|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 49/2004 |
| Fecha | de 13 de febrero de 2004 |
| Sala | Sección Primera |
| Magistrados | Don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Roberto García-Calvo y Montiel. |
| Núm. de registro | 6167-2001 |
| Asunto | Recurso de amparo 6167-2001 |
| Fallo | La inadmisión del presente recurso de amparo y el consiguiente archivo de las actuaciones. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 23 de noviembre de 2001 la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) formuló queja de amparo contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de diciembre de 1996, así como contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Séptima, del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2001, que consideraron que el Rector y la Gerencia de la Universidad Nacional de Educación a Distancia carecen de competencia para fijar los servicios mínimos en caso de huelga.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo relevantes para la resolución del caso son, en síntesis, los siguientes:

a) La Federación de la Enseñanza de Comisiones Obreras interpuso, por los trámites de la ley 62/1978, recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo del Rector de la UNED de 16 de marzo de 1992, por el que fijaba unos servicios mínimos al personal laboral de dicha Universidad, al no haberse producido acuerdo en la reunión habida el 13 de marzo de 1992 entre la representación de las Universidades y el Comité de Huelga. La federación sindical recurrente alegó, esencialmente, que el acuerdo impugnado lesionaba su derecho a la libertad sindical y que la resolución recurrida adolecía de falta de motivación suficiente.

b) La Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó Sentencia el 14 de abril de 1993, por la que estimó el recurso interpuesto, aunque no por los fundamentos suscitados por la entidad recurrente, sino por entender que el Rector y el Gerente de la Universidad carecen de la cualidad de "autoridad gubernativa" competente para fijar los servicios mínimos, conforme al art. 10.2 del Real Decreto-Ley 17/1977, de 14 de marzo.

c) Interpuesto recurso de casación por la UNED, éste fue estimado por Sentencia de la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 9 de abril de 1996, que casó la Sentencia de instancia y ordenó la retroacción de las actuaciones al momento procesal adecuado para que, si la estimación del recurso hubiera de fundarse en un motivo no alegado por las partes, concediera a las mismas la posibilidad de formular alegaciones al respecto, de acuerdo con lo previsto en el art. 43.2 de la ley jurisdiccional.

d) Devuelta la causa a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, tras abrir el trámite de audiencia indicado, dictó nueva Sentencia, fechada el 11 de diciembre de 1996, por la que volvió a estimar el recurso, por los mismos fundamentos que había utilizado en la Sentencia anterior.

e) Contra dicha Sentencia interpuso recurso de casación el Abogado del Estado -en representación de la UNED y con cita expresa de los arts. 27.10 y 28.2 CE-, que fue desestimado por Sentencia de la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2001, que afirmó la naturaleza más administrativa que política de la estructura organizativa de la Universidad, lo que significaba que no podía incluirse a los Rectores como "autoridad gubernativa" competente para fijar unos servicios mínimos en caso de huelga.

f) Dicha Sentencia fue notificada el 29 de octubre de 2001, y la demanda de amparo tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 23 de noviembre siguiente.

3. En la demanda de amparo alega la Universidad quejosa que las Sentencias recurridas -y, aunque formalmente sólo alude a las de 1996 y 1991 habrá de entenderse incluidas las cuatro mencionadas en el anterior antecedente- han lesionado su derecho fundamental a la autonomía universitaria -art. 27.10 CE-, el derecho a la educación -art. 27.1 CE- y los arts. 28.2 y 37.2 de la Norma Suprema, que obligan a establecer las garantías precisas para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad, en caso de huelga.

En síntesis, la Universidad recurrente, además de aludir como normas habilitantes al art. 10.2 del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, y al Real Decreto 1479/1988, de 9 de diciembre, sobre garantía del mantenimiento de los servicios esenciales en la Administración del Estado, considera que las Universidades tienen competencia para establecer los servicios mínimos en caso de huelga; tras reconocer que este Tribunal ha anulado la determinación de servicios mínimos por las direcciones de determinadas empresas públicas, manifiesta que este Tribunal en ninguna ocasión se ha pronunciado sobre la competencia de las Universidades.

