



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 / 1 9 8 8

La Laguna, a 27 de enero de 1988.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias sobre la *Proposición de Ley, de iniciativa legislativa popular, de Reorganización Universitaria de Canarias (EXP. 28/1987 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

El objeto de este Dictamen será analizar la adecuación a la Constitución (CE), al Estatuto de Autonomía (EACan), y al resto del Ordenamiento jurídico aplicable de la Proposición de Ley, de Reorganización Universitaria de Canarias, presentada, en su fase de Propuesta y en el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, por la Comisión Promotora constituida al efecto ante la Cámara legislativa autonómica. Dicho Ordenamiento está integrado, fundamentalmente, por la Ley 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU), las Leyes autonómicas 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular (LILPC), y 6/1984, de 30 de noviembre, de los Consejos Sociales, de Coordinación Universitaria y de creación de Universidades, Centros y Estudios Universitarios, y los Estatutos de las Universidades de La Laguna y Politécnica de Canarias, aprobados, respectivamente, por los Decretos del Gobierno autónomo 192/1985 y 193/1985, de 13 de junio.

Tal dictamen ha sido solicitado a este Organismo, con carácter preceptivo, por la Presidencia del Parlamento de la Comunidad Autónoma (CAC), previo acuerdo en tal sentido de la Mesa del mismo, en aplicación de lo preceptuado en los arts.3 y 10.7 de la Ley del Consejo Consultivo (LCCCCan) y 5.2, LILPC.

* **PONENTES:** Sres. Trujillo Fernández, Hormiga Domínguez, Pedreira Gómez, Pérez Voituriez y García Luengo.

Incidentalmente, ha de hacerse referencia a la difícil inteligencia de este último precepto en conexión con lo establecido en el art. 125 del Reglamento parlamentario y en la Resolución de su Presidencia de 28-XI-85, en relación con el momento adecuado para pronunciarse sobre los requisitos de admisibilidad del tipo de iniciativa aquí considerado. En todo caso, el Consejo entiende que ha de atenerse al tenor literal de la regulación contenida en los números 1 y 2 del mencionado art. 5 de la Ley 10/1986, y analizar, en consecuencia, el contenido de la regulación propuesta sin perjuicio de referirse eventualmente a su admisibilidad, si ello resultara necesario a los fines del referido análisis.

Los problemas jurídicos que, básicamente, plantea la iniciativa a dictaminar son los que se derivan de los tres objetivos esenciales que, en definitiva, se propugnan. A saber: a) Restricción del ámbito territorial de las dos Universidades canarias y ampliación de los ámbitos de actividad académica de ambas; b) Segregación de diversos Centros de una y otra Universidad e incorporación a cada una de ellas de los segregados de la otra, con los ajustes correspondientes; c) Aprobación de determinados principios planificadores en materia universitaria para Canarias. En función de estos objetivos, ha de analizarse la competencia de la CAC para efectuar la reordenación propuesta, los límites a que habrá de ajustarse su ejercicio y la congruencia que, con una y otros, guarda la regulación que se propone.

II

1. La competencia del legislador autonómico para ordenar la materia universitaria está contemplada en el art. 34.A).6, EACan, en relación con el art. 35.a) del propio Estatuto y, en aplicación de este precepto estatutario y del art. 150.2, CE, en él citado, en el art. 1 de la Ley orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias (LOTRACA). Dicha competencia viene asimismo reconocida, eventualmente, en el art. 6, LRU, norma estatal dictada precisa y fundamentalmente en desarrollo del art. 27.10, CE, de acuerdo con lo prevenido en el art. 81 del texto constitucional y respetando, sustancialmente, lo dispuesto en el art. 53.1 del mismo, según ha mantenido el Tribunal Constitucional (TC) en su sentencia resolutoria de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno vasco contra la mencionada LRU (cfr. STC 26/1987). Ha de indicarse, además, que, por Real Decreto 2802/1986, de 12 de diciembre, se ha formalizado la correspondiente transferencia de funciones y servicios del Estado a la CAC,

señalándose expresamente en el apartado B).1 de su Anexo que se traspasan a la Comunidad Autónoma las Universidades de La Laguna y Politécnica de Las Palmas (actualmente de Canarias).

