa ahora a ser supletorio, en defecto de plazo distinto establecido por la Comunidad Autónoma (artículo 6.2, párrafo segundo, LOU).

Este régimen de aprobación es aplicable también a las normas de organización y funcionamiento de las Universidades privadas (artículo 6.5, párrafo segundo, LOU), con una mayor concreción de su régimen jurídico.

d) La organización de las Universidades públicas se realizará en los términos de la LOU (artículo 6.3), en regulación similar a la del antiguo artículo 4 LRU.

No obstante, pueden apreciarse algunas novedades: en primer lugar, se especifican las enseñanzas a impartir por las Universidades (artículo 4.3, párrafo segundo); en segundo lugar, se prevé un plazo mínimo de funcionamiento de los centros y enseñanzas por las Universidades, que resultará de las normas sobre establecimiento de títulos universitarios y de las directrices generales de los planes de estudio y de la homologación de los planes de estudios y títulos (artículo 4.4, párrafo segundo); en tercer lugar, se prevé el sometimiento a la previa comunicación a la Comunidad Autónoma, que podrá denegar su conformidad, de la modificación de la personalidad jurídica o estructura, la transmisión o cesión de la titularidad directa o indirecta de Universidades privadas o de centros universitarios privados adscritos a Universidades públicas (artículo 5.3); y en cuarto lugar, a sugerencia del dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto, se unifica el régimen de aprobación de los Estatutos de las Universidades públicas y de las normas de organización y funcionamiento de las Universidades privadas (artículo 6.5 que remite al artículo 6.2) . Asimismo, se prevé la revocación, por cambios sobrevenidos, de su reconocimiento que se atribuye a la Comunidad Autónoma (disposición adicional novena).

Desde la perspectiva competencial, merecen consideración específica aquellos preceptos de este Título I que confieren competencias al Estado. A saber:

a) El artículo 4.1.b) en cuanto atribuye también al Estado (Ley de las Cortes Generales) la competencia para la creación de Universidades públicas y el reconocimiento de las Universidades privadas.

Conviene recordar la doctrina constitucional en relación con las correlativas previsiones de la LRU. La STC 26/1987 rechazó la impugnación, por motivos competenciales, frente a los artículos 5.1.b) y 58.1.b) de la LRU, diciendo que (FJ 6):

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

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

Por tanto, no puede tacharse de inconstitucional el artículo 4.1.b) de la LOU.

b) El artículo 4.3 remite al Gobierno, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, la determinación, con carácter general, de los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de Universidades.

Tampoco se formula objeción a dicho precepto, ya que la remisión es a la fijación de condiciones básicas y con carácter general, lo que se dirige a la coordinación y homologación dentro del sistema universitario. En tal sentido,

la STC 131/1996, referida precisamente al Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros universitarios, declara en su FJ 2 que:

“En relación con la primera de las objeciones que, con carácter general, opone el Consejo Ejecutivo a la constitucionalidad del Real Decreto 557/1991, esto es, la referida a la insuficiencia de rango de los preceptos que el Gobierno de la Nación ha calificado de básicos, este Tribunal ha declarado en múltiples ocasiones que para garantizar la generalidad y estabilidad consustanciales a las reglas básicas (STC 147/1991), éstas deben establecerse mediante ley formal votada en Cortes, aunque, como excepción, quepa admitir que en ciertas circunstancias el Gobierno pueda regular por Real Decreto aspectos básicos de una determinada materia. Estas circunstancias excepcionales se dan, según hemos reiterado, cuando el reglamento resulta «complemento indispensable» para asegurar el mínimo común denominador establecido en las normas legales básicas (por todas SSTC 25/1983, 32/1983 y 48/1988): es indispensable cuando la ley formal no resulta instrumento idóneo para regular exhaustivamente todos los aspectos básicos, debido al «carácter marcadamente técnico o a la naturaleza coyuntural y cambiante» de los mismos (SSTC 76/1983, 87/1985, 86/1989, 147/1991 y 149/1992, entre otras), y es complemento de las normas legales básicas, cuando, además de ser materialmente básico, actúa como desarrollo de una ley que previamente ha acotado el alcance general de lo básico («el Gobierno puede regular por vía reglamentaria materias básicas definidas como tales en normas de rango de ley, porque entonces su actuación es completiva y no delimitativa o definidora de competencias» (SSTC 25/1983, 32/1983 y 42/1983, entre otras). Por otra parte, desde la perspectiva formal, se ha exigido también que el carácter básico se explicita bien en la ley básica de la que trae causa el reglamento, bien en la propia disposición infralegal. La declaración del carácter básico «no es una posibilidad abierta al titular de la potestad normativa (...), sino un deber general inherente a su función» (STC 175/1992). Sólo cabe reconocer el carácter básico implícito a disposiciones de rango infralegal cuya naturaleza básica resulta «sin lugar a dudas de su propia estructura normativa en cuanto complemento indispensable de las normas legales básicas» (STC 227/1988, en el mismo sentido, entre otras, STC 15/1989).

Pues bien, en el presente caso, y a reserva de lo que resulte del examen pormenorizado de cada uno de los preceptos controvertidos, puede avanzarse ya que el Real Decreto 557/1991 pretende actuar como complemento básico indispensable de unos preceptos de una ley -la Ley Orgánica 11/1983, de Reforma Universitaria-, calificados como

básicos, que explícitamente habilitan al Gobierno para llevar a cabo esta tarea de desarrollo reglamentario relativo a cuestiones consideradas, por su detallismo y su carácter técnico, impropias de una ley. Por otra parte, en cuanto al requisito formal, los preceptos impugnados han sido explícitamente declarados básicos por la Disposición adicional primera del Real Decreto enjuiciado.

Habrà de verse, claro està, si los concretos preceptos objeto de conflicto se ajustan a lo que ha de ser su cometido, esto es, a la delimitación última y por supuesto básica de unas bases que, en lo fundamental, han sido ya sentadas por el Estado en aquella Ley Orgánica. Sin embargo, en este momento debe rechazarse la objeción global formulada por la actora”.

Y a continuación la misma STC 131/1996 dice que (FJ 3):

“Los preceptos traídos a este proceso constitucional establecen una serie de requisitos de profesorado, económicos y de instalaciones que necesariamente deben cumplir las Universidades públicas y privadas para su creación o su reconocimiento. Concretamente, el art. 5.1 se refiere al número mínimo y al tipo de enseñanzas que deben impartir; el art. 7, párrafos 1, 4 y 5, establece los porcentajes mínimos de profesores con el título de Doctor y a tiempo completo, así como las incompatibilidades del profesorado de la Universidad pública con la privada; el art. 9 y el anexo prevé las instalaciones culturales, deportivas y de servicios de las que necesariamente deben estar dotadas; los arts. 10 y 11 establecen una serie de condiciones tendentes a asegurar la continuidad y viabilidad económico-financiera de las Universidades; el art. 16.5 regula la adscripción a la Universidad pública de Centros pertenecientes a una misma Entidad titular, y, por fin, el art. 18.2 disciplina la autorización que deben obtener los Centros extranjeros para impartir enseñanzas de nivel universitario en España.

La materia objeto de regulación es, pues, sin lugar a dudas, la enseñanza superior o universitaria. En esta materia el Estado tiene atribuida, ex art. 149.1.30 -además de la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos, que aquí tiene una incidencia relativamente secundaria-, la competencia para dictar «normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia». Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña otorga a la Generalidad la «competencia plena», sobre «la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen; de las facultades que

atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía».

A partir de estas previsiones normativas, el Estado, desde la competencia reconocida por el art. 149.1.30, puede sin duda establecer condiciones básicas relativas al profesorado, a la viabilidad económico-financiera y a la calidad de las instalaciones universitarias, puesto que, como hemos reiterado en otras sentencias, desde este título puede regular, por lo que aquí interesa, las bases que garanticen el derecho de todos a la educación mediante la programación general de la enseñanza (art. 27.5), la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales (art. 27.6) y la homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes (art. 27.8) (por todas, STC 26/1987). Aunque, ciertamente, debe establecer esas bases de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas, teniendo en cuenta además que en este ámbito debe preservarse el ámbito de autonomía de las Universidades reconocido por la propia Constitución (art. 27.10 CE).

Junto al título relativo a la enseñanza, pueden tener incidencia en los preceptos objeto de conflicto otras competencias del Estado como la de los arts. 149.1.1 CE, 149.1.15 CE y, muy especialmente, por lo que respecta a los artículos relativos al profesorado, la competencia estatal relativa al régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18 CE)”.

En último término, la STC 131/1996 señala que (FJ 4):

“La calidad y la viabilidad de las Universidades la garantiza el Estado mediante, entre otros mecanismos, la homologación de estudios, títulos y denominaciones, el establecimiento de requisitos que debe cumplir el profesorado o determinadas exigencias materiales y organizativas. Pero, establecidas estas condiciones básicas, la decisión sobre el tipo concreto de enseñanzas o titulaciones que deben impartirse está en función de las específicas necesidades sociales y demás circunstancias particulares que concurren en cada momento y lugar y, por ello, en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas con competencia plena en la materia, les corresponde a ellas valorarlas en cada caso”.

c) Y el artículo 6.2 delimita la competencia autonómica para la aprobación de los Estatutos de las Universidades públicas y, por remisión

del artículo 6.5, de las normas de organización y funcionamiento de las Universidades privadas, a un control de legalidad.

La STC 26/1987 desestimó el recurso contra el artículo 12.1 de la LRU, basado en la falta de respeto del orden de competencias de la Comunidad Autónoma, señalando (FJ 8):

“El precepto impugnado dice: «Las Universidades elaborarán sus Estatutos y, si se ajustan a lo establecido en la presente ley, serán aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente». Echa de menos el Gobierno Vasco que en el marco de legalidad exigido para su aprobación no se incluyan también las normas que haya podido aprobar la Comunidad en el ámbito de sus competencias. El reproche se apoya también en este caso en una interpretación que aísla la norma recurrida del resto de la ley olvidando que, según el art. 6 de la misma: «Las Universidades se regirán por la presente ley, por las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias y por sus Estatutos». Por tanto, cuando el precepto impugnado refiere el control de legalidad «a la presente ley», no excluye ninguno de sus artículos, y lo dispuesto en el 6 está claramente incluido en el control del art. 12.1, sin que resulte necesaria ninguna otra referencia a las normas estatales o autonómicas reguladoras de las Universidades. Todas ellas han de respetarse en los Estatutos y a todas se extiende el control de legalidad para su aprobación por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma”.

Por su parte la STC 55/1989 reitera que el control autonómico en la aprobación de los Estatutos es sólo de legalidad, al indicar (FJ 4):

“Ahora bien, de acuerdo con el art. 12.1 de la L. R. U., los Estatutos habrán de ser aprobados «si se ajustan a lo establecido en la presente Ley». Ello significa -como la repetida STC 26/1987 declara- que el control que la Junta de Galicia ha de llevar a cabo es un control de legalidad; no cabe, pues un control de oportunidad o conveniencia, ni siquiera de carácter meramente técnico dirigido a perfeccionar la redacción de la norma estatutaria”.

De ahí que la misma STC 55/1989 señale que, cuando se aprecie una ilegalidad en el texto de los Estatutos sometido a la aprobación autonómica, el órgano autonómico puede sustituirlo, “pero esta sustitución no supone una extralimitación invasora de la autonomía universitaria, dado que ésta se

reconoce constitucionalmente «en los términos que la ley establezca» y la mencionada Junta, al llevar a cabo el control de legalidad, se limita a ajustar el texto aprobado por el Claustro a lo que literalmente establece el art. 3.2 de la L. R. U.» (FJ 5).

Por ello, no cabe objeción competencial al indicado artículo 6.2 de la LOU.

Así pues, el Título I de la LOU se ajusta a dicha jurisprudencia constitucional, por lo que no se formula objeción, al no vulnerar las competencias de la Comunidad Foral de Navarra. Nótese que la clave viene dada por el artículo 6.1 de la LOU –así como el artículo 5.1-, que, recogiendo la expuesta delimitación competencial en la materia, conforma el régimen jurídico de las Universidades a partir de la LOU y de las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas –también la Foral de Navarra-, en el ejercicio de sus respectivas competencias.

II.6ª. Título II: De la estructura de las Universidades

El Título II de la LOU regula en dos Capítulos la estructura de las Universidades públicas (Capítulo I, artículos 7 a 11) y privadas (Capítulo II, artículo 12). Los artículos 7, 8, 9 y 10 no tienen carácter de Ley Orgánica (disposición final cuarta de la LOU).

A) Universidades públicas

La LOU mantiene en sustancia la estructura básica de la Universidad prevista en la LRU (artículos 7 a 11): Facultades, Escuelas Técnicas o Politécnicas Superiores, Escuelas Universitarias o Escuelas Universitarias Politécnicas, Departamentos e Institutos Universitarios, así como aquellos otros centros o estructuras que organicen enseñanzas en modalidad no presencial y la posible creación por las Universidades de otros centros o estructuras no dirigidas a la obtención de títulos universitarios oficiales (artículo 7 LOU).

La mayor novedad pudiera consistir en el posible desplazamiento del centro de gravedad desde los Departamentos a las Facultades, Escuelas

Técnicas o Politécnicas Superiores, Escuelas Universitarias o Escuelas Universitarias Politécnicas, tanto por las funciones, respectivamente, asignadas a unos y otras (artículos 8 y 9 LOU), dejando de ser calificados los Departamentos como órganos básicos (antiguo artículo 8 LRU) y estando regulados después de aquéllas (artículo 9 LOU).

Se mantienen las competencias de la Comunidad Autónoma correspondiente para la creación y supresión -ahora también la modificación- de Facultades, Escuelas Técnicas o Politécnicas Superiores, Escuelas Universitarias o Escuelas Universitarias Politécnicas (artículo 8.2 LOU, antes artículo 9.2 LRU) y para la creación y supresión de Institutos Universitarios (artículo 10.3 LOU, antes 10.2 LRU), así como la de las Universidades para la creación, modificación y supresión de los Departamentos, de acuerdo con las normas básicas que apruebe el Gobierno (artículo 9.2 LOU, antes 8.4 LRU). Además, la LOU atribuye a la Comunidad Autónoma la aprobación de los convenios de adscripción de centros de enseñanza universitaria a Universidades públicas (artículo 11.1 LOU en línea con el artículo 10.3 LRU), cuyo régimen jurídico general se asimila al de las Universidades (artículo 11.2 LOU en relación con el 6.1 de la misma Ley) y su comienzo de actividades precisa la autorización de la Comunidad Autónoma (artículo 11.3 LOU).

Además, el artículo 8.2 de la LOU confiere a las Comunidades Autónomas la competencia para acordar “la implantación y supresión de enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional”.

En este ámbito ha de recogerse también la doctrina sentada por la STC 26/1987, que desestima la impugnación de los números 4 y 5 del artículo 8 de la LRU. De un lado, del núm. 4 sólo se recurrió la facultad atribuida al Gobierno para dictar normas básicas, a propuesta del Consejo de Universidades, relativas a la creación, modificación y supresión de los Departamentos, pero no se atacó la organización de las Universidades en Departamentos (artículo 7 LRU) ni su organización y funciones (artículo 8,

apartados 1, 2 y 3 LRU). Pues bien, dicha sentencia constitucional entiende que dicho apartado no es inconstitucional en el sentido siguiente (FJ 7, a):

“Respetando estas reglas de hermenéutica ha de llegarse a la conclusión de que las «normas básicas» a que se refiere la última parte del núm. 4 del art. 8 no responden a otras finalidades que las de «homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes», a que se refiere el art. 27.8 de la Constitución, o a la coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15); pero en ningún caso ha de entenderse como una injerencia contraria a lo dispuesto en el mismo precepto y que se interfiera en los Estatutos de cada Universidad, cuya elaboración corresponde a las mismas, o en las demás funciones que el art. 3 de la L. R. U. atribuye a las Universidades en garantía de la libertad académica que proclama el art. 2.

