



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 / 1 9 8 8

La Laguna, a 5 de mayo de 1988.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias sobre la *Proposición de Ley, de iniciativa de un Cabildo insular, reguladora de las Universidades canarias (EXP. 1/1988 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

El presente dictamen, solicitado facultativamente a este Organismo por la Presidencia del Parlamento autónomo, previo acuerdo de la Mesa del mismo, al amparo de lo establecido en el art. 12.b) de la Ley del Consejo, analizará la adecuación al Ordenamiento jurídico -Constitución (CE), Estatuto de Autonomía (EACan) y legislación aplicable, particularmente la Ley 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria (LRU) y la Ley autonómica 6/1984, de 30 de noviembre- de la Proposición de Ley reguladora de las Universidades canarias, presentada ante la Cámara legislativa comunitaria por el Excmo. Cabildo insular de Gran Canaria, tras ser aprobada por el Pleno de éste, en ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa prevista en el art. 11.4, EACan en favor de las instituciones locales de Canarias.

II

1. En principio, cabe indicar que, en relación con este tema jurídico-universitario de que se trata, el Consejo ha expresado recientemente su opinión técnica en el Dictamen 1/1988, emitido, a solicitud igualmente del Excmo. Sr.

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

Presidente del Parlamento autónomo, sobre una Proposición de Ley, de iniciativa popular, de reorganización universitaria en la Comunidad Autónoma (CAC). Opinión que, obviamente, será tenida en cuenta en esta ocasión, especialmente en lo que respecta a la fundamental distinción, tanto material como procedimental, que este Organismo advirtió que existe entre el supuesto de creación de Universidades y el de creación, supresión, fusión o transformación de centros universitarios, en cuanto que (cfr. arts. 5 y 9, LRU y 13 y 14, Ley autonómica 6/1984):

A). En el primer supuesto, ha de actuarse mediante Ley, previo Informe preceptivo y motivado, en el marco de la programación general de la enseñanza superior, del Consejo de Universidades, debiendo recordarse que éste es el órgano estatal -previsto en el art. 23, LRU y ordenado por su propio Reglamento, que se aprobó por el Real Decreto 525/1985, de 2 de abril- que ha de realizar las funciones en materia universitaria reservadas por el Ordenamiento a la competencia del Estado, en particular las de coordinación y planificación, sin perjuicio, naturalmente, de las normas legales o reglamentarias que dictase aquel en ejercicio de dicha competencia (cfr. art. 1 del Reglamento citado y 149.1.30, CE).

B). En el segundo, se procederá a través de Decreto del Gobierno autónomo, pero esta actuación debe efectuarse a propuesta del Consejo Social de la Universidad concernida y, además, debe ir precedida de Informe, de nuevo, del Consejo de Universidades, habiendo asimismo de incluirse previamente la operación proyectada en el Plan Universitario de Canarias, se entiende que en el vigente, que, como se sabe, fue aprobado por la Ley autonómica 11/1987.

2. En lo que concierne a la competencia de la CAC para incidir en la ordenación, en general, de la materia universitaria y a las limitaciones que, en su ejercicio, habrán de ajustarse los órganos comunitarios que fueren competentes al respecto, según la legislación autonómica aplicable, nos remitimos a lo indicado en el Fundamento II del Dictamen 1/1988 de este Organismo.

No obstante, interesa recordar aquí los preceptos capitales a aplicar en esta cuestión competencial se contienen en los arts.34 y 35, EACan y, en relación con ellos, en el art. 1 de la Ley orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias (LOTRACA) y, subsiguientemente, en los arts.13 y 14, Ley

autonómica 6/1984, así como en los arts.27 y 149.1, CE y en la LRU. En esta línea, conviene insistir en que la citada LRU es normativa principal a considerar y respetar en cualquier asunto referente a la Universidad -por las razones y con las consecuencias explicitadas por este Consejo en el Fundamento IV de su Dictamen 1/1988-, no debiéndose olvidar que esta Ley, dictada por el Estado en ejercicio de sus competencias constitucionales y de acuerdo con lo prevenido en los arts. 27.10 y 81.1, CE, regula, entre otras cuestiones de carácter básico, la autonomía universitaria. Ni tampoco que ésta se concibe por el legislador estatal, correctamente en opinión del Tribunal Constitucional (cfr. STC 26/1987), no sólo como garantía institucional a la existencia de una determinada institución universitaria, sino como derecho fundamental, cuyo titular es cada Universidad, de autoorganización y auto-funcionamiento, en los términos, naturalmente, fijados por aquél.

