

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7788 *Pleno. Sentencia 107/2014, de 26 de junio de 2014. Conflicto positivo de competencia 1130-2003. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1052/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la obtención de la evaluación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, y de su certificación, a los efectos de contratación de personal docente e investigador universitario. Competencias sobre enseñanza universitaria y condiciones básicas de igualdad: validez de las disposiciones reglamentarias que regula la evaluación y acreditación del profesorado universitario por una agencia estatal. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1130-2003, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en relación con los artículos 1, 3 y 5 y disposición final segunda del Real Decreto 1052/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la obtención de la evaluación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, y de su certificación, a los efectos de contratación de personal docente e investigador universitario. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 27 de febrero de 2003, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación del Gobierno de esa Comunidad Autónoma, planteó conflicto positivo de competencia en relación con los artículos 1, 3, 5 y la disposición final segunda del Real Decreto 1052/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la obtención de la evaluación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, y de su certificación, a los efectos de contratación de personal docente e investigador universitario.

Comienza el escrito de alegaciones refiriéndose a los términos en que se dio cumplimiento al trámite del requerimiento previo de incompetencia, que fue parcialmente aceptado por el Gobierno de la Nación, accediéndose a la supresión de la referencia que efectúa la disposición final segunda al artículo 149.1.18 CE, por lo que el conflicto planteado se dirige contra el resto de los preceptos incluidos en el texto del requerimiento de incompetencia.

Para delimitar exactamente los términos de la controversia que se plantea, la Abogacía de la Generalitat comienza por referirse al sistema de garantía de la calidad de las universidades configurado por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (en adelante, LOU), donde han de desempeñar su papel una agencia nacional y agencias autonómicas «en el ámbito de sus respectivas competencias» y de acuerdo con lo que «la Ley de la Comunidad Autónoma determine». Todo ello, en el marco de los traspasos efectuados por el Estado a las Comunidades Autónomas en materia de educación, en virtud de los respectivos Estatutos de Autonomía. Se recuerda, además, que tanto los Estatutos, como la propia Ley Orgánica de universidades, junto con la Constitución, integran el bloque de la constitucionalidad que para esta concreta materia debe servir como canon de adecuación a la Norma Suprema.

El Real Decreto 1052/2002, de 11 de octubre, se incardinaría dentro de las actuaciones para la calidad que prevé la Ley Orgánica de universidades, pero esta Ley no reserva dichas actuaciones a la agencia estatal, sino que las atribuye también a las diversas agencias que puedan determinarse mediante las leyes autonómicas, según sus competencias, por lo que el presente conflicto se dirige a cuestionar las competencias que sobre el personal docente contratado ejerce la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), en la medida en que, en opinión de la Generalitat, los procedimientos de evaluación y certificación de acuerdo a los cuales ha de actuar la agencia estatal invaden el espacio reconocido a las agencias autonómicas.

El Real Decreto 1052/2002 extiende la actividad ejecutiva de dicha agencia y sus efectos a todas las universidades del Estado, no sólo a las no traspasadas, o a las que se hallen en Comunidades Autónomas que hayan optado, mediante ley autonómica, por la evaluación de la ANECA. De esta manera se descartan otras alternativas normativas respetuosas con las competencias autonómicas derivadas del bloque de la constitucionalidad; a saber, medidas que garanticen que las certificaciones de las agencias autonómicas sean reconocidas y puedan tener los mismos efectos en todo el territorio estatal. En este sentido, se indica que la regulación estatal podría, incluso, fijar con carácter básico criterios mínimos y comunes de evaluación, que deberían ser previamente informados por las Comunidades Autónomas y que podrían facilitar el reconocimiento de efectos de las certificaciones de las agencias autonómicas en todo el Estado.

Por tanto, el reproche del Gobierno catalán se centra principalmente en el no reconocimiento explícito de efectos en todo el territorio de las evaluaciones y acreditaciones realizadas por las agencias autonómicas, pues significa tanto como resistirse a dar valor a una actuación pública de verificación realizada por un poder público legítimo dentro del Estado español y ello es contrario al artículo 139 CE, especialmente en su apartado 2, donde se establece que ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y el establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

Una vez descrita la controversia planteada, la representación del Gobierno de la Generalitat se refiere a la posición del Real Decreto controvertido dentro del marco competencial de la educación universitaria y de la jurisprudencia constitucional, para concluir que el Estado carece de título competencial para extender la regulación que efectúa el Real Decreto a la universidades de Cataluña, por lo que se vulnera la competencia plena de la Generalitat de Cataluña, prevista en el artículo 15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de 1979.

La competencia estatal contemplada en el artículo 149.1.30 CE se cife a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, y al desarrollo del artículo 27 CE mediante la aprobación de normas básicas, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. Refiriéndose a lo dispuesto en la STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 4, cuyas premisas se consideran aplicables igualmente al ámbito universitario, se destaca que, prescindiendo de la alta inspección, las competencias exclusivas del Estado en el ámbito educativo son sustancialmente normativas, y, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 EAC, a Cataluña le corresponden las facultades ejecutivas de educación.

Por ello, el Estado no puede pretender sostener que el artículo 149.1.30 CE le habilita para duplicar tales facultades, convirtiendo el artículo 15 EAC en una mera cláusula residual. Los servicios de la Administración del Estado en materia de universidades, a excepción de los relativos a las competencias de aquél, fueron ya traspasados a la Generalitat de Cataluña por Real Decreto 305/1985, de 6 de febrero. En ese contexto se creó por Decreto 355/1995, de 29 de octubre, la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario en Cataluña que puede perfectamente llevar a cabo las actividades que regula el Real Decreto 1052/2002, pues ello no impide ni dificulta la igualdad de los solicitantes y permite evitar duplicidades burocráticas o el mantenimiento de administraciones paralelas en funciones para las que no son indispensables, teniendo en cuenta que la Administración territorial ordinaria en esta materia es la autonómica en Cataluña (SSTC 79/1992 y 45/2001). La duplicidad aducida contravendría, asimismo, los criterios de eficiencia, eficacia y economía que ha establecido la jurisprudencia constitucional (STC 13/1992, FJ 7, entre otras).

En definitiva, el Real Decreto controvertido no regula «las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos o profesionales» (primera proposición del art. 149.1.30 CE) y tampoco se trata de una norma básica «para el desarrollo del artículo 27 CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia» (segunda proposición del 149.1.30 CE). No obstante –y para despejar cualquier duda acerca de su relación con la normativa básica de desarrollo del art. 27 CE–, se realiza un breve repaso a la jurisprudencia sobre las bases contenidas en normas reglamentarias.

No estaríamos pues ante una norma básica, sino ante un desarrollo reglamentario de una actividad ejecutiva que la Ley Orgánica de universidades prevé que pueda realizar la agencia estatal de acreditación «de acuerdo con sus competencias», es decir, en aquellos supuestos en que no esté traspasada la universidad, o cuando la Ley autonómica designe a la agencia estatal, o cuando nos encontremos ante uno de los supuestos contemplados en la disposición adicional primera LOU. Para lo demás, esa actividad recae plenamente en la esfera de las competencias autonómicas de ejecución en materia de educación y enseñanza ex artículo 15 EAC. Frente a ello, el Real Decreto impugnado da a sus artículos 1, 3 y 5 un alcance interpretativo de los artículos 50 a 52 y 72 LOU consistente en entender concurrentes las evaluaciones de la ANECA y de las diversas agencias autonómicas, siendo a elección del evaluado acudir a la que prefiera.

Se señala, asimismo, que sería de una gran utilidad que la norma reglamentaria estatal estableciera y clarificara los efectos extraterritoriales de las evaluaciones y acreditaciones autonómicas que, de otro modo, quedan huérfanas de un desarrollo que demanda el propio sistema educativo. En este sentido, se afirma que tal función de integración, coherencia y ordenación del sistema universitario nacional es, en estos momentos, el núcleo de la competencia estatal en materia de educación en general y universitaria en particular, especialmente teniendo en cuenta que se ha realizado ya el traspaso de los servicios educativos a todas las Comunidades Autónomas. La regulación estatal podría incluso comportar, en este caso, la determinación, con la participación autonómica, de criterios mínimos y comunes de evaluación para facilitar el reconocimiento de la actividad.

A juicio de la Generalitat, los preceptos impugnados tampoco pueden incardinarse en las competencias del Estado ex artículo 149.1.1 y 15 CE. En lo que se refiere al título competencial derivado del artículo 149.1.1 CE, se advierte, entre otras cosas, que –siguiendo lo establecido en la STC 137/1986, FJ 3– «el título específico que, en orden a la educación, ostenta el Estado para disponer de la normación básica hace ya pasar a un segundo plano, en este caso, el alcance de la cláusula general ex artículo 149.1.1 CE». Y, en cuanto, «a la equívoca mención que consta en la disposición final primera del Real Decreto 1052/2002 sobre el artículo 149.1.15 CE», se entiende que esta responde claramente a la traslación directa de la habilitación competencial que tuvo el legislador estatal para dictar la Ley Orgánica de universidades y que pretende alegarse ahora para justificar una norma reglamentaria para la cual el Estado carece de competencias. De lo

dispuesto por la jurisprudencia constitucional (se citan las SSTC 242/1999, FJ 14; 186/1999, FJ 8, y 90/1992) y de la regulación sobre el profesorado y la evaluación externa de éste contenida en la Ley Orgánica de universidades, se deduce que no existe conexión directa ni instrumentalidad inmediata entre el reglamento impugnado y el título estatal de investigación previsto en el artículo 149.1.15 CE, ni por el contenido de los preceptos de referencia de la Ley Orgánica de universidades, ni porque estemos ante una actividad investigadora. La ANECA sólo evalúa a través de informe y acreditación aquello que otros han realizado, siendo éstas unas funciones que requerirán cierto contacto y conocimiento de la actividad investigadora, pero no serán, en sí mismas, investigación. A mayor abundamiento, se recuerda que la Generalitat también tiene competencia en materia de investigación, ex artículo 9.7 EAC de 1979, en concurrente alcance con la estatal.