Los límites a la actividad legislativa del Parlamento autónomo en ejercicio de la competencia antedicha vienen también explícitamente determinados en la Constitución, el Estatuto y la LOTRACA. Al respecto, son particularmente expresivos los preceptos contenidos en los arts. 34.6 y 35, primer párrafo, EACan, y 1, tercer párrafo, LOTRACA. Además, entendida la autonomía de las Universidades como derecho fundamental -sin perjuicio de que, igualmente, la norma del art. 27.10, CE suponga una garantía institucional para la organización y funcionamiento autónomos de aquellas, en los términos y contornos especificados en la STC 26/1987 ya referida- es claro que el legislador autónomo, al regular esta materia (lo cual, en principio, puede hacer, como señala reiterada jurisprudencia constitucional, pese a estar afectado un derecho fundamental, de acuerdo con el reparto competencial fijado constitucional y estatutaria o legalmente), habrá de respetar tanto tal derecho (autonomía) como las disposiciones que dicte el Estado en desarrollo del mismo, en virtud de lo dispuesto en los arts. 27 y 81.1, CE, así como, por conexión, en los arts. 53.1 y 149.1 de la Norma fundamental.

Así, la legislación autonómica sobre Universidades deberá ajustarse, como ineludible condición de validez, a las normas estatales que las regulen establecidas en aplicación de las competencias reservadas al Estado en los apartados 1, 15, 18 y 30 del art. 149.1, CE, en relación, justamente, con lo previsto en los números 1, 5, 8 y 10 del art. 27 del texto constitucional. Más concretamente, habrá de atenerse a la ordenación universitaria contenida en la LRU y a las reglas básicas que, de conformidad con diversos preceptos de ésta, dicte el Gobierno estatal, como advierte la STC 26/1987, siempre con fundamento en el principio de libertad académica que prevé el art. 2.1 de dicha Ley y que, según la citada sentencia, justifica el derecho fundamental de la autonomía universitaria, que sería su dimensión institucional, al tiempo que las libertades de cátedra y de estudio constituyen la individual.

III

Conviene analizar ahora, siquiera sea brevemente, si la Proposición de Ley considerada incide en alguna materia excluida de la iniciativa legislativa popular por el legislador, estatal y/o autonómico (cfr. arts. 2 de la Ley Orgánica 3/1984, de 28 de marzo, y 2, LILPC), para lo cual se tendrá en cuenta, como es obvio, lo expresado por este Consejo en su Dictamen 4/1987, sobre admisibilidad de una Proposición de Ley de Viviendas para Canarias tramitada por dicha vía.

Al respecto, de acuerdo con lo señalado en el párrafo anterior, parece evidente que las dudas que pudieran suscitarse se centrarían únicamente: a) en relación con materias relativas a la Organización institucional de la CAC (art. 2.4, LILPC), que estarían ordenadas en los arts. 2 y 3 de la Proposición; y b) con respecto a materias que afecten a la planificación general de la actividad económica (art. 2.2, in fine, LILPC), que lo estarían en los arts. 4 y 5 de aquella.

1. En cuanto a la primera de las cuestiones aludidas en el primer grupo, cabe decir que, una vez traspasadas las Universidades canarias a la Comunidad Autónoma, aquellas pasan a estar integradas, aunque peculiarmente por su propia naturaleza, en la estructura institucional de dicha Comunidad, estando cada una de ellas dotada de propia personalidad jurídico-pública y específica autonomía (cfr. STC 26/1987), sin que, no obstante ello, puedan ser consideradas instituciones de autogobierno comunitarias en sentido estricto, regulables mediante Leyes institucionales -Leyes que, en opinión de este Organismo (cfr. Dictamen 4/1987), equivalen a las Leyes orgánicas reguladoras de órganos constitucionales o de relevancia constitucional- y, por tanto, materia excluida de la iniciativa legislativa popular.