Considera la recurrente que la declaración de incompetencia efectuada por las Sentencias recurridas lesiona el derecho a la autonomía universitaria porque, en opinión de aquélla, dicha autonomía sirve para preservar tanto la libertad académica como el derecho a la educación, y aquel derecho fundamental incluye ciertas potestades autoorganizativas, entre ellas "la determinación de las condiciones en que ha de desarrollar sus actividades", lo que incluiría, a su juicio, la potestad de determinación de las condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral de las Universidades, y, en consecuencia, la fijación de los servicios mínimos en caso de huelga. Por ello rechaza que la autonomía universitaria haya de quedar restringida a una autonomía estrictamente administrativa.

Asimismo afirma el carácter de "autoridad política" de los Rectores, porque son elegidos conforme a las exigencias del principio democrático por el Claustro universitario, mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto de la comunidad universitaria.

4. Por providencia de 14 de noviembre de 2000 la Sección acordó, a los efectos del art. 50.3 LOTC, conceder a la recurrente y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días para que pudieran formular las alegaciones que estimasen pertinentes en relación con la carencia manifiesta de contenido constitucional dela demanda [art. 50.1 c) LOTC].

5. Por escrito registrado el 28 de noviembre de 2002 el Fiscal presenta sus alegaciones interesando la inadmisión de la demanda de amparo.

Entiende el Fiscal que debe excluirse, en primer lugar, la consideración de los arts. 28.2 y 37.2 CE toda vez que ambas normas lo que establecen es la previsión por ley de "las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad", no un derecho fundamental susceptible de amparo. Tampoco puede ser objeto de consideración el derecho a la educación, porque tal derecho es predicable esencialmente de los alumnos y no de la propia Universidad, que vendría así más bien a defender derechos fundamentales de terceros, lo que resulta ser motivo de inadmisión del recurso de amparo.

El único derecho fundamental relevante es, en consecuencia, la autonomía universitaria, derecho fundamental de configuración legal, pero entiende el Fiscal que tal autonomía tiene un cierto carácter instrumental y, en consecuencia, ninguna relación con este derecho fundamental tiene el hecho de afirmar o negar al Rector de una Universidad la competencia para fijar servicios mínimos en caso de huelga.

Además recuerda el Ministerio Fiscal que no toda incidencia en un derecho fundamental constituye una lesión del mismo, porque ningún derecho fundamental es ilimitado, de modo que sólo la restricciones o injerencias injustificadas en aquel pueden constituir lesión antijurídica del mismo. Y en este punto, es constante la jurisprudencia de este Tribunal que ha afirmado que tal competencia corresponde a un órgano político, y no simplemente administrativo, por incidir de forma directa en el ejercicio de un derecho fundamental, como es el de huelga. La UNED afirma el carácter de autoridad política del cargo de Rector de la Universidad -y en consecuencia, de "autoridad gubernativa"- por el hecho de su elección democrática, pero, a juicio del Ministerio Fiscal, tal afirmación no resulta asumible, toda vez que en el ámbito administrativo, y especialmente en el corporativo, existen órganos cuya composición se establece mediante una elección democrática, y no por ello puede afirmarse que, en todo caso, los elegidos son "autoridades gubernativas". Y por el contrario, puede afirmarse la existencia de órganos gubernativos, que no han sido objeto de elección directa por los ciudadanos. Además, dicha autoridad gubernativa ha de ser neutral, lo que resulta difícilmente predicable del Rector de la Universidad. Por otra parte, del art. 3.1 LORU no se desprende un título competencial que autorice a afirmar que el Rector pueda fijar servicios mínimos en caso de huelga.

En definitiva, en el criterio del Ministerio público, la demanda de amparo no viene a manifestar más que la simple discrepancia de la Universidad recurrente con lo decidido por los órganos judiciales. Por todo lo expuesto, el Fiscal considera que concurre la causa de inadmisión de carencia manifiesta de contenido constitucional, conforme al art. 50.1 c) LOTC.