Teniendo en cuenta que la presente controversia se refiere a cómo deben ser desarrollados reglamentariamente de forma acorde con el reparto competencial constitucional los sistemas de calidad previstos en la Ley Orgánica de universidades, se describe brevemente la dimensión y naturaleza de dicho sistema.

Para ello, se enmarca la preocupación por la calidad de las universidades que puede deducirse de la regulación contenida en la Ley Orgánica de universidades en el marco europeo de educación superior. También en otros países europeos se han creado organismos e instituciones destinadas a evaluar y garantizar esa calidad. Sin embargo –se advierte–, la dimensión de la calidad de la educación superior como objetivo europeo no puede desvirtuar su necesaria incardinación, en el ordenamiento jurídico interno, como objetivo de las administraciones educativas, de acuerdo con el reparto competencial resultante del bloque de la constitucionalidad. Tal conclusión vendría avalada por la propia jurisprudencia constitucional, en el sentido de que el hecho de que el ejercicio de una determinada competencia suponga desarrollo normativo o ejecución de normas comunitarias, no prejuzga si corresponde ejercerla al Estado o a las Comunidades Autónomas. Tal cuestión habrá de ser resuelta con arreglo a las reglas internas, constitucionales y estatutarias, de distribución de competencias en la materia que resulte afectada (SSTC 147/1996, 197/1996, 13/1998 y 147/1998).

El panorama normativo europeo ha influido lógicamente en la regulación estatal y autonómica –concretamente, en la catalana– de las universidades y en su atención a las actividades de evaluación y acreditación de su calidad. Como aspecto novedoso de la Ley Orgánica de universidades se destaca la remisión que en ella se efectúa a las leyes autonómicas; concretamente, en el artículo 31.3, se establece que las funciones de evaluación conducentes a la certificación y acreditación en sus diversas modalidades pueden corresponder tanto a la Agencia nacional como a los órganos de evaluación que la Ley de las Comunidades Autónomas determine.

En este contexto, se aprueba la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de universidades de Cataluña, amparada en las competencias que corresponden a la Generalitat de acuerdo con los artículos 15 y 9.7 del Estatuto de Autonomía, en materia de enseñanza e investigación, respectivamente. Entre las garantías de calidad de las universidades catalanas, el título VII de la Ley de universidades de Cataluña crea la Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari Català. Es decir, el Parlamento catalán, al igual que otros parlamentos autonómicos, ha legislado en materia de universidades y ha ocupado el espacio al que hacían referencia, entre otros, los artículos 31.3, 50 a 52 y 72 LOU.

Por último, se concretan los preceptos impugnados, haciendo una referencia a la exposición de motivos del Real Decreto controvertido, dado su carácter interpretativo y explicativo. A tales efectos, se hace mención a lo dispuesto en el artículo 48 LOU, donde se establece que han de ser las Comunidades Autónomas las que establezcan el régimen del personal docente e investigador contratado de las universidades y éstas últimas las que contratarán al personal; y a lo señalado en los artículos 50 a 52, en los que se exige, para la contratación por las universidades públicas de profesores ayudantes doctores y profesores contratados doctores, la previa evaluación positiva de su actividad y para la contratación de profesores colaboradores, un informe previo favorable. Todas estas evaluaciones e informes deben ser realizados por la Agencia Nacional de Evaluación de

la Calidad y Acreditación o del órgano de evaluación externa que la ley de la Comunidad Autónoma determine, «según sus competencias». A la vista de ello, se concluye que la función de acreditación del profesorado contrato en las universidades de Cataluña, corresponde exclusivamente al órgano designado por la Ley autonómica.

En este sentido, considera la representación procesal del Gobierno de la Generalitat, que es inconstitucional el artículo 1 del Real Decreto 1052/2002, por cuanto establece con carácter general la posibilidad de obtención de evaluación o informe emitido por la ANECA a los efectos de poder ser contratado por cualquier universidad pública o privada en cualquiera de los supuestos de los artículos 50 a 52 y 72 LOU, sin ninguna peculiaridad respecto a los territorios que han asumido traspasos en materia universitaria y a las competencias autonómicas en ellos.

El artículo 3 del Real Decreto regula la forma en que se realizará la evaluación e informe, y, en concreto, en el apartado 3 se establece que los criterios de evaluación serán elaborados con carácter general por la ANECA para cada una de las figuras contractuales de profesor ayudante doctor, profesor colaborador y profesor contratado doctor a que se refieren los artículos 50, 51 y 52, respectivamente de la Ley Orgánica de universidades; y para los supuestos de contratación de profesorado por las universidades privadas según lo previsto en el artículo 72 LOU. Estos criterios tienen que ser publicados en el «Boletín Oficial del Estado» mediante resolución del Director General de Universidades. Y el artículo 5 prevé expresamente que la evaluación positiva o informe favorable de la ANECA «tendrá efectos en todas las universidades españolas».

La justificación competencial que pretende amparar esta norma, junto con su remisión a los criterios «con carácter general» aplicables para evaluar en todas las Comunidades Autónomas los casos a los que se refieren los artículos 50 a 52 y 72 LOU, sin ninguna cláusula de «sin perjuicio» ni limitación de efectos, implica una distorsión inconstitucional de las competencias de evaluación, por no respetar las competencias de la Generalitat de Cataluña en el ámbito de evaluación e informe que los propios preceptos de la Ley Orgánica de universidades le reconocen. Además, provoca inseguridad jurídica, al duplicar los servicios que corresponden a la Generalitat de Cataluña y crear criterios de evaluación vigentes para los profesores que quieran acceder a las universidades catalanas y que tendrán diferentes criterios de calidad a qué atenerse: los de la agencia estatal y los de la agencia catalana. Ello desembocará, inevitablemente, en evaluaciones contradictorias a las que deben hacer frente las universidades a la hora de contratar. No estamos, en opinión de esta parte procesal, ante unos criterios mínimos, sino que éstos agotan absolutamente el espacio evaluador, ya que han sido previstos para ser ejecutados por el propio órgano estatal y pretenden imponerse por la vía de sus efectos para todas las Comunidades Autónomas.

Finalmente, se insta también la declaración de inconstitucionalidad de la disposición final segunda del Real Decreto 1052/2002, por entender que los títulos competenciales alegados por el Estado no amparan la extensión de efectos previstos en los artículos 1, 3 y 5 de la norma impugnada, de acuerdo con los fundamentos jurídicos expuestos.

Mediante primer otrosí, se instó la recusación del Excmo. Sr. Don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, por concurrir doblemente la causa prevista en el artículo 219.7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). Por un lado, se señala que el Presidente de la Generalitat y su Gobierno en fecha 5 de febrero de 2003 habían solicitado del Pleno de este Tribunal el cese en su presidencia. En segundo lugar, se puso de manifiesto que se había planteado una demanda ante la jurisdicción civil contra el citado Magistrado.

Por segundo otrosí, con carácter subsidiario y para el caso de que el Pleno de este Tribunal no estimase la recusación solicitada en el anterior Otrosí, se instó igualmente la recusación del entonces Presidente del Tribunal Constitucional, por concurrir la causa prevista en el artículo 219.9 LOPJ.

2. Por providencia de 30 de abril de 2003, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días aporte cuantos documentos y alegaciones considere

convenientes. Asimismo, acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el citado Real Decreto a efectos de que, en este caso, se suspendiera el curso del proceso hasta la decisión del conflicto constitucional conforme a lo dispuesto en el artículo 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional LOTC. En lo que se refiere al escrito de recusación del Excmo. Sr. Presidente don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, se acordó formar la correspondiente pieza separada, dándose cuenta para acordar lo procedente. Por último, se acuerda publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña».

3. Por providencia de 21 de diciembre de 2004, el Pleno de este Tribunal acordó proceder al archivo del incidente de recusación por pérdida del objeto de éste, como consecuencia del cese de don Manuel Jiménez de Parga como Magistrado por expiración del plazo de su nombramiento, toda vez que la pretensión del recusante, aunque por vía diferente a la pretendida, había quedado satisfecha.

4. En fecha 30 de mayo de 2003 tuvo entrada en este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en el que solicita que se dicte Sentencia desestimando en todos sus extremos la demanda y declarando los preceptos ajustados a la Constitución.

