

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**9391** *Pleno. Sentencia 176/2015, de 22 de julio de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 6084-2007. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril. Principio de igualdad, libertad de creación de centros docentes, derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas, reserva de ley orgánica y competencias sobre universidades: constitucionalidad de los preceptos relativos a los órganos de gobierno y representación de las universidades privadas; la Conferencia general de política universitaria; el régimen de títulos y estructura de las enseñanzas oficiales, y régimen jurídico y concursos de acceso a los cuerpos docentes universitarios. 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, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6084-2007, promovido por setenta y un diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, contra los arts. 27.1, 27 bis.1 a), 34, 35, 37, 56.2 y 62 apartados 3 y 4, todos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, en la redacción dada respectivamente por los apartados 26, 27, 30, 31, 33, 59 y 64 del artículo único de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades. Ha intervenido el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 6 de julio de 2007, por don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, Diputado del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, comisionado por setenta y un diputados del referido grupo parlamentario y en su representación, se interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 27.1, 27 bis.1 a), 34, 35, 37, 56.2 y 62, apartados 3 y 4, de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, en la redacción dada respectivamente por los apartados 26, 27, 30, 31, 33, 59 y 64 del artículo único de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades.

El recurso se sustenta en cuatro bloques de impugnación, en los que se desarrollan los fundamentos jurídicos que a continuación se resumen:

a) Impugnación del art. 27.1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, en la redacción dada por el apartado 26 del artículo único de la Ley Orgánica 4/2007, por infracción del art. 27.6 CE.

El precepto, que regula distintos aspectos de los órganos de gobierno y representación de las universidades privadas, restringe a juicio de los recurrentes la libertad organizativa de las personas físicas y jurídicas que, en ejercicio de la libertad que garantiza el art. 27.6 CE, deciden crear universidades «denominadas, justamente por esto, privadas», al amparo del art. 5 de la Ley Orgánica de universidades (LOU), las cuales se contraponen a las creadas por los poderes públicos. Tal restricción de la libertad organizativa, inherente a la libertad de creación, resulta contraria a la doctrina de este Tribunal que afirma, desde la STC 77/1985, FJ 20, –dictada en relación con la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE)–, que tales libertades derivan del art. 27.6 CE, admitiendo solamente ciertas restricciones en la libertad de dirección de aquellos centros privados sostenidos por fondos públicos. Sólo entonces el art. 27.7 CE justifica imponer alguna forma de intervención que se limita a los profesores, padres y alumnos, la cual ha de concretar la ley pero respetando el contenido esencial del derecho del titular del centro docente (STC 77/1985, FJ 21).

A juicio de los recurrentes, fuera de esta excepción no es posible advertir una «razón proporcionada» que permita a la ley establecer exigencias limitativas de las libertades tuteladas por el art. 27.6 CE sea cual sea la naturaleza y nivel del centro docente, sin excluir a los superiores, por tanto también a las universidades.

Se sostiene que la Ley Orgánica 4/2007 ha podido incurrir en el error de confundir la autonomía de las universidades, que el art. 27.10 CE reconoce sin distinción de su naturaleza; con la participación en la gestión y control que se otorga como derecho a los profesores y alumnos mayores de edad en los centros universitarios, ex art. 27.7 CE, cuando se trate de centros sostenidos con fondos públicos. Si esto no fuera un error, prosigue diciendo el recurso, habría que concluir que «las más prestigiosas y eficaces universidades del mundo, en la[s] que no existe una intervención de profesores y alumnos ... en la gestión y control, ni en el gobierno ... carecen de autonomía», cuando resulta ser justo lo contrario.

La autonomía de las universidades privadas no requiere por tanto de un modelo de organización cogestionario y «menos aún» autogestionario, sino de garantías frente a las injerencias externas. Debe corresponder al titular de cada universidad, a quien ostente sobre ella el poder organizador, elegir el «modo organizativo y funcional más idóneo» para el centro, aunque dicho margen de opción pueda restringirse en las universidades que se sostienen con fondos públicos, a los cuales la ley obliga a cumplir con las prescripciones del art. 27.7 CE, como ha señalado la STC 212/1993, de 28 de junio, FJ 5.

Las razones expuestas llevan a los recurrentes a postular la inconstitucionalidad del art. 27.1 LOU/2007 por entender que carece de justificación establecer para las universidades privadas: (i) la participación de los distintos sectores de la comunidad universitaria en sus órganos de gobierno, tal como se entiende en la propia Ley Orgánica de universidades y antes en la Ley de reforma universitaria de 1983 (LORU), para las universidades públicas; (ii) el garantizar que el personal docente e investigador sea oído en el nombramiento del correspondiente Rector; (iii) la exigencia de que «las decisiones de naturaleza académica se adopten por órganos en los que el personal docente e investigador tengan representación mayoritaria», pues aunque resulte «difícilmente cuestionable» la conveniencia de una formación y experiencia académica e investigadora en quienes adoptan ese tipo de decisiones, de lo que aquí se trata es de imponer que estas últimas las tome el personal académico al servicio de cada universidad, en un ámbito «no siempre fácil de delimitar»; y (iv) el imponer que la representación de los distintos sectores de la comunidad universitaria en los órganos de gobierno, «propicie la presencia equilibrada de hombres y mujeres», lo que, de ser entendido «como necesidad sistemática de presencia de unas y otros, independientemente de su mérito y capacidad», atentaría contra el art. 14 CE que proscribe tratos desiguales.

b) Impugnación del art. 27 bis.1 a) LOU según la Ley Orgánica 4/2007, por vulneración de los arts. 66 y concordantes, 97, 149.1.3, 149.1.15, 149.1.18 y 149.1.30 CE, todo ello en cuanto asigna a la Conferencia General de Política Universitaria el establecimiento de las «líneas generales de política universitaria, su articulación en el espacio europeo de educación superior y su interrelación con las políticas de investigación científica y tecnológica».

En primer lugar, el nuevo precepto introducido por la Ley Orgánica 4/2007, al concretar las funciones de la Conferencia General de Política Universitaria, le encomienda establecer «las líneas generales de política universitaria». Se trata de una competencia activa y resolutoria que excede de lo que es propio a un órgano consultivo o en su caso de mera coordinación voluntaria, lo que supone sustraer la competencia que tiene en este ámbito el Estado o incluso las Comunidades Autónomas. Para empezar, el precepto atentaría contra las competencias que la Constitución asigna a las Cortes Generales, a las que corresponde fijar las líneas generales de la política universitaria a través del ejercicio de la potestad legislativa y su función de control y dirección política, como se recoge en los arts. 66, 81 (en relación con el 27), 99 a 101 y 108 y ss. CE, «reafirmadas específicamente por el art. 149.1.30 CE, al reservar al Estado las normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución y la regulación de los títulos académicos y profesionales».