Así, en definitiva, las normas de la LRU (cfr., en especial, su Título preliminar, arts.1-11) sobre la Universidad y la enseñanza superior, en general, y sobre la autonomía universitaria, en particular, se constituyen en límites expresos y determinantes, por demás estatutariamente reconocidos (cfr. el nº 6 del apartado A) del art. 34 y el primer párrafo del art. 35, ambos del Estatuto) y legalmente advertidos (cfr. tercer párrafo del art. 1, LOTRACA y arts.13.1 y 14.1, Ley autonómica 6/1984), a la regulación autonómica en la materia, límites que, de manera muy concreta, afectan a los supuestos de creación de Universidades y de creación o supresión de centros universitarios y que, desde luego, ha establecido el sujeto constitucionalmente facultado para ello (cfr. art. 149.1.1, 15, 18 y 30, CE, en conexión con los nºs 1, 2, 5, 6, 7, 8 y 10 del art. 27 de la Norma constitucional, según se indica, precisamente, en la STC 26/1987).

En este sentido, ha de advertirse que, en principio, el Gobierno canario es competente para operar en relación con los centros de las instituciones universitarias de la CAC y que el Parlamento autónomo puede crear Universidades en ella, pero, en los dos casos, actuando como se dispone en los arts.9 y 5, LRU, respectivamente, y en los concordantes de la Ley autonómica 6/1984. Asimismo, debe aceptarse que la iniciativa legislativa al respecto puede tomarla un Cabildo, pues éste estaría

legitimado al efecto por el art. 11.4, EACan, que no prevé límite material o procedimental alguno al ejercicio de dicha facultad -como tampoco lo hace el art. 40 de la Ley autonómica 8/1986, de régimen jurídico de las Administraciones públicas canarias-, aunque la mencionada iniciativa, atribuida a una institución local propia de Canarias de peculiar relación estatutaria y legal en la Comunidad, se formalice, en puridad, en una mera Propuesta que, como tal, ha de ser tomada en consideración por el Pleno de la Cámara legislativa para ser tramitada y, de prosperar, convertirse en Ley.

3. En el supuesto que ahora nos ocupa se aprecian notables diferencias respecto al que, según se ha dicho, conoció ya este Organismo, aunque, en cierto modo, se observan asimismo determinadas similitudes entre ambos.

Así, de la Exposición de Motivos y, en especial, del art. 1 de la Proposición del Cabildo grancanario se aprehende que en ella se pretende la creación -"recreación", según el tenor literal de aquella, actividad estimada en ella como equivalente a la de crear o instituir "ex novo"- de dos nuevas Universidades en Canarias, equiparadas en su ámbito de actuación -provincial, en vez del regional de las dos actuales, según se deduce de lo advertido en la referida Exposición de Motivos y, sobre todo, de lo previsto en el art. 3 de la Proposición- y en su contenido de carácter académico, organización y funciones, al menos potencialmente y sin limitaciones apriorísticas, es decir, serían dos Universidades "plenas", frente al carácter especializado que, en estos momentos, tienen las de La Laguna (enseñanzas "humanísticas") y la Politécnica de Canarias (enseñanzas "técnicas"). Se crearían de este modo dos Universidades, la de La Laguna y la de Las Palmas, que sustituirán a las actualmente existentes, pese a la igual denominación en el primer caso, ambas personas jurídicas y autónomas - como no podía ser de otra forma (cfr. arts. 27, CE y 3.1, LRU)- e independientes, - calificativo este, que solo puede referirse a que cada Universidad no depende de la otra, lo cual es innecesario decirlo al atribuírseles autonomía y personalidad y genera cierto confusiónismo-, aunque en ninguna parte de la Proposición se diga expresamente que se extinguen las Universidades actuales, pues, por el contrario, aquella opera en base al hecho de la existencia de éstas. De ahí, quizás, el término "recreación" utilizado en su Exposición de Motivos y la inclusión en la Proposición de la normativa que sigue a la declaración efectuada en su art. 1 (cfr. art. 3 y disposiciones concordantes).