En lo referente a la distribución de competencias, pone de manifiesto que, en materia universitaria, esa distribución presenta una estructura peculiar respecto a otros sectores, pues a las competencias estatales y de las Comunidades Autónomas hay que añadir las derivadas de la autonomía de las universidades que limitan necesariamente a ambas, de acuerdo con lo establecido en la STC 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 2.

De la doctrina del Tribunal Constitucional se extrae también la consecuencia de que el Estado tiene atribuida la competencia ex artículo 149.1.30 CE (aparte de la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos) de dictar normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en la materia (STC 131/1996, FJ 3).

Igualmente, el Estado ha de garantizar la calidad y viabilidad de las universidades, estableciendo, entre otros aspectos, los requisitos a cumplir por el profesorado o las exigencias materiales u organizativas. Por ello, le corresponde sentar, en concepto de bases, los mínimos de calidad de la docencia universitaria (STC 131/1996, FFJJ 4 y 5), y habrá de prever la existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras y, a su vez, debe permitir la interconexión universitaria (STC 26/1987, FJ 4).

Aunque esa competencia estatal es fundamentalmente normativa, no se excluye la posibilidad de que, anudadas a la competencia estatal sobre la calidad de la enseñanza, se ejerzan por el Estado funciones ejecutivas de comprobación, verificación y acreditación, pues tales facultades no pueden ser genéricas o indeterminadas (SSTC 6/1982, FJ 11, y 42/1983, FJ 3). La atribución de competencias en materia de enseñanza universitaria a las Comunidades Autónomas no supone la competencia exclusiva de ejecución o de desarrollo legislativo, puesto que una facultad estatal de ejecución (por ejemplo, crear y reconocer universidades), siempre que se respete la análoga facultad de las Comunidades Autónomas, no supone una invasión de las competencias de éstas, si dicha facultad se basa en los títulos competenciales del artículo 149.1 15 y 30 CE.

En definitiva, se sostiene que, dado que el sistema universitario de enseñanza es un sistema nacional que debe permitir la interconexión universitaria y que el objetivo de calidad es nacional e internacional, corresponde a la Ley Orgánica de universidades, en tanto que desarrolla el artículo 27 CE, diseñar un modelo en el cual el Estado puede ostentar funciones ejecutivas, compartidas con las Comunidades Autónomas, en tanto que función mínima normativa de garantía de la calidad de la enseñanza en todo el territorio nacional. Cuando la Constitución y el Estatuto de Autonomía llaman a la ley a

regular los términos de una competencia compartida, el legislador estatal posee un mayor margen de libertad de configuración normativa para regular la materia de la forma que estime más conveniente, siempre que ello no suponga el vaciamiento de las competencias autonómicas.

Partiendo de la idea de que la garantía de la calidad no es un objetivo territorial, sino de política universitaria e, incluso, un compromiso internacional, se considera que no puede ser contrario a la Constitución que tanto el Estado, como las Comunidades Autónomas y la propia universidad gocen de potestades en esta materia.

El modelo del legislador estatal consiste en un sistema de evaluación de la calidad que se atribuye tanto a un órgano nacional como a órganos autonómicos de evaluación, que el artículo 31.1 de la Ley Orgánica de universidades impone como fin esencial de la política universitaria, estableciendo los objetivos generales de la misma. Para el cumplimiento de dichos objetivos prevé que las funciones de evaluación, certificación y acreditación de los distintos aspectos del sistema universitario y en concreto sobre las actividades docentes e investigadoras del profesorado, se desarrollen bien por un órgano estatal, bien por los órganos autonómicos que sean creados a tal fin. Las funciones de evaluación, certificación y acreditación de actividades docentes e investigadoras y de gestión del profesorado universitario atribuidas a la ANECA, aunque constituyan potestades de ejecución, vienen determinadas en el artículo 31.2 c) y 3, así como en los artículos 50, 51, 52 y 72.2 de la Ley Orgánica de universidades, por lo que forman parte del modelo de enseñanza universitaria establecido por el legislador estatal. Para el Abogado del Estado, ello se desprende no sólo del sentido propio del texto de la Ley, sino también del debate parlamentario de la misma. Por tanto, se entiende que, no habiéndose cuestionado la constitucionalidad del modelo establecido en la Ley Orgánica por los órganos legitimados para ello de Cataluña, no pueden imponer una interpretación del texto legal radicalmente distinto al que se desprende del mismo.

Las mismas competencias pueden ser llevadas a cabo por el órgano autonómico creado *ad hoc*, sin que se produzca vaciamiento alguno de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza universitaria. Las resoluciones del órgano estatal tendrán eficacia en todo el territorio nacional, dada la indiscutida existencia de un sistema universitario nacional y en el mismo sentido las resoluciones de los órganos autonómicos, previa coordinación y cooperación entre ellos, puesto que tal circunstancia no está prohibida en la Ley Orgánica y permitirá, en su caso, la eficacia supracomunitaria de sus resoluciones.

La eficacia en todo el territorio nacional de las resoluciones tendría, a juicio del Abogado del Estado, una doble justificación, ligada a los derechos fundamentales del profesorado. Por un lado, favorecer la movilidad de éste, mediante la evaluación o acreditación a nivel nacional, previsión que en la STC 26/1987 (FJ 4) se ha considerado razonable en la formación del profesorado. Tal movilidad tendría repercusión, a su vez, en la libertad de residencia que recoge el artículo 19 CE, el cual impone a los poderes públicos la obligación correlativa de no restringir u obstaculizar dicho derecho fundamental, aunque ello no signifique que las consecuencias jurídicas de la fijación de la residencia hayan de ser a todos los efectos las mismas en todo el territorio nacional, y ello como consecuencia de las competencias de desarrollo normativo que sobre cada materia ostentan las Comunidades Autónomas.

La otra justificación consistiría en fortalecer, mediante una garantía institucional, el derecho de autonomía universitaria en su vertiente individual para asegurar la libertad de cátedra, es decir, la libertad de enseñanza y de investigación, y así preservar el espacio de libertad intelectual sin la cual no es posible la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura que constituye la última razón de ser de la universidad (STC 26/1987, FJ 4). El derecho del profesorado a ser evaluado o acreditado por el órgano estatal o por los órganos autonómicos con plena e idéntica eficacia supondría una garantía institucional que refuerza los derechos fundamentales arriba mencionados.

En consecuencia, entiende el Abogado del Estado que los preceptos impugnados son constitucionales y se ajustan a la distribución de competencias derivada de la Constitución. Los artículos 1 y 5 se ajustarían a esa distribución, pues las funciones atribuidas a la ANECA con efectos en todas las universidades españolas no supondría un desplazamiento de las competencias autonómicas, en la medida en que éstas pueden ejercer las mismas competencias y con los mismos efectos, dado que la calidad de la enseñanza universitaria es un objetivo que la Ley Orgánica de universidades ha determinado que sea compartido entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En cuanto al artículo 3, se señala que el establecimiento de criterios de evaluación así como de los informes y acreditaciones, constituyen condiciones básicas relativas al profesorado que deberán ser válidas en todo el territorio nacional.

Por ello, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.30 CE y en la STC 131/1996, FJ 3, se afirma que estos artículos forman parte de la competencia estatal para establecer las condiciones básicas relativas al profesorado. De la misma forma, tales preceptos estarían garantizando la igualdad en el ejercicio de los derechos recogidos en el artículo 27 CE, encontrando amparo también en el artículo 149.1.1 CE, citado en la disposición final segunda, toda vez que dichas condiciones básicas no estarían impidiendo la existencia de un ámbito de intervención normativa autonómica, de suerte que el desarrollo de las funciones de evaluación y acreditación no sea radicalmente único, aunque deba ser homogéneo.

5. Por providencia de 24 de junio de 2014 se acordó señalar para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 26 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia tiene por objeto dilucidar si es conforme con el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias la regulación contenida en los artículos 1, 3, 5 y disposición final segunda del Real Decreto 1052/2002, de 12 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la obtención de la evaluación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, y de su certificación, a los efectos de contratación de personal docente e investigador universitario.

De conformidad con los antecedentes que se han resumido, el Gobierno de la Generalitat fundamenta su impugnación en la vulneración de las competencias que, en materia de enseñanza, atribuye a la Comunidad Autónoma el artículo 15 de su Estatuto de Autonomía. El Abogado del Estado considera, por el contrario, que los preceptos impugnados han sido dictados al amparo de las competencias que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.1, 15 y 30 CE.

2. Una vez expuestas sintéticamente las posiciones de las partes, conviene realizar algunas precisiones de orden procesal, antes de proceder al examen de la cuestión de fondo.

De acuerdo con nuestra doctrina sobre el *ius superveniens*, en procesos de naturaleza competencial, el control de las normas impugnadas por incurrir en un posible exceso competencial ha de hacerse de acuerdo con el bloque de constitucionalidad y con las demás normas que operan como parámetro de enjuiciamiento que estén vigentes en el momento de dictar sentencia (por todas, STC 148/2012, de 5 de julio, FJ 2).