De forma similar contraviene las competencias del Gobierno para dirigir la política del Estado y ejercer la función ejecutiva, incluyendo la potestad reglamentaria (art. 97 CE). Además, si dada la genérica redacción del precepto controvertido se entiende igualmente aplicable a las políticas universitarias de las Comunidades Autónomas, «representadas en la nueva Conferencia General de Política Universitaria», se incurriría en inconstitucionalidad por incidir en el ámbito de las competencias que los correspondientes Estatutos de Autonomía reservan a las Comunidades en materia universitaria, las cuales no pueden ser modificadas unilateralmente por el Estado, como hace la Ley Orgánica 4/2007, «dado lo dispuesto en el art. 147.3 CE».

El art. 27 bis.1 a) LOU según la Ley Orgánica 4/2007, además, establece que las facultades de la citada conferencia abarcan «su articulación de la política universitaria en el espacio europeo de educación superior y su interrelación con las políticas de investigación científica y tecnológica». Si se entiende que dicha articulación comprende también las posiciones que el Estado debe sostener en sus relaciones internacionales con otros Estados que formen parte del espacio de educación superior, sean miembros o no de la Unión Europea, la consecuencia sería que se sustraería al Estado la competencia exclusiva que le corresponde ex art. 149.1.3 CE, la cual no cabe compartir con las Comunidades Autónomas. Por mucho que la citada Conferencia sea un órgano estatal no puede ejercer competencias que corresponden a los poderes legislativo y ejecutivo. Aceptar que el Estado pudiera ejercer unas competencias que devienen constitucionalmente intransferibles, por medio de un órgano que en la práctica suponga una subordinación «a lo que se acuerde con el conjunto o con la mayoría de las Comunidades Autónomas, equivaldría a un fraude radical del orden constitucional del Estado autonómico».

El recurso sostiene que las razones expuestas llevan a considerar que el art. 27 bis, apartado primero, letra a), vulnera la reserva a favor del Estado establecida en el art. 149.1.15 CE de «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica».

c) El tercer bloque del recurso impugna los arts. 34, 35 y 37 LOU según la Ley Orgánica 4/2007, en cuanto suponen una deslegalización de la regulación de los títulos universitarios oficiales con validez en todo el territorio nacional, contraviniendo así, se afirma, los arts. 53.1 y 81.1 CE, en relación con los arts. 27.1, 27.6, 27.10 y 20.1 c) CE «para la regulación de la libertad de enseñanza, la autonomía universitaria y la libertad de cátedra, y a la reserva de ley sobre títulos profesionales, cuando tengan efectos condicionantes del ejercicio de actividades determinantes, que resulta de los arts. 53.1 y 35 y 36 del mismo texto constitucional».

Los recurrentes reprochan que las tres normas indicadas dejen en manos del Gobierno la fijación de las directrices y las condiciones para la obtención de los títulos oficiales con validez en todo el territorio nacional, sin indicar «absolutamente nada sobre las

características de las enseñanzas o estudios necesarios, ni sobre el tiempo de su duración, ni sobre exigencias específicas de su profesorado dentro de la heterogénea cualificación exigida a la variedad de figuras que dentro de este concepto contempla la ley, ni criterios sobre la ordenación, tipificación y —ni siquiera— denominación de tales títulos ni, en fin, sobre los efectos o implicaciones de su oficialidad y validez en todo el territorio nacional». El nuevo art. 37 se limita a disponer que «las enseñanzas universitarias se estructurarán en tres ciclos», que corresponden sucesivamente a grado, máster y doctorado, pero sin determinar la denominación ni el carácter de los títulos oficiales que cabe obtener tras la superación de aquellos dos primeros niveles de enseñanza, lo que remite a su regulación por el Gobierno previo informe del Consejo de Universidades. Únicamente sigue siendo explícita la ley con los estudios de doctorado, pues el art. 38 marca algunas exigencias básicas.

La falta de determinación de los estudios de grado y máster, más allá de algunas referencias de carácter procedimental (para establecer un título oficial e inscribirlo: art. 35.3; imponiendo la verificación de todo plan de estudios por el Consejo de Universidades: art. 35.2, y al exigir la autorización de la impartición de enseñanzas oficiales por la Comunidad Autónoma respectiva: art. 35.2), no permite saber qué tipo de directrices se fijarán reglamentariamente por el Gobierno ni su nivel de uniformidad, lo que supone desconocer la necesaria reserva de ley en la materia.

Esta situación resulta, dice el recurso, más llamativa si se contrasta con la regulación que se ha hecho de los títulos oficiales no universitarios en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, sin que existan razones para tal diferencia de régimen, habida cuenta la relevancia de la enseñanza superior como expresión de la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada. A mayor abundamiento, la situación de deslegalización apuntada resulta más grave si cabe porque no opera a favor de la autonomía universitaria sino del Gobierno, más específicamente de su potestad reglamentaria.

En cuanto al alcance de la reserva legal en la regulación de los títulos universitarios, ésta deriva de su incidencia en derechos fundamentales ya mencionados (art. 27.1 CE: acceso a la enseñanza; dirección de centros docentes: art. 27.6 CE; la autonomía universitaria: art. 27.10 CE), en concreto mediante ley orgánica conforme al art. 81.1 CE, aunque dicha reserva se limite a lo «básico» ex art. 149.1.30 CE, es decir, a las «pautas básicas que han de presidir las condiciones sustantivas de los estudios o enseñanzas que conduzcan a los títulos académicos y, en su caso, profesionales, que hayan de poder expedir las universidades».

Además de su implicación con aquellos derechos del art. 27 CE, la exigencia de ley orgánica en este caso se explica también por su conexión material con la libertad de cátedra [art. 20.1 c) CE] cuyo desarrollo se atribuye igualmente a este tipo de norma.

Y ya en cuanto a una más genérica reserva del art. 53.1 CE, los preceptos impugnados desconocen las previsiones contenidas en los arts. 35 y 36 CE, en orden a que una ley ha de regular el ejercicio de las profesiones tituladas, entre las que se encuentran aquellas que exigen titulación universitaria. En todo caso, «sólo la regulación de los títulos profesionales que no comporten regulaciones en los derechos y libertades en el ámbito educativo podrá entenderse propia de ley ordinaria y no de ley orgánica».