Así, el mencionado art. 3 de la Proposición ordena, concretamente, que, sin perjuicio de que puedan crearse en el futuro nuevos centros, las Universidades que existirán en la CAC según su art. 1, con las características antes reseñadas, dispondrán inicialmente de los centros universitarios, cualquiera que fuese su origen o adscripción actual -lo que indica, como no podía ser menos, que se parte del hecho de que tales centros existen, no se les pretende extinguir, y, por ello, están adscritos, precisamente, a las actuales Universidades-, que estuvieren radicados físicamente en la provincia donde están sus respectivas sedes, es decir, en el ámbito de actuación que implícitamente se prevé para aquellas. Naturalmente, como consecuencia de este mandato -cuyo efecto, si se considerase aisladamente, es decir, con independencia del resto de la operación que al parecer se proyecta, sería calificable de creación y supresión de centros en las Universidades existentes-, la Proposición ha de ocuparse seguidamente de prevenir la solución a las diversas alteraciones que, forzosamente, el mismo conlleva o acarrea -o, si se prefiere, que genera la "recreación" previa de la que forma parte inescindible tal mandato-, alteraciones que se refieren a cuestiones de índole organizativo, funcional, presupuestario e incluso normativo (Estatutos universitarios) que van a ser afectadas y, por tanto, precisadas de reforma.

Por consiguiente, cabría dudar que, en la práctica, se estuviera efectuando una creación "ex novo" de Universidades, de manera que podría decirse que, en realidad, lo que se está haciendo es implementar una transformación, sin duda sustancial y conducente a convertir las Universidades actuales en otras bien distintas. Es decir, una recreación en tal sentido, pero no en el de una actividad idéntica en naturaleza y procedimiento a la estrictamente creadora, que, por demás, implica indiscutiblemente la necesidad de otra de extinción previa, la cual, ha de reiterarse, no se hace de modo expreso en la Proposición, quizá porque su autor comprendió las dificultades que ello entrañaría, como se explicará después.

En definitiva, siendo básicamente dos las posibles hipótesis que, como se ha razonado, pudieran plantearse en la regulación de la Proposición que se dictamina -creación de Universidades nuevas o transformación de las existentes-, sin perjuicio de que, de hecho, seguramente están imbricadas y de que, pese a la escasa claridad

de aquella, es indudable que ambas pretenden alcanzar el mismo fin, parece necesario analizar la adecuación jurídica de una y otra, lo que se hará en el Fundamento III de este Dictamen.

4. Finalmente, de manera casi incidental y efectivamente escasa en su previsión normativa, la Proposición de referencia pretende modificar la vigente situación jurídica de la Universidad internacional "Pérez Galdós", conformándola esquemáticamente como una institución, distinta a la presente, dotada de personalidad jurídica propia y autonomía para realizar sus funciones, aunque lo cierto es que, al parecer, tanto éstas como la organización de aquella seguirían siendo las existentes actualmente. Pretensión y particularidades estas que serán analizadas en el Fundamento V en cuanto a su viabilidad jurídica.

III

1. En la hipótesis de que la Proposición analizada pretendiese ordenar la creación de nuevas Universidades en la CAC, el estudio de la adecuación jurídica de la normativa correspondiente -fundamentalmente su art. 1- ha de partir del presupuesto de que, según hemos razonado, la competencia del legislador autonómico al respecto no es absoluta, sino que, por el contrario, su ejercicio está limitado por diversas normas del Ordenamiento vigente. Es decir, el Parlamento autónomo, como Organismo competente en la cuestión, ha de proceder en su actividad legal creadora con respeto a las normas estatales -e incluso autonómicas, como se ha visto, que ha dictado él mismo- que disciplinan aquella. Normas que establece el Estado por ser constitucionalmente competente para ello, con objeto, indudablemente, de asegurar la eficacia de su propia regulación básica que ordena genéricamente la materia universitaria y emanan los órganos estatales en ejercicio de las facultades que asimismo les otorga la Constitución, incluyendo la definición y delimitación de la autonomía universitaria y la planificación de la enseñanza superior, en desarrollo y garantía de tal autonomía, del derecho a la educación y de la satisfacción de las necesidades generales del país (cfr. arts. 27 y 149.1.30, CE).