A estos efectos, ha de tenerse presente que, con posterioridad a la interposición de este conflicto se ha producido la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, por lo que el análisis de la presente controversia ha de hacerse a la luz de la delimitación competencial que deriva de la mencionada reforma. De acuerdo con ello, el precepto estatutario de referencia, que habremos de tomar en consideración para decidir sobre las cuestiones controvertidas es ahora el artículo 172.2 f) de la Ley Orgánica 6/2006, que atribuye a la Generalidad la competencia compartida en relación con «la evaluación y la garantía de calidad y de la excelencia de la enseñanza universitaria, así como del personal docente e investigador».

Asimismo, hay que advertir que la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en adelante, LOU), que forma parte del canon de constitucionalidad aplicable en esta materia, ha sido modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril. Dicha modificación ha afectado al contenido de algunos de los preceptos reglamentarios impugnados, en la medida en que éstos se remiten a aquélla, pero sin que se haya visto alterado el objeto del conflicto, que subsiste en los términos planteados.

Según su artículo 1 es objeto del Real Decreto 1052/2002, de 11 de octubre: «la regulación del procedimiento para la obtención de la evaluación o informe que, de acuerdo con las previsiones de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, corresponda emitir a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, a los efectos de poder ser contratado por una universidad pública, en alguna de las figuras de personal docente o investigador contratado para las que la mencionada Ley Orgánica exige la evaluación o el informe de dicha Agencia, o bien a los efectos de poder ser contratado como profesor por una universidad privada dentro del porcentaje del 25 por 100 de doctores previsto en el artículo 72 de la referida Ley Orgánica». En relación con este precepto, hay que señalar que el artículo 72 LOU, en la redacción actual dada por la Ley Orgánica 4/2007, ha aumentado el número de doctores exigidos para las universidades privadas a un 50 por 100, del cual, al menos un 60 por 100 debe haber obtenido la evaluación positiva de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) «o del órgano de evaluación externa que la ley de la Comunidad Autónoma determine».

Por otro lado, el artículo 3 del Real Decreto 1052/2002 recoge, en su primer apartado, el procedimiento de recepción y remisión a la ANECA de las solicitudes de evaluación y la posibilidad de que esta requiera a los solicitantes información o documentación complementaria. En su apartado segundo, se determina que las evaluaciones e informes serán realizados por evaluadores independientes y expertos en el campo científico que corresponda. En el tercer apartado se establece que los criterios de evaluación serán elaborados con carácter general por la ANECA para las distintas figuras contractuales previstas en los artículos 50, 51 y 52 de Ley Orgánica de universidades y para los supuestos de contratación de profesorado por las universidades regulados en el art. 72 de la citada Ley Orgánica. Asimismo, se prevé la publicación de estos criterios en el «Boletín Oficial del Estado», mediante resolución del Director General de Universidades.

Actualmente, los artículos 50 y 52 LOU establecen, respectivamente, las figuras de profesor ayudante doctor y profesor contratado doctor (como hacía, con algunas variaciones, la redacción legal de 2001). Por otra parte, aunque la Ley Orgánica 4/2007 ha dejado vacío de contenido el artículo 51 LOU, referido a los profesores colaboradores, su disposición transitoria segunda prevé que el Gobierno establecerá reglamentariamente las condiciones y plazos en los que, de forma excepcional, las universidades podrán contratar profesoras o profesores colaboradores entre diplomados, arquitectos técnicos o ingenieros técnicos que, en todo caso, deberán contar con informe favorable de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y la Acreditación o del órgano de evaluación externa que la Ley de la Comunidad Autónoma determine. La encomienda legal ha sido llevada a cabo mediante Real Decreto 989/2008, de 13 de junio, por el que se regula la contratación excepcional de profesores colaboradores, en el que se fija el 3 de mayo de 2013 como plazo límite para convocar concursos para las contrataciones.

3. Entrando en el enjuiciamiento de fondo de la cuestión controvertida, debemos proceder, en primer lugar, al encuadramiento competencial de la materia que nos ocupa.

La disposición final segunda del Real Decreto 1052/2002 afirma que el mismo se dicta al amparo de la competencia que corresponde al Estado conforme al artículo 149.1.1, 15, 18 y 30 de la Constitución. En relación con ello, es preciso recordar que la apelación a la cláusula 18 del artículo 149.1 fue descartada por el Gobierno de la Nación en la contestación al requerimiento de incompetencia, razón por la cual –como expresamente se pone de manifiesto en los antecedentes– el escrito de alegaciones formulado por la Generalitat de Cataluña no incluye en su impugnación la referencia que a dicho precepto se efectúa en la disposición final segunda del Real Decreto.

En segundo lugar no procede excluir la incidencia que, en la materia regulada, tiene el título competencial previsto en el artículo 149.1.15 CE, pues, de conformidad con el art. 1 del Real Decreto, su objeto es la regulación del procedimiento para la obtención de la evaluación o informe, que habilita para el ejercicio profesional en alguna de las figuras de personal docente o investigador contratado; y, la finalidad de los contratos, de acuerdo con lo previsto en los artículos 50 y 52 de la Ley Orgánica de universidades, es precisamente, el desarrollo de tareas universitarias tanto de docencia como de investigación; sin perjuicio de que, además, la propia actividad de evaluación se realiza tanto sobre la actividad docente como sobre la actividad investigadora de los aspirantes; circunstancias todas ellas que ponen de manifiesto que las competencias ejercidas por el Estado a través del Real Decreto encuentran fundamento en las competencias exclusivas atribuidas al Estado en el citado precepto constitucional, pues como tuvimos ocasión de señalar en la STC 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 7 (en aquel caso respecto de la creación de las universidades), «el Estado retiene títulos específicos en la materia, que sirven a las necesidades de programación de las enseñanzas universitarias (art. 149.1.30 en relación con el art. 27.5 CE) y para cumplir la obligación de fomento de la investigación científica y técnica», afirmación que resulta trasladable al presente supuesto, y que justifica que la regulación efectuada encuentre amparo en las competencias estatales en materia de fomento de la investigación.

Ambas partes coinciden en señalar que la regulación contenida en el Real Decreto impugnado se inserta en el ámbito competencial relativo a la educación. Hemos reiterado que la educación es una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que las competencias del Estado en materia educativa derivan, sobre todo, de lo dispuesto en las cláusulas 1 y 30 del artículo 149.1 CE, arraigando dichas competencias en el derecho fundamental a la educación (art. 27 CE), cuyo ejercicio igualitario debe garantizar el Estado. Pues bien, el artículo 149.1.30 CE atribuye al Estado dos competencias diferenciadas que, de acuerdo con nuestra doctrina, presentan un distinto alcance. En primer lugar, le reconoce competencia exclusiva para la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales», mientras que, en su segundo inciso, le asigna competencia sobre las «normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia» (por todas, STC 25/2013, de 31 de enero, FJ 3).

Situados en el ámbito material de la educación, y atendiendo al contenido de los preceptos impugnados, podemos afirmar que la materia regulada, la evaluación y certificación de quienes aspiran a ser contratados como profesores en las universidades públicas y privadas, guarda relación directa con la calidad de la enseñanza universitaria, y, en este sentido, hemos señalado que «siendo de la competencia del Estado la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 CE, es obvio que a él compete fijar el mínimo necesario a los fines de garantizar la calidad en la enseñanza superior en todos sus ciclos» (STC 131/1996, de 11 de julio, FJ 5).

En el supuesto examinado, la competencia estatal se circunscribe, principalmente, al ámbito definido en el segundo inciso del artículo 149.1.30 CE, es decir, a la regulación básica para el desarrollo del artículo 27 CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. Corresponde pues al Estado, al amparo de lo dispuesto en dicho precepto, establecer las condiciones básicas relativas al profesorado universitario, en la medida en que la calidad de las universidades se garantiza, entre otros mecanismos, a través de la calidad de quienes imparten la enseñanza, por lo que el Estado le compete establecer, con carácter homogéneo, el mínimo necesario para garantizar, en condiciones de igualdad, la calidad del profesorado universitario, tomando en consideración que la evaluación de la actividad y dedicación docente y de la actividad y dedicación investigadora constituye un criterio relevante para determinar la eficiencia en el desarrollo de la actividad profesional (arts. 33.3 y 40.3 LOU).

La competencia estatal anudada a la garantía de la calidad de la enseñanza, aun teniendo un carácter fundamentalmente de normación, no excluye el ejercicio de funciones de naturaleza ejecutiva, pues «en materia de educación, ya antes hemos indicado que, conforme al artículo 149.1.30 CE, el Estado tiene atribuida competencia para dictar normas básicas para el desarrollo del artículo 27 CE. En supuestos como este en que el Estado tiene la competencia sobre la legislación básica de una materia, correspondiendo el desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas, este Tribunal ha admitido que, excepcionalmente, puedan considerarse básicos ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 5; o STC 32/2006, de 1 de febrero, FJ 5). En tal sentido hemos afirmado que el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, entre las cuales pueden incluirse las funciones ejecutivas» (STC 27/2014, de 13 de febrero, FJ 8).