Los recurrentes entienden que la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados se desprende de distintas doctrinas ya fijadas por este Tribunal, citando a tal fin: la que exige que se preserve el contenido esencial de la autonomía universitaria, incluso frente al legislador [SSTC 26/1987, FJ 4 a); 55/1989, FJ 2, y 187/1991, FJ 3]; la relativa a que la elaboración de los planes de estudio forma parte de esa autonomía universitaria (STC 187/1991), aunque existan límites derivados del ejercicio de otros derechos fundamentales o de un sistema universitario con instancias coordinadoras (SSTC 26/1987 y 55/1989); reconociendo que, previa habilitación legislativa, el Estado en ejercicio de su potestad reglamentaria puede limitar aquella autonomía al establecer las directrices generales de los títulos de carácter oficial, como declara la STC 103/2001. Sin embargo, no entró el Tribunal en esta última Sentencia a examinar «si esas limitaciones a las facultades de

cada universidad para aprobar sus planes de estudio y consiguientemente a la autonomía universitaria deberían establecerse, al menos, básicamente, en ley orgánica.

Respecto del principio de reserva de ley, se alude a las exigencias efectuadas por este Tribunal en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a una regulación reglamentaria y la posibilidad de incurrirse en deslegalización (SSTC 83/1984, FJ 5, y 77/1985, FJ 14). Por otro lado, la relación ley-reglamento no ha quedado desvirtuada por la introducción en nuestro ordenamiento de una nueva categoría normativa, la de la Ley Orgánica (SSTC 101/1991 y 77/1985, en ese orden) y se recuerda la naturaleza material de las normas básicas, cuyo instrumento para establecerlas ha de ser la ley (STC 77/1985, FJ 16).

En conclusión, los recurrentes entienden que la deslegalización del régimen de los títulos oficiales que se contienen en los preceptos impugnados (arts. 34, 35 y 37 LOU según la Ley Orgánica 4/2007) es contraria a los arts. 27.10, 53.1 y 81.1 CE, en relación con los arts. 27.6, 20.1 c), 35 y 36 CE y deben ser declarados por ello inconstitucionales.

d) Tras la exposición anterior, la demanda altera el orden de análisis de los artículos impugnados que había seguido hasta entonces, el estrictamente numérico, justificándolo en «razones de mayor claridad en la argumentación, pasando ahora a la impugnación del art. 62 y exponiendo a continuación la del art. 56.2, íntimamente conectada a aquella».

Así, en cuanto al art. 62 LOU según la Ley Orgánica 4/2007, se considera contrario a la doctrina de este Tribunal por la que se establece la existencia de un régimen uniforme para el acceso y selección del profesorado universitario [con cita de las SSTC 26/1987, FJ 12.3 b); 146/1989, FJ 2; y 225/1991, FJ 2], cuyos miembros no pueden considerarse funcionarios de cada universidad, ni de la Comunidad Autónoma o Administración local (SSTC 146/1989, FJ 2, y 235/1991, FJ 3), por lo que corresponde al Estado su regulación sin distinguir entre bases y desarrollo legislativo (STC 235/1991, FJ 3). Son cuerpos nacionales, sin perjuicio de su relación de servicios con cada universidad y «a través de ella ... en cierto modo también con la Comunidad Autónoma que sea titular de ésta». Asimismo, se recuerda que este Tribunal impone que el acceso a los cuerpos docentes se regule en condiciones de igualdad, art. 23.2 CE, respetando los principios de mérito y capacidad del art. 103.3 CE [STC 26/1987, FJ 12.3 a)]. Entienden los recurrentes que tanto la Ley Orgánica de reforma universitaria de 1983 como la Ley Orgánica de universidades de 2001 –versión original– mantuvieron la uniformidad en el régimen de acceso, regulando los requisitos y procedimientos, el tipo de pruebas o ejercicios a superar por los candidatos y la composición de las comisiones de evaluación.

Por el contrario, el apartado 3 del art. 62 remite la regulación de estas últimas –las comisiones– a los estatutos de cada universidad, sin otras exigencias legales que las de que «garantizarán, en todo caso, la necesaria aptitud científica y docente de sus componentes»; que «dicha composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros, procurando una composición equilibrada entre hombres y mujeres, salvo que no sea posible por razones fundadas y objetivas debidamente motivadas» y que, «en cualquier caso, los miembros de las comisiones deberán reunir los requisitos indicados en el art. 57.2 y sus currículos deberán hacerse públicos», exigencias que consideran insuficientes.

Por otro lado, aunque se determina que los miembros de las comisiones han de ser «profesores de reconocido prestigio docente e investigador contrastado» dentro de cada cuerpo docente o en su caso «expertos de reconocido prestigio internacional o pertenecientes a centros públicos de investigación», ninguna referencia se hace en la norma al «área de conocimiento, campo del saber u otro que permita acotar el ámbito de la aptitud científica y docente relevantes», siendo aquellos términos «ampliamente indeterminados y susceptibles de comprensión y aplicación sensiblemente heterogéneos».

Se reprocha idéntica remisión a los estatutos de cada universidad para la regulación del procedimiento que ha de regir los concursos, limitándose a indicar, «con no menor indeterminación genérica», que en ellos se deberá valorar el «historial académico, docente e investigador del candidato o candidata, su proyecto docente e investigador, así como

contrastar sus capacidades para la exposición y debate de la correspondiente materia o especialidad en sesión pública».

En definitiva, la doble remisión efectuada (composición de las comisiones y procedimientos) conlleva un desconocimiento de la reserva de ley del art. 103.3 CE, que afecta a varios derechos fundamentales, como la igualdad en el acceso a la función pública (art. 23.2 CE), que ya por ello exige una regulación por ley orgánica ex art. 81.1 CE; la libertad de cátedra [art. 20.1 c) CE]; la libertad de enseñanza (art. 27.1 CE) «y los derechos que se derivan del apartado 7 del mismo art. 27». En este contexto, el reglamento sólo tiene cabida con un carácter ejecutivo y de complemento de la regulación legal, «incluso orgánica», que se dicte. Sin embargo, prosiguen diciendo, los apartados 3 y 4 de la norma impugnada permiten «que los diversos estatutos universitarios fijen distintos tipos de concursos (por ejemplo, con tres o más ejercicios orales, de variado contenido, o con ninguno, limitando eventualmente la apreciación y contraste de las capacidades de los candidatos para la exposición y debate en la correspondiente materia o especialidad en sesión pública, que es lo único que ha llegado a exigir la Ley a este respecto, a una sesión pública de entrevista o de interrogatorio dialogado sin tema prefijado que no requiera preparación específica alguna), que podrán ser además juzgados por comisiones que podrán asimismo componerse de la manera más heterogénea y ni siquiera específicamente en todos los casos en razón de una determinada especialización científica en áreas de conocimiento reconocidas».