Sin embargo, como quiera que el llamado derecho fundamental a la autonomía del que son titulares las Universidades ha de ser regulado, en sus aspectos delimitadores y/o definitorios, por Ley orgánica, respetando su núcleo esencial reconocible por su íntima conexión con la libertad académica y con cierta capacidad auto-organizatoria (STC 26/1987), y que tal materia está excluida de la mencionada iniciativa, en todo caso, por mandato explícito de la Ley orgánica 3/1984 (cfr. art. 2.1), se hace preciso estudiar si ello general la imposibilidad de que una Proposición de Ley, producto del ejercicio de dicha iniciativa, afecte a la materia universitaria. La respuesta, obviamente, es que tal circunstancia sería aplicable tanto a una Proposición de Ley de iniciativa popular como a cualquier otro instrumento normativo

de la CAC destinado a ordenar la Universidad como institución, pues la limitación constitucional y estatutaria sobre la normación autonómica, en cuanto a no poder regular cuestiones fundamentales de los derechos homónimos y a respetar la ordenación básica del Estado al respecto, es genérica y no hace distinción entre unas iniciativas legislativas y otras. Por tanto, no previéndose en el art. 2, LILPC ulterior limitación en el sentido apuntado a la iniciativa tratada, no parece que esté vedado a la misma, en principio y sin perjuicio de la opinión que pueda merecer la normativa incluida en la correspondiente Proposición de Ley, el incidir sobre la materia en cuestión.

2. Respecto a las segundas, además de reiterarse la reserva formulada al final del párrafo anterior en relación con el contenido específico de la regulación propuesta, ha de advertirse la indudable conexión entre la materia a la que se refieren los arts. 4 y 5 de la Proposición y la prevista en el art. 32.6, EACan, es decir, la planificación de la actividad económica regional, que es manifestación de la correspondiente a la política regional y que se refleja en el subsiguiente Proyecto de Ley presupuestaria, cuya elaboración corresponde, en ambos casos, al Gobierno autónomo, según establecen los arts. 14.3 y 59.1.c), EACan, respectivamente.

En este sentido, podría afirmarse que la Proposición, aunque indirectamente, incide en competencias autonómicas cuyo ejercicio comporta una decisión parlamentaria condicionada por el previo ejercicio de la preceptiva iniciativa gubernativa, instrumentada mediante un específico Proyecto, y que se refieren a actividades con un obvio contenido o, al menos, repercusión económica. En efecto, parece poco discutible que las determinaciones incluidas en los arts. 4 y, sobre todo, 5 mencionados comportan unas obligaciones del Ejecutivo que éste deberá cumplimentar a la hora de proyectar la política general o la actividad económica de la CAC, lo que supondría el establecimiento de una nueva ordenación que pudiera afectar a la planificación de tal actividad, subespecie indudable de la de la política regional. Por ello, cabría incluso decir que esa ordenación, en cierto modo, afectaría igualmente a la organización institucional de la CAC, al condicionar las atribuciones que, con la base estatutaria citada, asigna al Gobierno la Ley autonómica 1/1983, de 14 de abril [cfr. arts. 19.b) y c) y 21.c)], norma de carácter institucional y, en lo que a nuestros efectos importa, de directa relación con el Estatuto.