En esta misma línea y en relación a los cuerpos de funcionarios docentes que imparten enseñanzas en el sistema educativo, hemos dicho también que «es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre) y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio (SSTC 50/1990, de 6 de abril, y 147/1991, de 4 de julio, respectivamente). Y ello no como pura excepción al criterio que ... constituye la regla de principio (base principal o de mínimo normativo, formalizada como ley) sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada»; se añade a continuación que el modelo de función pública docente «reclama un tratamiento común de los procedimientos de selección, que garantice de forma homogénea la adecuada selección del profesorado desde una doble perspectiva. Desde el punto de vista del principio de igualdad, habida cuenta de la existencia de un único sistema educativo y de que las personas que lo sirven han de ser capaces de prestar servicios en cualquier parte del mismo, cualquiera que sea la administración educativa en la que hayan ingresado, y desde el punto de vista de la garantía de los objetivos que, en materia de conocimientos y competencias profesionales, deben demostrar los aspirantes, en atención al fundamental papel que desempeñan en el sistema educativo y en el aseguramiento de su calidad.» (STC 213/2013, de 19 de diciembre, FJ 4).

Cabe recordar, asimismo, que en la STC 131/2013, de 15 de junio, se vino a cuestionar que la evaluación positiva atribuida a la ANECA «condiciona de forma incompatible con la autonomía universitaria la decisión de las universidades» y, además, que dicha atribución «resulta desproporcionada e innecesaria para los fines relativos a asegurar la calidad del profesorado». En relación a esta segunda cuestión, señala la Sentencia, en el fundamento jurídico 8 b), que «la promoción de la calidad docente e investigadora figura entre los objetivos recogidos por la Ley Orgánica como finalidad esencial de la política universitaria [art. 31.1 c) LOU]» y que «la evaluación de la actividad y dedicación docente y de la actividad y dedicación investigadora constituye criterio relevante para determinar la eficiencia en el desarrollo de la actividad profesional (arts. 33 y 40.3 LOU, respectivamente)», por lo que se rechaza que dicha evaluación atribuida a la ANECA vulnere la autonomía universitaria o resulte desproporcionada e innecesaria para los fines relativos a asegurar la calidad del profesorado.

En lo que respecta a las competencias autonómicas, de acuerdo con el vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña [art. 172.2 f)], corresponde a la Generalitat la competencia compartida sobre «la evaluación y la garantía de la calidad y de la excelencia de la enseñanza universitaria, así como del personal docente e investigador». Dicha competencia comprende, tal y como dispone el artículo 111 del Estatuto de Autonomía, «la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado». Se señala además, por lo que aquí nos interesa, que «en el

ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias». Podemos decir, pues, como señalamos en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60, que este último artículo estatutario, después de la supresión de un inciso del mismo declarado inconstitucional en aquella resolución por introducir una definición de las bases que incidía sobre el ámbito competencial del Estado, «se limita a describir correctamente las facultades comprendidas en la competencia de desarrollo de unas bases estatales cuyo contenido y alcance serán siempre, y sólo, las que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal».

4. Realizada la delimitación competencial en la materia objeto de la controversia, y antes de proceder al examen de los preceptos impugnados, es necesario acudir a lo dispuesto en la Ley Orgánica de universidades que viene a completar, junto con la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el canon de constitucionalidad de la norma enjuiciada.

En su redacción actual –tras la modificación operada por la Ley Orgánica 4/2007–, el artículo 31 LOU, rubricado «Garantía de calidad», señala en su apartado primero que la promoción y la garantía de la calidad de las universidades españolas es, en el ámbito nacional e internacional, un fin esencial de la política universitaria y fija entre sus objetivos «la mejora de la actividad docente e investigadora y de la gestión de las Universidades» [letra c)]. En su apartado segundo, dispone que los objetivos señalados en el apartado anterior se cumplirán mediante criterios comunes de garantía de calidad que faciliten la evaluación, la certificación y la acreditación, entre otras cosas, de «las actividades docentes, investigadoras y de gestión del profesorado universitario» [letra c)], encomendando dichas funciones de evaluación, certificación y acreditación, en el apartado tercero, «a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación y a los órganos de evaluación que la Ley de las Comunidades Autónomas determine, en el ámbito de sus respectivas competencias».

Interesa destacar, asimismo, que el último párrafo del artículo 31.3, encomienda a la ANECA y a los órganos de evaluación creados por ley de las Comunidades Autónomas, el establecimiento de mecanismos de cooperación y reconocimiento mutuo, correspondiendo a la Conferencia General de Política Universitaria informar y proponer al Gobierno su regulación, a los efectos de garantizar el cumplimiento de los objetivos señalados en los apartados anteriores. El artículo 32 de la Ley autoriza asimismo la creación de la ANECA, de acuerdo con las previsiones de la Ley de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, y la encuadra dentro de los mecanismos de garantía de la calidad de las universidades españolas; y en los artículos 50 y 52 se establece que la contratación por parte de las universidades, de profesores ayudantes doctores y profesores contratados doctores, respectivamente, exige la previa evaluación positiva de su actividad académica, como fin esencial de la política universitaria.

5. Efectuada la anterior delimitación competencial estamos pues en condiciones de entrar en el examen de los preceptos impugnados, para lo cual resulta imprescindible, en primer término, delimitar con claridad lo que constituye el objeto propio del presente conflicto positivo de competencias.

A este respecto, conviene comenzar señalando que el Real Decreto 1052/2002 tiene por objeto «la regulación del procedimiento para la obtención de la evaluación o informe que, de acuerdo con las previsiones de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, corresponda emitir a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación» (art. 1). Es decir, la norma reglamentaria estatal que se examina no viene a establecer con carácter básico los criterios mínimos y comunes de evaluación a que hayan de ajustarse las acreditaciones de las distintas agencias existentes en España, sino que limita su objeto, con carácter exclusivo, a la regulación de los criterios y el procedimiento a seguir por la agencia estatal, en ejercicio de las funciones de acreditación encomendadas a la misma por la Ley Orgánica de universidades. En otras palabras, la norma estatal no pretende alzarse como norma materialmente básica, definidora del común denominador normativo aplicable al procedimiento para la acreditación del

profesorado universitario contratado, limitando su objeto únicamente a regular el procedimiento a seguir en los supuestos en que dicha certificación y evaluación haya de llevarse a cabo por la propia agencia estatal.

El Estado, en ejercicio de su competencia para aprobar la legislación básica para el desarrollo del artículo 27 CE, ha establecido un régimen de evaluación académica del profesorado universitario (art. 31.3 LOU), de conformidad con el cual, se encomienda la ejecución de esa normativa básica tanto a un órgano estatal (la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación) como a los órganos de evaluación autonómicos. Y en ejercicio de esa competencia, el Estado está facultado para regular por vía reglamentaria el procedimiento a través del cual viene a ejercer su propia competencia ejecutiva, de lo que es ejemplo claro lo dispuesto en los artículos 1 y 3 del Real Decreto, que se limitan a regular el procedimiento a través del cual el Estado ejerce su competencia ejecutiva en materia de evaluación académica del profesorado universitario.

La anterior concreción resulta suficiente para rechazar la impugnación dirigida contra los artículos 1 y 3 del Real Decreto, y que se fundamenta en el pretendido carácter básico de los mismos. Ello, además, resulta coherente con los propios términos de la demanda, pues estos preceptos no son objeto de una impugnación autónoma e individualizada, sino que lo son por conexión con el artículo 5.2 del Real Decreto; es decir, su impugnación se vincula, según los términos en que se plantea el conflicto, a los efectos que se atribuyen a la evaluación y acreditación de la ANECA, y por lo tanto, se produce sólo y en la medida en que, conforme a lo dispuesto en el artículo 5.2 del Real Decreto, se atribuyen efectos generales en todas las universidades a la evaluación efectuada por la Agencia estatal.

Así pues, el conflicto planteado viene, en la práctica, a centrarse en lo dispuesto por el artículo 5.2 del Real Decreto, conforme al cual: «La evaluación positiva o el informe favorable a que se refiere el apartado 1 [el realizado por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación] tendrá efectos en todas las universidades españolas». Y la objeción que plantea la representación de la Generalitat es la de la vulneración de las competencias autonómicas por la extensión de la actividad ejecutiva de dicha agencia y sus efectos a todas las universidades españolas, no sólo a las no traspasadas o a las que se hallen en Comunidades Autónomas que hayan optado, por ley autonómica, a la evaluación por la ANECA.

La Comunidad Autónoma recurrente no discute el ejercicio por la ANECA de funciones de evaluación y acreditación del profesorado universitario contratado, sino únicamente el hecho de que tales funciones tengan efectos en relación a todas las universidades españolas o, en otros términos, se extiendan a todo el territorio. En conexión con lo anterior, el reproche competencial se fundamenta también en que la regulación efectuada haya omitido recoger algún criterio o mecanismo de coordinación que permita dotar de efectos generales en todo el territorio a las evaluaciones y acreditaciones realizadas por la agencia catalana.

En definitiva, la *vindicatio potestatis* que se formula va dirigida a obtener que, a través de este Real Decreto, se proceda a configurar la competencia atribuida a la ANECA, como una competencia de carácter residual o secundario, que sólo subsistiría en el respectivo territorio autonómico, hasta tanto se constituyese la correspondiente agencia autonómica, cuyas evaluaciones desplazarían las realizadas por la ANECA y tendrían, además, efectos en todo el territorio nacional.

6. En aras de una mayor claridad expositiva, comenzaremos dando respuesta a la segunda de las quejas planteadas, es decir, a la cuestión de si la regulación reglamentaria resulta contraria al orden constitucional de competencias, por el hecho de no haber contemplado que los efectos de las evaluaciones y certificaciones de las agencias autonómicas se extiendan a todo el territorio nacional.

