|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 754/1985 |
| Fecha | de 31 de octubre de 1985 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Manuel García-Pelayo y Alonso, don Jerónimo Arozamena Sierra, don Ángel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Ángel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer. |
| Núm. de registro | 564-1985 |
| Asunto | Conflicto positivo de competencia 564/1985 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno declara que carece de jurisdicción para conocer de la pretensión deducida por la Generalidad de Cataluña, respecto del Real Decreto 185/1985, de 23 de enero, por venir atribuida al orden jurisdiccional contenciosoadministrativo. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El Abogado de la Generalidad de Cataluña, en su representación y defensa, presentó ante este Tribunal el 19 de junio, escrito diciendo que planteaba conflicto positivo de competencia frente al Gobierno del Estado por entender que los arts. 2, apartado 2; 3, apartados 1, 2 y 3; 4; 6 a), apartados 5, 6 y 7; 8; 9; 10, apartados 1, 2, 3, 6 (párrafo 2.°), 7 y 8; 11; 12, apartados 1, 2, 3, y 5, y anexos I y II; 14 y disposición transitoria segunda del Real Decreto 185/1985, de 23 de enero, por el que se regula el tercer ciclo de estudios universitarios, la expedición y obtención del título de Doctor y otros estudios postgraduados, vulneran la competencia asumida por la Generalidad de Cataluña. En el suplico del escrito, después de pedir se tenga por planteado conflicto positivo de competencia frente al Gobierno del Estado, en relación con los mencionados artículos, se pidió que, previos los trámites procesales, se dictare Sentencia por la que se anulen los expresados artículos del citado Real Decreto por vulnerar el principio de autonomía universitaria, afectando negativamente los intereses peculiares de la Generalidad.

2. En el mencionado escrito, después de exponer los antecedentes, se pasa a los fundamentos jurídicos, y en ellos se estudia: A) La legitimación de la Generalidad para promover el requerimiento de incompetencia, y, en consecuencia para el planteamiento del presente conflicto; B) La regulación de condiciones, normas básicas, directrices generales, criterios y procedimiento, atribuida a la competencia del Estado. Ciñéndose a la materia objeto de la presente litis -regulación del tercer ciclo de estudios universitarios, obtención y expedición del título de Doctor y otros estudios postgraduados- constata que la Constitución encomienda al Estado la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación, y que este, en virtud de dicha atribución y a través de la Ley Orgánica 11/1983 (arts. 28, 29 y 31), distribuye entre dos esferas perfectamente diferenciadas, el Gobierno y las Universidades, correspondiendo a la primera, con carácter general, el establecimiento de los títulos que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, la fijación de las directrices generales de los planes de estudios que deban cursarse para su obtención y homologación y, concretamente referida al tercer ciclo de estudios universitarios, la aprobación de los criterios para la obtención del título de Doctor; y la segunda la elaboración y aprobación de sus planes de estudios, con carácter general, es decir, abarcando los tres ciclos de estudios universitarios, y, en relación al tercer ciclo, la determinación de la forma en que deberán realizarse los cursos de doctorado y la regulación del procedimiento para la obtención del título de Doctor. Esta nítida separación -añade el Abogado de la Generalidad- de competencias entre el Gobierno y las Universidades ha sido enturbiada por el Real Decreto 185/1985, de 23 de enero, en el que al margen de otras irregularidades como la sustitución de la preceptiva propuesta del Consejo de Universidades por el informe previo de la Comisión Permanente de la Junta Nacional de Universidades y del Consejo Nacional de Educación, el Gobierno, orillando las competencias de las Universidades y convirtiendo a éstas en meros agentes ejecutores de la normativa que aquél dicte, procede a una regulación exhaustiva, minuciosa y detallada de los Programas de Doctorado, del contenido de los mismos, de los órganos encargados de la aprobación y publicación de los programas y del número mínimo de alumnos, de la duración de los cursos, de los requisitos formales de la presentación de las tesis doctorales, composición de los tribunales, etc., que nada tiene que ver con las directrices generales o con los criterios a que se refieren los arts.

28.1 y 31.2 de la Ley Orgánica 11/1983; C) Criterios para la obtención y normas básicas para la expedición del título de Doctor, contenidos en el Real Decreto 185/1985. En este apartado estudia el Abogado de la Generalidad singularizadamente cada uno de los preceptos del Real Decreto en cuestión que estima son contrarios a la autonomía universitaria y, asimismo, analiza si el contenido de esos preceptos responde o no a los conceptos de «criterios» y de «normas básicas», para llegar a la conclusión de que el mencionado Real Decreto, en los preceptos impugnados, es contrario a la autonomía universitaria; D) Otro de los fundamentos jurídicos se refiere al Consejo de Universidades, y dice que las disposiciones al respecto, contenidas en la Ley de Reforma Universitaria, se han incumplido, postergando el cumplimiento de lo establecido en las mismas a otras que exigían el cumplimiento previo de aquéllas; y esta alteración ha permitido al Gobierno del Estado la elaboración de una disposición en la que, sustituyendo al Consejo de Universidades por la Junta Nacional de Universidades y el Consejo Nacional de Educación -organismos en los que no hay participación autonómica alguna- se ha obviado la intervención y participación de las Comunidades Autónomas, lo que determina, aparte de la nulidad de pleno derecho de la misma, cuestión, dice, que será ventilada por la jurisdicción competente, pero que tampoco es del todo indiferente a esta jurisdicción constitucional, una violación solapada de las competencias de la Generalidad en materia de enseñanza universitaria.