Apelando a la competencia del Estado para fijar las bases del régimen estatutario de todos sus funcionarios, se alega que la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, prevé en su art. 61.6 que «los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición que deberán incluir, en todo caso, una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación ... sólo en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos». Norma que es aplicable al personal funcionario docente, ex art. 2.1 guion quinto de la Ley, aunque también se rija, art. 2.3, por la legislación específica del Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias; sin declarar inaplicable para dicho personal lo dispuesto en aquel art. 61. Por tanto la celebración de concurso de méritos es de carácter excepcional y para llevarse a cabo debe existir una justificación suficiente, la cual no hallan los recurrentes en este caso, preguntándose acaso si tendrá que entenderse entonces que tales concursos han de incluir elementos de una oposición, ya que la valoración de los méritos de los aspirantes no puede determinar por sí mismo el resultado del proceso selectivo. La propia expresión empleada por el art. 62 LOU/2007, «concurso», resulta equívoca. La misma proviene, precisan, de la LORU de 1983, bien que ahora su determinación «es entregada por entero ... a los diversos estatutos de las universidades públicas».

Luego de hacer una referencia a la STC 25/1983, de 7 de abril, en relación a los criterios uniformes de acceso al entonces cuerpo nacional de funcionarios de Administración local, la demanda formula una crítica a la mención incluida en el citado art. 62 LOU/2007, a que deberá procurarse la composición equilibrada de las comisiones entre mujeres y hombres. Si se entiende esta expresión como una exigencia de paridad, «puede ser claramente atentatoria al principio de igualdad del art. 14 de la Constitución y más en concreto al de igualdad en el acceso a funciones públicas del ya citado art. 23.2 y su ulterior concreción, a efectos precisamente del estatuto funcional, por el art. 103.3 con los principios de mérito y capacidad. También por esta razón, tiene traza el art. 62.3 de la LOU, en su nueva redacción, de incurrir en inconstitucionalidad».

Termina este apartado del recurso, solicitando se declaren inconstitucionales y nulos los apartados 3 y 4 del citado art. 62 LOU, en la redacción dada por el apartado 64 del artículo único de la Ley Orgánica 4/2007.

Respecto del art. 56.2 LOU según la Ley Orgánica 4/2007, finalmente, «en cuanto reduce el régimen del profesorado universitario funcionario establecido por la ley estatal a sólo sus bases, remitiendo en general lo relativo a su desarrollo a la potestad normativa de

las Comunidades Autónomas, [lo que] no es compatible con la igualdad exigible constitucionalmente dentro de una misma condición funcional y contradice, por lo mismo, la interpretación del Tribunal Constitucional sobre la competencia completa del Estado –bases y desarrollo– sobre unos funcionarios de Cuerpos de ámbito nacional, que no son de las Comunidades Autónomas ni sólo de sus respectivas Universidades».

Se consideran aplicables aquí las argumentaciones ofrecidas en el motivo de impugnación anterior, dado que el art. 56.2 remite a la potestad normativa de las Comunidades Autónomas el desarrollo de las bases del régimen del profesorado universitario. Se considera que esto resulta contrario al derecho a la igualdad de los arts. 14 y 103.3 CE, «amén del art. 23.2 en lo que afecte al acceso, en toda la amplitud con que esto es entendido por el Tribunal Constitucional (que lo extiende ‘también al desarrollo o promoción de la propia carrera administrativa’, como puede verse en SSTC 192/1991, 200/1991 y 212/1993, entre otras)», pues siendo funcionarios a los que la ley en principio determina un mismo estatuto y régimen, incluso una misma denominación, se dispone «que esa igualdad se limita a lo básico, porque para ‘el desarrollo’ las Comunidades Autónomas podrán hacer uso de su potestad normativa, obviamente, para establecer las diferenciaciones que les parezcan oportunas». Se recuerda que no son funcionarios de dichas Comunidades, de modo que «[m]ientras los Cuerpos docentes universitarios sigan siendo lo que, también tras la nueva regulación legal por la Ley Orgánica 4/2007, siguen siendo, conservando su carácter nacional o estatal, no tiene encaje constitucional esa potestad normativa autonómica». En consecuencia, se pide que este Tribunal declare también inconstitucional y nulo este art. 56.2.

2. Mediante providencia de 24 de julio de 2007 el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó los siguientes extremos: primero, admitir el presente recurso de inconstitucionalidad; segundo, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través de Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes; tercero, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

La providencia fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 187, de 6 de agosto de 2007.

3. El 30 de julio de 2007 se recibió en el Registro General de este Tribunal Constitucional, escrito del Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, por el que se personaba en nombre del Gobierno en el presente recurso y se solicitaba prórroga legal del plazo para presentar alegaciones por ocho días más.

La prórroga fue concedida mediante providencia del Pleno del Tribunal, de 31 de julio de 2007, por la que se acordó además incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado y tenerlo por personado en la representación que legalmente ostenta.

4. El 5 de septiembre de 2007 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal, escrito firmado por el Presidente del Senado, en el que se daba traslado del acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara el día 4 de septiembre de 2007 decidiendo la personación del Senado y dar por ofrecida su colaboración al Tribunal, a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

Por su parte, el Presidente del Congreso de los Diputados remitió escrito, con fecha de registro en este Tribunal de 13 de septiembre de 2007, en el que igualmente se daba cuenta del acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 4 de septiembre de 2007, disponiendo la personación de la misma y dar por ofrecida su colaboración al Tribunal, a los efectos del art. 88.1 LOTIC.