Por tanto, las normas básicas a que se refiere el art. 8.4 in fine de la L. R. U. no podrán por exceso de concreción o por amplitud en su contenido, reducir injustificadamente el «régimen de autonomía» organizativa de cada Universidad para configurar sus respectivos Departamentos, pues si éstos son «los órganos básicos encargados de organizar y desarrollar la investigación y las enseñanzas» (art. 8.1 L. R. U., no impugnado) y, al mismo tiempo, la autonomía de cada Universidad comprende «la elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación» [art. 3.2.f) y g) de la L. R. U.] es indudable que su creación, modificación y supresión y, en definitiva, la configuración de su contenido debe quedar reservada a la decisión autónoma de cada Universidad, sin que las «normas básicas» puedan reducir la capacidad de autogobierno de cada Universidad más allá de lo necesario para garantizar la estructura departamental establecida en los apartados anteriores del mismo art. 8. Las normas básicas tendentes a garantizar en este punto la homologación del sistema y la coordinación general de la investigación (arts. 27.8 y 149.1.15 de la C. E.) están ya incluidas en no pequeña medida en los arts. 7 y 8.1 y 2 de la L. R. U., que constituye así el vehículo adecuado para el establecimiento de las bases, como para un contexto no idéntico, pero semejante, ha declarado este Tribunal. Fuera de lo que en tales preceptos legales se contiene, es admisible reconocer al Gobierno de la Nación la posibilidad de establecer otras normas básicas con la misma finalidad, pero tales normas deben contener un elevado margen de flexibilidad, de modo tal que pueda cada Universidad, concedora de sus límites, sus necesidades, sus posibilidades reales y sus preferencias, y ponderando todas estas circunstancias, decidir cómo configurar sus «órganos básicos» de investigación y enseñanza. Decisión que para ser autónoma ha de poder optar entre márgenes reales y no ficticios, amplios y no residuales y, sobre todo, flexibles o

adaptables a las características propias de cada Universidad, pues siendo éstas tan diferentes entre sí, unas normas básicas rígidas en su contenido podrían incluso ser materialmente inaplicables en Universidades que no se ajustaran por su número de Profesores o de áreas de conocimiento al modelo resultante de tales normas”

Y, de otro, la STC 26/1987 rechaza la impugnación del núm. 5 del artículo 8 de la LRU, que establece que «la dirección de cada Departamento corresponderá a uno de sus Catedráticos, y, de no haber candidato de esa categoría, a uno de sus Profesores titulares», por entender que no es contrario al principio de igualdad y tampoco invade la autonomía universitaria. Dice así (FJ 7, b):

“El argumento basado en la autonomía universitaria, que es el principalmente aducido por el Gobierno Vasco, merece más atención. Es cierto que en un régimen ideal de autonomía universitaria la elección de Directores de Departamento debería corresponder con amplia libertad a las Universidades, ya que los Departamentos son el centro de la «articulación y coordinación de las enseñanzas y de las actividades investigadoras de las Universidades» (art. 8.3 L. R. U.) y la libertad para esas actividades es precisamente la justificación última de la autonomía universitaria, por lo que debería corresponder a cada Universidad la designación de los responsables de esas tareas sin injerencia de los poderes públicos estatales o autonómicos. Sin embargo, el hecho de que el profesorado de la Universidad española esté constituido fundamentalmente por funcionarios, sometidos al régimen estatutario a que se remite el art. 149.1.18 de la Constitución, explica la exigencia de que los Directores de Departamento sean Profesores a ser posible de la máxima categoría y ello no vulnera el contenido esencial de la autonomía universitaria, toda vez que la elección puede recaer en cualquier Catedrático o, en su caso, Profesor titular del Departamento. En consecuencia, no puede estimarse la pretendida inconstitucionalidad del apartado 5.º del art. 8 de la L. R. U.”

La STC 106/1990, en relación con la readscripción de centros derivada de la Ley canaria 5/1989, realiza las consideraciones siguientes (FJ 8, 10 y 12):

“Este motivo de posible inconstitucionalidad debe ser igualmente rechazado, pues, de un lado, el art. 2 no crea estructura universitaria alguna con desconocimiento de la competencia que en este orden confiere a las Universidades el art. 3.2, g) de la L. R. U., sino que se limita a redistribuir las ya existentes de acuerdo con el criterio territorial que inspira la Ley de Reorganización Universitaria de

Canarias y, de otro lado, la citada potestad organizativa de las Universidades comprende únicamente las estructuras que la propia L. R. U. no considera básicas, quedando, por lo tanto, fuera de su ámbito, según tenemos declarado en la STC 55/1989, fundamento jurídico 6.º, la creación de estructuras organizativas básicas, que son, precisamente, a las que se refiere exclusivamente dicho art. 2, no para crearlas, sino para readscribirlas”.

“Hecha la anterior aclaración, y entrando en el primero de los motivos aducidos por la Sala cuestionante, procede señalar que la facultad reconocida a las Universidades por el art. 3.2, g) de la L.R.U., en nada se ve afectada o desconocida por el art. 4 de la Ley 5/1989, puesto que, según dejamos ya afirmado, esa potestad organizativa de las Universidades no incluye la creación de centros o estructuras básicas encargadas de la organización de las enseñanzas universitarias encaminadas a la obtención de títulos académicos y su gestión administrativa y son estas estructuras, justamente, a las que necesariamente se refiere el art. 4 de la Ley, una vez que la creación de las mismas, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 9.2 de la L. R. U., viene precedida de la solicitud del Consejo Social de la correspondiente Universidad”.

“La competencia de las Universidades para elaborar sus propios Estatutos y demás normas de funcionamiento interno es, sin duda, una garantía de la autonomía universitaria, y así lo establece y proclama el art. 3.1 y 2, a) de la L. R. U., pero ello no supone, en modo alguno que pueda desorbitarse esa competencia del ámbito de funcionamiento interno que le es propio hasta el extremo de configurarla como una facultad tan absoluta que venga a constituir obstáculo insuperable al ejercicio de las potestades que confieren la Constitución y, en su caso, los Estatutos de Autonomía al Estado y a las Comunidades Autónomas para crear, organizar y modificar las estructuras básicas universitarias en la manera que estimen más adecuada a la buena gestión del servicio público de la enseñanza superior, siempre que con tal ejercicio no se impida a las Universidades su potestad de autonormación interna de dichas estructuras, en cuya previa existencia encuentran su posibilidad de ejercicio y a la cual, por consiguiente, viene éste condicionado.

Es indudable que una reorganización universitaria, tan importante como es la cometida por la Ley canaria 5/1989, produce la necesidad inevitable de que las Universidades Canarias vengan obligadas a readaptar sus Estatutos y normas de funcionamiento interno a la nueva organización creada por la reforma; sin embargo, ello no entraña limitación alguna de la potestad estatutaria de dichas Universidades, siempre que la Ley que las reorganiza no les impida

ejercitarla, decidiendo libremente cada una de ellas sobre dicha readaptación, aunque les imponga un plazo para llevarla a efecto con subrogación gubernativa en caso de incumplimiento, puesto que esta limitación temporal, justificada por exigencias elementales de seguridad jurídica, es una cautela razonable que tiene por objeto evitar que la omisión voluntaria de la Universidad en el ejercicio de su competencia conduzca a una anomalía incompatible con el correcto funcionamiento de la institución universitaria”.

La STC 156/1994, de 23 mayo, en recurso de amparo contra acuerdo autonómico denegatorio de la aprobación de determinados preceptos de los Estatutos de la Universidad de Alicante, declara, de un lado, como contenido esencial de la autonomía universitaria la facultad de cada Universidad de elaborar sus Estatutos, y en concreto la creación de estructuras específicas que actúen de soporte de la investigación y docencia que la LRU no considere básicas; pero de otro, que la creación, modificación y supresión de Departamentos ha de realizarse por cada Universidad de acuerdo con las normas básicas aprobadas por el Gobierno a propuesta del Consejo de Universidades. Entra, por ello, en juego la autonomía universitaria para la creación de centros distintos de los señalados como básicos (STC 55/1989, FJ 6); lo que se reitera por la STC 106/1900 (FJ 8), que también señala que “la autonomía universitaria no incluye el derecho de las Universidades a contar con unos u otros concretos centros, imposibilitando o condicionando así las decisiones que al Estado o a las Comunidades Autónomas corresponde adoptar en orden a la determinación y organización del sistema universitario en su conjunto y en cada caso singularizado, pues dicha autonomía se proyecta internamente, y ello aun con ciertos límites, en la autoorganización de los medios de que dispongan las Universidades para cumplir y desarrollar las funciones que, al servicio de la sociedad, les han sido asignadas” (FJ 7).

Por todo ello, los preceptos de este Capítulo I prevén la estructura básica y mínima de las Universidades públicas, lo que ha de considerarse constitucional por su carácter básico. En suma, los preceptos de la LOU ahora considerados, a la vista de tal doctrina y de las competencias del Estado en esta materia, no vulneran las competencias de Navarra en materia de universidades.

B) Universidades privadas

El Capítulo II de este Título II, integrado por el artículo 12, dispone, en primer lugar, que la estructura de las Universidades privadas se ajustará a lo establecido en el Capítulo anterior por referencia a sus normas de organización y funcionamiento (apartado 1); y en segundo lugar, que el reconocimiento, modificación y supresión de los centros a que se refiere el artículo 8.1, así como la supresión e implantación en las mismas de la implantación y supresión de enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional se efectuará a propuesta de la Universidad en los términos previstos en el capítulo I del mismo Título (apartado 2).

La remisión al Capítulo I, cuya constitucionalidad no ha sido objetada, impide que, desde la misma óptica competencial, se formule tacha a este precepto.

II.7ª. Título III: Del gobierno y representación de las Universidades

El Título III de la LOU se divide en dos Capítulos, el primero referido a las Universidades públicas y el segundo a las privadas.

A) Universidades públicas

Como se ha adelantado, la LOU introduce novedades en cuanto al gobierno y representación de las Universidades públicas. El Capítulo I (artículos 13 a 26) de este Título III fija la organización mínima de las Universidades públicas, que será desarrollada y, en su caso, complementada, por los Estatutos de cada Universidad, que determinarán las normas electorales aplicables para la elección de los representantes de los distintos sectores de la comunidad universitaria en tales órganos (artículo 13, último párrafo), con la salvedad del Consejo Social cuyo desarrollo corresponde a la Ley de la Comunidad Autónoma (artículo 14.2). Debe añadirse además la figura del Defensor Universitario (disposición adicional decimocuarta de la LOU). Tanto este Capítulo I como la citada disposición

adicional carecen del carácter de Ley Orgánica (disposición final cuarta de la LOU).

Ese esquema competencial y ordenador de la organización de las Universidades públicas resultante de la LOU sigue el precedente de la LRU (artículos 13 y 14), si bien altera la concreta composición y elección de tales órganos.

En lo que aquí interesa, son dignos de especial consideración los aspectos siguientes:

a) La determinación de una organización mínima de las Universidades públicas.

El artículo 13 de la LOU establece que los Estatutos de las Universidades públicas establecerán, como mínimo, los siguientes órganos de gobierno y representación:

a) Colegiados: Consejo Social, Consejo de Gobierno, Claustro Universitario, Junta Consultiva, Juntas de Facultad, de Escuela Técnica o Politécnica Superior y de Escuela Universitaria o Escuela Universitaria Politécnica, y Consejos de Departamento.

b) Unipersonales: Rector, Vicerrectores, Secretario general, Gerente, Decanos de Facultades, Directores de Escuelas Técnicas o Politécnicas Superiores, de Escuelas Universitarias o Escuelas Universitarias Politécnicas, de Departamentos y de Institutos Universitarios de Investigación.

En los preceptos siguientes (artículos 14 a 26) se fija la configuración mínima y común de tales órganos.

Estos preceptos de la LOU establecen la organización básica de las Universidades públicas, que responde a un sistema universitario nacional. No merece objeción general o global tal determinación por la LOU, ya que, como señalara la STC 5/1981 (FJ 24) respecto de los centros docentes no universitarios (y se reitera por la STC 137/1986, FJ 3), ello se cobija dentro

de las normas básicas cuyo dictado atribuye al Estado el artículo 149.1.30ª de la CE, en cuanto figuras centrales del sistema universitario al que dotan de organización básica común.

b) El Consejo Social (artículo 14 LOU).

El Consejo Social sigue caracterizado como el órgano de participación de la sociedad en la Universidad (artículo 14.1), pero se incorporan algunas modificaciones respecto del modelo anterior. Básicamente, las siguientes:

- Se amplían las funciones que corresponden al Consejo Social (artículo 14.2 LOU, antes artículo 14.2 LRU).

- La composición básica del Consejo Social difiere de la anterior. Según el artículo 14.3 de la LRU, el Consejo Social estaba compuesto, en sus dos quintas partes, por una representación de la Junta de Gobierno, elegida por ésta de entre sus miembros, y de la que formaban parte, necesariamente, el Rector, el Secretario General y el Gerente, y en las tres quintas partes restantes, por una representación de los intereses sociales, de acuerdo con lo que establezca una ley de la Comunidad Autónoma correspondiente, que fijará asimismo, el número total de miembros de dicho Consejo y, en todo caso, preverá la participación de representantes de sindicatos y asociaciones empresariales, sin que ninguno de los representantes a que alude este párrafo podrá ser miembro de la comunidad universitaria. Además, el Presidente del Consejo Social era elegido por la correspondiente Comunidad Autónoma (artículo 14.4)

En cambio, el artículo 14.3 de la LOU dice así:

“La Ley de la Comunidad Autónoma regulará la composición y funciones del Consejo Social y la designación de sus miembros de entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social, que no podrán ser miembros de la propia comunidad universitaria. Serán, no obstante, miembros del Consejo Social, el Rector, el Secretario general y el Gerente, así como un profesor, un estudiante y un representante del personal de administración y servicios, elegidos por el Consejo de Gobierno de entre sus miembros. El Presidente del Consejo Social será nombrado por la Comunidad Autónoma”.

Así pues, la LOU reconoce la competencia de la Comunidad Autónoma para determinar la composición del Consejo Social, dentro de los parámetros básicos que la misma señala, que ofrecen un más amplio margen a la ley autonómica, ya que, de un lado, desaparecen los porcentajes fijados para la extracción de sus miembros en la LRU; y, de otro, frente al porcentaje de dos quintas partes antes reservado a la Junta de Gobierno, ahora el mínimo es de seis personas, que continúa incluyendo al Rector, Secretario General y Gerente, más un profesor, un estudiante y un representante del personal de administración y servicios, elegidos, de entre sus miembros, por el Consejo de Gobierno.

- La Ley autonómica regulará la composición y funciones del Consejo Social y la designación de sus miembros (artículo 14.3 LOU), mientras que en la LRU la ley autonómica versaba sobre la composición y designación de sus miembros (artículo 14.3.b).

- Finalmente, la disposición por el Consejo Social de una organización de apoyo y recursos suficientes (artículo 14.4).

De la ordenación precedente, uno de los extremos cuestionados fue la regulación del Consejo Social. La STC 26/1987 estima en parte dicha impugnación desde la perspectiva de la autonomía universitaria, por entender que “si, pese a esa representación minoritaria, se atribuyen al Consejo Social funciones estrictamente académicas, entonces sí resultaría vulnerado el artículo 27.10 de la Constitución”. En cambio, respecto del parámetro de las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente, afirma que (FJ 9, b):

“Contemplado el problema del art. 14.3 desde el ángulo en que lo han debatido las partes y que hemos recogido al iniciar este fundamento, habrá o no invasión estatal de competencias respecto a las que el art. 16 del Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma, según la interpretación que haya de darse al art. 149.1.30 de la Constitución, a cuyo tema nos hemos referido en el apartado b) del fundamento jurídico 4.º y en el 5.º de esta Sentencia. Lo declarado allí nos permite afirmar que las directrices que marca el art. 14.3 de la L. R. U. en orden a la composición del Consejo Social no invaden las competencias del art. 16 del EAPV. La proporción que señala el precepto entre miembros

de la comunidad universitaria y representantes de los intereses sociales y la remisión que hace el precepto a la Junta de Gobierno en el primer caso y a lo que establezca una ley de la Comunidad Autónoma correspondiente en el segundo, deja a salvo claramente las competencias de las Universidades y de la Comunidad Autónoma.