En relación con dicha pretensión, es necesario recordar una vez más que la Ley Orgánica de universidades, tras la modificación operada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, establece que la tarea de coordinación y reconocimiento mutuo de la actividad de las diferentes agencias de acreditación del profesorado, no corresponde en exclusiva al Gobierno, sino que su regulación habrá de ir precedida de la labor conjunta

en este ámbito, de la ANECA y de las agencias autonómicas que, en su caso, existan, así como del informe y propuesta de la Conferencia General de Política Universitaria. Y si es cierto que de la actual redacción del artículo 31.3 LOU puede deducirse la existencia de un deber legal de todos los implicados en abordar dicha tarea de coordinación, colaboración y reconocimiento mutuo, también lo es que no corresponde a este Tribunal sustituir la labor de dichos órganos. Al tiempo, la ausencia, hasta la fecha, del desarrollo de esas previsiones dirigidas a garantizar la deseable unidad del sistema, no puede constituirse, en modo alguno, en un título atributivo de competencias a la Generalitat para extender los efectos de las acreditaciones de la agencia autonómica a todo el territorio.

En otros términos, no es función propia de este Tribunal, al resolver este tipo de conflictos, determinar cuál sea la opción más adecuada para hacer efectivo, en este ámbito, el principio fundamental dirigido a garantizar, en este aspecto, la calidad del sistema educativo, debiendo circunscribir su función a confrontar la norma cuestionada con el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

7. Delimitado, en los términos expuestos, el contenido del presente conflicto positivo de competencia, la función de este Tribunal ha de limitarse a fijar si la normativa reglamentaria impugnada –y específicamente el art. 5.2 del Real Decreto–, es decir, los efectos generales de la evaluación del profesorado acreditado por la ANECA, resulta contraria al orden constitucional de distribución de competencias.

A este respecto conviene precisar, en primer término, que pese a que las actividades de evaluación y acreditación del profesorado contratado universitario como garantía de la calidad de la enseñanza en las universidades están inscritas en el marco europeo de educación superior, ello no resulta determinante para esclarecer si el Estado es competente para acometer la regulación controvertida, pues es doctrina reiterada de este Tribunal, que «no existe un título competencial específico en favor del Estado para la ejecución del Derecho comunitario, por lo cual la circunstancia de que el ejercicio de una determinada competencia suponga desarrollo normativo o ejecución de normas comunitarias no prejuzga si corresponde ejercerla al Estado o a las Comunidades Autónomas, cuestión que habrá de ser resuelta con arreglo a las reglas internas, constitucionales y estatutarias, de distribución de competencias en la materia que resulte afectada» (por todas, STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 6).

Acudiendo, pues, a esa delimitación interna de competencias, es preciso traer de nuevo a colación que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 172.2 f) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la competencia autonómica en materia de evaluación y garantía de la calidad del personal docente e investigador, se configura como una competencia compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Ello implica que la Generalitat de Cataluña está habilitada para dictar sus propias normas de desarrollo en relación al procedimiento de evaluación y acreditación de quienes pretendan acceder a la condición de profesor contratado en las universidades catalanas, y para desarrollar las funciones ejecutivas de acreditación en su ámbito territorial. Y así resulta de lo dispuesto en la propia legislación autonómica dictada en desarrollo de esta previsión, en concreto, la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña, que atribuye a la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Cataluña la evaluación, acreditación y certificación de la calidad en el ámbito de las universidades y centros de enseñanza superior de Cataluña (art. 140.1).

Pero el carácter de competencia compartida implica, además, que sobre ese mismo objeto jurídico recaigan también las competencias atribuidas al Estado en la materia, pues, en palabras de este Tribunal, estamos ante una «competencia compartida que, como resulta de nuestra doctrina, no limita el pleno desenvolvimiento de las competencias estatales con las que se relaciona» (STC 213/2013, de 19 de diciembre, FJ 3). Se produce así una coexistencia, entre el Estado y la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de las funciones de evaluación y acreditación del profesorado contratado.

La unidad del sistema universitario nacional y el reconocimiento del derecho a la movilidad del profesorado contratado son los dos ejes que vienen a justificar la previsión de un procedimiento de acreditación de los profesores universitarios contratados de

ámbito estatal. En cuanto a lo primero, la existencia de un sistema universitario nacional, en que el Estado ha de actuar como garante de la calidad de la enseñanza universitaria (art. 149.1.30 CE), justifica la existencia de mecanismos de interconexión universitaria, como es, en este caso, la fijación de un estándar común de competencia profesional para el profesorado contratado, que contribuya a objetivar la idoneidad y capacitación de este profesorado y garantice la igualdad de competencias profesionales en todo el territorio.

A ello se une que la previsión de ese procedimiento de acreditación que haga posible la selección de este profesorado de forma homogénea y en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional, viene, además, a permitir el reconocimiento del derecho a la movilidad de estos profesionales, haciendo factible el ejercicio de su actividad en condiciones de igualdad en cualquiera de las universidades españolas. Y no cabe duda de que el derecho a la movilidad forma parte integrante de la libertad académica, en cuanto permite a estos profesionales disponer de una legítima opción para acceder al desempeño de sus funciones en cualquiera de las universidades españolas.

La movilidad del profesorado universitario –tanto funcional como contratado– es uno de los objetivos a los que atiende la Ley Orgánica de universidades, como expresamente se recoge en su exposición de motivos: «otro de los objetivos esenciales de la Ley es impulsar la movilidad, tanto de estudiantes como de profesores e investigadores, dentro del sistema español, pero también del europeo e internacional. La movilidad supone una mayor riqueza y la apertura a una formación de mejor calidad, por lo que todos los actores implicados en la actividad universitaria deben contribuir a facilitar la mayor movilidad posible y que ésta beneficie al mayor número de ciudadanos. Las políticas de movilidad... son fundamentales también para el profesorado de las Universidades, ya que introducen elementos de competencia con positivos efectos en la mejora de la calidad global del sistema universitario». En el mismo sentido, el artículo 31.1 e) de la citada Ley Orgánica dispone que: «La promoción y garantía de la calidad de las Universidades españolas, en el ámbito nacional e internacional, es un fin esencial de la política universitaria y tiene como objetivos: ... e) La información a la sociedad para fomentar la excelencia y movilidad de estudiantes y profesores».

Desde esta perspectiva, el objeto de la regulación impugnada no resulta ajeno al título competencial derivado del artículo 149.1.1 CE, pues, como ha señalado nuestra jurisprudencia, «junto a la normación, como aspecto esencial del artículo 149.1.1 CE, las regulaciones estatales dictadas al amparo de este precepto también pueden contener, cuando sea imprescindible para garantizar la eficacia del derecho fundamental o la igualdad de todos los españoles en su disfrute, una dimensión institucional» (STC 290/2000, de 30 de noviembre, FJ 14). Y, en este sentido, la evaluación y acreditación del profesorado contratado universitario por parte de la ANECA, con efectos en todo el territorio nacional, constituye una medida dirigida a establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el acceso y en el ejercicio profesional de este profesorado y su libertad de circulación en todo el territorio. Y, como ya hemos tenido ocasión de señalar, «en la competencia reservada al Estado en virtud del artículo 149.1.30 CE subyace el principio de igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio español (art. 139.1 CE), que es un principio estrechamente vinculado a esta atribución competencial (STC 122/1989, FJ 5); es decir, se trata de una competencia directamente vinculada a las condiciones básicas que garantizan la igualdad en cualquier parte del territorio español, y ligada, asimismo, a la libertad de circulación y establecimiento de los profesionales y a la libre prestación de servicios (arts. 139 y 149.1.1 CE)» (STC 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 4). Se trata, en definitiva, de favorecer la movilidad de los trabajadores y la unidad del mercado laboral en este ámbito, eliminando el obstáculo a la libre circulación de estos profesionales que implicaría la necesidad de obtener la correspondiente acreditación en cada una de las Comunidades Autónomas, para poder ser contratado en las diferentes universidades.

Por otro lado, la existencia de una acreditación de ámbito nacional no produce un desplazamiento o vaciamiento de la competencia autonómica, sino la convivencia –derivada de la naturaleza de competencia compartida– entre un modelo común para

quienes aspiren al ejercicio en cualquiera de las universidades españolas y un modelo propio en el ámbito autonómico, en virtud del cual, y en ejercicio de la competencia que ostenta, la Generalitat de Cataluña está habilitada para establecer el procedimiento de acreditación del profesorado, que le capacite para el ejercicio profesional en las universidades catalanas. La opción por otra solución posible, en los términos planteados por la Comunidad Autónoma, es decir, el establecimiento de un mecanismo de coordinación que permita dotar de efectos generales en todo el territorio a las evaluaciones y acreditaciones realizadas por la agencia autonómica, no es cuestión que corresponda decidir a este Tribunal, sino que habrá de instrumentarse por quienes se hallan legitimados para adoptarla, de conformidad con lo establecido en el artículo 31.3 LOU, en los términos ya analizados.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente conflicto positivo de competencias.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de junio de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita respecto a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 1130-2003, al que se adhiere el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré.