5. Con fecha 1 de octubre de 2007 se registró en este Tribunal escrito del Abogado del Estado, en el que se contienen las alegaciones que a continuación se relacionan, por el que interesa se dicte sentencia que declare la «plena constitucionalidad» de los preceptos impugnados. Sin oponer óbices procesales ni formular consideraciones

generales introductorias al fondo, el escrito pasa a referirse a los concretos motivos de impugnación, en el mismo orden que aparecen en la demanda del recurso:

a) Así, en primer lugar, en cuanto al art. 27.1 LOU según la Ley Orgánica 4/2007, se afirma que la tesis de los recurrentes resulta contraria en realidad a la doctrina resultante de la STC 77/1985, en concreto de sus fundamentos jurídicos 20 y 22, pues el Tribunal sí admite el establecimiento por ley de limitaciones a la libertad de creación y dirección de centros docentes (art. 27.6 CE), siempre que respeten el contenido esencial del derecho, como en tal caso sucedía con las que imponía el proyecto de ley de la LODE (recurso previo de inconstitucionalidad) para la designación del director de un centro privado.

En relación, a su vez, con la autonomía universitaria, el escrito de alegaciones hace cita y reproduce los fundamentos jurídicos 2 y 3 de la STC 75/1997, de 21 de abril, entendiendo que el art. 27.1 que se impugna, indica unos límites en la organización y funcionamiento de las universidades privadas que no afectan al contenido esencial de la libertad de creación de centros docentes. No lo hace en primer lugar, en cuanto a la exigencia de que se alcance una participación adecuada de los distintos sectores de la comunidad universitaria, pues no se concreta en qué grado ha de ser ésta, sino que se deja a la libertad de cada universidad, por lo que: «dentro de tales límites mínimos, conserva el titular del centro la libertad de dirección en cuanto propuesta de los estatutos y designación de los órganos de gestión administrativa y docente», resultando justificado que se demande la presencia de los diferentes sectores. Que el art. 27.7 CE se refiera expresamente a la participación de profesores, padres y alumnos en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos, no significa que la Constitución prohíba extenderlo a los centros privados.

No se vulnera tampoco la libertad de creación de centros docentes, al prever la presencia equilibrada entre mujeres y hombres, tal como ya se tuvo ocasión de defender en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4069-2007, planteada en relación con varios preceptos de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Entonces se hizo invocación a instrumentos internacionales y comunitarios que instan a la adopción de medidas que garanticen dicha igualdad efectiva, lo que constituye una exigencia directa del art. 9.2 CE en relación con su art. 14 CE. En este caso y en esa misma línea, se trata de que las normas de autogobierno de las universidades privadas contemplen un «equilibrio mínimo entre mujeres y hombres en los órganos de gobierno y representación ... que no especifica el legislador y que queda dentro de la autonomía de cada universidad».

Asimismo, no cabe cuestionar que se garantice una representación mayoritaria de personal docente o investigador en los órganos que adoptan decisiones de naturaleza estrictamente académica, teniendo en cuenta, como explica el preámbulo de la Ley Orgánica 4/2007 y afirma la STC 75/1997, que la autonomía universitaria es «la dimensión institucional de la libertad académica para garantizar y completar su dimensión personal, constituida por la libertad de cátedra», correspondiendo al legislador delimitar y desarrollar dicha autonomía y con la evidencia de que «el personal docente e investigador es el titular directo de la libertad de cátedra». Ello no afecta al contenido esencial del art. 27.6 CE, porque el titular del centro conserva la facultad de proponer los estatutos y elegir a los miembros de los órganos directivos y docentes.

Por último, que el personal docente e investigador «sea oído» en el nombramiento del Rector, nada impone en cuanto a la decisión final que se tome al respecto, sólo se contempla la audiencia previa.

b) Se opone también el escrito de alegaciones del Abogado del Estado a la impugnación del art. 27 bis.1 a) LOU según la Ley Orgánica 4/2007. Luego de reprochar a los recurrentes el no buscar una interpretación conforme con la Constitución de dicho precepto, se pone de relieve que las funciones atribuidas a la Conferencia general de política universitaria deberán ajustarse siempre al marco legal y reglamentario vigente, incluyendo el principio de jerarquía (arts. 9.3, 103.1, 106.1 CE, art. 51 de la Ley 30/1992), de modo que cualquier acto contrario al ordenamiento emanado de dicho órgano sería inválido por aplicación de los principios generales; en todo caso «el ejercicio excesivo de

una potestad no afecta a la constitucionalidad de la norma atributiva de la competencia, sino al acto excesivo». Por otro lado, ante la calificación dada a la Conferencia general por el art. 27 bis, 1, como «órgano de concertación, coordinación y cooperación», el escrito de alegaciones recuerda que este Tribunal tiene indicado que cualquiera de esas técnicas colaborativas presupone la competencia de las Comunidades Autónomas, las cuales el Estado a su vez debe respetar (STC 194/2004, de 10 de noviembre, FFJJ 8 y 9), sin que resulte necesario hacer expresa salvaguarda de las competencias ajenas (en el caso de las Comunidades Autónomas, se citan las SSTC 95/1984, de 18 de octubre, FJ 2; y 191/1994, de 23 de junio, FJ 2).

Respecto de las competencias de la Conferencia general en el espacio europeo de educación superior, considera el Abogado del Estado que resulta «evidente que la CGPU no puede articular las líneas generales de la política universitaria en el espacio europeo», manteniendo en esto también su condición de órgano de concertación, coordinación y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, estableciendo un debate y colaboración entre las Administraciones competentes para llegar a acuerdos sobre el modo de articular aquellas líneas generales, cada una de las cuales desarrollará en su caso los acuerdos adoptados.

c) A continuación se refiere el escrito de alegaciones a los arts. 34, 35 y 37 LOU según la Ley Orgánica 4/2007. Ante todo y como observación de conjunto, se sostiene que los preceptos impugnados ofrecen una regulación «sustancialmente idéntica a la que se recogió en la redacción inicial de la LOU» en 2001, en sus arts. 34 a 38, y «en la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LORU)», en sus arts. 28 a 31. Así, se razona que «[a] menos desde la LORU ha sido el Gobierno quien ha especificado los títulos oficiales y las directrices o condiciones generales de tales titulaciones (arts. 28 LORU, 34 y 35 LOU 2001, y 35 LOU), y las universidades quienes han elaborado sus planes de estudio debiendo ajustarse a aquellas directrices (arts. 29 LORU, 35 LOU 2001, y 35 LOU). Verificado por el Consejo de Universidades o por el Consejo de Coordinación Universitaria (en la redacción inicial de la LOU) la conformidad de los planes de estudio con las directrices generales, el Gobierno homologa los títulos que se inscriben en el registro correspondiente de titulaciones oficiales (arts. 28 y 29 LORU, 35 LOU 2011, y 35 LOU). A partir de ahí, las sucesivas leyes universitarias se han limitado a señalar que las enseñanzas oficiales se estructuran en tres ciclos, que han recibido diversos nombres (arts. 30 LORU, 37 LOU 2001, y 37 LOU); el procedimiento para homologar los títulos extranjeros (arts. 36 LOU 2001 y 36 LOU); y unas mínimas especificaciones sobre el doctorado (arts. 33 LORU, 38 LOU 2001 y 38 LOU)».