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

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

Las novedades que para la vertiente competencial de las Comunidades Autónomas incorpora la LOU en la esfera organizativa de las Universidades públicas, en cuanto amplían el margen de la ley autonómica para la regulación del Consejo Social, no permiten formular tacha a dicha regulación desde la óptica de las competencias de Navarra en materia de educación.

c) Otros órganos: fijación de cuotas de representación y reserva de porcentajes mínimos a determinados colectivos.

En relación con algunos órganos necesarios de las Universidades públicas la LOU determina las cuotas de integración de los colectivos de la comunidad universitaria o bien una representación mínima de los profesores doctores de cuerpos docentes universitarios.

En cuanto al primer aspecto, el artículo 15.2 de la LOU fija los distintos porcentajes o cuotas representativas que han de integrar, entre otros, la composición del Consejo de Gobierno. Ello suscita el interrogante de si la enumeración por la LOU de tales porcentajes, sin abanico alguno, excede o no de su configuración como norma básica de la competencia estatal.

No desconoce este Consejo que, en algunos ámbitos, la doctrina constitucional ha señalado que la legislación básica puede establecer la participación en la composición de órganos de grupos representativos de intereses sociales y otros colectivos, siempre que dicha enumeración no sea exhaustiva, bien a través de mínimos o de mínimos o máximos o de otras fórmulas que estime apropiadas, para permitir un margen también significativo para las diversas opciones autonómicas. Así en materia de Cajas de Ahorro, la STC 60/1993, de 18 de febrero, ha señalado que (FJ 3):

“Debe precisarse, en primer lugar, el alcance que ha de darse al carácter básico del art. 2.3 LORCA, de acuerdo a la doctrina sentada por este Tribunal en las SSTC 48/1988 y 49/1988 y, más recientemente, en la STC 239/1992. De acuerdo a esas Sentencias, han de considerarse normas básicas las previsiones de la LORCA relativas a la composición de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro y, en concreto, de la Asamblea General (art. 2.3), pero sólo en la medida en que tienden a garantizar su carácter representativo, disponiendo la participación en las Cajas de determinados sectores

sociales afectados por su actividad. Desde el punto de vista competencial, corresponde al Estado regular los aspectos básicos de la participación, y a las Comunidades Autónomas establecer una legislación complementaria adaptada a sus peculiaridades. El precepto estatal es, pues, básico, en cuanto determina los grupos, categorías o sectores que han de estar necesariamente representados en la Asamblea General de las Cajas, pero sin que la enumeración contenida en la LORCA pueda considerarse, a efectos de la competencia del legislador autonómico, como exhaustiva, ni tampoco de carácter rígido o taxativo los porcentajes de participación establecidos en el art. 2 LORCA. Por consiguiente, la legislación autonómica en materia de Cajas de Ahorro puede disponer la participación en dicha Asamblea General de otros grupos, siempre que representen «intereses sociales y colectivos del ámbito de actuación de las Cajas de Ahorro», tal como exige el art. 2.1 de la LORCA, entre los que cabe incluir otras Corporaciones locales ya que es manifiesto su carácter representativo (STC 48/ 1988, fundamento jurídico 17). En definitiva, «el art. 2.3 LORCA es básico en cuanto establece los diversos grupos sociales que deben estar representados en la Asamblea General, siempre que su enumeración no se considere exhaustiva, y no es básico en cuanto fija porcentajes rígidos de representación para cada uno de esos grupos» (STC 49/1988, fundamento jurídico 18).

Esta doctrina es plenamente aplicable también al caso de Cantabria, pese a que su art. 28.2 no mencione el término «exclusiva», dada la remisión que el propio artículo hace a las bases y a la ordenación de la actuación económica y a la política monetaria del Estado. En consecuencia, el legislador autonómico de Cantabria puede integrar en la Asamblea General de las Cajas de Ahorro a representantes de otros intereses sociales, y también puede alterar, incluso de manera significativa, el porcentaje de representación previsto en la Ley estatal para alguno de los grupos (STC 239/1992), si bien «esa determinación debe obedecer a la finalidad democratizadora que persigue la Ley».

No obstante, es menester recordar también que la STC 26/1987 rechazó la impugnación de inconstitucionalidad del artículo 14.3 de la LRU, relativo a la composición del Consejo Social, en particular respecto de los porcentajes o cuotas fijas que dicho precepto establecía, ya que el ángulo de la autonomía universitaria sería el realmente afectado por aquella proporción y la finalidad de que los Consejos Sociales tengan un mínimo de homogeneidad está amparada por las competencias reconocidas al Estado en el artículo 149.1.15ª y 30ª CE.

La proyección de esta última doctrina al análisis competencial del artículo 15.2 de la LOU, impide entender que vulnere las competencias de Navarra, ya que dicho precepto tiende a conseguir un mínimo de homogeneidad del Consejo de Gobierno de las Universidades públicas, lo que está amparado por el artículo 149.1.30ª CE.

El segundo aspecto se refiere a la determinación por la LOU de porcentajes mínimos de participación o representatividad en algunos órganos colegiados o en la elección de órganos unipersonales a favor de los funcionarios doctores de los cuerpos docentes universitarios. Así el artículo 16.3 determina que, al menos, el cincuenta y uno por ciento de miembros del Claustro serán funcionarios doctores de los cuerpos docentes universitarios; el artículo 18 establece igual porcentaje mínimo para la composición de la Junta de Facultad o Escuela; y el artículo 20.3 reserva, en la ponderación de voto para la elección del Rector, esa misma cuota (“el voto conjunto de los profesores doctores pertenecientes a los cuerpos docentes universitarios tendrá el valor de, al menos, el cincuenta y uno por ciento del total del voto a candidaturas válidamente emitido por la comunidad universitaria”).

En materia de educación, la STC 137/1986 respecto de los centros docentes no universitarios, declara que (FJ 3):

“Nada parece impedir la consideración, sin embargo, de que, salvado y respetado aquel contenido básico, las Comunidades Autónomas, sin introducir así divergencias «radicales» en la organización de los centros sobre los que ostentan competencias, disciplinen -integrando de este modo la normación estatal- los cauces de participación que hagan posible adecuar las exigencias establecidas en el art. 27.7 de la Constitución y en la misma Ley Orgánica a sus peculiaridades específicas.

Y más adelante añade que (FJ 4):

“En orden al desarrollo de los derechos de intervención de la Comunidad escolar en el control y en la gestión de los centros (art. 27.7), es básica la regulación que exprese las dos determinaciones esenciales que, omitidas en este precepto constitucional, han de dar vida a aquellos títulos de intervención: El carácter de la participación que se reconozca a profesores, padres y, en su caso, alumnos y, de

otra parte, la determinación genérica y general, para todo el territorio del sistema de órganos en que esa participación haya de expresarse.

(...)

En la definición de un esquema básico de órganos de participación hay que considerar como «básica», la normación que perfile, en sus líneas fundamentales, el «sistema de gobierno» escolar, esto es, la previsión de órganos unipersonales y colegiados, el modo de integración de estos últimos (su composición o no trimembre y los mínimos de participación respecto de los diferentes componentes de la comunidad escolar) y sus atribuciones esenciales. Más allá de esto, la alteración concreta en el modo de composición de un órgano determinado o de designación de sus integrantes, e incluso, la previsión de órganos de participación adicionales, pueden considerarse hipótesis constitucionalmente correctas siempre que, en unos casos y en otros, no se dé lugar a una conformación radicalmente distinta del modelo participativo establecido en la legislación estatal”.

Y finalmente, en su FJ 5 se dice que:

Ello no obstante ha de advertirse que en la composición del Consejo Escolar, la LODE establece unas cuotas mínimas en orden a la participación de Profesores y de padres de alumnos y alumnos - (confrontar art. 41.1 d) y e)-, pues el número de Profesores no puede ser inferior al tercio de los componentes y el de padres de alumnos y alumnos tampoco puede ser inferior a un tercio. Si el desarrollo del art. 27.7 de la Constitución tiene por objeto, como antes se ha dicho, articular la intervención de Profesores, padres y, en su caso, alumnos en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, ha de considerarse que los mínimos de participación en los órganos a través de los cuales el control y la gestión se realicen, constituyen una base del desarrollo del mencionado precepto constitucional.

(...)

Sin embargo, habrá de observarse lo que se dijo en relación con el art. 16.1 respecto de la consideración como bases de los mínimos de participación de Profesores, padres de alumnos y alumnos, en su caso, pues si el Consejo de Dirección es órgano subordinado a la Asamblea General, no deben modificarse en el Consejo de Dirección tales mínimos, considerados como básicos, lo que obliga, al igual que en el caso del anteriormente citado precepto, a llevar a cabo una interpretación del mismo, a la hora de aplicarlo, que respete las señaladas bases”.

De acuerdo con tal doctrina constitucional, los porcentajes mínimos de representatividad fijados en aquellos preceptos para el colectivo de

funcionarios doctores de cuerpos docentes universitarios, pueden considerarse normas básicas en cuanto responden a un esquema organizativo común de todas las Universidades, siendo razonable la primacía otorgada a dicho colectivo en razón de la opción que se realiza por un sistema estatutario del profesorado de las Universidades públicas, que ha de ser además mayoritario (artículo 48 LOU).

En consecuencia, no se formula tacha a la organización mínima y común de carácter básico que establece la LOU en este Capítulo I, toda vez que, conforme a la doctrina constitucional expuesta, se mueve dentro de las competencias atribuidas al Estado y no vulnera las competencias de Navarra en materia de universidades.

B) Universidades privadas

El Capítulo II (artículo 27) se refiere a los órganos de gobierno y representación de las Universidades privadas, remitiendo a sus normas de organización y funcionamiento (artículo 27.1), con las exigencias de la identidad de denominación de sus órganos unipersonales a la establecida para los de las Universidades públicas y de que sus titulares estén en posesión del título de doctor cuanto así se exija para los mismos órganos de aquéllas (artículo 27.2). Nada hay que objetar a este precepto que, de acuerdo con la disposición final cuarta de la LOU, tiene el carácter de Ley Orgánica.

II.8ª. Título IV: Del Consejo de Coordinación Universitaria

El Título IV (artículos 28 a 30) de la LOU crea un nuevo órgano consultivo y de coordinación del sistema universitario, el Consejo de Coordinación Universitaria (artículo 28). No obstante su novedad semántica, es apreciable su parangón, tanto en su composición como en sus funciones, con el anterior Consejo de Universidades (artículos 23 y 24 de la LRU), de suerte que hasta tanto aquél se constituya sus funciones serán desempeñadas por éste (disposición transitoria primera). Tanto este Título IV como la disposición transitoria primera carecen del carácter de Ley Orgánica (disposición final cuarta de la LOU).

La STC 26/1987, al examinar la impugnación de preceptos de la LRU en materia de profesorado, señala lo siguiente (FJ 12, apartado 7):

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

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

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

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

incompatible ni con la autonomía universitaria ni, menos aún, con las competencias de ejecución de la Comunidad Autónoma”.

Nada hay que objetar a dichos preceptos, que se incardinan dentro de las competencias del Estado y no vulneran las competencias de Navarra. En efecto, el Consejo de Coordinación Universitaria tiene funciones consultivas y de coordinación al servicio del sistema universitario nacional, entroncadas con la competencia estatal de regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de normas básicas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia (artículo 149.1.30 CE). Además, en su seno se integra el responsable de la enseñanza universitaria del Gobierno de Navarra (artículo 29.a) LOU). Finalmente, ha de recordarse la salvedad de la competencia autonómica en cuanto a la coordinación de las Universidades de su competencia del artículo 2.5 LOU.

II.9ª. Título V: De la evaluación y acreditación

El Título V regula la evaluación y acreditación en aras de la garantía de la calidad de las Universidades españolas (artículo 31), creando la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, cuya constitución se autorizará por acuerdo del Consejo de Ministros (artículo 32). Este Título carece del carácter de Ley Orgánica (disposición adicional cuarta de la LOU).

Nada hay que objetar a esta regulación desde la perspectiva de las competencias de Navarra, que quedan a salvo conforme al apartado 3 del artículo 31, del tenor siguiente:

“Las funciones de evaluación, y las conducentes a la certificación y acreditación a que se refiere el apartado anterior, corresponden a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación y a los órganos de evaluación que la Ley de las Comunidades Autónomas determine, en el ámbito de sus respectivas competencias, sin perjuicio de las que desarrollen otras agencias de evaluación del Estado o de las Comunidades Autónomas”.

II.10ª. Título VI: De las enseñanzas y títulos

El Título VI, sobre las enseñanzas y títulos, regula la función docente (artículo 33), el establecimiento de títulos universitarios y de las directrices generales de sus planes de estudio (artículo 34), la homologación de planes de estudio y de títulos (artículo 35), la convalidación o adaptación de estudios, equivalencia de títulos y homologación de títulos extranjeros (artículo 36), la estructura de las enseñanzas (artículo 37) y el doctorado (artículo 38); a lo que debe añadirse el acceso a los distintos ciclos de los estudios universitarios (disposición adicional decimoquinta). Únicamente el artículo 36 está exceptuado del carácter de Ley Orgánica (disposición final cuarta LOU).

Salvo el artículo 33, los restantes preceptos de este Título VI de la LOU se corresponden con los artículos 28 a 32 de la LRU. Desde la óptica competencial, la LOU introduce una novedad a resaltar. En la ordenación anterior, los planes de estudios eran aprobados por la Universidad y sometidos a la homologación del Consejo de Universidades (artículo 29 LRU). Ahora, con carácter previo a su remisión al Consejo de Coordinación Universitaria, las Universidades deberán poner sus planes de estudio en conocimiento de la Comunidad Autónoma correspondiente, a efectos de la obtención del informe favorable relativo a la valoración económica del plan de estudios y su adecuación a los requisitos del artículo 4.3 (artículo 35.2 LOU). Por otra parte, de la evaluación de los planes de estudio que realice la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación se dará cuenta a la Comunidad Autónoma (artículo 35.5 LOU).

En relación con la ordenación precedente se impugnó la competencia del Consejo de Universidades para la homologación de los planes de estudio, que fue desestimada por la STC 26/1987, con el razonamiento siguiente (FJ 10, b):

“Del Título IV, por entender que invade competencias propias de la Comunidad Autónoma, el Gobierno Vasco impugna el art. 29.2, que establece la homologación por el Consejo de Universidades de los planes de estudio a que alude el art. 28.1 de la Ley. No discute la competencia del Estado para regular las condiciones de homologación de títulos (art. 149.1.30 de la Constitución), pero estima que el

contenido del art. 29.2 es un acto de ejecución, de estricta legalidad, y, como tal, de competencia de la Comunidad.

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

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

Por otra parte, la STC 187/1991, de 3 de octubre (cuya doctrina es reiterada por la STC 155/1997, de 29 de septiembre), declara que (FJ 3 y 4):

“A este respecto hay que señalar que la autonomía de las Universidades comprende la elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y así lo ha reconocido la L.R.U. en su art. 3.2 f). Ello supone que una vez delimitado legalmente el ámbito de su autonomía la Universidad posee, en principio, plena capacidad de decisión en lo que a planes de estudio se refiere, lo cual no significa, como ha declarado reiteradamente este Tribunal (v. gr. SSTC 26/1987 y 55/1989), que no existan limitaciones derivadas del ejercicio de otros derechos fundamentales o de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras, limitaciones que, por lo demás, son consustanciales al concepto mismo de autonomía.

En efecto, el art. 27.10 de la C.E. que reconoce el derecho a la autonomía universitaria y el art. 3.2 f) de la L.R.U. que define como uno de los elementos integrantes de su contenido esencial la potestad de

las universidades de elaborar y aprobar los planes de estudio y de investigación, no pueden ser interpretados aisladamente sino siempre en relación con los demás preceptos de la Constitución y de la propia L.R.U. que ha regulado el derecho reconocido en el art. 27.10 de aquélla. En el núm. 5 de ese mismo artículo se dice que los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza y que los mismos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes. Y es que la Universidad constituye, como se dice en el art. 1.1 de la L.R.U., un servicio público cuya prestación afecta a los intereses generales de la entera sociedad española y no sólo a los intereses de la comunidad universitaria.