Sin embargo, aún cuando, en realidad, pudieran hacerse aquí idénticas consideraciones que las efectuadas por este Consejo en su Dictamen 4/1987 ya mencionado (cfr. Fundamento I, pag. 6) respecto del asunto del que se trata, puede añadirse asimismo, en este caso, que la normativa propuesta se limita a plantear determinados principios planificadores y no a establecer un Plan universitario concreto, sin comprometer decisivamente la política general del Gobierno ni condicionar definitiva y/o pormenorizadamente sus Proyectos presupuestarios o de planificación económica, estableciendo una regulación genérica y prácticamente direccional que permite al Ejecutivo una amplia gama de opciones y que puede ser establecida por el Parlamento (cfr. art. 32.6, EACan) sin disminuir o interferir las competencias gubernativas, regulación que, por lo demás, es de finalidad similar a la recogida en la Ley autonómica 6/1984. Y, en última instancia, cabe apuntar que la expresión "afecten" del art. 2.2, LILPC ha de interpretarse de modo estricto, asimilando las materias en cuestión a específicos Planes o determinaciones económicas, pues, de lo contrario, sería imposible en la práctica la viabilidad de cualquier Proposición de Ley de iniciativa popular, quedando ésta indebidamente vaciada de todo contenido.

IV

Tras las consideraciones que anteceden, procede detenerse ahora en el análisis del contenido de la Proposición dictaminada, con objeto de establecer si la aprobación de la Ley que se insta del Parlamento autónomo, con el contenido que se propugna, contraviene o no el vigente Ordenamiento.

Los fines reestructuradores que la Proposición persigue se concretan en dos objetivos principales. De una parte, se trata de operar una distribución de cometidos, alternativa a la actualmente vigente, entre las Universidades de La Laguna y Politécnica de Canarias, basada en la ampliación del ámbito material de competencias de una y otra Universidad, sustituyendo el principio de especialidad en vigor desde la Ley 29/1979, de 30 de octubre, por el de generalidad, de modo que ambas sean competentes en toda la gama o ámbito de cometidos o funciones universitarias; correlativamente, se restringe el ámbito territorial de las dos Universidades, sustituyendo el carácter regional, establecido también por la mencionada Ley, por el provincial. De otra, se asignan a cada Universidad los Centros segregados de la otra, de acuerdo con los indicados criterios de generalidad y

provincialización. Además de ello, y complementariamente, se propone asimismo la aprobación de determinados principios de política universitaria -entre los cuales figura el de "descentralización", que, sorprendentemente pugna con la centralización provincial que se pretende (salvo que aquella se entienda en términos de futura insularización universitaria)-. Finalmente, se prevé la creación de una Comisión integrada por representantes de la Comunidad Autónoma y de las dos Universidades para, en el plazo máximo de tres meses, "dar cumplimiento a los objetivos" fijados en la Ley que se insta del Parlamento y "reassignar el personal docente, investigador y administrativo, así como los recursos de cada Centro a su Universidad respectiva".

A la vista de estas propuestas, la cuestión que hay que plantearse es la de si basta con la intervención recabada del Parlamento, mediante la aprobación de la Ley que de él se insta, para llevar a término los objetivos propuestos o si, habida cuenta de las razones precedentemente aducidas sobre el complejo reparto de competencias entre los tres niveles implicados en la ordenación del sector universitario del sistema educativo -Estado, Comunidad Autónoma, Universidades-, ha de contarse con todos ellos, en la medida en que los mismos tienen reservados al efecto cometidos específicos con fundamento constitucional y expreso desarrollo legislativo.

Ante todo, ha de partirse de una doble consideración: ni la consagración constitucional de la autonomía de las Universidades es un hecho jurídicamente irrelevante a los efectos aquí considerados, ni la regulación del sistema universitario es una mera ordenación no cualificada dentro de la del sistema educativo general.