3. La Sección cuarta de este Tribunal Constitucional, en su reunión del día 26 de junio, teniendo en cuenta que pudiera entenderse que no se plantea un verdadero conflicto de competencia, y sí que se impugna una disposición de categoría inferior a Ley, atribuida dicha impugnación a la jurisdicción contencioso-administrativa, acordó, según lo dispuesto en el art. 4.2 LOTC, plantear la falta de jurisdicción de este Tribunal, sometiéndolo, a estos efectos, a la representación y defensa de la Generalidad, concediendo a este fin un plazo de diez días para presentar alegaciones que estime procedentes.

4. El Abogado de la Generalidad presentó escrito el 16 de julio, sosteniendo la jurisdicción de este Tribunal, en virtud de las siguientes alegaciones: La apreciación efectuada por la Sección en relación al presente conflicto no se corresponde exactamente con el contenido del escrito de interposición del conflicto y más concretamente con el suplico; la vulneración de los preceptos del Real Decreto en cuestión no se funda exclusivamente en el principio de autonomía univertsitaria, esto es, no constituye el único fundamento de la pretensión deducida por la Generalidad; coincide con el Tribunal en apreciar que la vulneración del principio de autonomía universitaria por el Real Decreto 185/1985, considerada aisladamente, supondría un vicio de legalidad y que, en cuanto tal, debería residenciarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa; no obstante, esta vulneración, al afectar a una materia -la enseñanza universitaria- en relación con la cual la Generalidad ha asumido una competencia plena (art. 15 del Estatuto de Autonomía), afecta asímismo y negativamente, a los intereses peculiares de la Generalidad; esta afectación, según puso de relieve este Tribunal en Sentencia 84/1982, permite a la Comunidad Autónoma acudir a los procesos constitucionales en busca de protección frente a actos de los poderes centrales del Estado que estime contrarios a su interés propio, extendiendo objetivamente la legitimación, de forma que no sólo puede reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro sino que, además, puede pretender la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional; la vulneración de la autonomía universitaria por una determinada disposición de la Administración del Estado, que sin más podría no constituir materia objeto de un conflicto de competencias, se convierte en un prius lógico del citado objeto que permite acudir, como se ha hecho, a este Tribunal en demanda de anulación de la disposición vulneradora, en tanto en cuanto aquella vulneración incide sobre los intereses peculiares de quien promueve el proceso constitucional.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Para despejar ante que jurisdicción -la constitucional o la contencioso-administrativa- ha de residenciarse la impugnación del Real Decreto 185/1985, debemos partir de la idea de que en nuestro sistema los procesos conflictuales están para resolver sobre la titularidad de una competencia controvertida y, en su caso, anular una disposición de categoría inferior a la Ley por razones de incompetencia, de modo que si lo controvertido no es la competencia del Estado, o, desde la otra vertiente de la Comunidad Autónoma, y se trata de disposiciones de jerarquía inferior a la Ley (cuando la competencia controvertida ha sido atribuida por una Ley, se cuestiona directa o indirectamente esta, la regla es la del art. 67 de la LOTC), la vía es la contencioso-administrativa; y es que la anulación de disposiciones reglamentarias por razones distintas de las competenciales, entendiendo por tales las que surgen de la delimitación de los ámbitos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas, no es una función atribuida en nuestro sistema a la jurisdicción constitucional, sino a la jurisdicción contencioso-administrativa [arts. 106, 153 y 161.1 c) de la Constitución y arts. 59, 60, 62, 63 y 66 de la LOTC].

2. Se cuestiona en el presente caso el ámbito de autonomía de las Universidades, en los que se refiere al tercer ciclo de estudios universitarios, en los términos establecidos en la Ley 11/1983, definidora, en el marco constitucional del art. 27.10 de la autonomía universitaria en la materia. Y se sostiene que los preceptos impugnados del Real Decreto 185/1985, son contrarios a los configuradores de la autonomía universitaria, en los términos establecidos en la Ley Orgánica 11/1983, y se pide, por ello, que se anulen estos preceptos, en lo que se califica por el promotor del conflicto «la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional». Pero es lo cierto que en nuestro sistema constitucional el control de los reglamentos de la Administración, por razones distintas de las competenciales, no está encomendado a la justicia constitucional, sino a la contenciosa-administrativa. El control de la potestad reglamentaria, en este caso, desde la perspectiva de la Ley Orgánica 11/1983, definidora, como hemos dicho, del ámbito de autonomía universitaria, no pertenece a lo que es el objeto propio de un proceso constitucional conflictual.

3. En los escritos de la Generalidad de Cataluña se ha acudido a la idea de que el Real Decreto, en cuestión afecta asimismo y negativamente a los intereses peculiaraes de la Comunidad, dado el ámbito competencial definido en el artículo 15 de su Estatuto.

Esta afectación podrá invocarse como título de legitimación para sostener, en la vía procedente, la impugnación del Real Decreto, más no es razón para pretender que el proceso conflictual sirva como cauce de pretensiones impugnatorias distintas de las vindicativas de competencias. Las citas que se hace de las Sentencias de este Tribunal de 14 de julio de 1981 y 23 de diciembre de 1982, se contraen no a un problema de jurisdicciones o de procesos; se refieren a un problema de legitimación en los procesos de inconstitucionalidad respecto de leyes que afectan al ámbito de intereses peculiares de las Comunidades Autónomas. El tema en el presente caso no es de legitimación, sino de jurisdicciones.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno declara que carece de jurisdicción para conocer de la pretensión deducida por la Generalidad de Cataluña, respecto del Real Decreto 185/1985, de 23 de enero, por venir atribuida al orden jurisdiccional contenciosoadministrativo.

Comuníquese a la Generalidad de Cataluña y al Gobierno del Estado, mediante testimonio literal de esta resolución.

Madrid, a treinta y uno de octubre de mil novecientos ochenta y cinco.