En este sentido, el art. 5.2, LRU previene que la creación de Universidades por Ley de la Asamblea legislativa autonómica requiere, preceptivamente, el Informe previo y motivado, en relación con la programación de la enseñanza universitaria

establecida por el Estado, del Consejo de Universidades, Informe que, obviamente, a la vista de sus características y de su finalidad, y del Organismo estatutario que debe conocerlo, ha de solicitarse y evacuarse antes de que aquel comience a tomar decisiones sobre la eventual creación a efectuar y con plena disponibilidad por el órgano estatal emisor de la suficiente información al respecto. Y es un hecho que de la existencia de tal Informe no tiene constancia el Consejo, ciertamente, al no figurar en la documentación obrante en el expediente remitido a este Organismo, inexistencia que supone la concurrencia de un vicio procedimental invalidante que no salva ninguna disposición de la Proposición que se dictamina.

A mayor abundamiento de lo razonado, ha de tenerse presente en este asunto que se está operando sobre un sistema universitario, un servicio público y un funcionariado que no son autonómicos, sino de ámbito nacional.

Pero es que, por otra parte, la Proposición dictaminada, supuesta su pretensión creadora "*ex novo*", tendría necesariamente que operar, de manera previa, la extinción de las Universidades actuales, salvo que pretendiera la existencia de cuatro Universidades en Canarias, lo que, evidentemente, no es el caso. Pues bien, si ello es así, es claro que cabría efectuar al respecto, cuanto menos, idénticas objeciones que las expresadas en relación con la operación de creación y por similares razones, es decir, que la eventual desaparición de una Universidad no puede llevarse a cabo sin Informe previo y motivado del Consejo de Universidades que, por igual o aún mayor motivo que en el supuesto anterior, parece ha de considerarse que podría ser obstativo. En todo caso, aunque es cierto que las dos operaciones comentadas aunque cronológicamente sucesivas, pueden realizarse coetáneamente, cual sucedería aquí, lo que hace aún más necesaria si cabe la intervención estatal, no es menos cierto que difícilmente cabe afirmar que es equiparable la posición del legislador en ambas situaciones, puesto que, mientras en la de creación no existe aún Universidad y, por consiguiente, no se afecta la autonomía universitaria, en la de extinción sí que existe una persona jurídico-universitaria concreta que es titular de la misma como derecho fundamental y beneficiaria de ella en cuanto garantía institucional. Por ello, estima el Consejo que resulta bastante dudoso que la CAC

pueda extinguir las Universidades canarias actuales sin ningún tipo de participación de éstas al respecto.

2. Si en lugar de las operaciones analizadas en el punto precedente, se estimara que la Proposición instrumenta una sustancial mutación de las actuales Universidades para alcanzar el fin propuesto -modificar la presente situación universitaria en Canarias, sustituyendo aquellas mediante su conversión en otras diferentes-, sin que tal transformación equivalga técnicamente a la extinción-creación en sentido estricto, sería preciso tener en cuenta que: a) La actividad propuesta no está contemplada en la LRU ni en la Ley autonómica 6/1984, que se limitan a regular, la primera con carácter general y la segunda en el ámbito comunitario, los dos supuestos ya explicitados de creación de Universidades y de creación y supresión de centros universitarios; b) Para la aplicación de dicha actividad, se parte de la existencia de las Universidades de La Laguna y Politécnica o, al menos, de sus centros universitarios que, necesariamente, están adscritos a una u otra.

En efecto, si no hay operación estrictamente creadora -y, lógicamente, tampoco de extinción-, ha de admitirse que, de alguna manera, las Universidades existentes no desaparecen, se mantienen funcionando (cfr. disposiciones transitorias de la Proposición) con sus propios órganos y su propia regulación -Claustros, Consejos, Juntas, Departamentos y Estatutos-, e incluso ha de ordenarse al Gobierno que adopte las medidas oportunas para integrar los centros de aquellas que, previamente, el art. 3 propuesto asigna a las nuevas en éstas. Así, independientemente de que pueda decirse que no parece óptima la técnica normativa utilizada en la Proposición, siendo realmente difícil articular sin problemas la operación pretendida, y de que la regulación que contiene pudiera generar un notable confusionismo e inseguridad, es un hecho que se produce, como mínimo en la práctica, la circunstancia arriba advertida.