No es cierto por tanto, dice el Abogado del Estado, que la Ley Orgánica 4/2007 haya alterado sustancialmente el modelo. Ni siquiera en la LOU 2001 existía una relación de títulos oficiales, cuyo establecimiento correspondía, «como ahora, al Gobierno, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria (art. 34.1 LOU 2001). El antiguo art. 37 es muy similar al impugnado: aquél únicamente relacionaba las distintas denominaciones que recibían quienes superaban cada uno de los tres niveles en que se dividía la formación universitaria, dependiendo de la escuela de procedencia. El art. 37 LOU prevé la existencia de los mismos tres niveles y, se limita a simplificar sus denominaciones, distinguiendo exclusivamente entre grado, máster y doctor[ado], de acuerdo con la armonización que se pretende conseguir desde la Unión Europea, como señala la exposición de motivos de la Ley Orgánica 4/2007».

Entra a continuación el Abogado del Estado a analizar las distintas vulneraciones constitucionales que achaca el recurso a aquellos preceptos, dividiendo su exposición en cuatro apartados:

(i) En primer lugar, acerca de la supuesta vulneración de la reserva de ley orgánica [arts. 81.1 y 53.1 CE, en relación con sus arts. 27 y 20.1 c)], considera que han de tomarse en cuenta, por un lado, las SSTC 51/1981, de 13 de febrero, 127/1984, de 5 de mayo, FJ 3; 11/1981, de 8 de abril, FJ 8; 5/1991, FJ 21 A); 173/1998, de 23 de julio, FJ 7, y 133/2006, de 27 de abril, FJ 2, que determinan el alcance de la citada reserva así como el significado estricto del término «desarrollo»; y de otro lado, que la autonomía universitaria comporta

la dimensión institucional de la libertad académica, la cual forma parte de su contenido esencial también en cuanto a su autoorganización a través de los estatutos (STC 156/1994) y los planes de estudio e investigación (STC 187/1991).

De todo ello se extrae que los preceptos son constitucionales desde esta primera perspectiva, porque la determinación de los concretos títulos oficiales y sus directrices generales, no constituye, «de ningún modo, materia incluida en la reserva de ley orgánica», sino que «por su carácter técnico y mudable, se adentra en el territorio típico del reglamento», mientras que los contenidos de las titulaciones «dependen de factores como la demanda social o la rápida evolución del conocimiento», exigiendo un instrumento que responda con celeridad a los cambios, como lo han entendido «pacíficamente los sucesivos legisladores orgánicos». Dentro de la autonomía universitaria se comprende la libertad de cada universidad para aprobar los planes de estudio de las disciplinas que imparten, lo que no empece a que la Constitución, con fines de mínima homogeneidad, reserve al Estado la regulación de las condiciones para la «obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, ex art. 149.1.30 CE, y que la ejerza remitiendo al reglamento la especificación de cuestiones puramente técnicas».

(ii) Seguidamente se trata de la alegada vulneración de la reserva de ley ordinaria (art. 53.1 CE), en relación con los arts. 35 y 36 CE. Por lo que atañe al derecho al trabajo, se sostiene en el escrito de alegaciones que la parte recurrente no ha fundamentado su queja en este punto, incumpliendo con ello la carga procesal que le correspondía. Niega en todo caso, con cita de la STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4, que las normas cuestionadas hayan podido desconocer el contenido esencial del derecho consagrado en el art. 35 CE, pues aquellas se limitan a regular el ejercicio de las profesiones y únicamente inciden en la formación oficial que imparten las universidades, sin afectar a la libertad de elección de cualquiera de esas profesiones.

Por su parte, en cuanto al art. 36 CE, se recuerda con cita de la STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 3, que este precepto reserva al legislador la decisión de establecer una profesión titulada para cuyo ejercicio se requieren estudios superiores, pero no tiene incidencia alguna en estos últimos, los cuales el legislador puede configurar a su vez como presupuesto de aquel ejercicio; así las cosas, «la determinación de los títulos oficiales y sus directrices no supone la existencia de una profesión titulada, sino que opera en un plano previo al ejercicio profesional».

(iii) Sobre la vulneración a la exigencia formal de la legislación básica del Estado, por mor de las habilitaciones reglamentarias que aparecen en los dispositivos impugnados, el escrito de alegaciones trae a colación la doctrina constitucional que permite excepcionalmente que puedan considerarse básicas regulaciones contenidas en normas de rango infralegal e incluso ciertos actos de ejecución, siempre que resulten «complemento necesario para garantizar la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases» [STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5 b), también se cita la STC 131/1996, de 11 de julio, FJ 2].

(iv) Finalmente, alude el Abogado del Estado al reproche de la demanda relativo a que la norma de la LOU debió realizar las mismas especificaciones que contiene la LODE de 2006 sobre los títulos académicos. Justifica esa diversa intensidad de regulación por vía de reglamento, en que la legislación sobre enseñanza escolar ha de ser más específica porque «se refiere al núcleo esencial del conocimiento, difícilmente mudable en su contenido o por la demanda social», acaso que la enseñanza universitaria «pretende la especialización en determinados conocimientos y habilidades», especialización que se muestra «más sensible a los factores como el rápido progreso de la investigación o la demanda social que requiere unas y otras especializaciones ..., pueden hacer que surjan nuevas titulaciones o que se incluyan nuevos contenidos en las existentes, exigiendo una rápida intervención de la norma, incompatible con los trámites parlamentarios necesarios para la reforma de una ley orgánica».

d) El escrito de alegaciones, siguiendo en su contestación –como anticipó– el orden expositivo de la demanda, se centra ahora en la impugnación del art. 62, apartados 3 y 4 LOU según la Ley Orgánica 4/2007, antes que en la del art. 56.2. Rechaza en primer

término el punto de partida de los recurrentes para cuestionar aquel primer precepto (el art. 62), el considerar que se rompe la uniformidad de acceso a los cuerpos docentes universitarios. Según entiende el Abogado del Estado, «la garantía de la existencia de cuerpos docentes universitarios de carácter nacional la encontramos en los arts. 56 a 60 LOU», cuyo contenido resume, de modo que el art. 62 impugnado «se refiere al acceso a concretas plazas en las Universidades del personal funcionario que cuente con la habilitación necesaria. Parece lógico que, para la selección de su personal docente, se dé margen a los estatutos de la Universidad, como primera manifestación de la autonomía universitaria, vertiente institucional de la libertad de cátedra», siempre respetando «unos principios mínimos que establece el legislador orgánico», en concreto las finalidades que ha de garantizar la composición de las comisiones de selección y los requisitos que han de reunir sus miembros. Añade que también la LOU especifica «los méritos que se deben valorar en los concursos», «garantizando una mínima uniformidad», así «los estatutos deberán prever que se valore 'en todo caso, el historial académico, docente e investigador del candidato o candidata, su proyecto docente e investigador, así como contrastar sus capacidades para la exposición y debate en la correspondiente materia o especialidad en sesión pública'».