Forzoso es referirse, siquiera sea con la brevedad que el caso requiere, a la fundamental innovación del *status* de las Universidades significada por la sustitución de su condición de Entidades estatales autónomas, integradas como elementos suyos en la Administración institucional del Estado, por su nueva configuración, no ya como sujetos dotados de personalidad jurídica propia (cosa que también sucedía en la legislación pre-constitucional), sino como Entes particularizados que, sin perjuicio de prestar un servicio público y tener un personal esencialmente funcional, están dotados de propia y específica autonomía, constitucional, institucional y legislativamente, reconocida, protegida y desarrollada, respectivamente. Semejante mutación jurídica no puede menos de tener sus consecuencias cuando de intervenir en el ámbito de alguna o algunas de aquellas se trata, aún cuando tal intervención

pueda tener lugar por medio de una Ley autonómica. De ahí, precisamente, los límites que ésta encuentra en el vigente Ordenamiento sobre los que seguidamente volveremos.

También el Ordenamiento estatal y el Estado mismo han sido objeto de profundas transformaciones. Unas transformaciones que, en el orden de ideas en el que ahora nos movemos, aparecen singularizadas por el hecho de que, a diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos de la actividad estatal, el reparto de las competencias de ordenación del sistema universitario se efectúa, no únicamente a favor de dos instancias, (Estado y Comunidades autónomas), sino de tres (Estado, Comunidades Autónomas, Universidades). Por imperativo constitucional, en efecto, las Universidades han de participar en tal reparto recibiendo las facultades que son inherentes a su autonomía, sin perjuicio de las competencias que el Ordenamiento atribuya al Estado y, en su caso, a las Comunidades Autónomas, por lo que puede afirmarse que el régimen de distribución de competencias en materia universitaria es bien diferente del general de las enseñanzas no universitarias (cfr. LRU y STC 26/1987).

Desde estas consideraciones y reiterando cuanto se ha indicado en relación con los límites a los que a este respecto se halla sujeta la Ley autonómica, se procederá ahora calificar, en términos jurídicos, el alcance de la operación reordenadora que con la propuesta que se analiza se persigue, con el fin de dictaminar hasta qué punto y en qué medida pudiera la misma pugnar con los mencionados límites fijados al respecto.

Parece claro, en primer lugar, que la determinación de los ámbitos materiales y territoriales de ambas Universidades cae de lleno dentro de las competencias que el Ordenamiento reserva al Estado en orden a la planificación de las enseñanzas universitarias. De ahí, justamente, la exigencia de "Informe previo y motivado" o de "previo Informe" en los supuestos de creación de Universidades o de creación y supresión de Centros universitarios (cfr. arts. 5.2 y 9.2, LRU), límites que los artículos 1, 2 y 3 de la Proposición dictaminada desconocen, evidentemente.

La reordenación que se propone supone, además, la asignación de Centros de una a otra Universidad y, correlativamente, su segregación de la Universidad matriz. Una operación de estas características que ignore las facultades que a las Universidades reserva el Ordenamiento en materia de creación y de supresión de Centros pugna

claramente con las previsiones establecidas al respecto por la LRU, al atribuir a las CCAA las competencias para "acordar" tales modificaciones al tiempo que reserva a las Universidades, a través de su respectivo Consejo Social, las facultades de "propuesta" (cfr. art. 9.2). Ciertamente se podrá argumentar, en réplica a lo que antecede, que el precepto sólo se refiere a los supuestos en que la Universidad sea promotora de la creación o supresión, pero no cuando tal iniciativa provenga de la Comunidad Autónoma, razonamiento que si parece correcto y evidente en materia de creación *ex novo* de Universidades, mal se compadece con la propia dicción del precepto, con su interpretación sistemática dentro de la LRU y, sobre todo, con la autonomía constitucional de las Universidades (a menos que se pretenda sostener que éstas siguen siendo autónomas, pese a la hipotética adscripción de un Centro no promovido por ellas, o bien, a pesar de la hipotética supresión de su jurisdicción sobre uno de los Centros que las integran sin su intervención). Podría, quizá, argüirse que, en el supuesto que nos ocupa, no puede hablarse de "creación" o de "supresión", pues sólo se trata de un cambio o trueque, argumento que resulta invalidado no sólo por la idéntica consideración de que nada tiene que ver con la mencionada autonomía un cambio no instado por las Universidades afectadas, sino porque, además, en términos jurídicos tal intercambio comporta ineludiblemente la doble operación creativa y supresora indicada.