Por tanto, no estando expresamente prevista en la legislación aplicable la ordenación de la operación jurídica que se quiere implementar y vista cual es su instrumentación en la Proposición analizada, así como la finalidad que ésta pretende lograr, ha de inducirse, de las reglas expresas que regulan los dos supuestos singulares que en la misma parcialmente confluyen, el régimen jurídico que ha de aplicarse a tal operación. En este sentido, dado que ésta comporta materialmente la

sustancial mutación o transformación de ambas Universidades, no parece que se le pueda aplicar un régimen que comporte para las Universidades afectadas menores garantías que las que para ellas se dispone en los supuestos de creación, supresión o transformación de Centros. Por ello, resulta inadmisibles que dichas Universidades puedan quedar marginadas de una operación que tan sustancialmente les afecta. Aunque, por otra parte, sea evidente que la pretensión normativa analizada rebasa con creces los límites de una mera actividad en relación con los Centros universitarios, por lo que está situada claramente dentro de la esfera de decisión del Parlamento, sin perjuicio de las limitaciones que éste haya de observar recogidas en las reglas estatales sobre la materia que se han señalado previamente.

Naturalmente, en el supuesto -ciertamente extraño al fin pretendido y fuera de lugar seguramente en el conjunto de la regulación estudiada- de que se dijera que, en realidad, las Universidades existentes únicamente vendrían afectadas en cuanto que, temporalmente, se les crea o se les suprime determinados centros, es obvio que, entonces y sin perjuicio de que la actividad creadora o transformadora que simultáneamente se propone ha de efectuarse según se ha explicitado previamente, serían aplicables al caso los arts. 9.2, LRU y 14.1, Ley autonómica 4/1984.

IV

Procede estudiar a continuación la adecuación jurídica del Título II de la Proposición que se dictamina, dedicado a la Universidad internacional "Pérez Galdós", con sede en Las Palmas, a la que se pretende dotar de personalidad jurídica y autonomía para la realización de sus funciones y a la que se declara "independiente", se entiende que de la institución universitaria en la se integra actualmente (la Universidad de La Laguna), por mas que haya de reiterarse que tal calificativo resulta superfluo para alcanzar el fin indicado, pues es claro que éste se obtendría cumplidamente si la mencionada Universidad fuera persona jurídica y fuese autónoma en su funcionamiento.

De todos modos, el análisis antedicho ha de iniciarse con la determinación de la naturaleza jurídica de la institución, denominada "Universidad internacional", de referencia y, en conexión con esta cuestión, con la de la que se pretende crear con la

regulación propuesta, para lo cual ha de tenerse presente el Decreto 728/1962, de 29 de marzo, de creación de aquella, y la Orden de 9 de junio de 1971 por la que se aprueba el Reglamento de la misma, que, entre otras cosas, la titula "Pérez Galdós".

Pues bien, de las normas citadas -establecidas obviamente por el Estado- se infiere que la institución en cuestión carece, pese a tener ciertas peculiaridades orgánico-funcionales, de personalidad jurídica y que no es, por esta razón y por su particular cometido y organización, una Universidad de La Laguna e interviniendo en su estructura tanto el Estado como dicha Universidad y ciertas Corporaciones locales de la isla y de la provincia donde radica la sede, intervención que, en lo que concierne a la estatal, ha de entenderse actualmente modificada con la sustitución de los órganos estatales mencionados en el Decreto de creación por los correspondientes autonómicos. No obstante, pese a esta modificación estructural, es indudable que la institución, al estar integrada en la Universidad de La Laguna, es dependiente de ésta y no del Gobierno autónomo, siéndolo desde el momento -lógicamente muy anterior a la aparición de la CAC- en que aquella obtuvo el reconocimiento legal de su personalidad propia, viniendo dicha institución transferida a la Comunidad, no de modo independiente, sino como parte de la citada Universidad, razón por la que, precisamente, ocurre la modificación explicitada, pero no su hipotético cambio de dependencia.

Y es el caso que la normativa de la Proposición que se dictamina, además de suponer la reforma de la regulación estatal señalada sin participación alguna de éste que pudiera corresponderle en ejercicio de sus competencias constitucionales, trata de convertir a la Universidad internacional "Pérez Galdós", no ya en una Universidad propiamente dicha, pero si en una especie de organismo autónomo de carácter educativo de la CAC y, como tal, dependiente, pese a su autonomía funcional y a su supuesta "independencia", de la Consejería competente en la materia.