Las características propias del servicio público que desempeña y la existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras, es el fundamento de que la Constitución haya excluido de la esfera de la autonomía universitaria, reservándola a la competencia exclusiva del Estado, la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (art. 149.1.30). Es decir, la existencia de un sistema universitario nacional, impuesto por el art. 27.8 de la C.E., permite, entre otras cosas, que el Estado pueda fijar en los planes de estudio un contenido que sea el común denominador mínimo exigible para obtener los títulos académicos y profesionales oficiales y con validez en todo el territorio nacional. Por eso, la propia L.R.U. en su art. 28 ha dispuesto que «el Gobierno, a propuesta del Consejo de Universidades, establecerá los títulos que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como las directrices generales de los planes de estudio que deban cursarse para su obtención y homologación». Y añade en el art. 29 que, «con sujeción a lo dispuesto en el artículo anterior», las Universidades elaborarán y aprobarán sus planes de estudio en los que señalarán las materias que para la obtención de cada título deben ser cursadas obligatoria y optativamente.

Así, pues, la autonomía universitaria comprende las competencias de elaboración y aprobación de los planes de estudio pero con una serie de límites entre los que figura la determinación por el Estado del bagaje indispensable de conocimientos que deben alcanzarse para obtener cada uno de los títulos oficiales y con validez en todo el territorio nacional. Debe rechazarse, por tanto, el argumento de 12 recurrente consistente en que la autonomía universitaria impide que exista la obligación de incluir en los planes de estudio de una Universidad asignatura alguna y concluir, por el contrario, que la autonomía universitaria no es una libertad absoluta y que el Estado tiene competencia exclusiva para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y, por ende, para imponer en los planes de estudios las materias cuyo

conocimiento considere necesario para la obtención de un título concreto, sin perjuicio de que a cada Universidad corresponda la regulación y organización de la enseñanza de esas materias.

Ha de concluirse, por tanto, que no vulneran la autonomía de la Universidad recurrente las Sentencias que han declarado su obligación de incluir en los planes de estudio de la Escuela Universitaria de Profesores de EGB Santa María, la asignatura «Doctrina y Moral Católicas y su Pedagogía», porque dicha obligación deriva de un Tratado Internacional celebrado por el Estado en el ejercicio legítimo de las competencias que la Constitución le atribuye en el art. 149.1.30 y respeta el contenido esencial de aquel derecho fundamental tal y como queda definido en el art. 27.10 en relación con los apartados 5 y 8 de la C.E. y en el art. 3.2 f) en relación con los arts. 28 y 29 de la L.R.U.

4. No obstante lo expuesto en los fundamentos anteriores, el hecho de que el Estado tenga competencia para imponer las materias que considere necesarias para la obtención de cada título concreto no significa que pueda imponer cualquier asignatura, puesto que la autonomía reconocida en el art. 27.10 obliga a interpretar restrictivamente el alcance del ejercicio de dicha competencia estatal en el sentido de que podrá establecer sólo el contenido mínimo indispensable para la obtención de los títulos”.

La STC 103/2001, de 23 de abril, en la misma línea, declara que (FJ 5 y 6):

“Según se ve, la LORU ha optado, dentro del ámbito de configuración que concede el art. 27.10 CE, por distinguir entre la autonomía universitaria en la elaboración y aprobación de planes de títulos oficiales válidos en toda España (donde la autonomía se enmarca en las «directrices generales» dictadas por el Gobierno y se establece un trámite de homologación) y de títulos o diplomas de cada Universidad, donde la Ley no impone el sometimiento a directrices ni a controles.

5. Debemos precisar, en segundo lugar, que no todos los posibles contenidos de un plan de estudio están protegidos por igual por el derecho a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE) configurada por la LORU. Ya hemos dicho en anteriores Sentencias que la finalidad esencial del derecho a la autonomía universitaria se halla en la tutela de las libertades académicas: de enseñanza, de investigación y de estudio (SSTC 26/1987, de 27 de febrero, F. 4; 55/1989, de 23 de febrero, F. 2; 106/1990, de 6 de junio, F. 6; 187/1991, de 3 de octubre, F. 3). En coherencia con lo anterior debemos afirmar también que las facultades de elaboración y aprobación de planes de estudio [que los arts. 3.2 f) y 29.1 LORU atribuyen a las Universidades] integran el derecho a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE) básicamente en la medida en que sirven a las libertades académicas. De ahí resulta que

no todos los contenidos posibles de los planes de estudio están relacionados por igual con el derecho a la autonomía universitaria.

Podemos identificar distintos grados de intensidad del derecho a la autonomía universitaria, en relación con los diferentes contenidos de los planes de estudio: El derecho fundamental de autonomía universitaria se manifiesta con especial intensidad cuando se trata de fijar lo que debe ser enseñado, estudiado e investigado; esto es, los contenidos de las materias o asignaturas que son objeto de la labor docente, discente e investigadora. Pero incluso aquí el derecho a la autonomía universitaria no es absoluto sino que encuentra su límite en la fijación, por el Estado, del bagaje indispensable de conocimientos que deben alcanzarse para obtener cada uno de los títulos oficiales y con validez en todo el territorio nacional (SSTC 187/1991, de 3 de octubre, F. 3; 155/1997, de 29 de septiembre, F. 2).

Menor aún es la intensidad del derecho fundamental a la autonomía universitaria en relación con la ordenación formal de los planes de estudio conducentes a títulos nacionales: tipología de materias; máximos y mínimos de determinadas clases de materias; ciclos de enseñanza; combinación de enseñanzas teóricas y prácticas.

Al margen de lo expuesto queda la regulación y organización de la docencia en cada Universidad; se trata aquí de una tarea de aplicación de los planes de estudio no incardinable en los arts. 3.2 f) y 29.1 LORU sino en otras expresiones de la autonomía universitaria a que hace referencia el art. 3.2 e), g) y h) LORU.

6. A la vista de las precisiones que anteceden podemos iniciar el enjuiciamiento de los preceptos reglamentarios impugnados. Las nuevas «directrices generales comunes» de los arts. 3.4.1; 7.2 a).2; 7.2 d) y 9.2.7 del Reglamento de 1987 regulan la estructura de títulos universitarios oficiales y válidos en toda España, no de los títulos académicos propios de cada Universidad. Nos encontramos, por tanto, ante regulaciones de los planes de estudio donde la autonomía universitaria presenta un alcance limitado. En relación con estos títulos el art. 28.1 LORU atribuye al Gobierno –no a cada Universidad– la facultad de dictar las «directrices generales» de los planes de estudio.

A la vista de la reseñada doctrina constitucional, tampoco se formula tacha a tales preceptos, que incorporan, además, la intervención de la Comunidad Foral en la elaboración de los planes de estudio.

II.11^a. Título VII: De la investigación en la Universidad

A diferencia de la LRU, en la que pueden espigarse referencias a la investigación, la LOU dedica un Título específico, el VII, a la investigación en

la Universidad. En particular, la investigación se configura como función de la Universidad (artículo 39) y como derecho y deber del profesorado universitario (artículo 40), previéndose el fomento de la investigación, del desarrollo científico y de la innovación tecnológica en la Universidad (artículo 41). Estos preceptos tienen el carácter de Ley Orgánica, a excepción del artículo 41 (disposición final cuarta de la LOU).

Para verificar la constitucionalidad de tales preceptos, es preciso también aquí recordar la doctrina constitucional. De un lado, ya la STC 27/1987 (FJ 4) sitúa la investigación en la raíz de la autonomía universitaria, al declarar que:

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

En lo que se refiere a las competencias del Estado, la STC 90/1992, de 11 de junio, en los recursos de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley 13/1986, de 14 abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, define el marco general de distribución de competencias en dicha materia, del modo siguiente (FJ):

A) Por lo que se refiere al art. 149.1.15.^a de la CE, es preciso destacar que la competencia estatal en la materia de investigación científica y técnica no queda ceñida o limitada a la coordinación general de la

actividad resultante del ejercicio de las competencias autonómicas en la referida materia, sino que alcanza, asimismo, al fomento de la investigación científica y técnica. No obstante, la determinación del contenido y extensión de dicha competencia constituye la clave que permitirá dar respuesta adecuada a buena parte de las impugnaciones efectuadas, razón por la cual es preciso puntualizar sobre dicha competencia lo siguiente:

a) Existe un pleno paralelismo entre el art. 149.1.15.^a de la CE y el art. 148.1.17.^a de la CE que reconoce a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir estatutariamente competencias -como así ha sucedido en líneas generales, aunque con cierta heterogeneidad en las fórmulas utilizadas- en la materia «fomento (...) de la investigación» lo que evidencia que, constitucionalmente, la misma materia queda o puede quedar, en principio, a la plena disponibilidad de una pluralidad de Centros decisores, es decir, a la disponibilidad del Estado y a la de todas las Comunidades Autónomas.

b) No resulta en absoluto convincente la tesis de que el fomento de la investigación científica y técnica, dado su contenido, circunscriba la competencia estatal -y, en su caso la autonómica- al mero apoyo estímulo o incentivo de las actividades investigadoras privadas a través de la previsión y otorgamiento de ayudas económicas o de recompensas honoríficas y similares, excluyendo, como contrapuesta, aquellas otras acciones directas de intervención consistentes en la creación y dotación de Centros y organismos públicos en los que se realicen actividades investigadoras, sino que la señalada expresión engloba a todas aquellas medidas encauzadas a la promoción y avance de la investigación, entre las que, sin duda, deben también incluirse las de carácter organizativo y servicial que permitan al titular de la competencia crear y mantener unidades y Centros dedicados al desarrollo y divulgación de las tareas investigadoras.

c) Al atribuirse constitucionalmente al Estado la competencia para el fomento de la actividad investigadora y científica, tampoco cabe duda de que el titular de la competencia asume potestades, tanto de orden normativo como ejecutivo, para el pleno desarrollo de la actividad de fomento y promoción, sin que ésta quede circunscrita, como ya se precisó en la STC 64/1989, fundamento jurídico 3.º, al ejercicio de potestades ejecutivas.

d) Finalmente, la competencia relativa al fomento de la investigación científica y técnica es proyectable sobre cualquier sector material, sin que, por tanto, considerando la investigación como contenido inherente a la competencia exclusiva sobre determinada materia, pueda pretenderse la exclusión del ejercicio de la competencia para el fomento de la investigación en los ámbitos materiales cuya titularidad no corresponda a quien ejercita dicha competencia.

Sin perjuicio de que el fomento de la investigación científica y técnica ha sido adoptado por la CE como título competencial que, en todo caso, por su propia especificidad debería ser considerado preferente, ya ha señalado el TC en otra ocasión (STC 53/1988), que el título «fomento de la investigación científica y técnica» es, como determinado en razón de un fin, susceptible de ser utilizado respecto de cualquier género de materias con independencia de cuál sea el titular de la competencia para la ordenación de éstas, pues, de otro modo, por la simple sustracción de las materias sobre las que las Comunidades Autónomas han adquirido competencia, el título competencial que la CE reserva al Estado como competencia exclusiva quedaría vaciado de todo contenido propio.

B) Concretado ya el contenido y alcance de la competencia del Estado para el fomento de la investigación científica y técnica, queda por dilucidar seguidamente si la competencia -exclusiva, según la calificación estatutaria- que Cataluña ostenta sobre la «investigación» viene o no a equipararse a aquella competencia estatal.

Pues bien, el hecho de que el art. 9.7 del EAC no utilice la expresión «fomento» sino exclusivamente el término «investigación», en nada puede modificar la conclusión de que la competencia autonómica queda situada en pleno paralelismo sustancial con la atribuida al Estado, de manera que la actividad que éste despliega no puede impedir ni interferir -dejando ahora al margen, claro es, los efectos anudados a la competencia estatal de coordinación general- la que decida desarrollar la CA, al haber optado la CE en este ámbito (como la simple comparación entre los arts. 149.1.15.^a y 148.1.17.^a pone de manifiesto y como también sucede en otros ámbitos, significativamente, en el de la cultura (STC 49/1984), por posibilitar un régimen competencial en términos de concurrencia, que en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña se ha hecho plenamente efectivo. Es justamente esta concurrencia de competencias en torno de la investigación científica y técnica, que tanto el Estado como la Comunidad Autónoma pueden ejercitar, lo que justifica y explica la competencia de coordinación que, con carácter genérico, atribuye al Estado el art. 149.1.15.^a CE como luego veremos.

En suma, el art. 9.7 del EAC, no por utilizar la expresión «investigación» amplía y dota de mayor alcance a la competencia, una vez que como ya se ha visto, el «fomento» en este contexto no puede identificarse ni con una potestad determinada, ni con una específica modalidad de acción administrativa excluyente de cualesquiera otras posibles e idóneas para la consecución del mismo fin de promoción y desarrollo de la actividad investigadora científica y técnica.

C) Según se ha indicado, por último, el art. 149.1.15.^a de la CE atribuye, asimismo, al Estado la competencia para la coordinación general de la investigación científica y técnica, atribución que,

diferenciada de la relativa al fomento, exige también algunas precisiones para facilitar así el examen particularizado de las impugnaciones.

Sobre este extremo, bastará recordar que desde la STC 32/1983, este TC ha venido elaborando una ya amplia doctrina sobre el significado y operatividad de la competencia estatal de coordinación. Doctrina que, entre las más recientes, la STC 45/1991, ha resumido de manera sistemática en sus rasgos más característicos, debiéndose destacar, en este momento, que, según la misma, la competencia estatal de coordinación no puede llegar a tal grado de concreción y desarrollo que deje vacías de contenido a las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas, y que para hacer efectiva esa coordinación deben adoptarse las medidas necesarias y suficientes para lograr la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, entre las cuales no es posible, por lo demás, descartar la existencia de medidas de coordinación preventiva.

A partir de aquí, sin embargo, es claro que la determinación de los medios, cauces y fórmulas para alcanzar este objetivo integrador de la pluralidad de acciones resultantes del ejercicio de un conjunto de competencias en régimen de concurrencia, presenta un muy amplio margen de apreciación y decisión que, en principio, sólo al titular de la competencia de coordinación corresponde concretar”.

A la vista de esa doctrina nada hay que objetar a las previsiones generales que sobre la investigación como función de la Universidad y derecho y deber del profesorado se realizan en los artículos 39 y 40, en cuanto fijan unas reglas básicas en la materia. Además, el fomento de la movilidad del personal docente e investigador por las Universidades, será en el marco de la legislación estatal y autonómica aplicable y de acuerdo con las previsiones estatutarias consignadas al efecto (artículo 40.4). Tampoco cabe tachar el artículo 41, relativo al fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico en la Universidad, que corresponderá a la Administración General del Estado y a las Comunidades Autónomas de acuerdo con la legislación aplicable (artículo 41.2 LOU).

II.12ª. Título VIII: De los estudiantes

El Título VIII, sobre los estudiantes, se refiere al acceso a la Universidad (artículo 42), a las ofertas de plazas en las Universidades públicas (artículo 43), a los límites máximos de admisión de alumnos (artículo 44), a las becas y ayudas al estudio (artículo 45) y a los derechos y

deberes de los estudiantes (artículo 46). A ellos deben añadirse las disposiciones adicionales vigésimo cuarta (De la integración de los estudiantes con discapacidad en las Universidades) y vigésimo quinta (del acceso a la Universidad de los mayores de veinticinco años y de los titulados de Formación Profesional). Todos estos preceptos tienen el carácter de Ley Orgánica, con excepción del apartado 4 del artículo 46 (disposición final cuarta de la LOU).

Tal regulación, aunque más amplia y con diferencias, se corresponde con los artículos 25, 26 y 27 de la LRU, donde la única mención a las Comunidades Autónomas estaba en la previsión de que éstas –así como el Estado y las propias Universidades- instrumentaran una política general de becas, ayudas y créditos a los estudiantes y establecieran, asimismo, modalidades de exención parcial o total del pago de las tasas académicas (artículo 26.3 LRU).

Según la LOU, cada Universidad establecerá, de acuerdo con la normativa básica que establezca el Gobierno, los procedimientos de admisión de los estudiantes en sus centros, debiendo velar el Consejo de Coordinación Universitaria para que ello se produzca de manera que los estudiantes puedan concurrir a Universidades diferentes (artículo 42.2). Ahora bien, corresponde a las Comunidades Autónomas efectuar la oferta de las enseñanzas de las Universidades públicas de su competencia y sus distintos centros, de acuerdo con ellas y conforme a los procedimientos que se establezcan (artículo 43.1, párrafo primero). La oferta de plazas se comunicará al Consejo de Coordinación Universitaria para su estudio y determinación de la oferta general de enseñanzas y plazas, que se publicará en el BOE (artículo 43.2, párrafo segundo).