Por si acaso, añade el Abogado del Estado que de aceptarse que se rompe la unidad del sistema de acceso a los cuerpos docentes universitarios, se ha de tener presente que esta nota –la de la unidad– no es el único modelo «constitucionalmente admisible», por cuanto no existe «ningún precepto constitucional que imponga al legislador orgánico un sistema nacional de cuerpos docentes universitarios», como da cuenta por ejemplo la STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 12.3 b) al decir que: «una vez establecido el sistema funcional de los Cuerpos docentes universitarios en el art. 33 de la LORU, expresamente admitido por la recurrente, es inherente a ese sistema la existencia de un régimen de acceso y selección en todas las Universidades». Para el Abogado del Estado, esto significa que «partiendo de una opción normativa del legislador orgánico, el Tribunal se limita a proclamar su constitucionalidad, sin hacer valoración alguna sobre otras opciones igualmente constitucionales no cuestionadas ante ese Tribunal».

Prosigue oponiéndose al argumento de la demanda de confrontar la norma impugnada con ciertas disposiciones de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público precisando, ante todo, que la doctrina constitucional únicamente habla de inconstitucionalidad «mediata» para referirse a la invasión de competencias por normas autonómicas (cita las SSTC 163/1995, de 8 de noviembre, FJ 4, y 151/1992, de 19 de octubre, en ese orden), lo que no es el caso. Apuntado esto, no considera sin embargo el escrito de alegaciones que se vulnere el sistema establecido en aquella Ley: su art. 61.6 permite entre los sistemas selectivos de funcionarios de carrera, como «procedimiento normal de provisión», el concurso, pero además «el acceso a los cuerpos docentes universitarios, es decir, al cuerpo de funcionarios de carrera se hace a través de una acreditación de carácter nacional de los arts. 57 y ss. LOU (artículos no impugnados en este recurso), con un procedimiento asimilable a un concurso-oposición ... La obtención de una concreta plaza en una universidad, no es sino un sistema de provisión de puestos de trabajo entre funcionarios ya acreditados y, por tanto, en virtud del art. 79 de la Ley del estatuto básico del empleado público, el procedimiento general que ha de aplicarse es el concurso, como así se prevé en el art. 62, perfectamente compatible con aquél». En consecuencia, prosigue razonando:

«[E]l acceso al puesto en la concreta Universidad, sólo podría considerarse como una segunda fase de la adquisición de la condición de funcionario, con lo que el procedimiento conjunto de acceso a un cuerpo docente estaría integrado por dos fases –acreditación y acceso a un puesto–, fácilmente reconducibles a un concurso-oposición.»

En cuanto a la posibilidad de vulneración de los arts. 14, 23.2 y 103.3 CE, en fin, en virtud de la exigencia del precepto impugnado de asegurar una composición equilibrada entre mujeres y hombres en las comisiones de selección salvo cuando no es posible por

razones fundadas y objetivas, no considera el Abogado del Estado que se haya fundamentado esta queja, rechazando en todo caso que tal exigencia pueda afectar el acceso a cargos con respeto de los principios de mérito y capacidad, remitiéndose en cuanto a la lesión del art. 14 CE a lo defendido en el propio escrito a propósito del art. 27.1 LOU.

Como último punto, el escrito de alegaciones considera no razonable la impugnación del art. 56 LOU según la Ley Orgánica 4/2007 pues «una cosa es que el Tribunal admita la constitucionalidad de un modelo en el que las bases estatales agoten en una materia todo el espacio normativo, por concurrir circunstancias de interés general, y otra cosa es que ese sea el único modelo constitucionalmente admisible. Tanto los apartados 18, como el 30, del art. 149.1 CE reservan al Estado competencias básicas, pudiendo asumir las Comunidades Autónomas competencias de desarrollo. Ésta es la realidad que reconoce, con plena constitucionalidad, el art. 56.2 LOU aquí impugnado».

6. Por providencia de 21 de julio de 2015, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el 22 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Se interpone el presente recurso de inconstitucionalidad por setenta y un Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (en adelante, LOU), en la redacción dada a los mismos por el artículo único de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, de modificación parcial de aquella.

Los preceptos impugnados de la Ley Orgánica 4/2007 y el núcleo argumental de su impugnación son, en síntesis, los siguientes: a) el art. 27.1 LOU, por vulnerar el derecho a la libertad de creación de centros del art. 27.6 CE, así como el derecho a la igualdad del art. 14 CE; b) el art. 27 bis.1 a) LOU, por no respetar las competencias del Estado en el ejercicio de su potestad legislativa (arts. 66 y 81 CE) y de gobierno (art. 97 CE), además de las que tiene conferidas de manera exclusiva por el art. 149.1.13, 15 y 30 CE, todo ello en detrimento de un órgano de coordinación universitaria que puede dar lugar, además, a una injerencia indebida de las Comunidades Autónomas; c) los arts. 34, 35 y 37 LOU, por conculcar la reserva de ley impuesta por los arts. 53.1 y 81.1 CE, en cuanto a la regulación de aspectos que conciernen a derechos fundamentales recogidos en el art. 27 CE, menoscabar el derecho al trabajo del art. 35 CE y la reserva de ley a favor del Estado atribuida ex art. 36 CE; y d) los arts. 56.2 y 62 apartados 3 y 4 LOU, por lesionar el derecho a la igualdad en el acceso a la función pública del art. 23.2 CE, así como desconocer los principios constitucionales del art. 103.3 CE referentes a dicho acceso.

El Abogado del Estado, actuando en representación del Gobierno de la Nación, se ha personado en el proceso y ha formalizado escrito de alegaciones oponiéndose a la demanda presentada, defendiendo la validez de todos los preceptos impugnados.