Naturalmente, si de tratase -que no lo parece- de convertir la "Pérez Galdós" en una Universidad estricta, que aparecería "ex novo", se darían por reproducidas al respecto la argumentación y objeciones expuestas en el Fundamento III de este Dictamen. Pero, si lo que se estuviera pretendiendo fuese crear un organismo autónomo peculiar de la CAC, como fuera que se llamase, se advertiría que, aún cuando el legislador autónomo es competente para ello (cfr. art. 29.1, EACan), dada

la específica materia -universitaria o de extensión universitaria- concernida y habida cuenta de las funciones del mismo -educativas, con todas las particularidades que se quiera-, que no se alteran en relación con las actuales de la "Pérez Galdós", este Organismo tiene serias dudas de que la creación pueda hacerse sin que intervenga el Estado en función y en garantía de sus facultades relativas a la planificación general de la enseñanza y a los extremos señalados en los apartados 15 y 30, así como posiblemente el 18, del art. 149.1, CE. Es difícil negar que la materia y las funciones afectadas por ese eventual organismo autónomo comunitario tienen un componente que incide en cuestiones sometidas a competencia estatal [cfr. arts. 34.A).6 y 35, EACan y 1, LOTRACA] y, desde luego, la competencia comunitaria para establecer la organización y funcionamiento de sus entidades autónomas no puede servir para eludir tal competencia ni trastocar la planificación estatal.

Por otra parte, como, según se ha razonado, la "Pérez Galdós" es un centro o institución integrada en la Universidad de La Laguna, aún cuando tuviera una naturaleza "sui generis", su supresión sólo puede efectuarse, en virtud de la autonomía de la misma, con la intervención de los órganos competentes de dicha Universidad, siendo de aplicación, por analogía -ya que este supuesto de hecho no se prevé expresamente en la LRU-, los preceptos de esta Ley mas acordes con él, es decir, los contenidos en sus arts. 9 y 10. Y es palmario que ello no se ha realizado así, lo que contribuye, sin perjuicio de la objeción explicitada en el párrafo anterior, a hacer aún más cuestionable la validez del art. 6 de la Proposición.

En todo caso, es notoria la parquedad de la normativa propuesta que se destina a ordenar la alteración de la situación de la Universidad internacional "Pérez Galdós", parquedad que genera inevitablemente inseguridad jurídica y potencia la muy probable ineficacia de aquella, además de lo expresado previamente sobre su dudosa juridicidad, máxime cuando no se tocan para nada las cuestiones relativas a la organización, funciones académicas, funcionamiento y presupuesto de aquella. Excepción hecha de lo que, atinente a éste, se dispone en el art. 7 de la Proposición, aunque quepa indicar a este respecto lo inconsecuente que podría ser tal precepto, de prosperar, en relación con las facultades reservadas por el Estatuto al propio Parlamento en materia presupuestaria, aparte de que, referente a su concreta

redacción, pueda señalarse que es evidente que el Gobierno no elabora unos Presupuestos exclusivamente suyos, ni tampoco puede elaborar siquiera los de la Universidad en cuestión (cfr. Reglamento vigente de la internacional de Canarias "Pérez Galdós").

Es más, resulta que la regulación analizada, no se ajusta a lo que, en relación con la eventual creación de un Organismo autónomo administrativamente, se preceptúa en la Ley de 26 de diciembre de 1958, del régimen de las entidades estatales autónomas (cfr. arts. 2, 6, 7 y 8), que es aplicable en virtud de lo prevenido en el art. 149.1.18, CE, o, en cualquier caso, en el art. 149.3 de ésta, no cabiendo que las deficiencias normativas detectadas pueda subsanarlas el Gobierno porque se refieren a cuestiones expresamente reservadas en su ordenación a la Ley.

V

Ha de analizarse, finalmente, si los defectos que, como se ha advertido, presenta la tramitación de la Proposición objeto de dictamen son subsanables en el estado actual de aquella, incorporándose a la misma el preceptivo Informe previo del Consejo de Universidades que, sea cual fuere la operación prevista en ella, ha de emitirse al respecto y las opiniones que, según estima este Organismo, debieran evacuar las Universidades afectadas.

Las cuestiones jurídicas que en este tema se plantean hacen referencia, entiende el Consejo, a cuales pueden ser los órganos legitimados para recabar el Informe y opiniones indicadas y a la extemporaneidad o no de su incorporación al procedimiento legislativo iniciado con la presentación de la Proposición de referencia.