La determinación de límites máximos de admisión de alumnos se confiere al Gobierno, pero de acuerdo con las Comunidades Autónomas (artículo 44.1 LOU).

En materia de becas y ayudas al estudio, se prevé que el Estado, con cargo a sus presupuestos generales, establezca un sistema general de becas y ayudas al estudio para garantizar las condiciones de igualdad en el

ejercicio del derecho a la educación y para que todos los estudiantes, con independencia del lugar de residencia, disfruten de unas mismas oportunidades de acceso a los estudios superiores, correspondiendo al Gobierno dictar las normas básicas que disciplinen las modalidades, cuantías, condiciones y requisitos, “sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas (artículo 45.1). El desarrollo, ejecución y control del sistema general de becas y ayudas al estudio corresponde a las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de competencia y en colaboración con las Universidades, debiendo establecerse mecanismos de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para asegurar que los resultados se alcanzan sin menoscabo de la igualdad en su obtención en todo el territorio nacional (artículo 45.2).

Finalmente, el artículo 46, sobre los derechos y deberes de los estudiantes, se limita a señalar que el estudio es un derecho y un deber de los estudiantes universitarios (apartado 1), así como a fijar una relación de derechos de los estudiantes (apartado 2), remitiendo a las propias Universidades –en sus estatutos o normas de organización y funcionamiento- el desarrollo de los derechos y deberes, así como los mecanismos para su garantía (apartado 2). También se atribuye a las Universidades el establecimiento de los procedimientos de verificación de los conocimientos de los estudiantes, correspondiendo, en las Universidades públicas, al Consejo Social, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, la aprobación de las normas que regulen el progreso y la permanencia en la Universidad de los estudiantes (apartado 3 del artículo 46). Y finalmente, su apartado 4 señala que los estudiantes gozarán de la protección de la Seguridad Social en los términos y condiciones que establezca la legislación vigente.

Desde el parámetro competencial aquí utilizado, conviene centrar nuestro análisis en tres aspectos. En primer lugar, las competencias atribuidas al Gobierno y al Consejo de Universidades en cuanto a la admisión de estudiantes y la configuración del denominado distrito universitario único (artículos 42.3, 43.1, 44 y 45.1, inciso inicial, así como las

disposiciones adicionales vigésimo cuarta y vigésimo quinta); preceptos todos ellos calificados de orgánicos.

En este concreto ámbito, la STC 26/1987 desestimó la impugnación de determinados preceptos del Título IV de la LRU, con la motivación siguiente (FJ 10):

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

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

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

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

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

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

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

Finalmente, en el inciso segundo del mismo art. 26.2, que también se impugna, se establece un criterio relativo a la programación general de la enseñanza universitaria aplicable a todos los poderes públicos, incluidas por tanto las Comunidades Autónomas. No procede el

reproche de inconstitucionalidad que se hace en el recurso, ni tampoco puede estimarse improcedente el carácter de Ley Orgánica que la Disposición final tercera de la L. R. U. le asigna, por ser desarrollo de lo dispuesto en el art. 27.5 de la Constitución”.

Por otra parte, como se ha indicado ya, la STC 131/1996 ha admitido la posibilidad constitucional de que los preceptos de la LRU calificados como básicos remitan al desarrollo reglamentario del Gobierno para cuestiones que, dado su detallismo y sus características, son impropias de una ley (FJ 2).

Por tanto, no se formula objeción a dichos preceptos que, de acuerdo con la citada doctrina constitucional, se ajustan al marco constitucional de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Foral.

En segundo lugar, en materia de becas y ayudas al estudio, se prevé el establecimiento por el Estado, con cargo a sus presupuestos generales, de un sistema general de becas y ayudas al estudio (artículo 45.1, párrafo primero), remitiéndose al Gobierno la determinación reglamentaria y con carácter básico de las modalidades y cuantías, así como de las condiciones y requisitos para su obtención, sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas (artículo 45.1, párrafo segundo). Esta salvedad de las competencias autonómicas de desarrollo, ejecución y control se reitera en el artículo 45.2.

En relación con esta cuestión se ha pronunciado la STC 188/2001, de 20 de septiembre de 2001, dictada en los conflictos positivos de competencia planteados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra Ordenes Ministeriales de convocatoria de becas y ayudas al estudio de carácter general, para estudios universitarios y medios. Esta STC parte del papel que el sistema de becas desempeña en relación con el "derecho a la educación", entendiéndolo, con cita entre otros de los artículos 27.5 CE y 26.3 de la LRU, que (FJ 4):

“De lo expuesto se desprende que el legislador orgánico ha dispuesto, como obligación de los poderes públicos, el establecimiento de un sistema de becas para garantizar el derecho de todos a la educación, lo que se ha materializado en diversas normas reglamentarias, algunas

de las cuales son objeto de estos procedimientos. Es decir, tanto la legislación orgánica como la normativa reglamentaria configuran las becas como un elemento nuclear del sistema educativo dirigido a hacer efectivo el derecho a la educación, permitiendo el acceso de todos los ciudadanos a la enseñanza en condiciones de igualdad a través de la compensación de las condiciones socioeconómicas desfavorables que pudieran existir entre ellos, lo que determina que los poderes públicos estén obligados a garantizar su existencia y real aplicación”.

Y más adelante, continua diciendo que (FJ 5):

“Pues bien, esta doctrina debe ser tenida en cuenta ahora en relación con las becas y ayudas de la enseñanza postobligatoria. El art. 27.5 CE determina que "los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza". Tal garantía se configura como una obligación que la Constitución impone a los poderes públicos, sin predeterminación de las prestaciones o medidas que se hayan de emplear a tal fin, puesto que las becas o ayudas no vienen directamente exigidas por aquel precepto constitucional.

Sin embargo, no puede olvidarse que corresponde al legislador orgánico, ex art. 81.1 CE, el "desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas" y que, en este sentido la LORU, la LODE y la LOGSE han regulado tal desarrollo, conformando a las becas y ayudas en la enseñanza postobligatoria, como hemos constatado, como un elemento esencial del derecho a la educación que se sustenta en un doble principio: han de compensar las condiciones socioeconómicas desfavorables de sus beneficiarios y deben otorgarse en función de la capacidad y rendimiento escolar (art. 63.1 LOGSE). Por tanto, el derecho a las becas o ayudas, como resultado de la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho de todos a la educación, se ordena a asegurar su efectividad, pues "en un Estado social de Derecho (art. 1 CE), que debe promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas (art. 9.2 CE), el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE), y reconoce el derecho a la educación (art. 27.1 CE), es evidente que los poderes públicos deben establecer un programa de ayudas al estudio que garantice a los ciudadanos con menos recursos económicos el acceso a la educación. Dentro de este programa de ayudas pueden incluirse ... prestaciones económicas en forma de becas" (STC 214/1994, de 14 de julio, FJ 8).

Recapitulando todo lo expuesto hasta aquí, se alcanzan dos conclusiones. En primer lugar, que el legislador orgánico, al desarrollar el derecho a la educación (art. 27 CE), ha considerado a las becas como un elemento central para la efectividad de tal derecho. Y, en

segundo lugar, que dicho legislador orgánico no ha regulado el entero régimen jurídico de las becas, pues dicha configuración central se complementa con la normativa de rango reglamentario.

Tras ello, esta STC 188/2001 entra en el análisis de la cuantía y requisitos, tanto de orden económico y académico, declarando que:

“En la STC 13/1992, FJ 8 b), hemos declarado que la competencia del Estado para dictar normas básicas (en este caso, en desarrollo del art. 27 CE) le permite "consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación" debiendo precisar ahora que, en relación con las becas, dichas condiciones esenciales de otorgamiento pueden alcanzar hasta donde sea imprescindible "para garantizar el cumplimiento por los poderes públicos de sus deberes en esta materia" (art. 149.1.30 CE), y resulte necesario para conseguir la finalidad deseada y garantizar una política educativa homogénea para todo el territorio nacional, sin desconocer las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas.

Pues bien, es claro que la cuantía de las ayudas forma parte de las condiciones esenciales de otorgamiento de las subvenciones, toda vez que constituye un aspecto central de la prestación, estableciendo su percepción uniforme en todo el territorio nacional, por lo que su regulación constituye normativa básica. Por ello el art. 15, primer párrafo, primer inciso de ambas Órdenes Ministeriales no conculca las competencias normativas de la Generalidad de Cataluña en materia de enseñanza.

Pasando ya al examen de los requisitos exigibles para obtener la ayuda, la Generalidad de Cataluña no objeta que el Estado regule esta cuestión sino que lo haga con un grado de detalle que impide la existencia de una normativa autonómica complementaria.

Pues bien, ciertamente los requisitos para acceder a las ayudas también constituyen otro de los aspectos centrales de toda regulación subvencional, siendo susceptibles, por ello, de configurarse como normativa básica, de acuerdo con la doctrina antes expuesta.

En lo relativo a los requisitos económicos y académicos que se exigen para acceder a las becas, es claro que los mismos, por su propia naturaleza, que se refiere a los diferentes niveles de renta familiar y a sus formas de ponderación, de un lado, y al historial académico en los diferentes niveles de la enseñanza postobligatoria y en las distintas ramas o especialidades, de otro, pueden tener un considerable nivel de concreción y detalle, pues ello puede ser necesario para alcanzar la finalidad deseada y garantizar una política educativa homogénea en este ámbito para todo el territorio nacional.

De esta naturaleza básica participan los preceptos que regulan los requisitos económicos para poder obtener la correspondiente beca. En los mismos se detallan los "umbrales de renta" y patrimonio familiares, la renta familiar y los elementos que la integran, la renta familiar disponible según la tipología existente y el modo de cálculo de la misma, las deducciones a dicha renta y los elementos a ponderar para poder conceder las becas.

La regulación de todos estos aspectos presenta carácter básico pues constituyen, junto con el montante económico, los elementos centrales que condicionan el acceso a las becas en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional. Su carácter detallado se justifica por el hecho de que se trata de computar diversas modalidades de rentas, según sea el tipo de actividad que las genera, contemplando, a su vez, diferentes estructuras familiares. Es claro que, por la naturaleza de los requisitos a tener en cuenta, resulta imprescindible el establecimiento de módulos o baremos cuantificables que permitan atribuir las becas a los solicitantes con mejor derecho en cada Comunidad, lo que si bien deja un menor margen al desarrollo normativo autonómico, permite, ciertamente, que la territorialización de los fondos estatales se realice sin menoscabo de la garantía de la igualdad en la obtención de las ayudas.

Carece, no obstante lo dicho, de carácter básico el art. 25 de ambas Órdenes, que contiene la regulación de una serie de elementos que los órganos gestores de las becas "podrán ponderar" (art. 25.1) para su concesión u otorgamiento, así como los criterios en razón a los cuales "podrá denegarse" la correspondiente solicitud (art. 25.2 y 3). En la medida en que por su propia naturaleza, además de por su redacción literal, que pudiera incurrir en defectuosa formulación en la perspectiva técnica, los principios y criterios contenidos en el precepto permiten una aplicación discrecional por parte de los órganos gestores de las ayudas, siendo susceptibles por ello de un empleo diversificado, hemos de concluir que el art. 25 no tiene carácter básico.

En cuanto a los requisitos de carácter académico que han de cumplir los solicitantes de beca, en ellos se distingue entre los correspondientes a los estudios universitarios y superiores y los relativos a las enseñanzas medias. Teniendo en cuenta que el derecho a beca debe tener en consideración, de acuerdo con lo establecido por el legislador orgánico, el expediente académico, se justifica el carácter básico de los requisitos regulados, que se extiende a los siguientes aspectos: baremo según las distintas calificaciones, modo de ponderación de las puntuaciones medias en cada curso y en los diferentes tipos de centros correspondientes a los distintos niveles de enseñanza, posibilidad de obtener beca en caso de superación del curso completo o exigencias de asignaturas en las que se ha de estar matriculado y supuestos de cambio de estudio, entre otros.

Es claro también aquí que la necesidad de garantizar un igual tratamiento a todos los solicitantes, dada la diversidad de situaciones que han de ser contempladas, permite que la normativa básica regule con detalle estos aspectos sin que por ello se vulneren las competencias de la Generalidad de Cataluña.

En conclusión, de los preceptos examinados en este bloque, sólo el art. 25 de ambas Órdenes ministeriales vulnera las competencias normativas de la Generalidad de Cataluña en materia de enseñanza.

b) Los criterios de compatibilidad regulados en los arts. 15, primer párrafo, segundo inciso, y 62.1 de ambas Órdenes ministeriales también deben ser considerados como normas básicas dictadas al amparo del art. 149.1.30 CE.

En efecto, el criterio de compatibilidad de la beca con la exención de los precios públicos por servicios académicos, establecido en el primero de estos preceptos, constituye un principio común propio de la naturaleza de la normativa básica, incluso aunque los precios públicos por servicios académicos objeto de exención puedan ser diferentes en unas Comunidades Autónomas que en otras, e incluso, entre Universidades de la misma Comunidad, ya que lo relevante es el criterio de aplicación general establecido.

Lo mismo cabe decir en relación con el principio, regulado en el segundo de los preceptos de este bloque, de que ningún alumno podrá percibir más de una beca, siendo incompatibles las convocadas de acuerdo con estas Órdenes impugnadas con cualesquiera otras de la misma finalidad que puedan percibirse de otras entidades o personas públicas o privadas. Igual criterio cabe aplicar a la compatibilidad de las becas que venimos examinando con las becas de enseñanzas integradas y de otros centros con internado que dependan del Ministerio de Educación y Ciencia y con la beca Erasmus”.

En cambio, la STC 188/2001 considera que no se justifica la gestión centralizada de las becas y ayudas al estudio, ya que (FJ 11):

“Este planteamiento no puede ser admitido. Aunque la normativa reguladora del sistema de becas tienda a garantizar el acceso a las ayudas a quienes cumplan determinados requisitos, esencialmente de orden académico y económico, asegurando así que las limitaciones de renta no constituyan un obstáculo para el acceso a las enseñanzas correspondientes, lo cierto es que todo ello no debe impedir la gestión descentralizada de las ayudas y la atención a las peculiaridades territoriales. Nuestra doctrina ya ha apreciado que la garantía de la eficacia de la normativa estatal ha de cohererse con el respeto al principio de autonomía, de modo que, en tal sentido, las "dificultades que pudieran existir ... no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad

Autónoma, pues en tal caso, bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica para justificar la negación o supresión de esa competencia (STC 106/1987, FJ 4)" (STC 186/1999, de 14 de octubre, FJ 10).

En esta misma Sentencia también señalamos que "las posibles dificultades previas pueden salvarse mediante diversas técnicas. En primer lugar, mediante una planificación que determine ... el tipo de proyectos que deba ser objeto de la actuación estratégica. La información que al respecto posea el Estado, junto con la proveniente de las Comunidades Autónomas, permite alcanzar criterios objetivos para distribuir territorialmente los fondos presupuestarios, con lo cual no tienen por qué producirse quiebras relevantes en la garantía de alcanzarse las mismas posibilidades de obtención de la subvención en todo el territorio nacional. En segundo lugar, mediante el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación, a través de los cuales puede garantizarse la eficacia de las medidas que constituyen el objeto del Plan". También dijimos que el argumento del agotamiento de los fondos no resulta determinante, puesto que "pueden arbitrarse sistemas de cooperación que posibiliten el desplazamiento de los fondos" (STC 186/1999, FJ 10)

Tampoco resulta justificado el argumento de la necesidad de una lista única de solicitantes de beca para todo el territorio nacional. El empleo de dicha lista única se ha considerado necesario por el Abogado del Estado como garantía del principio de igualdad, a fin de evitar que posibles becarios con mejor derecho en determinada Comunidad Autónoma dejen de percibir la ayuda en beneficio de otros en una Comunidad diferente. Sin embargo esta posibilidad, que, de existir, sólo se daría en el último segmento de becarios de la lista única, puede ser obviada con facilidad, dejando sin distribuir entre las Comunidades Autónomas un porcentaje de los fondos, de modo que, mediante los oportunos instrumentos de colaboración y, específicamente, a través de mecanismos de coordinación (por todas, STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2), dichos fondos se canalicen hacia los becarios con mejor derecho con independencia de su localización territorial, o utilizando cualquier otra técnica que no implique la centralización del procedimiento de otorgamiento del sistema de becas, impidiendo la gestión autonómica de la normativa estatal básica.

