



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 161/2002

(Pleno)

La Laguna, a 6 de noviembre de 2002.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con el *Proyecto de Ley sobre Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias (EXP. 137/2002 PL)*\*.

## FUNDAMENTOS

### I

1. Mediante escrito de 4 de octubre de 2002, la Presidencia del Gobierno interesa, al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1. A. b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), preceptivo Dictamen sobre el *Anteproyecto de Ley sobre Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias*, tomado en consideración por el Consejo de Gobierno mediante acuerdo de 10 de septiembre de 2002.

2. La elaboración del Anteproyecto de Ley se ha ajustado a las exigencias legales y reglamentarias, a la vista de la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo: Memoria justificativa del Anteproyecto; Informe de acierto y oportunidad de la norma proyectada (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y la Administración pública de la CAC); Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica (art. 22.2 de la Ley 50/1997, de aplicación supletoria conforme prevé el art. 43 del Estatuto de Autonomía de Canarias); Memoria económica (Disposición Final Primera de la Ley 1/1983 en relación con el art. 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno); Informe de la Oficina Presupuestaria (art. 2.2.d del Decreto 46/1991, de 25 de marzo, por el que se modifican las funciones asignadas por el Decreto 153/1985 a las Oficinas

---

\* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

Presupuestarias); Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto (art. 21.5 y 7 del Decreto 338/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda); Certificación del sometimiento del Anteproyecto a la consideración del Consejo Universitario de Canarias; Informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y, finalmente, el Informe del Servicio Jurídico (art. 20.f del Decreto 19/1992).

Consta igualmente la documentación acreditativa del trámite de audiencia a los Consejos Sociales de las Universidades canarias.

3. Aunque formalmente el instrumento normativo recibido, como se ha expresado, tiene la condición de Anteproyecto de Ley, este Consejo ha observado reiteradamente que, de acuerdo con lo previsto en el art. 44.1 Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) y en el art. 11.1.A.b) LCCC, el objeto del Dictamen a recabar en esta materia no debe ser un Anteproyecto de Ley, sino un Proyecto, con las consecuencias inherentes, en relación con el carácter del instrumento a analizar jurídicamente o el ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa del Gobierno y el exacto cumplimiento de la obligación estatutaria y legalmente establecida, en interés del propio órgano gubernativo y, en todo caso, del Parlamento por ser el poder estatutario competente para decidir en esta materia y también para acordar, en su caso, la procedencia de volver a someter el instrumento prenormativo a la consideración del Consejo Consultivo.

La previsión legal de que el Proyecto de Ley se remita al Consejo para ser dictaminado antes de la aprobación definitiva por el Gobierno, no puede amparar ni suponer la conversión de un Proyecto en Anteproyecto, ni la posibilidad de que, salvo alteraciones introducidas en virtud del Dictamen, el texto enviado a este Organismo difiera del que sea remitido a la Cámara legislativa.

## II

1. Las materias objeto del PL se encuentran actualmente reguladas por la Ley 6/1984, de 30 de noviembre, de los Consejos Sociales, de coordinación universitaria y de creación de Universidades, Centros y Estudios universitarios de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC), que quedará derogada a la entrada en vigor de la nueva normativa.

De conformidad con la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley, se pretende la adaptación de la ordenación de las citadas materias a la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. El Anteproyecto consta de tres Títulos, dedicados a los Consejos Sociales (Título I), a la coordinación universitaria (Título II) y a la creación y reconocimiento de Universidades, Centros y Estudios universitarios (Título III), además de una Disposición Adicional, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

2. La regulación que se pretende aprobar debe enmarcarse, tanto desde una perspectiva formal como material, dentro de los límites que se imponen constitucionalmente al ejercicio de la competencia autonómica en la materia, la cual, según el art. 32.1 EAC, consiste en el desarrollo legislativo y la ejecución de la enseñanza en toda la extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución (CE) y en las Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del art. 81 de la misma, lo desarrollen, reservándose al Estado las facultades que le atribuye el art. 149.1.30 CE y la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

Por tanto, la competencia estatutariamente asumida en materia de enseñanza debe ejercerse respetando la legislación estatal que establece el régimen de la enseñanza universitaria, constituida por la Ley orgánica 6/2001, de Universidades (LOU), en cuanto que básica, señalando su Disposición Final Primera que se dicta al amparo de la competencia del Estado prevista en el art. 149.1.1.15, 18 y 30 CE, y, además, en cuanto que, salvo excepciones, son orgánicos sus preceptos (Disposición Final Cuarta).

