

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7210 *Pleno. Sentencia 134/2013, de 6 de junio de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 1810-2002. Interpuesto por el Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades. Principio de seguridad jurídica; autonomía universitaria y competencias sobre universidades: validez de los preceptos legales sobre creación y reconocimiento de universidades, agencia nacional de evaluación de la calidad, nombramiento de gerentes y funciones de los consejos sociales universitarios (STC 131/2013).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1810-2002, promovido por la Junta de Andalucía, representada por la Letrada de la Junta de Andalucía, contra los arts. 4.3, 11.1, 15.2, 23, 32, 35.6, 46.3 y 51 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades. Han intervenido el Abogado del Estado y el Letrado de las Cortes Generales en nombre y representación del Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal, el 25 de marzo de 2002, la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que por su cargo ostenta, de conformidad con lo dispuesto en el art. 82.2 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), y previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de 19 de marzo de 2002, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 4.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LOU), por vulnerar el art. 149.1.30 CE en relación con los arts. 27 y 53.1 CE; contra los arts. 11.1, 15.2, 23, 46.3 y 51 LOU por vulnerar el art. 27.10 CE; contra el art. 32 LOU por vulnerar el art. 27.10 CE en relación con los arts. 53.1 y 81.1 CE; y contra el art. 35.6 LOU por vulnerar los arts. 9.3, 27.1 y 53.1 todos ellos de la Constitución.

El recurso se sustenta en los siguientes fundamentos de derecho:

a) Una vez expuesto el cumplimiento de los requisitos procesales relativos a competencia, legitimación y plazo de presentación del recurso de inconstitucionalidad, la representación procesal de la Junta de Andalucía establece el marco del reparto competencial que afecta a las materias a que se refieren los preceptos impugnados de la Ley Orgánica de universidades.

Así, recuerda que el art. 149.1.30 CE reserva en exclusiva al Estado la «regulación de las condiciones de obtención, 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», mientras que existen otros títulos competenciales del Estado a los que también se refiere la disposición final primera LOU para dar cobertura a la norma, como los apartados 1, 15 y 18 del art. 149.1 CE. Junto a lo anterior el art. 27.10 CE reconoce «la autonomía de las Universidades en los términos que la Ley establezca», habiendo dado la jurisprudencia constitucional un amplio alcance a la autonomía universitaria (con cita de las SSTC 26/1987, 55/1989, 187/1991, 156/1994 y 75/1997). A su vez, se invoca el art. 19 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (vigente entonces), que establecía que corresponde a la Comunidad Autónoma «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 art. 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1, del art. 81 de la misma, lo desarrollen; de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1, del art. 149 de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía».

La Letrada de la Junta de Andalucía deduce del juego de los anteriores preceptos que el sistema de distribución de competencias en materia universitaria es complejo porque son tres las entidades que proyectan sus competencias en este ámbito: el Estado, que dispone de la competencia para dictar las bases en la materia; las Comunidades Autónomas con competencias de desarrollo normativo legislativo y reglamentario, de ejecución y de gestión; y las universidades, con potestades normativas y ejecutivas propias en ejercicio de su autonomía y capacidad de autogobierno (con cita de las SSTC 146/1989 y 235/1991). Dentro de este sistema, la Comunidad Autónoma puede ver reducida la dimensión real de su competencia si se dilata artificiosamente el ámbito competencial del Estado que es lo que, a juicio del recurrente, sucede en este caso, amén de que pueden ponerse de manifiesto otras deficiencias constitucionales de la norma recurrida.

Añade el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, que la exigencia de que el desarrollo de la materia educativa se realice a través de Ley Orgánica, dada la afectación de derechos fundamentales, no impide que la Comunidad Autónoma pueda ostentar su propia capacidad normativa, como reconoce el propio Tribunal Constitucional en pronunciamientos como la STC 173/1998. En este sentido se insiste en que es necesario indagar cuáles de entre las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica encierran normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, porque únicamente este marco es el límite infranqueable para las disposiciones autonómicas, indagación tanto más necesaria por cuanto la LOU, pese a haber especificado en la disposición final cuarta qué preceptos tienen carácter de ley orgánica, no ha hecho lo propio con los preceptos que tienen carácter básico (con cita de las SSTC 69/1988, 80/1988, 227/1998, 16/1989, 132/1989, y 147/1991).

b) Establecido el marco competencial, la Letrada de la Junta se detiene en el examen de la autonomía universitaria que reconoce el art. 27.10 CE, y que la jurisprudencia constitucional configura como un derecho fundamental cuyo desarrollo habrá de efectuarse por ley orgánica (con cita de las SSTC 26/1987, 55/1989, y 75/1997). Esa misma jurisprudencia reitera que corresponde al legislador precisar y desarrollar la autonomía reconociendo a las universidades las facultades precisas para asegurar la libertad académica (STC 106/1989). Este alcance de la autonomía universitaria exige analizar los preceptos impugnados de la Ley Orgánica de universidades para comprobar si el legislador estatal ha respetado, no sólo el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sino además la esfera de protección que debe garantizarse al ejercicio de la autonomía universitaria.

c) Entrando al análisis particular de los preceptos impugnados, el escrito de alegaciones expone los argumentos de la parte refiriéndose a cada uno de esos preceptos y a los vicios de constitucionalidad que a ellos se vinculan.

La Junta de Andalucía reprocha al art. 4.3 LOU que, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, remite en su totalidad al desarrollo reglamentario del Gobierno la regulación de los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de las

universidades, tal delegación genérica e indeterminada a la norma reglamentaria. Entiende el recurrente que si bien ninguna tacha podría oponerse a que la Ley Orgánica remita al Gobierno el desarrollo reglamentario de una concreta materia relacionada con la creación de universidades, en el presente caso se observa que esa remisión se hace sin sujeción alguna a una regulación legal previa que predetermine los principios y criterios de carácter general a los que deba sujetarse tal desarrollo reglamentario. La delegación normativa realizada por el precepto impugnado evidencia la subordinación fáctica entre el legislativo y ejecutivo, y es particularmente lesivo de la posición de las Asambleas Legislativas autonómicas en el caso de que estemos ante el reconocimiento de una universidad privada, porque en estos supuestos en legislador autonómico estaría en situación de dependencia del Gobierno central, viéndose obligado a emitir la ley de reconocimiento de la universidad privada una vez se comprobara el cumplimiento de los requisitos libremente establecidos por el Gobierno.

Entiende además la representación procesal de la Junta de Andalucía que deferir, como lo hace el precepto impugnado, de manera genérica al desarrollo reglamentario el establecimiento de los «requisitos básicos para la creación y reconocimiento de Universidades», es una llamada al reglamento estatal para que el Ejecutivo elabore directamente normas básicas, lo que supone contravenir la doctrina constitucional en materia de determinación de las bases que tienen, en principio y como regla general, que expresarse y concretarse mediante ley formal que determine los principios y criterios de aplicación uniforme y sólo excepcionalmente por la vía reglamentaria (con cita de las SSTC 69/1988, 147/1991 y 131/1996).

Si bien la Letrada de la Junta de Andalucía reconoce que existen excepciones que permiten admitir que el Gobierno pueda regular por real decreto aspectos básicos de una determinada materia, entiende que la remisión que opera el art. 4.3 LOU no se acomoda a las exigencias de la jurisprudencia constitucional al respecto (con cita de las SSTC 227/1988, 15/1989 y 131/1996), dados los términos genéricos e insuficientes con que se fijan los criterios o directrices de lo básico en este caso. Se insiste en la idea de que la LOU ha hecho dejación del establecimiento de esos requisitos básicos, remitiéndolos sin más al Gobierno, sin tan siquiera explicitar criterios o principios generales para el establecimiento de tales requisitos, que son decisivos y trascendentes para garantizar que las universidades que van a crearse o reconocerse respondan estructural y funcionalmente a la calidad necesaria, y para asegurar el espacio competencial propio que al respecto corresponde a las Comunidades Autónomas.