En suma, la regulación de todos estos aspectos no constituyen normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, sino normas reguladoras del procedimiento de gestión de las ayudas que se inscribe en el ámbito de la competencia de la Generalidad en materia de enseñanza, y ya hemos declarado con reiteración que las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las

reglas del procedimiento administrativo común (por todas, STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, con cita de la STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 32). Por tanto, debe ser la Generalidad de Cataluña quien establezca el procedimiento de gestión, control y resolución de las solicitudes de beca que se presenten y determine los órganos competentes para ello”.

Tan extensa cita de la STC 188/2001 propicia derechamente la ponderación del precepto de la LOU ahora considerado. Éste se ajusta a dicha doctrina constitucional, por lo que no puede ser objeto de tacha, al no vulnerar las competencias de Navarra en la materia, toda vez que habilita al Gobierno para reglamentar sólo con carácter básico los aspectos de las becas y ayudas al estudio que en él se indican y preserva expresamente las competencias normativas y ejecutivas autonómicas.

En último lugar, el artículo 46 LOU se refiere a los derechos y deberes de los estudiantes. En concreto, su apartado 2 confiere a las propias Universidades la competencia para desarrollar los derechos y deberes de los estudiantes, así como los mecanismos de garantía. Ahora bien, a continuación el mismo precepto formula una relación de derechos de los estudiantes, que, según su inciso inicial, lo son “en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico”; por lo que tampoco cabe realizar tacha competencial a dicho artículo.

II.13ª. Título IX: Del profesorado

Destaca en este Título IX, del profesorado, el Capítulo I relativo al profesorado en las Universidades públicas, que a su vez se divide en dos Secciones, la primera sobre el personal docente e investigador contratado (artículo 48 a 55) y la segunda sobre el profesorado de cuerpos docentes universitarios (artículos 56 a 72). Este Capítulo I del Título IX carece del carácter de Ley Orgánica (disposición final cuarta de la LOU).

A) Regulación

La LOU ha acometido respecto del profesorado una verdadera reforma, cuya justificación y propósito se expresan en su Exposición de Motivos. Sus rasgos más sobresalientes son los siguientes:

a) Con carácter general: El profesorado universitario se integra por dos grupos: los funcionarios de cuerpos docentes universitarios y el personal contratado (artículo 47).

b) Personal docente e investigador contratado:

- El personal docente e investigador contratado no puede exceder del cuarenta y nueve por ciento del total del personal docente e investigador de la Universidad. En otros términos, los funcionarios de cuerpos docentes universitarios serán, al menos, el cincuenta y uno por ciento del total del profesorado de la Universidad (artículo 48.1, párrafo segundo).

- Frente al sistema anterior de contratación en régimen administrativo, salvo los Profesores asociados de nacionalidad extranjera (cfr. disposición adicional vigésima de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, adicionada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, que es expresamente derogada en la disposición derogatoria, apartado 1, párrafo segundo, de la LOU), la contratación será en régimen laboral (artículo 48); previéndose el régimen específico de Seguridad Social de determinadas categorías o clases (disposición adicional vigésimo segunda).

- Las Comunidades Autónomas, en los términos de la LOU y en el marco de sus competencias, fijarán el régimen del profesorado contratado (artículo 48.1), regulando su régimen retributivo (artículo 55.1) y pudiendo establecer retribuciones adicionales (artículo 55.2), que se asignarán previa valoración de los méritos por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación o por el órgano de evaluación externa que la Ley de Comunidad Autónoma determine (artículo 55.4).

- La LOU establece una tipología más amplia, pero tasada (“entre”), de tipos o clases de personal docente e investigador contratado (artículo 48.1, párrafo primero), así como la delimitación básica de tales figuras (artículos 49 a 54).

c) Profesorado de los cuerpos docentes universitarios:

- La LOU mantiene la tipología del profesorado de los cuerpos docentes universitarios (artículo 56.1) y su configuración como funcionarios (artículo 56).

- En cambio, modifica el sistema de selección o acceso a la función pública docente universitaria. La selección se compone de dos fases: una previa de habilitación nacional cuya obtención permite participar en los concursos de acceso (artículo 57) y otra de acceso mediante concursos a las plazas (artículo 63). La fase de habilitación nacional comprende varias pruebas y se organiza bajo la regulación del Gobierno y la ejecución por el Consejo de Coordinación Universitaria (artículos 57 a 62), mientras que las convocatorias de los concursos de acceso, con una regulación más perfilada, corresponde a las propias Universidades en los términos de la LOU (artículos 63 a 66).

- Su régimen jurídico es sustancialmente estatal. No obstante, las Comunidades Autónomas puedan establecer retribuciones adicionales, a asignar, dentro de los límites que fijen, por el Consejo Social de forma singular e individual, previa evaluación por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación o por el órgano de evaluación externa que la Ley de Comunidad Autónoma determine (artículo 69. 3 y 4).

B) Doctrina constitucional sobre las competencias en cuanto al profesorado universitario

Para analizar la adecuación constitucional de las previsiones relativas al profesorado funcionario, es menester traer a colación la doctrina constitucional relativa a la ordenación precedente de la LRU, que atribuía la competencia normativa en cuanto al profesorado al Estado y la ejecutiva a las propias Universidades.

La STC 26/1987, en lo que aquí interesa, aborda las cuestiones siguientes (FJ 12):

a) Rechaza la impugnación del porcentaje máximo de profesores asociados y visitantes fijado por el artículo 33.3 de la LRU, con la siguiente fundamentación:

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

b) Desestima igualmente la impugnación de la regulación de la contratación de ayudantes, que no invade las competencias de la Comunidad Autónoma, señalando que (FJ 12, 2):

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

Tampoco puede admitirse que los límites impuestos a la duración de estos contratos excedan de las normas básicas «por excesivamente reglamentista». Si esto fuera así, la invasión de competencias que se denuncia no afectaría a la Comunidad Autónoma, sino a la autonomía universitaria. Mas tampoco desde esta perspectiva puede tacharse de inconstitucional el precepto. La actividad de los ayudantes, como se recoge en el núm. 1 del art. 34, está «orientada a completar su

formación científica» y esta finalidad, que es primordial en ellos, está sometida a la temporalidad que impone su propia naturaleza. El hecho de que puedan colaborar en la enseñanza es también parte de aquella formación y, como tal, no desvirtúa la naturaleza temporal de su permanencia en la Universidad. Por ello y por la estrecha relación que guarda la preparación y formación de los ayudantes con el sistema de profesorado establecido en el art. 33 de la L. R. U., no pueden estimarse inconstitucionales por invasión de competencias de la Comunidad Autónoma, las previsiones establecidas en los núms. 1, 3, 4 y 5 del art. 34 de la L. R. U.”

c) Rechaza también la impugnación del extremo referido a la determinación del área de conocimiento y la composición de las Comisiones a las que corresponde resolver los concursos para la provisión de plazas de cuerpos docentes universitarios y procedimiento para su formación, entendiendo que:

“a) Respecto del primer punto razona el recurso que no está claro que la determinación del «área de conocimiento» a que se refieren estos artículos, corresponda a las respectivas Universidades y, por entender que debe ser función de ellas en virtud de su autonomía, se impugnan estos preceptos. Es cierto que ni en estos artículos ni en ningún otro de la L. R. U. se establece de forma expresa el concepto de áreas de conocimiento ni tampoco a quién corresponde la competencia para su determinación. De ahí que el recurso, partiendo de esta duda, la despeje en el sentido de que debe corresponder a la autonomía universitaria y no a la legislación estatal. En principio, teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 3.2, g), de la propia ley, que comprende como propio de la autonomía universitaria «la creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia», sería correcto el planteamiento del Gobierno Vasco, pero, como el área de conocimiento a que se refieren estos apartados es un presupuesto para la formación de las Comisiones que han de resolver los concursos de acceso a los Cuerpos docentes universitarios y para éstos se ha optado por el sistema funcional (art. 33 de L. R. U.), no puede tacharse de inconstitucional su regulación por el Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18 de la Constitución. Ahora bien, como la designación de los profesores integrantes de las Comisiones que han de resolver los concursos se hace con referencia al «área de conocimiento a la que corresponda la plaza», tiene que darse una homogeneidad real entre el objeto de conocimiento que sirve de base para la configuración de las áreas y las plazas a las que corresponda el concurso. Porque lo que en todo caso ha de respetarse en esta materia, por ser exigencia constitucional, es que el acceso a los

Cuerpos docentes se regule en condiciones de igualdad (art. 23.2 de la C. E.) y «de acuerdo con los principios de mérito y capacidad» que establece el art. 103.3 de la Constitución, principios que están expresamente recogidos en el art. 41.1 de la L. R. U. La efectividad de este precepto requiere, en garantía de los derechos constitucionales que salvaguarda, que las áreas de conocimiento a efectos de la designación de los miembros de las Comisiones encargados de resolver los concursos sean homogéneos respecto de las plazas objeto del concurso. Esta homogeneidad entre áreas de conocimiento y plazas del concurso ha de darse necesariamente para que la «competencia científica» de los miembros de las Comisiones a que expresamente alude el núm. 2 del art. 41 de la L. R. U., esté referida a los conocimientos propios que correspondan a las plazas objeto del mismo.

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

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

Es preciso insistir que en esta materia de nombramientos o acceso a los Cuerpos docentes, la exigencia que establece el art. 41 de la L. R. U. en sus dos apartados, por ser reflejo de lo que prescribe la Constitución en sus arts. 23.2 y 103.3, habrá de ser la base de los

concursos por ella regulados y de los procedimientos a seguir para los nombramientos”.

d) Asimismo, desestima la impugnación del artículo 37.4 de la LRU, en cuanto a la excepción de la prohibición de concursar en el mismo establecida, declarando que:

“Sin embargo, no puede darse violación del principio de igualdad entre quienes se hallan en situaciones diferentes: la de quienes permanecen en la misma Universidad a que corresponde la plaza y la de quienes han enseñado o investigado fuera de ella. Existe, por tanto, una justificación razonable de la excepción, tanto porque aminora la permanencia en la Universidad a que corresponde la plaza, disminuyéndose así el riesgo de un posible trato preferente, como porque fomenta la posibilidad de una preparación más completa a través del conocimiento de distintos ambientes académicos, en su doble vertiente de la investigación y la docencia. La excepción no obedece, pues, a una discriminación infundada, sino a una previsión razonable en la formación del profesorado.

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

e) También desestima la impugnación competencial contra la previsión del artículo 45.4 LRU de la elaboración por los Departamentos de una Memoria anual de su labor docente e investigadora, cuya publicación «por la Universidad en la forma que establezcan sus Estatutos» es inherente a su autonomía, pero no excluye ni es incompatible con las determinaciones que sobre esta u otras publicaciones puedan establecer las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de enseñanza (FJ 12, apartado 8, letra b).

f) Y finalmente rechaza el recurso contra el artículo 46.1 de la LRU que habilita al Gobierno para establecer un régimen retributivo uniforme del profesorado universitario, con el fundamento siguiente (FJ 12, apartado 9):

“Elegido por la L. R. U., en su art. 33, el régimen funcional del profesorado, la uniformidad retributiva que respecto de ese personal se determina en este artículo no es más que una consecuencia del sistema por el que ha optado la ley y que expresamente admite la

recurrente. A las peculiaridades del profesorado universitario como funcionarios docentes interuniversitarios o «comunicables» entre las diferentes universidades nos hemos referido anteriormente (fundamento 12.3 b) y es precisamente la peculiaridad de estos Cuerpos la que justifica la uniformidad de su régimen retributivo que establece este precepto.

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

Esta tesis se ha visto confirmada por la STC 146/1989, en la que se declara que (FJ 2):

“Hecha la anterior aclaración, es preciso recordar que, como declaramos en la STC 26/1987 (fundamento jurídico 12), no puede admitirse que las normas que regulan los concursos para la provisión de las plazas de los Cuerpos docentes universitarios previstos en el art. 33 de la Ley de Reforma Universitaria infrinjan las competencias que atribuyen a la Comunidad Autónoma del País Vasco los arts. 10.4 y 16 de su Estatuto de Autonomía. En primer lugar, porque los funcionarios de tales Cuerpos docentes «no son "funcionarios del País Vasco o de su Administración Local", únicos funcionarios a que se refiere el art. 10.4 del EAPV». En segundo término, porque «una vez establecido el sistema funcional de los Cuerpos docentes universitarios en el art. 33 de la Ley de Reforma Universitaria, expresamente admitido por la recurrente, es inherente a este sistema la existencia de un régimen uniforme de acceso y selección del profesorado en todas las Universidades. Porque si bien inicialmente son funcionarios de la Universidad para la que son nombrados, ello no impide su traslado a otras Universidades mediante los concursos de méritos regulados por la ley, y esta condición de funcionarios interuniversitarios o "comunicables" entre las diferentes Universidades, justifica la aplicación al caso de las competencias exclusivas del Estado que se determinan en el art. 149.1.1.^a y, especialmente, en el art. 149.1.18.^a de la Constitución».

Es, en definitiva, la naturaleza interuniversitaria de los Cuerpos de funcionarios docentes universitarios lo que justifica una «regulación unitaria» del acceso a los mismos (fundamento jurídico 12.5 de la STC 26/1987), sin que, dado ese carácter esencial de los referidos Cuerpos docentes, tal regulación pueda llevarse a cabo a través de una normativa de cada una de las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de enseñanza.

Esta fundamentación priva de consistencia a la demanda del Gobierno Vasco en el presente conflicto positivo de competencia, ya que el Real Decreto 1888/1984 se limita a establecer, con el detalle que es propio de la norma reglamentaria, y en desarrollo o ejecución de lo dispuesto en la Ley Orgánica 11/1983, una regulación unitaria y uniforme del acceso a los Cuerpos docentes interuniversitarios, lo que es competencia exclusiva del Estado. Por consiguiente, es preciso declarar que el Real Decreto impugnado no invade las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco”.

Asimismo, reitera esa doctrina la STC 235/1991, cuando declara que (FJ 2):

“Lo dicho hasta ahora significa que el esquema de reparto competencial -bases estatales y desarrollo legislativo autonómico-, alegado por las Comunidades Autónomas para defender las competencias controvertidas en este conflicto como propias, es sin duda correcto cuando se refiere a los funcionarios al servicio de las Comunidades Autónomas, pero habrá que determinar si también lo es cuando se trata, como en el presente caso, de funcionarios que no son de las Comunidades Autónomas.

Para ello se ha de tener presente que este Tribunal ha declarado que los funcionarios de los Cuerpos docentes universitarios «no son funcionarios del País Vasco o de su Administración Local, únicos funcionarios a que se refiere el art. 10.4 del E.A.P.V.» (SSTC 26/1987 y 146/1989), y ha añadido que «si bien inicialmente son funcionarios de la Universidad para la que son nombrados, ello no impide su traslado a otras Universidades mediante los concursos de méritos regulados por la Ley y esta condición de funcionarios interuniversitarios o comunicables entre las diferentes Universidades justifica la aplicación al caso de las competencias exclusivas del Estado que se determinan en el art. 149.1.1, y especialmente en el art. 149.1.18 de la Constitución» (SSTC 26/1987 y 146/1989). Así, pues, no es cierto, en contra de lo que sostienen las Comunidades Autónomas que han planteado el conflicto, que, en el régimen estatutario de funcionarios que no pertenecen a los Cuerpos de las Comunidades Autónomas, tengan estas la competencia del desarrollo legislativo de las bases establecidas por el Estado, ya que en sus respectivos Estatutos de

Autonomía han asumido tal competencia sólo para el régimen estatutario de sus propios funcionarios. Ello no significa en modo alguno que las Comunidades Autónomas no tengan competencias de desarrollo legislativo en la regulación de la actividad docente pues pueden tenerla en virtud de otros títulos competenciales distintos al del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

Por tanto, para definir la titularidad de las competencias controvertidas habrá que estar, en cada caso, al contenido concreto de los preceptos del Real Decreto cuestionado, de tal manera que, si dicho contenido pertenece al régimen estatutario de la función pública, el esquema bases-desarrollo no servirá para resolver el conflicto planteado, pues el Estado puede regular, sin distinción de bases y desarrollo, el estatuto de los funcionarios docentes universitarios, pertenecientes a los Cuerpos Nacionales, con el límite, claro está, de la autonomía universitaria (art. 27.10 de la C.E.). Por el contrario, si el contenido de la regulación incide más sobre la enseñanza universitaria, en sentido amplio, que sobre el estatuto funcional de sus Profesores, entonces habrá que acudir al esquema bases-desarrollo para resolver la controversia planteada a partir del título competencial de enseñanza universitaria, para lo cual ha de tenerse muy en cuenta que en materia universitaria el reparto competencial presenta una estructura peculiar respecto de otros sectores, consistente en que a las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas hay que añadir las derivadas de la autonomía de las Universidades que limitan necesariamente aquéllas (SSTC 26/1987 y 1461/1989)”.