En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, expreso mi discrepancia con el fallo y la fundamentación jurídica de la Sentencia, que desestima el conflicto de competencia planteado.

Discrepo del fallo de la presente Sentencia y de su argumentación. Estimo que debía haberse declarado que los preceptos impugnados del Real Decreto 1052/2002, de 12 de octubre, no son de aplicación directa en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Recordemos que el Real Decreto impugnado regula el procedimiento para la obtención de la evaluación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, y de su certificación, a los efectos de contratación de personal docente e investigador universitario. Esa regulación se basa en la competencia ejecutiva que simultáneamente se atribuye a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) para tramitar y resolver esos procedimientos. El recurrente se queja de que el Estado haya asumido directamente la competencia de evaluación y certificación del profesorado contratado. Considera que esa asunción de la competencia ejecutiva invade el espacio reconocido a las agencias autonómicas, por lo que reivindica la exclusividad de su competencia ejecutiva y la exclusión de la ANECA dentro de su territorio.

A mi juicio, la Sentencia no contiene una fundamentación adecuada de por qué el Estado puede reservarse competencias ejecutivas en materia de acreditación de personal docente contratado al servicio de las universidades públicas y privadas, cuando la competencia a tal efecto corresponde según el bloque de constitucionalidad a la Comunidad Autónoma recurrente [art. 172.2 f) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)]. La Sentencia no niega que la Comunidad Autónoma recurrente sea competente

para realizar esa acreditación dentro de su territorio. Su argumentación se dirige a justificar que el Estado también puede hacerlo mediante un procedimiento de ámbito estatal. A continuación examino los argumentos de que se sirve a tal fin la Sentencia y expongo las razones por las que no los comparto. No obstante, lo que más me preocupa no es el mayor o menor acierto de la presente Sentencia, sino el déficit de rigor jurídico-constitucional que sin solución de continuidad se viene manifestando en los últimos tiempos en la jurisprudencia que resuelve cuestiones competenciales.

1. En la Sentencia se acepta la constitucionalidad de la atribución a un órgano estatal (la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación) de la competencia de evaluación del personal docente e investigador que puede ser contratado por las universidades públicas así como, hasta alcanzar un determinado porcentaje, por las universidades privadas. Esa atribución se fundamenta en hasta tres títulos competenciales: artículo 149.1.1, 15 y 30 CE. Una máxima recurrente de nuestra doctrina constitucional, vigente al menos hasta hace poco, era que, cuando varios títulos competenciales son *prima facie* aplicables, nuestro examen debe intentar identificar el título competencial preferente. En el presente caso la Sentencia renuncia a esa labor de identificación y se conforma con la acumulación indiscriminada de títulos competenciales a favor del Estado, que van apareciendo en escena siguiendo el curso de sus conveniencias argumentativas.

2. En el fundamento jurídico 3 la Sentencia apela en primer lugar al artículo 149.1.15 CE, sin excesiva fuerza de convicción. Comienza declarando que «no procede excluir la incidencia que, en la materia regulada, tiene [el art. 149.1.15 CE]», aunque luego, ciertamente, parece afirmarlo en términos más asertivos. La única razón para invocar ese título competencial es que la competencia ejecutiva controvertida se realiza tanto sobre la actividad docente como sobre la actividad investigadora de los aspirantes. Y en apoyo de dicha tesis se menciona la STC 223/2013, FJ 7. En mi opinión, el título «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica» ofrece un amparo competencial tangencial a la cuestión aquí debatida, que tiene un contenido muy preciso: quién debe evaluar a los aspirantes a ser contratados en determinadas categorías o puestos de trabajo (profesor ayudante doctor y profesor contratado doctor) dentro del sistema universitario español. Nótese que la referida acreditación no se aplica a la contratación de personal investigador por los centros de investigación. Solo se aplica a determinadas categorías de personal docente e investigador contratado al servicio de las universidades españolas, por lo que el encuadramiento competencial debe buscarse preferentemente en la materia de educación superior. Por lo demás, existe una clara diferencia entre la cuestión abordada por la Sentencia invocada y la cuestión controvertida en el presente caso. Entonces se dilucidaba si el Estado tenía la competencia de creación de universidades públicas y de reconocimiento de universidades privadas, y la STC 223/2012 combinó a tal efecto los títulos competenciales ex artículo 149.1.30 CE (en relación con el art. 27.5 CE) y ex artículo 149.1.15 CE. Según aquella Sentencia, la creación de universidades públicas sería «una herramienta necesaria para que el Estado pueda ejercer las competencias que la Constitución le atribuye». En el Voto particular que formulé a la STC 223/2012 rechacé esa interpretación. Baste ahora con destacar que la conexión del artículo 149.1.15 CE con la presente cuestión me parece todavía más remota.

3. En el fundamento jurídico 3 se alega también la competencia estatal resultante del segundo inciso del artículo 149.1.30 CE, esto es, la competencia para regular las «normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución». De nuevo tengo que repetir una obviedad que ya expresé en el Voto particular a la STC 223/2012: el artículo 149.1.30 CE atribuye al Estado facultades exclusivamente normativas. La Sentencia es consciente de ese problema y utiliza dos vías para salvarlo.

a) La primera vía es la doctrina de este Tribunal, según la cual excepcionalmente pueden considerarse básicos ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad

objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases (FJ 3). Tradicionalmente esa doctrina se había circunscrito a ámbitos materiales muy precisos (como «bases de la ordenación de crédito, banca y seguros», art. 149.1.11 CE). Aunque se sigue proclamando de forma retórica su carácter excepcional, en realidad la referida doctrina se viene proyectando en nuestra reciente jurisprudencia sobre muy diversos títulos competenciales (SSTC 213/2014, de 19 de diciembre, FJ 4, y 27/2014, de 13 de febrero, FJ 8). A este paso, esa doctrina lleva camino de dejar de ser excepcional dando lugar a una alteración de la distribución competencial, pues cualquier competencia legislativa del Estado, básica o plena, es susceptible de incluir también el complemento de las llamadas «competencias ejecutivas necesarias».

La Sentencia no proporciona de forma convincente la justificación a la que había supeditado la STC 223/2012 la posible asunción estatal de competencias ejecutivas en una materia que, en principio, corresponde a las Comunidades Autónomas: que tales competencias fueran necesarias para garantizar el ejercicio de las competencias que el Estado tiene atribuidas (STC 223/2012, FJ 7). La Sentencia alude a dos razones o «ejes» que vendrían a justificar la previsión de un procedimiento de acreditación de los profesores universitarios contratados de ámbito estatal: «la fijación de un estándar común de competencia profesional para el profesorado contratado, que contribuya a objetivar la idoneidad y capacitación de este profesorado y garantice la igualdad de competencias profesionales en todo el territorio» y «la movilidad del profesorado contratado».

Las dos razones no son convincentes. De una parte, el Estado no ha fijado estándar común alguno, sino que lisa y llanamente se ha atribuido la competencia ejecutiva de acreditación y ha regulado el procedimiento para hacerlo. La propia Sentencia excluye que se haya fijado norma común alguna cuando niega que la norma estatal sea materialmente básica en el sentido de definir el común denominador normativo aplicable al procedimiento para la acreditación del profesorado universitario (FJ 4). De otra parte, no debe confundirse la movilidad del personal funcionario y la movilidad del personal contratado. A diferencia de los profesores que forman parte de los cuerpos docentes universitarios integrados en cuerpos nacionales y, por tanto, interuniversitarios o comunicables entre las diferentes universidades (SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 12, y 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 2), los profesores contratados lo son de cada universidad (pública o privada), sin que la exigencia de una mínima calidad de la enseñanza universitaria en todo el territorio nacional o la deseable movilidad del profesorado contratado, ya acreditado, justifique una competencia ejecutiva concurrente o indistinta con la de la Comunidad Autónoma impugnante. Competencia que, por lo demás, tampoco atribuye la Ley Orgánica de Universidades al Estado cuando habilita a la ANECA y a las agencias de evaluación que establezcan las leyes autonómicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, para realizar las funciones de evaluación, certificación y acreditación enumeradas en el artículo 31.2 LOU (art. 31.3 LOU). Sin embargo, la Sentencia afirma que lo que el Estado realiza en el Real Decreto impugnado es regular «su competencia ejecutiva en materia de evaluación académica del profesorado universitario», competencia que el artículo 31.3 LOU no le reconoce.

b) La segunda vía a la que acude la Sentencia es alterar el significado tradicional de las categorías acuñadas por el bloque de constitucionalidad y por nuestra doctrina constitucional. La Sentencia comienza señalando que las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma recurrente [art. 172.2 f) EAC] son «compartidas», para concluir hablando de la «coexistencia» de competencias que se produce entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las funciones de evaluación y acreditación del personal contratado (FJ 7). Lo cierto es que, si bien la materia es «compartida» entre el Estado y la Comunidad Autónoma, no lo son la totalidad de las facultades que proyectan sobre la materia: al Estado le corresponde la legislación básica, y a la Comunidad Autónoma la legislación de desarrollo y la ejecución; o, usando los términos del artículo 111 EAC, «corresponden a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado». En cambio, la Sentencia aplica a la noción de «competencia compartida» un significado muy

distinto: «que sobre ese mismo objeto jurídico recaen también las competencias atribuidas al Estado en la materia». En otros términos, partiendo de la noción consolidada de «competencias compartidas» (que se relaciona con la conocida distinción tripartita entre competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas [vid. arts. 110, 111 y 112 EAC]), la Sentencia construye en realidad un concepto bien diferente, según el cual las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma pueden «convivir» con las propias del Estado; esto es, construye unas competencias ejecutivas concurrentes.