En síntesis se entiende que el art. 4.3 LOU lesiona la reserva de ley que deriva de la regla contenida en el art. 149.1.30 CE en relación con los arts. 27 y 53.1 CE.

d) Por lo que hace a los arts. 11.1 (apartado primero), 15.2 y 46.3 LOU, la Letrada de la Junta de Andalucía entiende que los mismos vulneran la autonomía universitaria contenida en el art. 27.10 CE por el grado de intervención que se da al consejo social en la adopción de decisiones pertenecientes al estricto ámbito académico.

El art. 11.1 LOU prevé que la adscripción de centros de enseñanza universitaria a las universidades públicas ha de contar con «propuesta del Consejo Social». El art. 15.2 LOU establece que formarán parte del consejo de gobierno de las universidades «tres miembros del Consejo Social no pertenecientes a la propia comunidad universitaria». Y el art. 46.3 LOU implica al consejo social en la aprobación de «las normas que regulen el progreso y la permanencia en la Universidad de los estudiantes, de acuerdo con las características de los respectivos estudios». Entiende la representación procesal de la Junta que estos preceptos afectan de forma grave al principio de autonomía universitaria consagrado en el art. 27.10 CE desde el momento en que le asignan al consejo social funciones que exceden de las que le son propias –esto es la supervisión de las actividades de carácter económico y el rendimiento de sus servicios, programación plurianual, aprobación del presupuesto y de las cuentas anuales (art. 14 LOU)–, y que pertenecen al ámbito académico al que es ajeno el consejo social, órgano no perteneciente a la comunidad universitaria. A este respecto se recuerda en el escrito de interposición del recurso que la STC 26/1987, aplicable a este supuesto *mutatis mutandis*, declaró contraria

a la autonomía universitaria la asunción de determinadas competencias académicas por el Consejo Social.

e) La Junta de Andalucía entiende que tampoco es respetuoso con la autonomía universitaria el art. 23 LOU, que prevé que el gerente de la universidad haya de ser nombrado por el rector de acuerdo con el consejo social. En este caso se justifica la participación del consejo social en el nombramiento del gerente, en la medida en que se trata de un órgano de participación de la sociedad en la universidad (art. 14.1 LOU) y el gerente tiene como atribuciones la gestión de los servicios económicos y administrativos de la universidad. No obstante se entiende que sería suficiente con que el rector oyera al consejo con carácter previo al nombramiento del gerente, sin necesidad de que contase con su acuerdo para efectuar el nombramiento, que es lo que exige la norma impugnada. Entiende el recurrente que esta vinculación merma la capacidad decisoria de la máxima autoridad académica, limitando el ejercicio de las funciones que le competen en defensa de la autonomía universitaria ex art. 27 CE, que, según el art. 2.2.b) LOU comprende también «la elección, designación y remoción de los correspondientes órganos de gobierno y representación», estando el gerente entre esos órganos de gobierno [art. 13.b) LOU].

f) El art. 32 LOU, referido a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación remite la regulación de este órgano en su totalidad al reglamento. Afirma la representación procesal de la Junta de Andalucía que del examen del articulado de la LOU se pueden deducir las funciones cruciales que se asignan a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación y su proyección sobre las universidades y el profesorado (arts. 31.2, 35.5, 35.6, 50, 51, 52, 57, 60, 69.4, 72.2 LOU), y es precisamente esa trascendencia y su proyección sobre la autonomía de las universidades y sobre el estatuto del profesorado lo que exige que, siendo normativa de desarrollo básico del art. 27 CE, la composición, estructura, garantías y todos los elementos centrales de la configuración de esta agencia sean regulados y predeterminados por la Ley, no pudiendo la misma remitirse genéricamente, sin más, a la libre decisión del Gobierno. Por tanto el art. 32 LOU, vulnera la garantía de reserva de ley orgánica que nace del art. 27.10 en relación con los arts. 53.1 y 81.1 CE.

g) Según el art. 35.6 LOU «el Gobierno establecerá el procedimiento y los criterios para la suspensión o revocación de la homologación del título que, en su caso, pueda proceder por el incumplimiento de los requisitos o de las directrices generales a las que se ha hecho mención en los apartados 1 y 2, así como las consecuencias de la suspensión». A este respecto, el recurrente, reiterando el motivo de impugnación referido al art. 32 LOU, entiende que el precepto realiza una remisión al reglamento que permite la regulación íntegra por el Gobierno de esta cuestión, sin sometimiento a unos criterios legalmente predeterminados, tratándose de un artículo de ley orgánica conforme a lo dispuesto en la disposición final 4 LOU. Entiende la Letrada de la Junta que, sienta el art. 35 LOU norma con rango de ley orgánica, la remisión a normas reglamentarias debe hacerse con más rigor, en términos tales que el reglamento actúe sólo como complemento de la legislación, sin que le esté permitida una regulación al margen de la norma legal. Se entiende, por tanto, que este precepto vulnera los arts. 27.1 y 53.1 CE, además del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE, al no quedar garantizada en términos ciertos y predeterminados la protección de un título obtenido conforme a unos planes de estudio válidos en su momento.

h) Por último, el art. 51 LOU se refiere a la figura del profesor colaborador, y difiere al Gobierno la determinación de las áreas de conocimiento, de entre las ya creadas, en que podrán impartir enseñanzas los profesores colaboradores. Este precepto falta a las competencias autonómicas derivadas del bloque de constitucionalidad, al marginar cualquier capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas respecto del diseño de sus políticas propias de formación universitaria. La decisión respecto de cuáles son las áreas en las que podrían impartir docencia este tipo de profesores puede ser adoptada, en virtud de las necesidades de cada Comunidad Autónoma, por los ejecutivos autonómicos. En ese sentido el art. 19.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (vigente

en el momento de interposición del recurso) dirige a los poderes públicos un mandato para que velen porque los contenidos de la enseñanza y la investigación guarden una esencial conexión con las «realidades, tradiciones, problemas y necesidades del pueblo andaluz», lo que avala que la decisión a la que se refiere el art. 51 LOU deba corresponder a la propia Comunidad Autónoma. Al mismo tiempo, y para concluir, la Letrada de la Junta entiende que se cercena cualquier margen decisorio por parte de las universidades en materias que afectan a su organización académica, vulnerándose por consiguiente el art. 27.10 CE.

2. La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, mediante providencia de 23 de abril de 2002, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme dispone el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes. Por último también se insta a publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», haciéndose efectiva tal publicación en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 112, de 10 de mayo de 2002.

3. El 16 de mayo de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito firmado por el Letrado de las Cortes Generales, jefe de la asesoría jurídica del Senado, en representación y defensa de la Cámara, en relación con el recurso de inconstitucionalidad núm. 1671-2002, planteado por el Parlamento de Andalucía contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de universidades. Este escrito daba cuenta del acuerdo adoptado por la Cámara el 14 de mayo de 2002, en el que se disponía la voluntad de personación del Senado en el procedimiento, la formulación de alegaciones en todos los recursos que se pudieran presentar contra la LOU, y la solicitud de la acumulación de los mismos, al estimar concurrentes los requisitos establecidos por el art. 83 LOTC. Esta solicitud de acumulación afectaría a los recursos de inconstitucionalidad núms. 1671-2002, 1735-2002, 1756-2002, 1762-2002, 1777-2002, 1788-2002 y 1810-2002.

4. El Pleno del Tribunal Constitucional, en fecha de 4 de junio de 2002, dispuso tener por personado al Senado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1671-2002, así como en los demás identificados en su escrito y acceder a la suspensión del plazo de alegaciones hasta que resolviera sobre la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley Orgánica de universidades (art. 83 LOTC). Por último se decidió conferir un plazo de diez días al resto de recurrentes y partes personadas para que alegaran sobre la acumulación solicitada, y llevar testimonio del escrito y de la resolución del Pleno al resto de recursos de inconstitucionalidad presentados.