Sobre la primera de estas cuestiones, se considera que, de los tres sujetos que, en el presente momento, están concernidos en el procedimiento mencionado - Cabildo, Parlamento y Gobierno- es claro que el Cabildo no es competente para solicitar del Consejo de Universidades Informe alguno, ni tampoco lo es para dirigirse a las Universidades a fin de que éstas opinen sobre su Proposición. En cuanto al Parlamento, debe tenerse presente que aún no ha hecho suya aquella, puesto que todavía no se ha efectuado su toma en consideración por el Pleno de la Cámara,

aunque quepa decir que, siendo éste un asunto de carácter procedimental previo, pudiera ser la Mesa el órgano parlamentario que subsanase los defectos explicitados, máxime considerándose que se trata de una iniciativa legislativa institucional y que la decisión respecto a la toma en consideración y, en su caso, aprobación de la Proposición correspondiente ha de efectuarla el Legislativo.

Por su parte, el Gobierno, si bien no ha ejercitado en este supuesto su facultad de iniciativa legislativa, dispone, de conformidad con lo prevenido en el art. 123.2 del Reglamento del Parlamento, de la posibilidad de manifestar su criterio sobre la toma en consideración de la Proposición analizada, cabiendo que en tal ocasión muy bien pudiera: a) Informar favorablemente, si lo estimase oportuno, dicho trámite, con o sin matices; b) Advertir la conveniencia, por razones de interés comunitario, de suspenderlo hasta que se subsanen los defectos detectados en la Proposición; y c) Dada la concurrencia de dichos defectos, cooperar en su subsanación. Al respecto, no hay que olvidar que el Gobierno autónomo, a través de su representación en el Consejo de Universidades, participa en la preparación de sus decisiones en materia de planificación y programación universitarias y que, por otro lado, dispone de un Consejo Universitario de la CAC, en el que están presentes las dos Universidades canarias, en cuyo seno debieran prefigurarse las decisiones relativas a la política universitaria autonómica.

En cuanto al momento en que procede incorporar a la tramitación el Informe y las opiniones de que se trata, nos remitimos a lo expresado en los Fundamentos anteriores, al analizar las hipótesis de creación o de transformación de Universidades que pudieran plantearse en la Proposición que se dictamina, en relación con el fundamento y el fin de tal Informe y tales opiniones, que, se recuerda, pudieran tener efecto obstativo en base, precisamente, a dicho fundamento y fin. Es decir, en síntesis, que debieran ser solicitados y evacuados antes de iniciarse la tramitación propiamente parlamentaria de aquella conducente a su aprobación, no sólo ya por las razones anteriormente explicitadas, sino también por respeto a los principios de seguridad jurídica y de economicidad y máxima eficacia en las actividades de los poderes públicos.

En cualquier caso, considera el Consejo que es adecuado insistir en la necesidad de subsanar los defectos que se han puesto de manifiesto para evitar que el acto legislativo a emanar incurra en vicio formal determinante de inconstitucionalidad, que pudiera ser declarada por el TC a instancia de los sujetos constitucionalmente legitimados para ello -con la adicional posibilidad de suspensión de la aplicabilidad de la norma legal correspondiente, si recurriera el Gobierno del Estado-, o bien, promovida por el propio Alto Tribunal, en el caso de que se interpusiera por una o por ambas Universidades afectadas recurso de amparo por entender vulnerado su derecho de autonomía, ante las carencias señaladas que no se hubieren subsanado.

C O N C L U S I Ó N

1. El legislador autonómico es competente para decidir en el asunto de que se trata, pero dentro de los límites establecidos en el Ordenamiento y especificados en este Dictamen a su actividad normativa en materia universitaria, debiendo, en particular, ajustarse a lo preceptuado en los arts. 5 y 9, LRU y 13 y 14, Ley autonómica 6/1984.

2. El difícil acomodo de la Proposición analizada a los regímenes jurídicos respectivamente previstos para la creación ex novo de Universidades o para la creación o transformación de los Centros de las ya existentes, comporta la confluencia de las reglas que disciplinan uno y otro supuesto. De ahí las deficiencias reseñadas en el cuerpo de este Dictamen y las consecuencias invalidantes que pueden derivar de no procederse a su subsanación, tal como se indica en el Fundamento III.