Cabe añadir que la propia LOU ha previsto (Disposición Final Tercera) que las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, pueden dictar las disposiciones necesarias para su desarrollo y aplicación; cosa que, en efecto, el Proyecto pretende en relación con la regulación de los arts. 4, 5, 8, 10, 11, 14 y 35 LOU.

Desde luego, en este orden de cosas no puede olvidarse tampoco que la regulación autonómica de desarrollo a dictar en esta materia, aún siendo de rango legal, ha de respetar la autonomía reconocida en el art. 27.10 CE a las Universidades, en los términos en que, en lo referente a su contenido esencial (art. 53.1 CE), ha

sido concretada por la doctrina del Tribunal constitucional (SSTC 26/1987; 55/1989; 106/1990; 130, 215 y 235/1991; 217/1992; 212/1993; 156/1994; 131 y 179/1996).

### III

El art. 4.3.c) PL atribuye al Consejo Social la aprobación de la plantilla y la relación de puestos de trabajo del personal docente e investigador, así como sus modificaciones.

El art. 70 LOU, relativo a las relaciones de puestos de trabajo del profesorado, establece que cada Universidad establecerá anualmente, en el estado de gastos de su presupuesto, la relación de puestos de trabajo de su profesorado y que podrá modificarla por ampliación de las plazas existentes o por minoración o cambio de denominación de las plazas vacantes, *en la forma que indiquen sus Estatutos*.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 26/1987, declaró la inconstitucionalidad de los arts. 39.1 y 47.3 LRU, en los que se atribuía estas facultades de modificación a los Consejos Sociales por considerar que atentaban contra la autonomía universitaria "*(...) por incidir en funciones específicas de la misma, relativas a la enseñanza y a la organización académica, la comunidad universitaria no podía quedar subordinada en esta materia a la representación social (...). La naturaleza estrictamente académica de la selección y formación de plantillas del profesorado universitario no puede tener otras injerencias que las derivadas de la coordinación entre todas las Universidades y las del sistema funcional sobre el que se asienta la enseñanza universitaria*". (FFJJ 9 y 12.5.a).

En coherencia con este pronunciamiento, el art. 70.3 LOU remite a los Estatutos de las Universidades la forma en que ha de procederse a estas modificaciones.

La aplicación de esta doctrina a la competencia establecida en el art. 4.3.c) PL, en relación con las plantillas del profesorado, fuerza a considerar la observación de que en la formulación proyectada de dicho precepto existe margen para la apreciación de concurrencia de un supuesto de vulneración de la autonomía universitaria reconocida en el art. 27.10 CE, al atribuirse al Consejo Social potestad decisoria sobre la modificación de dichas plantillas y de la relación de puestos de trabajo del personal docente e investigador, aún con las cautelas previstas en el PL de que esta competencia se ejercite "a propuesta" del Consejo de Gobierno y "dentro de los límites fijados por la Comunidad Autónoma".

La previsión contenida en los arts. 5 y 6 de la Ley 6/1995, de Plantillas y Titulación Universitaria (LPTU), de que el contrato-programa que suscriba el Gobierno de Canarias con cada una de las Universidades, que ha de ser previamente aprobado por el propio Gobierno de Canarias, a propuesta conjunta de las Consejerías competentes en materia de Economía y Hacienda y de Educación, y que ha de tener el contenido mínimo que se detalla en los apartados 1º al 10º del último de los señalados preceptos, que incluye las Relaciones de Puestos de Trabajo, tanto de personal docente como no docente así como las variaciones que se hayan de derivar en las mismas por las causas que contempla el apartado cuarto; entendemos que permite solventar el condicionante de que la competencia que se otorga al Consejo Social se ejercite dentro de los preestablecidos límites, fijados en el marco del contrato-programa.

Pero en cambio, la otra determinación del art. 4.3.c) del PL de que la aprobación de la plantilla y relación de puestos de trabajo de dicho personal docente por parte del Consejo Social se verifique meramente "a propuesta del Consejo de Gobierno", pero sin otro condicionante o cautela, consideramos que, en salvaguarda del principio de seguridad jurídica que el art. 9.2 CE garantiza, en evitación de la problemática suscitada, resulta procedente -a nuestro criterio- que se integre en este precepto proyectado una formulación suficiente que erradique definitivamente la eventual afectación al contenido esencial de la autonomía universitaria que la regulación proyectada puede suponer, evitándose que, en un asunto como éste, la comunidad universitaria quede subordinada a la representación social, como ha considerado la citada STC 26/1987.