5. Mediante escrito registrado ante el Tribunal el 4 de junio de 2002, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, formula sus alegaciones frente al recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Las alegaciones se articulan en dos apartados, refiriéndose el primero al alcance constitucional de la autonomía universitaria y al régimen del reparto de competencias en la materia, y el segundo al examen de las impugnaciones relativas a cada uno de los preceptos objeto del recurso de inconstitucionalidad.

a) En relación con la autonomía universitaria, tal y como se resumía en el antecedente 6 de la STC 223/2012, de 29 de noviembre, a cuya lectura se hace completa remisión, el Abogado del Estado afirma que su conformación como derecho fundamental no impide la potestad del legislador para regular la organización de las universidades, siempre y cuando se respete su contenido esencial. Y por lo que hace al examen del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia, se dice que en el caso que nos ocupa existe una triple dimensión competencial: la

universitaria, en razón de su autonomía (art. 27.10 CE), la de la Comunidad Autónoma andaluza, en virtud del art. 19.1 de su Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre), y la del propio Estado vinculada al art. 149.1 apartados 1 y 30 CE. Así, en materia de educación superior, tiene lugar un particular reparto de competencias que deriva de la conjunción de la autonomía universitaria y de las Comunidades Autónomas, resultando que el núcleo fundamental del reparto de poderes tiene como partícipes al Estado y a la propia universidad, pudiendo afirmarse que las competencias de desarrollo legislativo que en la materia ostentan las Comunidades Autónomas no pueden tener la entidad que en otros supuestos, como sería el de educación y enseñanzas no universitarias (véase el antecedente 6 de la STC 223/2012, en la medida en que, en este punto el escrito de alegaciones del Abogado del Estado en respuesta a los distintos recursos de inconstitucionalidad planteados contra la LOU es sustancialmente coincidente).

b) Pasando al examen de los preceptos impugnados, y deteniéndose en primer término en las alegaciones relativas a la inconstitucionalidad del art. 4.3 CE, el Abogado del Estado afirma que la LOU regula las condiciones o requisitos generales para la creación o reconocimiento de universidades, como se desprende de la lectura, entre otros, de los arts. 1, 2, 4.3, 5.2, 6.5, 7 a 11, 12.1, 13 a 26, 27.2, 47 a 71 y 72 LOU. Se entiende, por tanto, que todo este conjunto de disposiciones determinan indudablemente, en diversos aspectos y con bastante detalle, múltiples condiciones para la existencia y funcionamiento de las universidades y para el ejercicio de la autonomía que la Constitución les reconoce, cubriendo sobradamente las exigencias de la reserva de ley establecida a este respecto en los arts. 53.1 y 81.1 CE, en relación con el art. 27.10 CE, pero también con los apartados 5, 6 y 1.b) y c) del mismo art. 27 CE.

La Abogacía del Estado tampoco reconoce que la llamada al reglamento contenida en el art. 4.3 LOU contradiga la doctrina sobre la colaboración del reglamento con la ley que satisface una reserva constitucional (con cita, entre otras, de la STC 83/1984). Insiste el Abogado del Estado en que no cabe interpretar el número 3 del art. 4 LOU fuera del contexto del propio precepto y desconectándolo de los arts. 1 y 2 de la propia LOU, porque esa interpretación aislada, fragmentada y literal no es correcta. El reglamento puede entrar a complementar a la ley, incluso a la ley orgánica, siempre que disponga de habilitación o remisión legal suficiente y expresa, como es aquí el caso, siendo el reglamento un complemento de la ordenación material contenida en la ley en aquellos aspectos en que pueda requerirse una apreciación técnica o la inclusión de circunstancias concretas variables que convenga separar de la regulación abstracta de la propia ley.

Junto a lo anterior, el escrito de alegaciones responde a la consideración de que el art. 4.3 LOU no garantiza el espacio competencial que corresponde a las Comunidades Autónomas, afirmando que el escrito de interposición del recurso no indica precepto alguno del Estatuto de Autonomía que puedan entenderse lesionados, ni señala las competencias que podrían estimarse desconocidas, no proporcionando por tanto razón alguna de su inconstitucionalidad por esta supuesta lesión competencial autonómica.

c) El examen de las impugnaciones relativas al art. 11.1 y 46.3 LOU se realiza de manera conjunta, partiendo los argumentos del Abogado del Estado de un exhaustivo análisis del consejo social como órgano colegiado de necesaria presencia en las universidades, de su composición y competencias (arts. 13 y 14 LOU, entre otros), que son siempre «no académicas». A partir de esta constatación se analiza el contenido del art. 11.1 LOU, para concluir que la adscripción mediante convenio a una universidad pública de centros de enseñanza universitaria a que se refiere no constituye una función estrictamente académica, comportando una adscripción de este tipo toda una serie de consecuencias económicas y organizativas que no se pueden encuadrar en el ámbito de lo «estrictamente académico» y que requieren de la intervención del consejo social.

Por lo que hace al art. 46.3 LOU, el Abogado del Estado entiende que este se refiere tanto a cuestiones estrictamente académicas («procedimientos de verificación de los conocimientos») como a cuestiones que no lo son («normas que regulen el progreso y permanencia en la Universidad»). Allí donde la toma de decisiones exige tener en cuenta

factores de índole económica, de oferta de plazas, etc., se desborda, a juicio de la Abogacía del Estado, lo académico en sentido estricto, y se justifica la intervención del consejo social. Se suma a este argumento el que desdice que la mera posibilidad de soluciones divergentes respecto de la continuidad de los alumnos en la universidad, entre una universidad y otra, vulnera los arts. 149.1.1 CE en relación con los arts. 14 y 27.1 CE, vulneración que sólo se daría si las normas de permanencia establecidas no fueran razonables.

d) Respecto de la impugnación del art. 15.2 LOU, el Abogado del Estado reproduce las alegaciones contenidas en el escrito relativo al recurso de inconstitucionalidad núm. 1671-2002, y que se reproducen *in extenso* en el antecedente 6.d) de la STC 233/2012, a cuya lectura se hace remisión. En síntesis la Abogacía del Estado afirma que la regulación prevista para el consejo de gobierno de las universidades en la LOU no rebasa ni desconoce la autonomía universitaria ni vulnera su contenido esencial; que la presencia en el consejo de gobierno de una representación del consejo social no implica tampoco desconocimiento de esa autonomía en la medida en que esa representación es minoritaria respecto de la de los restantes miembros del consejo de gobierno pertenecientes a la comunidad universitaria, y que la presencia minoritaria referida que supone la representación en la universidad de los intereses de la sociedad, puede permitir que se conjugue el respeto a la autonomía universitaria con las exigencias que para ésta se derivan del servicio público y el servicio a la sociedad que la universidad ha de cumplir.

e) El art. 23.2 LOU, relativo al nombramiento del gerente de la universidad, interpretado por el recurrente como una exigencia de acuerdo de voluntades entre el rector y el consejo social para hacer efectivo el nombramiento, es entendido por la Abogacía del Estado en sentido menos restrictivo. Así, se afirma que la forma de nombramiento del gerente no restringe la autoridad del rector de la universidad, a quien corresponde en exclusiva la capacidad de propuesta de nombramiento, puesto que el consejo solo tiene una capacidad de «resistencia» a la propuesta que hace el rector, miembro, por lo demás del propio consejo social (art. 14.3 LOU), quedando justificada esa capacidad por las funciones atribuidas al cargo de gerente, de modo que la atribución impugnada se encuentra claramente inscrita dentro de la genérica capacidad de intervención del consejo social en la supervisión de las actividades económicas de la universidad.