Y más adelante la propia STC 235/1991 reitera que (FJ 4):

“La Comunidad Autónoma carece de la competencia de desarrollo normativo de las bases del régimen funcional de los Profesores universitarios, porque los funcionarios de los Cuerpos Docentes Universitarios, como ya hemos dicho, no son funcionarios del País Vasco o de su Administración Local, únicos funcionarios a los que se refiere el art. 10.4 del E.A.P.V. (SSTC 26/1987 y 146/1989), en general, y la Disposición adicional decimoquinta, 10, de la Ley 30/1984 por lo que se refiere a la función pública docente en particular. A ello debemos añadir, como dijimos en nuestra STC 26/1987 que, una vez establecido el sistema funcional de los Cuerpos Docentes Universitarios en el art. 33 de la L.R.U., es inherente a ese sistema la existencia de un régimen uniforme sobre determinados aspectos del estatuto funcional, lo que en último término impone ciertas limitaciones tanto de la autonomía universitaria, como de la de las Comunidades Autónomas (STC 26/1987)”.

Finalmente, la STC 131/1996 reitera la anterior doctrina de la STC 235/1991 (FJ 7), señalando a su vez que (FJ 9):

“...el establecimiento de un porcentaje de profesorado funcionario perteneciente a determinados Cuerpos participa de la misma condición de lo básico que hemos predicado de los porcentajes fijados en el art. 7.1 en relación con los profesores Doctores, pues responden a unas exigencias mínimas de calidad de la enseñanza superior que han de ser garantizadas por el Estado en ejercicio de su competencia ex art. 149.1.30 CE. Y dado que esas exigencias han de satisfacerse tanto al tiempo de la plena implantación de las enseñanzas como en el período transitorio que media entre aquél y el momento del inicio de las actividades docentes, es evidente que nada puede objetarse a la exigencia que cifra aquel porcentaje en un 30 por 100 durante dicho período de transición. A ello no cabe oponer que las bases no pueden establecerse, por principio, en períodos transitorios, pues aquí ha de atenderse a la finalidad perseguida por la normación básica al margen de cualquier condicionamiento temporal, y tal no es otra, por lo dicho, que la garantía de la calidad de la enseñanza superior. Dada la competencia estatal para, en ejercicio de sus facultades de normación básica, establecer el porcentaje de profesorado funcionario, tal competencia se extiende a toda circunstancia en el tiempo y permite fijar el porcentaje en el período que media entre el inicio de las actividades docentes y su definitiva implantación. Las excepciones a las reglas básicas, en este caso excepciones temporales, deben considerarse básicas (STC 151/1992)”.

Así pues, es de la competencia estatal la regulación del régimen estatutario, selección, dedicación, régimen disciplinario y retribuciones del profesorado de cuerpos docentes universitarios, con el límite de la autonomía universitaria (SSTC 235/1991 y 131/1996). Las Comunidades no son competentes para la regulación de dicho personal, ya que los funcionarios docentes universitarios no son funcionarios autonómicos o locales, sino comunicables entre las diversas Universidades y está justificada la uniformidad de su régimen retributivo (SSTC 26/1987 y 146/1989).

C) Profesorado contratado

Como se ha indicado, respecto del profesorado contratado se atribuye a las Comunidades Autónomas el establecimiento de su régimen jurídico y

retributivo. Tal asignación competencial puede parecer en principio paradójica si se tiene en cuenta la naturaleza laboral de este personal contratado, pues la legislación en materia laboral es de la competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas (artículo 149.1.7ª de la Constitución). Nótese, empero, que el propio artículo 48.1 comienza diciendo en su inciso inicial “en los términos de la presente Ley y en el marco de sus competencias”.

Por otra parte, de acuerdo con la ya reseñada doctrina sentada por la STC 26/1987 (FJ 12) en cuanto a las previsiones de la LRU en materia de profesorado, no cabe objetar, desde la perspectiva competencial, ninguno de los preceptos de esta Sección 1ª del Capítulo I, en concreto: las previsiones relativas a la determinación de un porcentaje mínimo de profesores pertenecientes a cuerpos docentes universitarios (artículo 48.1, párrafo segundo); la tipología tasada de profesorado (artículo 48.1, párrafo primero); la caracterización de tales figuras (artículos 49 a 54), así como la fijación de plazos máximos de duración de los contratos de los ayudantes y de los profesores doctores ayudantes (artículos 49 y 50) o la remisión reglamentaria al Gobierno de la determinación de las áreas de conocimiento para la contratación de profesores colaboradores (artículo 51); y la posibilidad de que el Gobierno pueda establecer programas de incentivo docente e investigador que comprendan a este personal contratado (artículo 55.3).

D) Funcionarios de cuerpos docentes universitarios

La nueva ordenación del profesorado de la LOU mantiene a los funcionarios de los cuerpos docentes universitarios bajo la órbita del Estado y de las Universidades, si bien –como se ha indicado– con notables cambios respecto del sistema precedente. Sólo se atribuye a las Comunidades Autónomas la posible regulación de las retribuciones adicionales (artículo 69.3). Ahora bien, a la vista de la referida doctrina constitucional, no cabe objetar dicha regulación desde la perspectiva de las competencias de Navarra, ya que se trata de funcionarios interuniversitarios, y no de

funcionarios públicos de la Comunidad Foral a los que se ciñe la competencia de Navarra [artículo 49.1.b) LORAFNA].

E) Profesorado de las Universidades privadas

En último término, el Capítulo II de este Título IX (artículo 72) se refiere al personal docente e investigador de las Universidades privadas, estableciendo la obligación de cumplir las exigencias que se establezcan en la normativa prevista en el artículo 4.3 de la propia LOU, así como la exigencia de que al menos el veinticinco por ciento del total de su profesorado tenga el título de Doctor y haya obtenido la evaluación positiva de su actividad docente e investigadora por parte de la Agencia Nacional o del órgano de evaluación externo que la Ley de la Comunidad Autónoma determine. No se formula tacha a este precepto, ya que formula una ordenación mínima y básica, que tiene el carácter de Ley Orgánica (disposición final cuarta de la LOU).

II.14ª. Título X: Del personal de administración y servicios de las Universidades públicas

La regulación del personal de administración y servicios del Título X de la LOU comprende su definición (artículo 75), retribuciones (artículo 74), selección (artículo 75), provisión de plazas (artículo 76), sanciones (artículo 77) y representación y participación (artículo 78). Este Título X carece del carácter de Ley Orgánica (disposición final cuarta de la LOU).

Esta normativa básica se corresponde con la contenida anteriormente en el Título VI (artículos 49 a 51) de la LRU. En lo que aquí nos ocupa, el artículo 73.3 de la LOU –en línea con el artículo 49.3 de la LRU- determina que el régimen jurídico de este personal está integrado por la LOU 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 la Universidad (artículo 73.3, párrafo primero). Por otra parte, 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 (artículo 74.3).

Es preciso recordar que la STC 26/1987, tras rechazar la impugnación de la atribución de la facultad de separación del servicio del profesorado al Consejo de Universidades, realiza respecto del personal ahora considerado la siguiente afirmación (FJ 12, apartado 7):

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

No obstante, poco después la misma STC 26/1987 (FJ 12, 9) rechaza el recurso contra la uniformidad retributiva del profesorado universitario fundada en la disparidad con la previsión relativa al personal de administración y servicios, declarando que:

“Y no se infringe el principio de igualdad del art. 14 de la Constitución, que también se invoca, alegando que no se hace la misma determinación para el personal de Administración y Servicios, porque no se da en este personal el carácter interuniversitario que concurre en los Cuerpos docentes del art. 33 de la L. R. U. a que se refiere la norma. No tendría sentido extender la previsión de uniformidad a que responde este precepto a funcionarios en que no concurre la peculiaridad que lo justifica”.

Así pues, las previsiones en este campo de la LOU, aunque se trata de personal de las propias Universidades, responden a la competencia estatal sobre la legislación básica en materia de funcionarios, por lo que tampoco se formula objeción a dichos preceptos.

II.15ª. Título XI: Del régimen económico y financiero de las Universidades públicas

El Título XI, sobre el régimen económico y financiero de las Universidades públicas, parte de su autonomía económica y financiera (artículo 79) y regula el patrimonio de la Universidad (artículo 80), la programación y presupuesto (artículo 81), el desarrollo y ejecución de los

presupuestos (artículo 82), la colaboración con otras entidades o personas físicas (artículo 83) y la creación de fundaciones u otras personas jurídicas (artículo 84). Este Título XII carece del carácter de Ley Orgánica (disposición final cuarta de la LOU).

Para su enjuiciamiento competencial, ha de partirse de la doctrina sentada en la STC 131/1996 (FJ 3), cuando dice que:

“A partir de estas previsiones normativas, el Estado, desde la competencia reconocida por el art. 149.1.30, puede sin duda establecer condiciones básicas relativas al profesorado, a la viabilidad económico-financiera y a la calidad de las instalaciones universitarias, puesto que, como hemos reiterado en otras sentencias, desde este título puede regular, por lo que aquí interesa, las bases que garanticen el derecho de todos a la educación mediante la programación general de la enseñanza (art. 27.5), la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales (art. 27.6) y la homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes (art. 27.8) (por todas, STC 26/1987). Aunque, ciertamente, debe establecer esas bases de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas, teniendo en cuenta además que en este ámbito debe preservarse el ámbito de autonomía de las Universidades reconocido por la propia Constitución (art. 27.10 CE)”.

El artículo 79 proclama la autonomía económica y financiera de las Universidades públicas en los términos establecidos en la LOU, debiendo disponer, a tal efecto, de recursos suficientes para el desempeño de sus funciones. A tales proposiciones normativas del apartado 1, coincidentes con el anterior artículo 52 de la LRU, se añade ahora, en el apartado 2, tal actividad económico-financiera de las Universidades públicas se regirá por la LOU y por la legislación financiera y presupuestaria aplicable al sector público. Por otra parte, el Consejo de Universidades elaborará un modelo de costes de referencia para las Universidades públicas, con carácter meramente indicativo (disposición adicional octava).

Nada hay que objetar a tal regulación desde la óptica de las competencias de Navarra, en razón de su carácter general o básico, encuadrable dentro de las competencias del Estado.

El artículo 80 determina las reglas básicas del patrimonio de las Universidades públicas en sustancial línea con el precedente artículo 53 de la LRU. La novedad reseñable consiste precisamente en prever que “los actos de disposición de los bienes inmuebles y de los muebles de extraordinario valor serán acordados por la Universidad, con la aprobación del Consejo Social, de conformidad con las normas que, a este respecto, determine la Comunidad Autónoma” (artículo 80.3). Por lo demás, se mantiene la remisión de su regulación a las normas generales en materia de patrimonio o bienes (inciso inicial del artículo 80.3), así como las previsiones sobre exención tributaria (artículo 80.1) y beneficios fiscales, ahora por remisión a la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones e Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General (artículo 80.4).

Tampoco pueden ser objeto de tacha competencial tales previsiones, que se responden a competencias del Estado, especialmente cuando la disposición adicional decimoctava de la LOU deja a salvo el régimen foral de Navarra, al establecer que “las exenciones tributarias a las que se refiere la presente Ley, en cuanto afecten a las Universidades situadas en Comunidades Autónomas que gocen de un régimen tributario foral, se adecuarán a los que se establece en la Ley Orgánica aplicable a esa Comunidad”.

El artículo 81 se refiere a la programación y presupuesto de las Universidades públicas, también en línea sustancialmente coincidente con el precedente del artículo 54 de la LRU. La LOU mantiene la competencia de las Comunidades Autónomas para fijar los precios y derechos, dentro de los límites que establezca el Consejo de Coordinación Universitaria, en el caso de estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional (artículo 81.3.b), para autorizar las operaciones de endeudamiento (artículo 81.3.h), y para autorizar los costes de personal

docente y no docente (artículo 81.4, in fine). Las novedades que introduce son: en primer lugar, la programación plurianual que elaboren las Universidades se realizará “en el marco de lo establecido por las Comunidades Autónomas” (artículo 81.1, inciso inicial); en segundo lugar, las Comunidades Autónomas, dentro del marco normativo general aplicable al sector público, podrán establecer un plan de contabilidad para las Universidades de su competencia (artículo 81.4, inciso segundo del párrafo primero); y en último término, la rendición de cuentas ante el órgano de fiscalización de cuentas de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias del Tribunal de Cuentas (artículo 81.5, párrafo primero).

Así pues, el artículo 81 de la LOU viene a reiterar lo ya establecido en la LRU, incluyendo algunas novedades que precisamente contemplan competencias normativas autonómicas y la fiscalización de cuentas de la Cámara de Comptos; por lo que no se formula objeción desde la perspectiva de las competencias de Navarra.

Asimismo no se formula tacha al artículo 82, sobre desarrollo y ejecución de los presupuestos, pues, a diferencia de la regulación precedente (artículos 55 y 56 de la LRU), dispone la sujeción a las normas y procedimientos que establezcan las Comunidades Autónomas, siendo supletoria la normativa general de aplicación al sector público.

El artículo 83 regula, en línea con el precedente artículo 11 de la LRU, la colaboración con otras entidades y personas físicas. La novedad consiste en que la regulación por los Estatutos ha de hacerse ahora “en el marco de las normas básicas que dicte el Gobierno” (artículo 83.2). Además, se exceptúa de la clasificación como contratistas a las Universidades (disposición adicional vigésimo primera). Pero tampoco esta remisión a la potestad reglamentaria del Gobierno, que se limita a las normas básicas, invade las competencias de Navarra en la materia.

Finalmente, el artículo 84 prevé la creación por las Universidades de fundaciones u otras personas jurídicas de acuerdo con la legislación general aplicable. El ejercicio de tal competencia está sometida a la aprobación del Consejo Social y la dotación fundacional y otras aportaciones, con cargo a

los presupuestos de la Universidad, quedarán sujetas a las normas que, a tal fin, establezca la Comunidad Autónoma. A la vista tales previsiones, este precepto se mueve dentro de las competencias del Estado y respeta las competencias de Navarra.

II.16^a. Título XII: De los centros en el extranjero o que impartan enseñanzas con arreglo a sistemas educativos extranjeros

El Título XII regula dos aspectos diversos: los centros en el extranjero (artículo 85) y los centros que impartan enseñanzas con arreglo a sistemas educativos extranjeros (artículo 86). Este Título XII carece del carácter de Ley Orgánica, salvo el apartado 2 del artículo 85 (disposición final cuarta de la LOU).

Nada hay que objetar al artículo 85, en cuanto prevé un régimen específico para los centros dependientes de Universidades españolas en el extranjero que impartan enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, de acuerdo con lo que determine el Gobierno y, en su caso, los convenios internacionales; ni respecto de su creación y supresión, en la que se prevé la intervención de la Comunidad Autónoma competente. Tal previsión es asimismo aplicable para poder impartir en el extranjero enseñanzas de modalidad presencial, conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. Estas determinaciones se mueven dentro de la competencia del Estado ex artículo 149.1.30 CE y no desconocen las competencias de Navarra.

Asimismo, no se formula tacha al artículo 86, que habilita al Gobierno para regular el marco general, sometiendo el establecimiento en España de los centros que impartan enseñanzas con arreglo a sistemas educativos extranjeros a autorización de las Comunidades Autónomas (apartado 1). Asimismo, el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, velarán por el cumplimiento de tales centros de las previsiones del precepto, así como que los estudiantes que se matriculen en ellos dispongan de una correcta información sobre las enseñanzas y los títulos a los que pueden acceder (apartado 5).