Por lo que respecta a la Comisión que se contempla en la disposición transitoria de la Proposición, hay que decir que la misma no puede suplir en modo alguno la participación que, como queda expresado, reconoce la LRU a las Universidades en la ordenación de sus propias estructuras. Primordialmente, porque las facultades que les atribuye el art. 9.2 de la mencionada Ley son incomparablemente más amplias e incondicionadas y de diferente naturaleza que las previstas para las mismas en la referida Comisión. Por otra parte, difícilmente puede entenderse que las tareas de reasignación de efectivos y recursos atribuidos a dicha Comisión no se hallan en flagrante contradicción con las facultades autoorganizativas que corresponden a una persona jurídico-pública de las características que, como se ha reseñado, poseen las Universidades. Máxime cuando tales efectivos y recursos están jurídicamente vinculados a éstas y no a sus diferentes Centros.

Por último, en relación con la ordenación propuesta en los arts. 4, segundo párrafo y 5 de la Proposición que se dictamina, cabe decir que, aparte de parecer

incongruente por no ajustarse totalmente a la norma general de futura planificación parlamentaria que ella enuncia, la misma no respeta suficientemente los principios de seguridad jurídica la autonomía universitaria, y el reparto estatutario de funciones autonómicas dado el solapamiento muy peculiar que sus prescripciones suponen respecto a otra norma en vigor, cual es la Ley autonómica 6/1984, que deja aparentemente inalterada en su normativa sobre planificación sin mayor especificación y que, desde luego, resulta más ajustada a las competencias estatutarias de los Organismos de la CAC o al principio y al derecho señalados. Es más, tal ordenación, unida a la contenida en los arts. 2 y 3 de la Proposición, obligaría a un reajuste de la regulación universitaria que, como se ha expresado, no puede resolverse en la forma que prevé su disposición transitoria, afectándose, con unos efectos confusos y por un procedimiento cuestionable, tanto la Ley autonómica 11/1987, que aprobó el vigente Plan universitario de Canarias, como la mencionada Ley 6/1984 y los Estatutos de las dos Universidades.

C O N C L U S I Ó N

1. La CAC puede ordenar o reestructurar el sistema universitario canario en el ejercicio de las competencias que al efecto tiene atribuidas por el Estatuto de Autonomía, la LOTRACA, la LRU y la normativa con estos textos concordante. Consecuentemente, su ejercicio habrá de ajustarse a los límites que resultan de las competencias que el Ordenamiento reserva al Estado y de aquellas otras que corresponden a la esfera de autonomía constitucional y legalmente reservada a las Universidades.

2. En particular, y como manifestación de esta autonomía, las Universidades tienen reconocidas las facultades de propuesta en la creación y en la supresión de Centros de las mismas (para lo cual, además, habrá de contarse con el preceptivo Informe del Consejo de Universidades). Dichas facultades constituyen una limitación, que obviamente no operaría en el supuesto de creación *ex novo* de una Universidad, la cual viene impuesta en el caso que nos ocupa por incidir la opción propuesta en la iniciativa dictaminada en ámbitos expresamente reservados a las Universidades por los Ordenamientos estatal y autonómico vigentes.

3. Por otra parte, la transformación que se propone del sistema universitario canario, al incidir en el ámbito de las competencias de planificación y de

coordinación general de la enseñanza que el Ordenamiento vigente reserva al Estado, requiere su anuencia en los términos que al efecto prevé la LRU, conforme se indica en el Fundamento IV.

4. Consecuentemente con cuanto antecede, el Consejo entiende que la Propuesta de iniciativa legislativa sometida a su consideración no se ajusta a las vías que el Ordenamiento ha previsto para la consecución de los objetivos que en la misma se proponen, según se ha razonado en el cuerpo del presente dictamen.