f) Por lo que hace al art. 32 LOU referido a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación e impugnado por inobservancia del principio de reserva de ley, el Abogado del Estado entiende que el escrito de interposición del recurso confunde la regulación de la autonomía universitaria con lo que sólo es regulación conformadora de un órgano de la Administración General del Estado que ha de ejercer una serie de funciones contenidas en el art. 31 LOU y vinculadas a la evaluación y acreditación de la calidad de las universidades o de su personal. El hecho de que esta actividad evaluadora y acreditadora pueda repercutir en las universidades y, por ende, en la autonomía universitaria no significa que la regulación de aquella suponga regulación de los derechos y libertades del personal académico, o de la autonomía universitaria. Por lo demás la lectura del art. 31.2 a) LOU y preceptos conexos pone de relieve que los efectos jurídicos de las evaluaciones y acreditaciones de la nueva Agencia tienen un alcance limitado y claramente determinado en la propia Ley Orgánica, así como que la Ley no atribuye a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación en régimen de monopolio las funciones de evaluación y acreditación, sino que el art. 31.3 LOU y concordantes reconocen también la posibilidad de que existan órganos de evaluación autonómicos, que actúen en el ámbito de las competencias autonómicas.

Por otra parte se insiste en el hecho de que no hay nada en la Constitución que obligue a entender que existe reserva de ley respecto de la regulación de la composición y actuación de la Agencia, a lo que se añade que la necesidad de que el Gobierno deba contar, para acometer esta regulación, con el informe previo del Consejo de Coordinación Universitaria, formado por representantes de las universidades y de las Comunidades Autónomas, constituye una garantía de que la reglamentación de la Agencia Nacional de

Evaluación de la Calidad y Acreditación recogerá suficientemente la garantía de su efectiva independencia valorativa y de su objetividad.

g) En el escrito de interposición del recurso se afirmaba que la regulación contenida en el art. 35.6 LOU consentía apreciar una «remisión al Reglamento que permite la regulación íntegra por el gobierno sin sometimiento a unos criterios legalmente predeterminados». A juicio del Abogado del Estado el precepto impugnado pone de manifiesto el ejercicio de la competencia estatal sobre homologación de títulos contenida en el art. 149.1.30 CE. Dicho precepto no contiene una remisión en blanco al reglamento, pues vincula expresamente los criterios para la suspensión o revocación de los títulos al incumplimiento de los requisitos o de las directrices generales de los planes de estudios conducentes a la obtención de los títulos universitarios que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. En esta materia tan técnica no es posible exigir a la LOU una mayor concreción en su propio texto. La misma posibilidad de revocación, en los términos en que se plantea en la Ley Orgánica hace que no resulte vulnerado el principio de seguridad jurídica y su propia existencia es requisito para que el estado pueda ejercer verdaderamente sus competencias constitucionales sobre homologación de títulos.

h) Por último, el Abogado del Estado responde a los argumentos que sostienen la impugnación del art. 51 LOU, relativo a la categoría de profesores colaboradores, reproduciendo los argumentos empleados al efecto en el escrito de alegaciones al recurso de inconstitucionalidad núm. 1671-2002, recogidas en el antecedente 6.h) de la STC 223/2012, a cuya lectura se hace completa remisión.

6. En uso del plazo concedido mediante providencia de 4 de junio, a la que se ha hecho referencia en el antecedente 3, tuvieron entrada en el Registro General de este Tribunal los escritos de alegaciones de todas las partes personadas en los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley Orgánica 6/2001, no mostrándose oposición, en ninguno de ellos, a la acumulación solicitada por la representación del Senado. En este sentido se pronuncian los escritos de alegaciones de 20 de junio de 2002, de la Abogada del Estado; de 27 de junio de 2002, de la Letrada de la Junta de Andalucía; de 1 de julio de 2002, del Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; de 2 de julio de 2002, del Letrado de la Asamblea de Extremadura; de 2 de julio de 2002, del Letrado jefe del Departamento jurídico de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; de 2 de julio de 2002, de la Letrada de las Cortes de Aragón; de 4 de julio de 2002, del Presidente del Parlamento de Andalucía; y de 5 de julio de 2002, de la Letrada del Parlamento de Navarra.

7. Mediante ATC 216/2002, de 29 de octubre, se dispuso la no acumulación de los recursos planteados contra la Ley Orgánica 6/2001, de universidades, al no ser «totalmente coincidentes los preceptos concretamente impugnados de la Ley en cada uno de los recursos, siendo, además, sólo parciales las analogías advertidas en las fundamentaciones contenidas en las respectivas demandas», lo que, añadido a la «excesiva complejidad que necesariamente habría de tener la sentencia única, dado el elevado número de recursos presentados y la diversidad aludida en los preceptos de la Ley cuestionados» (ATC 216/2002, FJ 2), no justifica la unidad de tramitación y decisión solicitada por la representación del Senado.

8. El 14 de noviembre de 2002, el Letrado de las Cortes Generales jefe de la asesoría jurídica del Senado, presentó en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito de alegaciones en los términos en que a continuación se resumen.

En primer término se indica que las alegaciones de la Junta de Andalucía tienen una naturaleza heterogénea, dividiéndose sus argumentos entre los que se refieren a la hipotética alteración por parte de la LOU de las reglas derivadas del bloque de la constitucionalidad sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y los relativos a la lesión por parte de la ley impugnada del derecho a la autonomía universitaria constitucionalmente reconocida.

Respecto de los preceptos que se impugnan por razones competenciales, el Letrado del Senado realiza una observación general introductoria, afirmando que la distribución de competencias que aparece en la LOU responde al nuevo papel que corresponde al Estado una vez consumado el traspaso de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza universitaria, en la medida en que ha pasado de ser gestor a ser responsable de la cohesión y vertebración del sistema universitario. En respuesta a los argumentos expuestos en el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, la representación procesal del Senado afirma que en lugar de hablar de una «posición central», expresión con la que la Junta de Andalucía se refiere a la situación que ocupan las Comunidades Autónomas en relación con el Estado y con las universidades, habría que aludir a una «posición intermedia», adoptando el criterio del ámbito territorial de los entes afectados, puesto que la idea de «posición central» introduce un elemento cualitativo inexistente en el sistema de distribución de competencias aquí analizado. Se entiende que el Estado, las Comunidades Autónomas y las universidades cuentan cada uno con sus propias competencias, estando el problema en determinar, caso por caso, a quien corresponde la titularidad de cada una de ellas.

En lo relativo a los preceptos impugnados por supuesta vulneración del art. 27.10 CE, el Letrado de las Cortes Generales entiende que el alcance de este derecho debe respetar la «estructura peculiar» que le impone la presencia de tres sujetos titulares de competencias en materia educativa, las universidades, el Estado y las Comunidades Autónomas, porque no es razonable interpretar extensivamente la autonomía universitaria cuando se quiere con ello limitar las competencias del Estado y restringirla, en cambio, cuando se trata de defender competencias de las Comunidades Autónomas. A este argumento se añade el relativo a que una comparación entre la LOU y la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria refleja que las universidades incrementan sus competencias con la nueva regulación.

A continuación procede a examinar los distintos preceptos impugnados.

a) La representación procesal del Senado, entiende que los defectos que se vinculan a la delegación normativa prevista en el art. 4.3 LOU no pueden ser considerados como vicios de inconstitucionalidad. Partiendo de la base de que el principio de reserva de ley no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias (con cita de las SSTC 83/1984, y 178/1989) siempre y cuando la ley determine, en sentido amplio, el contenido del reglamento, se analiza en el escrito de alegaciones que la remisión de la Ley Orgánica 6/2001 a la potestad reglamentaria del Gobierno es perfectamente lícita, y no implica una degradación del principio de reserva de ley porque contiene el núcleo esencial de la regulación de la materia, enunciando los criterios que debe utilizar necesariamente el Gobierno, a través de un «marco sistemático de remisión» que exige no sólo observar lo dispuesto en el art. 4.3 LOU sino también lo contenido en el art. 1.2 LOU al que aquel se remite, y cuya lectura ilustra sobre el parámetro al que debe sujetarse la potestad reglamentaria del Gobierno.