En todo caso insistimos en que ha de respetarse la exigencia de la norma básica, que remite a lo que indiquen los Estatutos de la Universidad (art. 70.3 LOU).

## IV

### - Art. 6. Composición del Consejo Social.

El art. 14.3 LOU establece que la Ley autonómica ha de regular la designación de sus miembros de entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social, sin que puedan ser miembros de la propia Comunidad universitaria. Serán, no obstante, miembros del mismo el Rector, el Secretario General y el Gerente de cada Universidad, así como un profesor, un estudiante y un representante

del personal de administración y servicios de la misma, elegidos por el Consejo de Gobierno de entre sus miembros.

La LOU no fija el número de miembros ni la proporción entre los diversos sectores de la representación social, cuestiones cuya determinación queda por tanto al legislador autonómico.

De acuerdo con lo establecido en la STC 26/87 (FJ 9) ya citada, la composición de este órgano universitario queda a la opción del legislador, declarando la constitucionalidad del precepto sometido a su juicio que disponía una participación mayoritaria de la representación social respecto a la universitaria, aunque advirtiendo que ello impedía la atribución a los Consejos Sociales de decisiones que afectaran a la autonomía universitaria. En esta línea, en relación con el número de representantes que la norma básica permite fijar a la Ley autonómica, ésta puede determinar tal número, debiendo respetar tan sólo el mínimo de los reservados por dicha norma a la Comunidad Universitaria y, por tanto, pudiendo asignar mayor número a la representación social y, dentro de ella, distribuir por sectores sociales aquel según entienda procedente, siempre en función de las competencias de los Consejo Sociales.

Con estas premisas, no cabe objeción alguna de legalidad a la composición prevista por el art. 6 PL, pues en ella se respeta la representación universitaria en los términos establecidos por la LOU, si bien se aumenta considerablemente la desproporción entre éstos y los de representación social, que suman un total de 18, no afectando esta circunstancia, per se, a la autonomía universitaria, en los términos establecidos por el Tribunal Constitucional en la Sentencia comentada.

Por otro lado, en principio no cabe reprochar la proporción establecida en este precepto entre los representantes sociales, pero, siendo evidente que, en su mayoría, son representantes de extracción política, se observa, a la vista de la definición y, subsiguientemente, naturaleza y finalidad del Consejo Social, entendido por la LOU como órgano de participación de la sociedad en la Universidad, que su composición debe equilibrarse por estas razones, en favor de otros intereses sociales. Así, se recuerda que los miembros han de ser personalidades de diversos ámbitos o sectores sociales (cultural, profesional, económico, laboral).

## V

Al resto del texto del PD se formulan las siguientes observaciones:

1. En los arts. 2, 3, 4 y 5 del PL se regula el régimen de las competencias o funciones del Consejo Social, constituyendo la mayoría de las previstas reiteración, con alguna matización, de las ya contempladas en la LOU. Esto es lo que ocurre con lo dispuesto en los arts. 3.1.b), c), d), e), f) y h); 3.2.a), c), d) y g); 3.3.a); 4.1.a) y d); 4.3.a), y b), y, finalmente, el art. 5.1 PL, que repiten lo establecido en los arts. 8.2, 10.4, 11.1, 14.2, 23, 46.3, 55, 69 y 80.3, 81.3.c) y 84 LOU.

No obstante, se observa que, en las competencias previstas en las letras b), c), d) y e) del art. 3.1 PL, sólo se contemplan las facultades de propuesta de creación, modificación o supresión de Facultades, Escuelas, y demás Centros que se señalan, así como las Enseñanzas. Sin embargo, en el caso de que la iniciativa sea de la Comunidad Autónoma, posibilidad permitida por la normativa básica, la actuación de que se trate requiere acuerdo del Consejo Social (art. 8.2 LOU).

Igualmente, el art. 3.3.a) PL debe señalar que la asignación de los complementos retributivos se acordará por el Consejo Social a propuesta del Consejo de Gobierno de la Universidad.

2. El art. 3.1.g) PL otorga al Consejo Social la competencia de aprobación de los conciertos entre la Universidad e instituciones sanitarias.

Estos conciertos se prevén en el art. 104.3 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, de carácter básico. Conforme al mismo, Las Administraciones Públicas competentes en Educación y Sanidad establecerán el régimen de conciertos entre las Universidades y las Instituciones Sanitarias. Se regula asimismo el establecimiento de unas bases generales del régimen de conciertos en las que se han de prever lo preceptuado en el art. 149.1.30 CE.