6. Por escrito registrado el 29 de noviembre de 2002 la UNED presentó sus alegaciones. Sostiene la quejosa que la demanda de amparo tiene contenido constitucional, pues las resoluciones judiciales recurridas violan, de modo inmediato y directo, el derecho fundamental a la autonomía universitaria (art. 27.1 CE) en cuanto someten a las Universidades a un régimen de tutela en esta materia no previsto por el legislador. Y asimismo vulneran el derecho fundamental a la educación (art. 27.1 CE), pues de prosperar la tesis que dichas sentencias postulan, dicho derecho quedaría desprovisto de toda garantía en caso de huelga, en contra de lo que disponen los arts. 28.2 y 37.2 CE, que obligan a establecer las garantías precisas para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad, en situaciones de huelga.

No concurre, según la quejosa, el motivo de inadmisión sugerido por este Tribunal, toda vez que la carencia de contenido ha de ser manifiesta o evidente, de modo que si existen dudas, el amparo habrá de ser admitido y objeto de enjuiciamiento mediante sentencia. Además, la carencia manifiesta de contenido ha de justificar la decisión de fondo (ATC de 11 de enero de 1990), justificación que lo ha de ser exclusivamente por razones jurídico materiales o de tipicidad - porque la infracción no encaje en norma alguna tuteladora de los derechos fundamentales- y no por razones de oportunidad.

Por lo demás, las alegaciones vienen a repetir lo argumentado en la demanda, si bien se introduce la novedad legislativa consistente en la aprobación de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU). En concreto, trae a colación el art. 2.3 LOU, que dispone que "la actividad de la Universidad, así como su autonomía, se fundamentan en el principio de libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio. Señala que la LOU no ha supuesto novedad en cuanto a la concreción de la autonomía universitaria respecto de la Ley de Reforma Universitaria (LORU), toda vez que el artículo 2.2 LOU reproduce el listado de potestades que comprende la autonomía universitaria en los mismos términos en que aparecía contemplado en el art. 3.2 LORU, disponiendo también en su art. 2.2 e) que la autonomía universitaria comprende "la selección, formación y promoción del personal docente investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades". El art. 2.2 e) LOU, al igual que el art. 3.2 e) LORU reconoce competencia a las Universidades para "determinar las condiciones en que ha de desarrollar sus actividades el personal docente e investigador y de administración y servicios. En fin, considera que el carácter de autoridad política del Rector aparece reforzado en la LOU, que establece la elección de los Rectores por sufragio directo, disponiendo que "el Rector será elegido por la comunidad universitaria, mediante elección directa y sufragio universal, libre y secreto" (art. 20.2 LOU).

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Tras el examen de las alegaciones formuladas por la Universidad quejosa y por el Ministerio Fiscal, la Sección se ratifica en el juicio inicial, puesto de manifiesto en nuestra providencia de 14 de noviembre de 2000, de que la demanda carece manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo en forma de sentencia, por parte de este Tribunal, lo que constituye la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1 c) LOTC.

En efecto, dados los términos en que viene planteada la demanda, el objeto del presente recurso de amparo se contrae a dilucidar si las Sentencias recurridas han incurrido en alguna de las vulneraciones denunciadas por la Universidad, que en la demanda de amparo alega que dichas Sentencias -y, aunque formalmente sólo alude a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de diciembre de 1996 y la de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo, habrá de entenderse incluidas las de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de abril de 1993 y la de la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 9 de abril de 1996- han lesionado su derecho fundamental a la autonomía universitaria -art. 27.10 CE-, el derecho a la educación - art. 27.1 CE- y los arts. 28.2 y 37.2 de la Norma Suprema, que obligan a establecer las garantías precisas para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad, en caso de huelga.