A lo dicho añade la representación procesal del Senado que, en ningún caso, existe invasión de las competencias autonómicas a causa de la intervención del Ejecutivo. En su caso una vez el Gobierno dicte el reglamento, si se entiende que el mismo extiende su regulación más allá de la habilitación legal o en aspectos no básicos, las Comunidades Autónomas podrán plantear conflictos de competencias.

b) Respecto de la impugnación de los arts. 11.1, 15.2 y 46.3 LOU por entender que los mismos vulneran la autonomía universitaria al otorgar determinadas competencias al consejo social y disponer la presencia de miembros del mismo en el consejo de gobierno de las universidades, el Letrado entiende que carece de todo fundamento. En primer término porque la autonomía universitaria es un derecho de configuración legal, por lo que el legislador la regulará de la manera que estime más conveniente dentro del marco de la Constitución y del respeto a su contenido esencial, y en segunda instancia porque la participación que la Ley Orgánica reserva al consejo social en el consejo de gobierno de

la universidad es minoritaria, quedando las decisiones académicas en manos de la mayoría de personas que lo integran y que se vinculan al ámbito académico, y siendo esa presencia del consejo económico y social una fórmula legítima para canalizar la participación social en el gobierno de las universidades.

c) Por lo que hace a la impugnación del art. 23 LOU entiende el Letrado de las Cortes Generales que la parte recurrente no aporta argumentos sustancialmente distintos a los planteados respecto de la impugnación de los arts. 11.1, 15.2 y 46.3 LOU, por lo se remite a sus anteriores alegaciones añadiendo únicamente que, en este caso concreto, es más notoria la coherencia del legislador al atribuir competencias al consejo social para la designación de una figura, el gerente, cuyas atribuciones son las de «gestión de los servicios administrativos y económicos de la Universidad» y que no podrá ejercer funciones docentes (art. 23 LOU).

d) La impugnación del art. 32 LOU también es rechazada por el representante del Senado, remitiendo a los argumentos empleados para descartar la impugnación del art. 4.3 LOU, puesto que el reproche en este caso también se refería a la articulación de las relaciones entre ley y reglamento. Se añade además que, en este caso concreto, nos movemos en el ámbito de la organización administrativa en el cual la potestad reglamentaria encuentra su ámbito más característico de actuación. Corresponde por tanto al Gobierno determinar los aspectos organizativos y estructurales de la Agencia Nacional de Evaluación.

e) En quinto término el escrito de alegaciones de la representación procesal del Senado se refiere a la impugnación del art. 35.6 LOU, afirmando que el escrito de interposición del recurso se limita a argumentar muy brevemente acerca de este precepto, y a remitirse a lo ya dicho en fundamentos anteriores, por lo que esta representación procesal hace lo propio, añadiendo únicamente que, en este caso concreto, el marco sistemático de la remisión se contiene en el resto de los apartados del propio art. 35 LOU. Respecto de la invocación del art. 9.3 CE, se recuerda que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (con cita de la STC 14/1998) indica que la seguridad jurídica no queda dañada por el hecho de que la ley se remita a otros instrumentos normativos que concreten su regulación general.

f) Por último, y en referencia al art. 51 LOU, el Letrado de las Cortes Generales niega que la disposición impugnada lesione la autonomía universitaria. Si bien se reconoce que la LOU marca un cambio de orientación en cuanto a la estructura del profesorado universitario que tiene su amparo constitucional en los arts. 27 y 149.1, 18 y 30 CE, se entiende que estos mismos preceptos constitucionales legitiman las fórmulas de acceso del profesorado en lo que respecta a los profesores colaboradores (art. 51 LOU). Entiende la representación procesal del Senado que la regulación contenida en la LOU no limita las facultades del personal docente y de investigación hasta el punto de impedir la libertad académica, entendida como núcleo de la autonomía universitaria, asegurando, en cambio el derecho de acceso de los ciudadanos a los puestos de trabajo en condiciones de igualdad. Además se añade que las previsiones normativas exigen que las decisiones del Gobierno en la materia cuenten con el preceptivo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación u órgano de evaluación externa análogo de las correspondiente Comunidad Autónoma, según los casos.

9. Por providencia de 4 de junio de 2013 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 6 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Constituyen el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad el art. 4.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LOU), por vulnerar el art. 149.1.30 CE en relación con los arts. 27 y 53.1 CE; los arts. 11.1, 15.2, 23, 46.3 y 51 LOU por vulnerar el art. 27.10 CE; el art. 32 LOU por vulnerar el art. 27.10 CE en relación con

los arts. 53.1 y 81.1 CE; y el art. 35.6 LOU por vulnerar los arts. 9.3, 27.1 y 53.1 todos ellos de la Constitución.

2. Este recurso de inconstitucionalidad pertenece a una serie, integrada por siete recursos de inconstitucionalidad, planteados por distintos legitimados contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades. Se trata de los recursos de inconstitucionalidad núm. 1671-2002, interpuesto por el Presidente del Parlamento de Andalucía y resuelto mediante la STC 223/2012, de 29 de noviembre; 1725-2002, interpuesto por más de cincuenta Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto, resuelto mediante la STC 131/2013, de 5 de junio; 1735-2002, interpuesto por el Parlamento de Navarra; 1756-2002, interpuesto por las Cortes de Aragón; 1762-2002 interpuesto por el Consejo de Gobierno de las Illes Balears; 1777-2002, interpuesto por la Asamblea de Extremadura; y 1788-2002, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

3. Con anterioridad al análisis de cada uno de los preceptos impugnados es preciso recordar dos cuestiones relevantes para la resolución del presente recurso de inconstitucionalidad.

a) En primer término, el Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAAnd) ha recibido nueva redacción, tras la presentación del recurso de inconstitucionalidad, mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Así pues, la referencia contenida en el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad al art. 19.1 correspondiente a la anterior redacción del Estatuto, presentado como parámetro de constitucionalidad de la norma impugnada por el recurrente, ha de ser reconducida por este Tribunal en su razonamiento, tal y como dispone reiterada jurisprudencia (por todas STC 207/2011, de 20 de diciembre, FJ 3), a la mención de los arts. 52 y 53 EAAnd en su redacción actualmente vigente. De estos, el que interesa particularmente al actual recurso de inconstitucional es el 53 EAAnd, que establece la competencia autonómica en materia de universidades en los siguientes términos:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma, en materia de enseñanza universitaria, sin perjuicio de la autonomía universitaria, la competencia exclusiva sobre:

- a) La programación y la coordinación del sistema universitario andaluz en el marco de la coordinación general.
- b) La creación de universidades públicas y la autorización de las privadas.
- c) La aprobación de los estatutos de las universidades públicas y de las normas de organización y funcionamiento de las universidades privadas.
- d) La coordinación de los procedimientos de acceso a las universidades.
- e) El marco jurídico de los títulos propios de las universidades.
- f) La financiación propia de las universidades y, si procede, la gestión de los fondos estatales en materia de enseñanza universitaria.
- g) La regulación y la gestión del sistema propio de becas y ayudas a la formación universitaria y, si procede, la regulación y la gestión de los fondos estatales en esta materia.
- h) El régimen retributivo del personal docente e investigador contratado de las universidades públicas y el establecimiento de las retribuciones adicionales del personal docente funcionario.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma, en materia de enseñanza universitaria, sin perjuicio de la autonomía universitaria, la competencia compartida sobre todo aquello a que no hace referencia el apartado 1, que incluye en todo caso:

a) La regulación de los requisitos para la creación y el reconocimiento de universidades y centros universitarios y la adscripción de estos centros a las universidades.

b) El régimen jurídico de la organización y el funcionamiento de las universidades públicas, incluyendo los órganos de gobierno y representación.

c) La adscripción de centros docentes públicos o privados para impartir títulos universitarios oficiales y la creación, la modificación y la supresión de centros universitarios en universidades públicas, así como el reconocimiento de estos centros en universidades privadas y la implantación y la supresión de enseñanzas.

d) La regulación del régimen de acceso a las universidades.

e) La regulación del régimen del profesorado docente e investigador contratado y funcionario.

f) La evaluación y la garantía de la calidad y de la excelencia de la enseñanza universitaria, así como del personal docente e investigador.