Parece evidente que un sistema constitucional de distribución de competencias no puede operar, en el plano teórico, con tanta indefinición e incertidumbre y, en el plano práctico, con una concurrencia competencial potencialmente ilimitada. No se puede sostener que el Estado ostente una competencia concurrente «paralela» a la asumida estatutariamente por las Comunidades Autónomas, con el argumento de que aquella competencia tiene como objetivo la garantía de la movilidad del personal docente contratado. No resulta compatible con el sistema de distribución de competencias establecido en el bloque de constitucionalidad defender una duplicidad de actividades administrativas de acreditación como la que postula la Sentencia.

4. Por si el título competencial ex artículo 149.1.30 CE reinterpretado como «competencia compartida» y completado con la doctrina del complemento ejecutivo necesario no fuera suficiente cobertura competencial, en el fundamento jurídico 7 la Sentencia invoca también el artículo 149.1.1 CE. La Sentencia arguye que la evaluación y acreditación del profesorado contratado universitario por parte de la ANECA, con efectos en todo el territorio nacional, «constituye una medida dirigida a establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el acceso y en el ejercicio profesional de este profesorado y su libertad de circulación en todo el territorio», y que «se trata, en definitiva, de favorecer la movilidad de los trabajadores y la unidad del mercado laboral en este ámbito, eliminando el obstáculo a la libre circulación de estos profesionales que implicaría la necesidad de obtener la correspondiente acreditación en cada una de las Comunidades Autónomas, para poder ser contratado en las diferentes Universidades». Y se reitera lo señalado en la STC 201/2013, FJ 4: que «en la competencia reservada al Estado en virtud del artículo 149.1.30 CE subyace el principio de igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio español (art. 139.1 CE), que es un principio estrechamente vinculado a esta atribución competencial (STC 122/1989, FJ 5); es decir, se trata de una competencia directamente vinculada a las condiciones básicas que garantizan la igualdad en cualquier parte del territorio español, y ligada asimismo a la libertad de circulación y establecimiento de los profesionales y a la libre prestación de servicios (arts. 139 y 149.1.1 CE)».

Por una parte, la invocación del artículo 149.1.1 CE, aplicado a un ámbito ejecutivo, desconoce la doctrina respecto a este título competencial que la restringe al ámbito normativo [así, STC 111/2012, FJ 6, con cita de las SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 12, que, a su vez, cita la STC 61/1997, FJ 7 b)]. El artículo 149.1.1 CE se refiere expresamente a la «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», no al ejercicio o reserva de cualesquiera competencias ejecutivas por muy dirigidas que estén a alcanzar esa misma igualdad. Por lo demás, las Sentencias invocadas por la Sentencia se refieren a cuestiones bien distintas: bien a la regulación de las profesiones tituladas, es decir, por una parte, a regulación y no a ejecución y, por otra, a la materia concernida por el primer inciso del artículo 149.1.30 CE (es el caso de la STC 201/2013, FJ 4); bien a la creación estatal de una institución especializada para la protección de un derecho fundamental reconocido en la Constitución (es el caso de la STC 290/2000, FJ 14).

Por otra parte, la invocación del artículo 149.1.1 CE también resulta inadecuada por motivos materiales. Según nuestra doctrina, la invocación de dicho precepto requiere «la relación directa, inmediata y estrecha que debe guardar la regulación de una condición básica con el derecho o libertad constitucional afectado» [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b)]. La Sentencia no acierta a identificar con qué derecho fundamental o libertad

constitucional se relaciona el pretendido «derecho a la movilidad del profesorado contratado», cuyo ejercicio en condiciones de igualdad debe ser garantizado inexcusablemente mediante la tramitación y resolución estatal de los procedimientos de acreditación; por lo que tampoco se verifica el cumplimiento del requisito de «la relación directa, inmediata y estrecha». La movilidad de estos «trabajadores» o de estos «profesionales», como también los denomina la Sentencia, no constituye un derecho fundamental. La movilidad de estudiantes, profesores e investigadores es sin duda un objetivo legítimo del sistema universitario español y europeo, pero ello no significa que deba conseguirse mediante la directa asunción estatal de competencias ejecutivas al servicio de esa movilidad, en detrimento de las competencias autonómicas reconocidas estatutariamente. La conexión entre la movilidad del personal docente contratado y la acreditación de este personal ni siquiera está explicitada en la propia Ley Orgánica de Universidades. El único precepto legal que la Sentencia invoca a su favor –el art. 31.3 e) LOU– se limita a prescribir «la información a la sociedad» como medio «para fomentar la excelencia y movilidad de estudiantes y profesores», que es algo muy distinto a que el Estado intervenga directamente en la acreditación del profesorado contratado.

La Sentencia argumenta que existe un «obstáculo a la libre circulación de estos profesionales que implicaría la necesidad de obtener la correspondiente acreditación en cada una de las Comunidades Autónomas, para poder ser contratado en las diferentes Universidades» y que el procedimiento de acreditación de ámbito estatal se dirigiría a eliminar ese obstáculo. Si la movilidad del profesorado contratado tiene algún «obstáculo», es fruto de la propia legislación básica estatal. Es la legislación estatal la que impone esa acreditación para poder ser contratado por una universidad. Esa acreditación no existe para otros colectivos de personal contratado al servicio de las Administraciones públicas: personal sanitario, personal docente no universitario, etc. También en esos sectores hay que velar por la calidad del servicio educativo o sanitario ofrecido a los ciudadanos, pero se supone que son suficientes a tal efecto los procedimientos ordinarios: la exigencia de una determinada titulación y el procedimiento de selección con arreglo a los principios de mérito y capacidad.

Incluso manteniendo el sistema de acreditación por las razones que se estimen oportunas, bastaría que, con arreglo a su competencia de legislación básica, el Estado estableciera legalmente los requisitos materiales y procedimentales de esa acreditación y que deben reunir los órganos de acreditación y los expertos que intervengan en esos procesos, así como el reconocimiento mutuo de las decisiones de las agencias autonómicas de acreditación, para que no hubiera el pretendido problema de movilidad que plantea la Sentencia (que, insisto, sería fruto, única y exclusivamente, de la legislación estatal).

La Sentencia aduce que no es competencia de este Tribunal entrar a debatir los posibles instrumentos dirigidos a ese reconocimiento mutuo. No se trata de que este Tribunal entre a discutir los posibles instrumentos de reconocimiento mutuo, sino de extraer las consecuencias jurídicas de las únicas previsiones normativas dispuestas a este respecto por el legislador orgánico: esto es, que la ANECA y los órganos autonómicos de evaluación deben establecer «mecanismos de cooperación y reconocimiento mutuo», y que «la Conferencia General de Política Universitaria informará y propondrá al Gobierno su regulación, a los efectos de garantizar el cumplimiento de los objetivos señalados en los apartados anteriores» (art. 31.3 LOU). Por ello, lo relevante es si la asunción directa de competencias ejecutivas en la materia, concurrentes con las autonómicas, que ni siquiera está prevista en la normativa básica, es el único medio que tiene el Estado para garantizar la movilidad del personal docente contratado. La respuesta es, en mi opinión, negativa. El Estado ha optado deliberadamente por no regular mecanismos de reconocimiento mutuo, creando su propio procedimiento de acreditación y marginando con ello las competencias autonómicas.

5. La presente Sentencia no aborda en absoluto un supuesto difícil o controvertido. Pero se añade a una larga serie de sentencias de este Tribunal adoptadas en los últimos tiempos en materia competencial que se separan abiertamente de la interpretación

consolidada de los títulos competenciales, o de la aplicación de determinadas pautas de enjuiciamiento asentadas, o del encuadramiento material y competencial aplicable a diversas cuestiones.

Debemos ser plenamente conscientes de la responsabilidad del Tribunal Constitucional como intérprete cualificado del modelo de descentralización territorial del poder recogido en la Constitución, máxime en un momento como el actual en el que desde determinados ámbitos se pone en cuestión el propio modelo. De esa responsabilidad deriva nuestra obligación de búsqueda del mayor grado posible de racionalidad y de previsibilidad de nuestras decisiones. La racionalidad y la previsibilidad de la interpretación del sistema constitucional de distribución de competencias contribuyen a su vez a la legitimación del Tribunal Constitucional. Racionalidad y previsibilidad que se garantizan en principio con el mantenimiento de la doctrina constitucional recibida o, en su caso, a través de su desarrollo, adaptación y revisión mediante un razonamiento jurídico explícito y suficiente, razonamiento jurídico explícito y suficiente del que, a mi juicio –lamento tener que señalarlo–, carece la presente Sentencia.

Madrid, a veintiséis de junio de dos mil catorce.–Adela Asua Batarrita.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Firmado y rubricado.