La Universidad recurrente, además de aludir como normas habilitantes al art. 10.2 del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, y al Real Decreto 1479/1988, de 9 de diciembre, sobre garantía del mantenimiento de los servicios esenciales en la Administración del Estado, considera que las Universidades tienen competencia para establecer los servicios mínimos en caso de huelga. Considera la recurrente que la declaración de incompetencia efectuada por las Sentencias recurridas lesiona el derecho a la autonomía universitaria porque, en opinión de aquélla, dicha autonomía sirve para preservar tanto la libertad académica como el derecho a la educación, y aquel derecho fundamental incluye ciertas potestades autoorganizativas, entre ellas "la determinación de las condiciones en que ha de desarrollar sus actividades", lo que incluiría, a su juicio, la potestad de determinación de las condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral de las Universidades, y, en consecuencia, la fijación de los servicios mínimos en caso de huelga. Afirma el carácter de "autoridad política" de los Rectores, porque son elegidos conforme a las exigencias del principio democrático por el Claustro universitario, mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto de la comunidad universitaria.

2. De la lectura de las Sentencias y de la demanda se desprende que el núcleo del amparo consiste en determinar si la negación de competencia a los Rectores para fijar los servicios mínimos, efectuada por las Sentencias judiciales, ha lesionado el derecho a la autonomía universitaria, de modo que debe quedar fuera de consideración cualquier referencia a la proporcionalidad o justificación de las medidas adoptadas por el Rector de la UNED en el caso concreto, que han quedado imprejuzgadas en el ámbito judicial.

Debe excluirse, en primer lugar, la consideración de los arts. 28.2 y 37.2 CE. Aun prescindiendo del hecho de que el último de ellos no consagra per se derecho fundamental alguno susceptible de amparo, -toda vez que sólo los derechos comprendidos en los arts. 14 a 29 CE, más la objeción de conciencia del art. 30 CE, son susceptibles de amparo, de conformidad con el art 53.2 CE y 41.1 LOTC-, cabe observar que ambas normas -de redacción prácticamente idéntica- lo único que establecen es la previsión por ley de "las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad", de modo que ni siquiera la previsión en este sentido del art. 28.2 configura un derecho fundamental susceptible de amparo, sino más bien una autorización al legislador para prever medidas que inciden en aquel derecho.

Tampoco puede ser objeto de consideración el derecho a la educación. Prescindiendo de que el mismo es alegado como fundamento de la propia autonomía universitaria, lo cierto es que tal derecho es predicable esencialmente de los alumnos -pues los profesores serán titulares de la libertad de cátedra- y no de la propia Universidad, que vendría así más bien a defender derechos fundamentales de terceros, lo que por sí sólo resulta ser motivo de inadmisión del presente recurso de amparo.

3. El único derecho fundamental relevante es, en consecuencia, la autonomía universitaria, derecho fundamental de configuración legal -STC 55/1989, de 23 de febrero; 130/1991, de 6 de junio; 187/1991,de 3 de octubre; 156/1994, de 25 de abril; 155/1997, de 29 de septiembre-, pero tal autonomía tiene un cierto carácter instrumental -pues, como declara la STC 187/1991, de 3 de octubre, FJ 3, su "razón última se halla en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación frente a todo tipo de injerencias externas"-, y, en consecuencia, ninguna relación con este derecho fundamental tiene el hecho de afirmar o negar al Rector de una Universidad la competencia para fijar servicios mínimos en caso de huelga.

Además, no toda incidencia en un derecho fundamental constituye una lesión del mismo, porque ningún derecho fundamental es ilimitado, de modo que sólo la restricciones o injerencias injustificadas en aquel pueden constituir lesión antijurídica del mismo. Y en este punto, es constante la jurisprudencia de este Tribunal que ha afirmado que tal competencia corresponde a un órgano político, y no simplemente administrativo (SSTC 33/1981, de 5 de noviembre; 27/1989, de 3 de febrero), neutral (STC 27/1989, de 3 de febrero), y cuya decisión ha de estar especialmente motivada, por incidir de forma directa en el ejercicio de un derecho fundamental, como es el de huelga (STC 27/1989, de 3 de febrero).