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución en la expedición de títulos universitarios.»

b) En segundo lugar, es preciso determinar la vigencia de la controversia en los términos en los que ha sido suscitada, por cuanto la norma en la que se incluyen dichos preceptos ha sido objeto de modificación ulterior a la presentación del presente recurso. «La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, ha sido ampliamente modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, con el resultado de que algunos de los preceptos impugnados por el recurso que ahora se examina, han visto alterada su redacción inicial o han quedado incluso sin contenido. En fin, conviene precisar, sin embargo, que, a los efectos de la controversia que nos ocupa, las modificaciones de la Ley Orgánica de universidades que, más recientemente se han operado mediante el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, en modo alguno afectan a los preceptos recurridos» (STC 223/2012, FJ 3).

Sin necesidad de reiterar aquí toda nuestra consolidada jurisprudencia sobre la pérdida o el mantenimiento de la vigencia de la controversia en los supuestos de modificación de la norma impugnada con posterioridad a la presentación del recurso de inconstitucionalidad, y remitiendo a la lectura del fundamento jurídico 3 de la STC 223/2012, baste con decir, para el supuesto que nos ocupa, que el art. 4.3 LOU, el único impugnado por razones competenciales, no ha sido modificado o derogado por la Ley Orgánica 4/2007, por lo cual, respecto de tal precepto, el presente recurso sigue conservando su objeto.

Por tanto, es preciso revisar si el resto de preceptos impugnados, que lo han sido por motivos no competenciales, han sido o no modificados por la Ley Orgánica 4/2007, y si los términos de la modificación o derogación suponen la pérdida de la vigencia de la controversia. El único precepto impugnado y no modificado es el art. 46.3 LOU, en relación con el cual, por tanto, se mantiene vivo el recurso. Los arts. 11.1, 15.2, 23 y 32 LOU han sido modificados, y los arts. 35.6 y 51 LOU han sido suprimidos.

Respecto de los arts. 15.2 *in fine* y 51 LOU ya se pronunció la STC 223/2012, a cuyo fundamento jurídico, 4 remitimos. En síntesis se dijo entonces que en la medida en que el art. 15.2 *in fine* LOU es considerado contrario al art. 27.10 CE por cuanto impone la presencia de tres miembros de los consejos sociales ajenos a la comunidad universitaria, en los consejos de gobierno de las universidades, el hecho de que la nueva redacción del inciso final del precepto, operada por la Ley Orgánica 4/2007, configure con carácter facultativo aquella presencia, y prevea que la misma quede contemplada para el supuesto de que las normas estatutarias de las universidades así lo recojan, deja a salvo la autonomía universitaria, único motivo de inconstitucionalidad alegado respecto de este precepto. Por tanto la modificación hace decaer el motivo del recurso en este punto y perder el objeto del mismo. Con respecto al art. 51 CE, controvertido en cuanto que la contratación de profesores colaboradores únicamente era posible en aquellas áreas de

conocimiento establecidas por el Gobierno previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, estimándose la restricción, por parte del recurrente, lesiva de la autonomía universitaria, la reforma de 2007 ha dejado sin contenido al precepto en este punto, por lo que ha de estimarse que el recurso ha perdido su objeto en este particular.

Respecto del art. 32 LOU, también existe previo pronunciamiento en la STC 131/2013, de 5 de junio. Como decíamos allí, este precepto que residencia en el oportuno acuerdo del Consejo de Ministros la autorización para constituir la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, y que es impugnado por contravenir el art. 27.10 CE en relación con los arts. 53.1 y 81.1 CE, sufre una modificación notable operada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril. El art. 32 impugnado establecía que «[m]ediante acuerdo de Consejo de Ministros, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, el Gobierno autorizará la constitución de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación». La redacción actual del precepto, en concreto de su apartado 1, establece: «Se autoriza la creación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, de acuerdo con las previsiones de la Ley de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, a la que corresponden las funciones que le atribuye la presente Ley y la de elevar informes al ministerio competente en materia de universidades y al Consejo de Universidades sobre el desarrollo de los procesos de evaluación, certificación y acreditación en España, a cuyos efectos podrá solicitar y prestar colaboración a los órganos de evaluación que, en su caso, existan en las Comunidades Autónomas». Además, el nuevo art. 32, incorpora un apartado al precepto en el que se detallan los principios bajo los cuales la agencia ha de desarrollar su actividad. Ello no obstante, «lo cierto es que este Tribunal ha reservado a su conocimiento las controversias sustentadas en el carácter orgánico de la norma (en lo que ahora nos ocupa, más estrictamente, por deslegalizar el contenido de la materia propia de la ley orgánica a favor del reglamento), sin tomar en cuenta su vigencia, por entender que en estos casos el recurso reviste un carácter depurativo del ordenamiento frente a utilizaciones inadecuadas de la ley orgánica [véase la doctrina resumida en la STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 2.b) y jurisprudencia allí citada]. De acuerdo con dicha doctrina y no obstante la modificación del precepto ha de entenderse que la impugnación sobre el mismo subsiste» [STC 131/2013, de 5 de junio, FJ 4.e)].

El art. 11.1 LOU, impugnado en este caso por vulneración de la autonomía universitaria contenida en el art. 27.10 CE, en su redacción original establecía que «la adscripción mediante convenio a una Universidad pública de centros docentes de titularidad pública o privada para impartir estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, requerirá la aprobación de la Comunidad Autónoma, a propuesta del Consejo Social, previo informe del Consejo de Gobierno de la Universidad. El centro adscrito deberá estar establecido en el ámbito territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma». La nueva redacción modifica parcialmente la anterior, estableciendo que la misma adscripción a la que antes se hacía referencia «requerirá la aprobación de la Comunidad Autónoma, a propuesta del Consejo de Gobierno de la universidad, previo informe favorable de su Consejo Social». Por tanto, y si se recuerda que el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, entendía que el motivo de impugnación del art. 11.1 LOU radicaba en que el excesivo grado de intervención que se da al consejo social en la adopción de decisiones pertenecientes al estricto ámbito académico lesiona la autonomía universitaria ex art. 27.10 CE, la modificación introducida por la Ley Orgánica 4/2007 no supone un cambio que haga decaer el motivo de la impugnación, puesto que se prevé de nuevo la intervención vinculante del consejo social, esta vez bajo la forma de informe previo favorable, en la toma de una decisión que, a juicio del recurrente, es estrictamente académica. Por tanto, el recurso no ha perdido su objeto en relación con el art. 11.1 LOU.

El art. 23.2 LOU, cuya causa de impugnación en el recurso que nos ocupa coincide plenamente con la relativa al art. 11.1 LOU, se refería en su redacción original al hecho de que «al Gerente le corresponde la gestión de los servicios administrativos y económicos de la Universidad. Será propuesto por el Rector y nombrado por éste de acuerdo con el

Consejo Social. El Gerente no podrá ejercer funciones docentes». Tras la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, el art. 23.2, prevé que puede tratarse de un o una gerente, y que su nombramiento debe atender a los criterios de competencia profesional y experiencia. No habiéndose modificado, por tanto, la intervención del consejo social en el nombramiento del gerente, no hay razón alguna para entender que el recurso ha perdido objeto en este punto.