La Disposición Adicional Séptima LOU atribuye al Gobierno el establecimiento de estas bases generales, en las que habrá de preverse la participación de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en los conciertos singulares que se suscriban. Estas bases se encuentran reguladas en el Real Decreto 1558/1986, de 28 de junio, modificado por los Reales Decretos 644/1988, de 3 de junio, 1652/1991, de 11 de octubre y 774/2002, de 26 de julio.

De conformidad con la Base Segunda, relativa al procedimiento de elaboración del concierto, una vez elaborado su proyecto por la Comisión a la que se refiere la propia Base, será remitido, previo Informe del Consejo Social de la Universidad, a la Comunidad Autónoma para su aprobación y publicación por su Gobierno.

Por consiguiente, en cuanto atribuye sin más la aprobación del concierto del que se trata al Consejo Social, este precepto no se ajusta a la normativa básica mencionada, observándose además que en este tema, en todo caso, el Consejo Social únicamente ejercita la función encomendada respecto a una de las partes del concierto.

### **3. Art. 7.1 y 4.-**

El apartado 1 no alude al nombramiento de los miembros designados por el Parlamento, mientras que, respecto al 4 y a su previsión de que el Consejo se renovará por completo cada cuatro años, renovándose cada dos años la mitad de sus vocales, se observa que la misma debe ir acompañada de la precisión del momento en que ha de aplicarse la misma, tras constituirse el primer Consejo.

Cabe advertir que no existe previsión sobre la reelección o no de los miembros.

## **VI**

1. El Título II PL (arts. 15 a 19) regula la coordinación de las Universidades canarias, estableciendo los objetivos de la actividad coordinadora y la elaboración de la programación plurianual de las Universidades. Crea además el Consejo Universitario de Canarias, como órgano de consulta y asesoramiento del Gobierno de Canarias destinado a promover y facilitar el ejercicio de las competencias autonómicas de coordinación, regulando su composición y funciones. La regulación de este órgano es reiteración de lo previsto en el Decreto 109/1992, de 9 de julio, por el que se regula el Consejo Universitario de Canarias.

El ejercicio por la Comunidad Autónoma de las tareas de coordinación entre las Universidades de su competencia se encuentra expresamente reconocido por el art. 2.5 LOU. Por eso, la CAC tiene competencia para ordenar su realización, no presentando el PL reparos al respecto, salvo observar que el Secretario, que cumple funciones de asesoramiento y que actúa con voz y sin voto, no puede ser miembro propiamente del Consejo (art. 19.1.h PL).



2. El Título III PL (arts. 20 a 24) regula la creación y reconocimiento de universidades, centros y estudios universitarios, efectuándose sobre esta regulación las siguientes observaciones:

Formalmente, la previsión de cómo pueden crearse las Universidades no corresponde al legislador autonómico, sino al estatal, incluso en el ámbito de la CAC, de modo que lo correcto sería remitirse a la norma básica establecida al respecto o, al menos, aludir a ella en la regulación que se dicte por la CAC en este tema (art. 21.1 PL).

Similar consideración debe efectuarse en relación con el art. 21.2 PL, máxime interviniendo un órgano estatal como es el Consejo de Coordinación Universitaria, sin perjuicio de que, en este contexto sea ajustado que se exija la intervención, mediante informe, del Consejo Universitario de Canarias o se determine el órgano que ha de recabar el Informe del antedicho órgano estatal.

Por otra parte, lo previsto en este mismo precepto en relación con los requisitos básicos fijados por el Gobierno del Estado para la creación y reconocimiento de Universidades, sistemáticamente debiera formar parte del art. 20.1 PL. De hecho en este último precepto también se recoge, aunque con una técnica más deficiente ("condicionantes establecidos por el Estado en el ejercicio de sus competencias"). Por ello procede evitar la reiteración presente en estos dos preceptos.

## CONCLUSIONES

1.- La iniciativa que el Gobierno proyecta ejercitar mediante el texto prenormativo sometido a consulta se considera que se ajusta a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias y se articula dentro del marco de distribución competencial establecido, conforme al cual corresponde a la CAC el desarrollo legislativo de las normas estatales.

2.- Se formulan observaciones al articulado de la norma proyectada, en el Fundamento V.2 sobre la procedencia de ajuste del art. 3.1 g) PL a la legislación básica; y las restantes en los Fundamentos III, IV, V y VI, atinentes a razones de seguridad jurídica.