La UNED afirma el carácter de autoridad política del cargo de Rector de la Universidad -y en consecuencia, de "autoridad gubernativa"- por el hecho de su elección democrática, pero, a juicio del Ministerio Fiscal, tal afirmación no resulta asumible en la forma en que se expone por la quejosa: En el ámbito administrativo, y especialmente en el corporativo, existen órganos cuya composición se establece mediante una elección democrática, y no por ello puede afirmarse que, en todo caso, los elegidos son "autoridades gubernativas". Así sucede, por ejemplo, con los Colegios profesionales. En estos casos, el ámbito cerrado de electores y elegibles, y las competencias que corresponden a los elegidos, pueden determinar que su competencia no exceda del ámbito estrictamente administrativo, incluso admitiendo que se les reconozca un espacio de autoorganización más o menos amplio. Y por el contrario, puede afirmarse la existencia de órganos gubernativos en el sentido dado por las sentencias indicadas, que no han sido objeto de elección directa por los ciudadanos, sino por sus propios representantes.

En definitiva, si el Rector de una Universidad no es un representante del conjunto de los ciudadanos, sino de una parte de la sociedad, delimitada por su pertenencia a una Universidad, no puede tildarse de irracional la negativa de los órganos de la jurisdicción ordinaria a considerarlo como "autoridad gubernativa" a los efectos del establecimiento de unos servicios mínimos en caso de huelga.

Todo ello prescindiendo, por otra parte, de la exigencia de que dicha autoridad gubernativa ha de ser neutral -lo que resulta difícilmente predicable del Rector de la Universidad, según se desprende de lo resuelto por las Sentencias judiciales-, en cuanto a aquél viene a representar a la patronal.

Por último, basta la lectura del art. 18 de la Ley de Reforma Universitaria para comprobar que el Rector es la máxima autoridad académica de la Universidad, y que del art. 3.1 de dicha ley no se desprende un título competencial que autorice a afirmar que aquél o los órganos de gobierno de ésta pueden fijar servicios mínimos en caso de huelga.

4. Finalmente, la UNED, bajo la denunciada lesión del derecho a la autonomía universitaria, viene a considerar que la potestad de autoorganización de la Universidad debe incluir la potestad de fijar servicios mínimos, porque "encomendar al Estado o a las Comunidades Autónomas la fijación de estos servicios mínimos equivale, pura y simplemente, a renunciar a su establecimiento, pues no es razonable presumir ni en el Ministerio de Educación, ni en las Consejerías de Educación de las respectivas Comunidades Autónomas los conocimientos científicos y técnicos necesarios para la determinación de los mismos". Ahora bien, no se puede compartir esta afirmación. Sin necesidad de entrar en el desprecio que dicha afirmación muestra a cerca de la competencia del Ministerio o Consejería correspondiente, lo cierto es que nada impide, en caso de conflicto colectivo que desemboque en una convocatoria de huelga, la apelación a dicha autoridad gubernativa, ni, menos aún, que la Universidad exponga a aquélla las razones que justifiquen, desde la perspectiva establecida en los arts. 28.2 y 37 CE, cuáles han de ser, a su juicio, los servicios mínimos que han de establecerse. Que dicha autoridad gubernativa acoja o no las sugerencias de la Universidad, es una cuestión diferente, pero también ajena al derecho fundamental aquí alegado.

En definitiva, la demanda de amparo no viene a manifestar más que la simple discrepancia de la Universidad recurrente con lo decidido por los órganos judiciales. Éstos han tenido en cuenta en todo momento el derecho fundamental a la autonomía universitaria y han resuelto el objeto del proceso con resoluciones que vienen a concordar en lo esencial con lo declarado por este Tribunal respecto de aquél derecho. Declaraciones discutibles, como la de que la fijación de servicios mínimos no está enderezada a preservar la libertad académica, sino el derecho a la educación, resultan ser, en el presente caso, irrelevantes. Lo mismo sucede, en consecuencia con la negación al Rector del carácter de "autoridad gubernativa" a los efectos de una eventual competencia en la fijación de servicios mínimos, y tal solución no significa en absoluto un vacío normativo, por las razones expuestas anteriormente.

Por todo lo cual, la Sección

ACUERDA

La inadmisión del presente recurso de amparo y el consiguiente archivo de las actuaciones.

Madrid, a trece de febrero de dos mil cuatro.