Por último el art. 35.6 LOU, que preveía que «el Gobierno establecerá el procedimiento y los criterios para la suspensión o revocación de la homologación del título que, en su caso, pueda proceder por el incumplimiento de los requisitos o de las directrices generales a las que se ha hecho mención en los apartados 1 y 2, así como las consecuencias de la suspensión», ha desaparecido en esos términos en la redacción que da la Ley Orgánica 4/2007 al nuevo art. 35 LOU, así pues, habiendo desaparecido la previsión de que el Gobierno pueda establecer un procedimiento para la suspensión o revocación de la homologación de un título universitario, es preciso entender que el objeto del recurso de inconstitucionalidad, en este punto, ha desaparecido. No existiendo la previsión de la figura de suspensión o revocación, pierde sentido la delegación al Gobierno para regular la misma, y por tanto deja de tener interés la impugnación realizada por el Gobierno de la Junta de Andalucía.

En definitiva, el proceso ha perdido objeto en relación a los arts. 15.2 *in fine*, 35.6 y 51 LOU, y se mantiene dicho objeto respecto de los arts. 4.3, y 46.3 LOU, no modificados, así como respecto de los arts. 11.1, 23 y 32 LOU, que, a pesar de haber sido modificados, contemplan una nueva redacción en la que se reiteran las dudas de inconstitucionalidad planteadas por el recurrente en su escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad.

4. Entrando al análisis de las impugnaciones particulares, siempre en relación con los preceptos respecto de los cuales hemos afirmado la pervivencia del objeto del recurso, nos detenemos en primer lugar en el art. 4.3 LOU, relativo a los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de las universidades, sobre cuyo ajuste constitucional acabamos de pronunciarnos en la STC 131/2013, de 5 de junio.

La Junta de Andalucía centraba su reproche de inconstitucionalidad en que el precepto realiza una delegación genérica e indeterminada a la norma reglamentaria, poniendo de manifiesto esa delegación normativa una subordinación fáctica entre el legislativo y el ejecutivo, y es particularmente lesivo de la posición de las Asambleas Legislativas autonómicas en el caso de que estemos ante el reconocimiento de una universidad privada, porque en estos supuestos el legislador autonómico estaría en situación de dependencia del Gobierno de la Nación, viéndose obligado a emitir la ley de reconocimiento de la universidad privada una vez se comprobara el cumplimiento de los requisitos libremente establecidos por el Gobierno. Por tanto el art. 4.3 LOU estaría lesionando la reserva de ley que deriva de la regla contenida en el art. 149.1.30 CE en relación con los arts. 27 y 53.1 CE. Pues bien, hemos de reconocer aquí, como lo hacíamos en la ya citada STC 131/2013, remitiéndonos entre otras a la STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 14, que siendo posible la colaboración entre ley orgánica y reglamento eso no significa que la remisión a la regulación reglamentaria de materia reservada a ley orgánica sea, en todo caso, constitucionalmente legítima, abstracción hecha de los términos en que se realice, puesto que, muy al contrario, es preciso que la delegación se formule en condiciones que no contraríen materialmente la finalidad de la reserva (en este sentido, entre otras SSTC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4; y 101/1991, de 13 de mayo, FJ 3). Llevando este razonamiento genérico a la valoración del art. 4.3 LOU este no puede ser leído de forma aislada como hacen los recurrentes, sin tener en cuenta de forma sistemática otros apartados o disposiciones de la ley. Una lectura sistemática permite, en cambio, negar el carácter incondicionado de la remisión reglamentaria denunciada. «En efecto, el propio art. 4.3 ya delimita materialmente, sin que esto sea cuestión menor, el contenido de los requisitos, al prescribir que los requisitos contemplen «los medios y recursos adecuados para el cumplimiento por las Universidades de las funciones a que se refiere el apartado 2 del art. 1» y, por lo tanto, la ley obliga a que el reglamento ponga en relación los requisitos para la creación y reconocimiento de las

universidades con las funciones legalmente contempladas que les son encomendadas. Pero es que además la Ley configura el procedimiento de creación de las universidades públicas y de reconocimiento de las privadas, en cuanto exige ley de las Cortes Generales o de la Asamblea legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma (apartado primero del art. 4 LOU) e informe preceptivo del Consejo de Coordinación Universitaria, además, en el caso de las públicas (apartado segundo del mismo precepto), sin obviar que el art. 5 LOU configura los sujetos a quienes se atribuye la creación de universidades privadas. Así pues, y en contra de lo manifestado por los recurrentes, las cuestiones nucleares relativas a la creación y reconocimiento de las universidades sí aparecen determinadas por el legislador delimitando suficientemente la intervención reglamentaria» (STC 131/2013, de 5 de junio, FJ 5).

Por tanto hay que desestimar la impugnación del art. 4.3 LOU.

5. Al art. 23 LOU le reprochaba el escrito de interposición del recurso de la Junta de Andalucía que fuese poco respetuoso con la autonomía universitaria, al prever que el gerente de la universidad sea nombrado por el rector, de acuerdo con el consejo social, por entender que un mero trámite de audiencia del rector al consejo social con carácter previo al nombramiento del gerente, sería más que suficiente para garantizar la participación del consejo en este nombramiento, y mermaría menos la capacidad decisoria de la máxima autoridad académica y las funciones que le competen en defensa de la autonomía universitaria ex art. 27 CE.

La respuesta a la cuestión de fondo aquí planteada, esto es a la definición de unos límites, respetuosos con la autonomía universitaria, de la actuación del consejo social de la universidad, ha sido resuelta por la STC 131/2013, de 5 de junio, partiendo nuestro razonamiento allí de la configuración que la LOU da al consejo social como órgano de participación de la sociedad en la universidad (art. 14.1) encomendándole «la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad y del rendimiento de sus servicios» (art. 14.2, párrafo primero) además de otras relativas a la aprobación de los presupuestos de la universidad y de las cuentas anuales de la misma (párrafo segundo del mismo apartado). Esta configuración habilitaría la participación del consejo social en el nombramiento del gerente, sin invadir por ello los límites impuestos por el respeto a la autonomía universitaria. Además la figura del gerente carece de naturaleza académica, pues se le atribuye «la gestión de los servicios administrativos y económicos de la universidad» (inciso primero del art. 23 LOU), teniendo precisamente vedado el ejercicio de funciones docentes (art. 23, *in fine*). Dicho esto, la STC 131/2013, de 5 de junio, en su FJ 8.a) concluye afirmando que «ambas circunstancias, la no exclusión del Rector y la naturaleza no académica del cargo y las funciones encomendadas, conduce a estimar que el precepto no lesiona la autonomía universitaria».

6. Por lo que hace al art. 32 LOU, referido a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación y que remite la regulación de este órgano en su totalidad al reglamento, la representación procesal de la Junta de Andalucía afirma en el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad que las funciones asignadas por la Ley Orgánica a esta agencia, así como su proyección sobre la autonomía de las universidades y sobre el estatuto del profesorado exigen que la composición, estructura, garantías y todos los elementos centrales de su configuración sean predeterminados por la ley, vulnerando por tanto el art. 32 LOU la garantía de reserva de ley orgánica que nace del art. 27.10 en relación con los arts. 53.1 y 81.1 CE.