En apoyo de la corrección constitucional de este precepto, puede aducirse el criterio expresado en la STC 131/1996 (FJ 12), cuando dice que:

“Por último, el art. 18.2 establece que el expediente de autorización de Centros extranjeros requerirá el informe del Ministerio de Educación y Ciencia, así como el de Asuntos Exteriores sobre la conveniencia de la misma basada en la existencia de tratados o convenios internacionales suscritos por España y, en su defecto, en el principio de reciprocidad. Para el Consejo Ejecutivo, la referencia al Ministerio de Educación y Ciencia supone una invasión competencial en la medida en que ésta es una función en el nivel ejecutivo que sólo puede corresponder a la Generalidad. Opone el Abogado del Estado, por su parte, que el texto de esta disposición no debe interpretarse en el sentido de que el informe ministerial ha de recaer sobre el cumplimiento o incumplimiento por los Centros de los requisitos fijados en el Real Decreto -que es una cuestión que corresponde a las Comunidades Autónomas competentes-, sino en el sentido de que la intervención del Ministerio, que complementa la del Ministerio de Asuntos Exteriores, y que no tiene carácter vinculante, ha de recaer, de forma exclusiva, sobre la conveniencia de la autorización basada en el contenido de los Tratados o Convenios internacionales suscritos por España y, en su defecto, en el principio de reciprocidad.

Nada cabe oponer -tampoco lo hace el Consejo Ejecutivo- a la función informativa atribuida al Ministerio de Asuntos Exteriores, subsumible en el ejercicio de la competencia reservada al Estado en el art. 149.1.30 CE. Por el contrario, el informe del Ministerio de Educación y Ciencia, que, lógicamente, habrá de referirse a la conveniencia de la autorización desde el punto de vista estrictamente educativo y académico, no se justifica en los supuestos en que el Centro cuyo establecimiento se pretende haya de radicarse en el territorio de una Comunidad Autónoma con competencias en materia de enseñanza universitaria, como es el caso con la Generalidad de Cataluña. Salvaguardada la competencia estatal en el marco de las relaciones internacionales, el informe relativo a la conveniencia de la autorización desde el punto de vista académico deberá ser evacuado por el Departamento de la Administración competente”.

II.17ª. Título XIII: Espacio europeo de enseñanza superior

El Título XIII, sobre el espacio europeo de enseñanza superior, prevé la integración en el mismo (artículo 87), las enseñanzas y títulos (artículo 88) y el profesorado (artículo 89). Tales preceptos, salvo el 89, tienen el carácter de Ley Orgánica (disposición final cuarta de la LOU).

El primero de estos artículos se limita a disponer que “en el ámbito de sus respectivas competencias, el Gobierno, las Comunidades Autónomas y las Universidades adoptarán las medidas necesarias para la plena integración del sistema español en el espacio europeo de enseñanza superior”. Este artículo 87 no vulnera las competencias de Navarra, ya que las respeta explícitamente.

Tampoco cabe objetar el artículo 88, pues pretende coordinar las enseñanzas y la homologación de títulos en el espacio europeo de enseñanza superior, lo que entra dentro de las competencias del Estado. Por otra parte, se incluye a las Comunidades Autónomas para el fomento de la movilidad de los estudiantes (artículo 88.3).

El artículo 89 prevé cuatro tipos de medidas: en primer lugar, la consideración como habilitado del profesorado europeo equivalente, de acuerdo con las normas que establezca el Gobierno; en segundo lugar, la posible participación en las Comisiones para la obtención de la habilitación nacional y, si así lo establecen sus Estatutos, en las Comisiones de los concursos de acceso; en tercer lugar, la igualdad de los nacionales de los Estados miembros con los nacionales españoles a los efectos de concurrencia a las pruebas de habilitación y concursos de acceso y a las convocatorias de contratos del profesorado, que se extiende a los nacionales de aquellos Estados a los que, en virtud de convenios con la Unión Europea y con España, sea de aplicación la libertad de circulación de trabajadores; y, en cuarto lugar, el fomento de la movilidad del profesorado en el espacio europeo de enseñanza superior por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Universidades. En suma, tales preceptos tratan de hacer efectiva la libre circulación de trabajadores y la no discriminación por razón de nacionalidad en el espacio europeo en cuanto al profesorado universitario, amparándose en las competencias estatales ex artículos 149.1.30 y 149.1.18ª CE, por lo que no cabe objeción competencial frente a ellos.

II.18ª. Disposiciones adicionales

El campo regulado por las disposiciones adicionales es variado. Sus previsiones atienden a supuestos específicos, por razones diversas, por lo

que pasamos a examinar aquéllas que no han sido ya consideradas con anterioridad.

A) Las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera se refieren a las Universidades creadas o reconocidas por Ley de las Cortes Generales, a la Universidad Nacional de Educación a Distancia y a la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. De aquéllas no existe ninguna en Navarra y las dos específicamente consideradas responden a características singulares, entre ellas su ámbito nacional, que justifican su regulación por el Estado. Además, en cuanto a la Universidad Nacional de Educación a Distancia, su regulación específica tendrá en cuenta el régimen de los centros asociados y de convenios con las Comunidades Autónomas (disposición adicional segunda, apartado 2).

B) La disposición adicional cuarta (“Universidades de la Iglesia Católica”) señala que la aplicación de la LOU a las Universidades y otros centros de la Iglesia Católica se ajustará a lo establecido en los acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede (apartado 1). Hasta aquí se reitera la anterior previsión de la disposición adicional tercera de la LRU.

Además, el precepto añade que las Universidades establecidas o que se establezcan en España por la Iglesia Católica con posterioridad al Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, quedarán sometidas a lo previsto por esta Ley para las Universidades privadas, a excepción de la necesidad de Ley de reconocimiento (párrafo primero del apartado 2); mientras que, en los mismos términos, los centros universitarios de enseñanzas no eclesiásticas no integrados en una Universidad de la Iglesia Católica, y que ésta establezca en España, se sujetarán, para impartir enseñanzas conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, a lo establecido en la LOU para los centros adscritos a una Universidad pública (párrafo segundo del apartado 2).

La cuestión que suscita esta adicional estriba en la expresa excepción de la necesidad de Ley de reconocimiento, que, conforme al artículo 4.1.a) de la LOU, respecto de las Universidades privadas compete en primer lugar

a las Comunidades Autónomas. Ahora bien, tal excepción obedece, a decir de la propia disposición examinada, al cumplimiento de una determinación o exigencia establecida en un Acuerdo internacional.

En tal sentido, ha de partirse de la doctrina constitucional fijada en las SSTC 187/1991, de 3 de octubre y 155/1997, de 25 de septiembre, ambas en recursos de amparo planteados por la Universidad Autónoma de Madrid en relación con la obligación de incluir en determinados planes de estudio la asignatura de “Teología y Pedagogía de la Religión y Moral Católicas”. El Tribunal Constitucional rechaza ambos recursos con la fundamentación, en lo que ahora interesa, siguiente (FJ 3 y 4):

“Por ello se concluyó que la obligación de incluir aquella asignatura en los Planes de Estudio no vulneraba la autonomía universitaria «porque dicha obligación deriva de un Tratado internacional celebrado por el Estado en el ejercicio legítimo de las competencias que la Constitución le atribuye en el art. 149.1.30, y respeta el contenido esencial de aquel derecho fundamental tal y como queda definido en el art. 27.10 en relación con los apartados 5 y 8 de la CE y en el art. 3.2, f) en relación con los arts. 28 y 29 de la LRU»”.

“Ahora bien, el Estado ha concluido un Tratado con la Santa Sede -el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, de 3 de enero de 1979- que incide en el contenido de la autonomía universitaria, al prever la inclusión de la asignatura de Religión en los Planes de Estudio de las Diplomaturas de Maestro. Esa habilitación no se contrae, sin embargo, a esa sola previsión. El Acuerdo con la Santa Sede exige, además, que la inclusión de esa asignatura se verifique en términos equiparables a las demás asignaturas fundamentales. Los órganos judiciales han entendido que esa equiparación no puede «entenderse en el sentido de identidad total, pues lógicamente cada materia tiene un contenido y extensión diversos, pero sí, al menos, debe existir una cierta homogeneidad (...) en cuanto al tiempo o número de créditos invertidos en el estudio de cada una de las asignaturas (...)» (fundamento jurídico 3.º de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid). Y, en efecto, es claro que por medio de aquel Acuerdo el Estado se ha comprometido internacionalmente a que la asignatura de Religión reciba un tratamiento equiparable al de las asignaturas fundamentales en los correspondientes Planes de Estudios. No basta, pues, con la inclusión de esa asignatura en los Planes, sino que es, además, obligado que la inclusión lo sea en términos de equiparación con determinadas asignaturas”.

Proyectando esa doctrina al presente supuesto, dicha adicional no es merecedora de reproche competencial, en cuanto se remite a un Acuerdo internacional y al régimen resultante, en cada caso, de la propia LOU. Por otra parte, tal previsión coincide con la doctrina del Consejo de Estado (Dictamen 3452/1997, Sección 7ª, de 16 de octubre de 1997), a quien compete –de acuerdo con el artículo 21.3 de su Ley Orgánica- dictaminar preceptivamente sobre las “dudas y discrepancias que surjan en la interpretación de tratados, convenios o acuerdos internacionales en los que España sea parte”.

C) En relación con la sanidad, el régimen de conciertos entre las Universidades e instituciones sanitarias se ajustará a las bases que determine el Gobierno, que preverán la participación de las Comunidades Autónomas en los convenios singulares (disposición adicional séptima). Esta disposición se corresponde con la disposición adicional sexta de la LRU

Pues bien, la STC 26/1987 rechazó el recurso contra esta disposición adicional sexta de la LRU, declarando que (FJ 13, a):

“El apartado primero de la Disposición adicional sexta establece que las bases generales del régimen de conciertos entre las Universidades y las Instituciones sanitarias en las que deba impartirse enseñanza universitaria corresponde fijarlas al Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Educación y Ciencia y de Sanidad y Consumo, previo informe del Consejo de Universidades. Y en el apartado segundo se prevé la participación de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en los conciertos singulares que se suscriban entre las Universidades y las Instituciones sanitarias. Distingue claramente el precepto las «bases generales» de los «conciertos singulares», y mientras la fijación de aquéllas corresponde al Gobierno, la regulación de los «conciertos singulares», sin más limitación que su conformidad con las bases generales, queda atribuida a las Universidades con participación de la Comunidad Autónoma. Como señala la norma, el régimen de conciertos tiende a «garantizar la docencia práctica de la medicina y enfermería y otras enseñanzas que así lo exigieran». Se trata, por tanto, de prestar la debida atención a la formación práctica del alumnado en las profesiones que lo requieran, y, concretamente se contempla en la norma las de medicina y de enfermería por la más acusada importancia que revisten en estas actividades los conocimientos prácticos impartidos en las instituciones sanitarias a que el precepto se refiere. La determinación de las «bases

generales del régimen de conciertos», por su carácter general y por afectar directamente a las enseñanzas necesarias para la obtención de los títulos, es una competencia estatal que hay que encuadrar en la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales» a que se refiere el art. 149.1.30 de la Constitución. No puede, por tanto, atribuirse a la competencia autonómica en los términos exclusivos que se pretende en el recurso.

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

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

Por tanto, no merece reproche esta disposición adicional, pues no vulnera las competencias de Navarra.

También en relación con la sanidad, se determina el régimen de los profesores asociados, conforme al artículo 105 de la Ley General de Sanidad (disposición adicional duodécima de la LOU), al que se da nueva redacción (disposición final segunda de la LOU). Asimismo, se regulan los títulos de especialistas para profesionales sanitarios (disposición adicional decimosexta). Estas disposiciones se mueven dentro de las competencias del Estado en materia de bases de la función pública y de sanidad, así como sobre la regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

D) Se incluyen también algunas previsiones en materia de personal: la movilidad del personal de las Universidades (disposición adicional décima);

la contratación y participación en la habilitación y concursos de acceso de nacionales de Estados no miembros de la Unión Europea (disposición adicional undécima); la contratación de personal investigador, científico o técnico conforme a la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica (disposición adicional decimotercera); la participación del personal de las Escalas del Consejo Superior de Investigaciones Científicas en las Comisiones de habilitación (disposición adicional vigésimo sexta); y la incorporación de profesores de otros niveles educativos a la Universidad (disposición adicional vigésimo séptima). Dichas previsiones se mueven dentro del marco general del profesorado ya descrito más atrás. De ahí que, como ya se indicara entonces, tampoco ahora se estima que tales preceptos vulneran las competencias de Navarra.

E) La disposición adicional decimoséptima habilita al Gobierno para dictar disposiciones para coordinar las actividades deportivas de las Universidades con el fin de asegurar su proyección nacional e internacional y articular fórmulas para compatibilizar los estudios de deportistas de alto nivel con sus actividades deportivas. Nada hay que objetar a tales previsiones, que siguen a la disposición adicional séptima de la LRU, desde las competencias de Navarra, dado su alcance y finalidad, justificando aquella proyección internacional la competencia del Estado en la materia (cfr. STC 1/1986, de 10 de enero).

F) También se prevé una reserva de la utilización de las denominaciones de Universidad y de las propias de centros, enseñanzas, títulos oficiales nacionales y órganos unipersonales de gobierno a quienes hayan sido autorizados o reconocidos de acuerdo con la LOU, prohibiendo el uso de denominaciones que puedan inducir a la confusión (disposición adicional decimonovena). Este precepto, que carece del carácter de Ley Orgánica (disposición final cuarta), está plenamente justificado, en cuanto es consecuencia de la propia regulación legal, y no vulnera las competencias de Navarra.

Además, se establece un Registro Nacional de Universidades, Centros y Enseñanzas, de carácter meramente orientativo y público, debiendo las Comunidades Autónomas o los Registros dependientes de las mismas comunicar al Registro Nacional determinados datos (disposición adicional vigésima). Tal previsión tampoco es objetable desde la perspectiva de las competencias de Navarra, ya que se trata un registro coordinador y al servicio de las competencias del Estado, que sólo impone a la Comunidad Foral una obligación de comunicar determinados datos, lo que es manifestación del criterio de facilitación de información entre las Administraciones públicas corolario del principio de cooperación y colaboración interadministrativa.

G) Finalmente, se prevé la alta inspección del Estado (disposición adicional vigésimo tercera), a la que se refiere expresamente el artículo 47 de la LORAFNA.

II.19ª. Disposiciones transitorias

Las disposiciones transitorias determinan el régimen transitorio para la aplicación de la Ley. En cuanto conectadas a la regulación sustantiva de la LOU, tampoco procede formular tacha respecto de ellas desde la perspectiva de las competencias de Navarra en materia de educación y universidades.

II.20ª. Disposiciones derogatoria y finales

La disposición derogatoria lleva a cabo la derogación normativa expresa de determinadas normas estatales, por lo que tampoco merece objeción.

De las disposiciones finales, la primera indica –como ya se ha señalado más arriba- el título competencial del Estado para el dictado de la LOU, en línea con la también reseñada doctrina constitucional. La segunda señala, de acuerdo con la Constitución y la jurisprudencia constitucional, el carácter de Ley Orgánica de la LOU, con las excepciones que pormenoriza. Y la cuarta fija la fecha de entrada en vigor.

Hemos dejado aparte la disposición final tercera, que habilita al Gobierno y a las Comunidades Autónomas para el desarrollo reglamentario. Dado que tal apoderamiento se realiza en el ámbito de sus respectivas competencias, no puede ahora formularse tacha alguna a tal previsión, que respeta las competencias de la Comunidad Foral, sin perjuicio de que el concreto ejercicio de la misma por el Gobierno haya de ajustarse al bloque de la constitucionalidad (SSTC 77/1985, 131/1996 y 188/2001).

III. CONCLUSIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Navarra en relación con la interposición de recurso de inconstitucionalidad por el Parlamento de Navarra contra la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, dictamina que dicha Ley Orgánica no vulnera las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en materia de educación y universidades recogidas en el artículo 47 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.