La respuesta a esta cuestión, formulada ya por la STC 131/2013, de 5 de junio, ha de ser desestimatoria de la pretensión del recurrente. La apreciación que este realiza sobre la deslegalización de la reserva de ley orgánica es manifiestamente errónea, porque lo que hace la norma cuestionada es «remitirse a un acuerdo del Consejo de Ministros a los únicos efectos de que el Gobierno autorice la constitución de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y de la Acreditación, sin que del tenor del precepto se derive que el Gobierno, mediante norma reglamentaria, haya de regular los aspectos a los que se alude en la demanda. Por lo demás, el marco funcional de la agencia se

encuentra establecido por la ley a lo largo de su articulado en forma de informes o evaluaciones que debe emitir (arts. 31.3, 50, 52, 55.4, 69.4, entre otros) y que le corresponden sin perjuicio de las que desarrollen los órganos de evaluación creados por las leyes de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias u otras agencias de evaluación del Estado o de las Comunidades Autónomas» (STC 131/2013, de 5 de junio, FJ 5).

7. Por lo que hace a la impugnación del art. 46.3 LOU, vinculada a las de los arts. 11.1 y 15.2 LOU, ésta se refiere a que la implicación del consejo social en la aprobación de «las normas que regulen el progreso y la permanencia en la Universidad de los estudiantes, de acuerdo con las características de los respectivos estudios», supone una impropia participación del consejo en la toma de decisiones académicas, que lesionaría la autonomía universitaria ex art. 27.10 CE. Decíamos ya en la STC 131/2013, que resuelve en primer término esta cuestión que tiene mayor relevancia académica la aprobación de las normas sobre permanencia de los alumnos en las universidades públicas que la intervención en el nombramiento del gerente analizada anteriormente (art. 23 LOU), pero no lo es menos que «la intervención del Consejo Social en la materia –que, en una interpretación sistemática de la propia LOU, debe reputarse distinta, si bien complementaria, a la que, desde la perspectiva estrictamente académica, integra la admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes en el ámbito de la autonomía universitaria, según su art. 2.2 f)– no está exenta de justificación si se tiene en cuenta que la ley establece que le corresponde supervisar el rendimiento de los servicios que presta la universidad. Y dentro de esta supervisión no puede negarse que se encuentra la de velar por que exista una adecuada relación entre la duración de los estudios y la permanencia de los alumnos en la universidad si no se pierde de vista que dicha permanencia implica la utilización de recursos públicos que son, por su propia naturaleza, limitados. No obstante lo expuesto, ha de considerarse si la ausencia de intervención de órganos estrictamente académicos vulnera la autonomía académica. A este respecto baste indicar la presencia, aun minoritaria en el consejo social, de miembros de la comunidad universitaria (art. 14.3 LOU)» [STC 131/2013, de 5 de junio, FJ 8.a)].

Los anteriores argumentos llevan a desestimar la impugnación del art. 46.3 LOU.

8. Por último ha de hacerse referencia a la impugnación del art. 11.1 LOU, la única que, conteniéndose en el recurso de inconstitucionalidad que nos ocupa, no se incluye en ninguno otro de los escritos de interposición de recursos de inconstitucionalidad dirigidos contra la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades. Este precepto establece que «la adscripción mediante convenio a una Universidad pública de centros docentes de titularidad pública o privada para impartir estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, requerirá la aprobación de la Comunidad Autónoma, a propuesta del Consejo Social, previo informe del Consejo de Gobierno de la Universidad. El centro adscrito deberá estar establecido en el ámbito territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma». Entiende la representación procesal de la Junta que este precepto afecta de forma grave al principio de autonomía universitaria consagrado en el art. 27.10 CE desde el momento en que le asigna al consejo social funciones que exceden de las que le son propias, y que pertenecen al ámbito académico al que es ajeno el consejo social.

Para responder a esta impugnación es preciso partir de la posición y función del consejo social de la universidad en virtud de lo dispuesto en la LOU, y de las consideraciones previas de nuestra jurisprudencia en torno a la intervención del consejo social de la universidad en la actividad universitaria.

Así, es preciso tener en cuenta que la Ley Orgánica 6/2001, establece en la redacción original de su art. 14, por lo demás no impugnado, que el consejo social es el órgano de participación de la sociedad en la universidad (apartado 1), y que a este le corresponde «la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad y del rendimiento de sus servicios; promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad, y las relaciones entre ésta y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de la actividad universitaria... la aprobación del

presupuesto y de la programación plurianual de la Universidad, a propuesta del Consejo de Gobierno», y con carácter previo al trámite de rendición de cuentas a que se refieren los arts. 81 y 84, «le corresponde aprobar las cuentas anuales de la Universidad y las de las entidades que de ella puedan depender». Así pues, cualquier función que le atribuya un precepto de la LOU o de las normas autonómicas de desarrollo que pueda considerarse desarrollo de las transcritas, ha de considerarse, en principio y sin perjuicio de lo que se dirá a continuación, incluida dentro del ámbito de sus potestades.

Junto a lo anterior, es preciso tener en cuenta que la intervención del consejo social de la universidad en la actividad universitaria, ha sido limitada por la jurisprudencia de este Tribunal, en virtud de su composición, integrada mayoritariamente por miembros ajenos a la comunidad universitaria, a aquellas decisiones que no sean propias de la autonomía universitaria, porque «obviamente, si las funciones que se atribuyen al Consejo Social responden a su finalidad específica de ser el órgano de participación de la sociedad en las Universidades y no afectan al contenido esencial de la autonomía de éstas, la participación minoritaria de la comunidad universitaria no lesionará su autonomía. Pero si, pese a esa representación minoritaria, se atribuyen al Consejo Social funciones estrictamente académicas, entonces sí resultaría vulnerado el art. 27.10 de la Constitución» [STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 9.a)].

En lo que hace al precepto que nos ocupa, la intervención del consejo social determinará que se abra el procedimiento de adscripción a una universidad pública, mediante convenio, de centros docentes de titularidad pública o privada para impartir estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. En ese procedimiento, además de intervenir la Comunidad Autónoma, que es finalmente la que debe aprobar el convenio, interviene también el Consejo de Gobierno. La redacción que da a este precepto la Ley Orgánica 4/2007, no está de más recordarlo, modifica ligeramente el tipo de participación del consejo social, que no tiene ya la iniciativa del procedimiento de reconocimiento del convenio, pero a quien se le exige «previo informe favorable» para que tal procedimiento se pueda iniciar a instancias, en este caso del consejo de gobierno. Sea como sea, la intervención del consejo social se justifica porque la decisión sobre la adscripción a la universidad de centros docentes con capacidad para impartir estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial, puede tener consecuencias económicas y relativas al rendimiento de los servicios de la universidad, puesto que estos centros docentes otorgarán títulos avalados por la universidad pública con la que firman el convenio, siendo relevante para esta última cómo funcionen en origen los servicios de esos centros, y cuál sea la eficacia económica de los mismos. Además, este tipo de convenios suponen una vinculación entre la universidad pública de que se trate, y centros que serán centros adscritos, que con distintos perfiles, líneas pedagógicas, estilo educativo, etc., representan fórmulas distintas de educación universitaria, y suponen una proyección de esas fórmulas hacia la universidad pública, y a la inversa, con lo cual, el consejo social debe tener algún grado de intervención en la firma de estos convenios, en la medida en que se trata del órgano de participación de la sociedad en las universidades.

Por tanto ha de concluirse que la participación del consejo social en la adscripción mediante convenio a una universidad pública de centros docentes de titularidad pública o privada, no supone un exceso en el ejercicio de las funciones que se atribuyen por la Ley Orgánica al consejo social, respondiendo a su finalidad específica de ser el órgano de participación de la sociedad en las universidades y no afectando al contenido esencial de la autonomía de éstas.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar que ha perdido objeto la impugnación de los arts. 15.2, *in fine*; 35.6 y 51 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Toledo, a seis de junio de dos mil trece.–Pascual Sala Sánchez.–Ramón Rodríguez Arribas.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Francisco José Hernando Santiago.–Adela Asua Batarrita.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Firmado y rubricado.