2. El primero de los preceptos impugnados es el art. 27.1 LOU, en la redacción dada a éste por el art. único, apartado 26, de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, y que es la siguiente:

«1. Las normas de organización y funcionamiento de las universidades privadas establecerán sus órganos de gobierno y representación, así como los procedimientos para su designación y remoción, asegurando en dichos órganos, mediante una participación adecuada, la representación de los diferentes sectores de la comunidad universitaria de forma que propicie la presencia equilibrada entre mujeres y hombres. En todo caso, las normas de organización y funcionamiento de las universidades privadas deberán garantizar que las decisiones de naturaleza estrictamente académica se adopten por órganos en los que el personal docente o investigador tenga una representación mayoritaria. Igualmente, deberán garantizar que el personal docente o investigador sea oído en el nombramiento del Rector.»

Los parlamentarios recurrentes consideran, en síntesis, que esta norma vulnera el derecho fundamental a la libertad de creación de centros docentes del art. 27.6 CE, en su manifestación o vertiente de libertad organizativa o de dirección, puesto que introduce restricciones en su funcionamiento que sólo resultan admisibles, conforme a la doctrina de este Tribunal, en relación con aquellos centros privados sostenidos con fondos públicos, por así exigirlo el art. 27.7 CE, supuesto que no resulta aplicable a este caso. Tampoco explica la intervención prevista en el precepto cuestionado el derecho a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE), cuyo ejercicio no exige un modelo de organización gestor o autogestor, como vendría a ser éste. Y ya en concreto, se alega que la «imposición» de que se propicie la presencia equilibrada entre hombres y mujeres en los órganos de gobierno de las universidades privadas, puede resultar contraria al principio de mérito y capacidad y, con ello, al derecho a la igualdad del art. 14 CE.

Por su parte, el Abogado del Estado considera que ha de desestimarse este motivo pues ninguna de las previsiones incluidas en el precepto afectan a la libertad del art. 27.6 CE, la cual en todo caso tampoco es absoluta sino que resulta susceptible de limitaciones por ley. La participación de los distintos sectores de la comunidad no se vincula a un porcentaje concreto, lo que preserva la libertad de dirección; si bien el art. 27.7 CE prevé expresamente restricciones para los centros sostenidos por fondos públicos, eso no impide al legislador extenderlas a los demás. Asimismo, la exigencia de igualdad efectiva entre hombres y mujeres deriva de los arts. 9.2 y 14 CE; una presencia mayoritaria de personal docente e investigador en los órganos de gobierno satisface la finalidad de la autonomía universitaria; y, por último, que ambos estamentos sean oídos en la elección de rector no se anuda a un efecto vinculante que pueda comprometer aquella libertad.

Así expuesto el debate, ha de partirse de la determinación que este Tribunal ha hecho en cuanto a la naturaleza y contenido esencial del derecho a la libertad de creación de centros docentes del art. 27.6 CE, a cuyo tenor: «Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales».

En cuanto al primer aspecto (naturaleza), nuestra STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 9 ha precisado que «el derecho del titular del Centro no tiene carácter absoluto y está sujeto a límites y a posibles limitaciones, quedando siempre a salvo, de acuerdo con el art. 53.1 de la CE, su contenido esencial»; también en el FJ 20: «[S]i bien caben, en su caso, limitaciones a tal derecho de dirección, habría de dejar a salvo el contenido esencial del mismo .... Una de estas limitaciones es la que resulta de la intervención estatal, respaldada constitucionalmente por el art. 27.9 CE, para el caso de Centros con respecto a los cuales los poderes públicos realizan una labor de ayuda, particularmente a través de la financiación total o parcial de la actividad, al disponer que "los poderes públicos ayudarán a los Centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca" con lo que, a salvo, repetimos, lo arriba dicho sobre el contenido esencial del derecho en cuestión, supone la posibilidad de establecer condicionamientos y limitaciones legales del mismo respecto a dichos Centros».

En consecuencia, el derecho fundamental del art. 27.6 CE, que no distingue en función del nivel educativo y por tanto ampara también, como tenemos dicho, la creación de universidades tanto públicas como privadas [SSTC 223/2012, de 29 de noviembre, FFJJ 6 y 8; 131/2013, de 5 de junio, FJ 10; 141/2013, de 11 de julio, FJ 5; 159/2013, de 26 de septiembre, FJ 5, y 160/2013, de 26 de septiembre, FJ 5], no es un derecho absoluto sino que el legislador puede actuar regulando las condiciones de su ejercicio, siempre y cuando respete su contenido esencial. El propio art. 27 CE contiene dos de esas limitaciones, las de los apartados 7 (al que se refiere la demanda) y 9 (analizado en el pasaje transcrito de la STC 77/1985), pero ambas no agotan, cabe insistir, las posibilidades de modulación en el funcionamiento del centro docente, público o privado. Sin olvidar además, que la libertad de creación referida ha de enmarcarse siempre, por mor del propio enunciado constitucional, «dentro del respeto a los principios constitucionales» (art. 27.6 CE).

Debe tenerse en cuenta además, que todas las universidades sin distinción, también por tanto las de titularidad privada (art. 3.2 LOU), realizan un «servicio público de educación

superior» a través de las funciones que les asigna la Ley Orgánica de universidades en su art. 1.2: la «creación, desarrollo, transmisión y crítica» de la ciencia, la técnica y la cultura, así como la preparación para el ejercicio de actividades profesionales; funciones todas que han de prestar siempre «al servicio de la sociedad». Ello explica también que la ley de reconocimiento de las universidades privadas, exigida por el art. 4.1 LOU, venga precedida por la fijación por el Gobierno estatal de «los requisitos básicos necesarios para la creación y reconocimiento de las universidades públicas y privadas ... siendo, en todo caso, necesaria para universidades públicas y privadas la preceptiva autorización que, para el comienzo de sus actividades, otorgan las Comunidades Autónomas una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos normativamente establecidos (art. 4.4 LOU)» [STC 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 10]. El control del Estado, sin embargo, no se agota únicamente en ese acto inicial de reconocimiento, sino que se proyecta también en su funcionamiento, como sucede con los preceptos de la LOU que ahora se enjuician.

En segundo lugar, sobre el contenido esencial del derecho fundamental del art. 27.6 CE, señalamos en la misma STC 77/1985, FJ 20, que el mismo resulta predicable también «de los titulares de Centros docentes privados a la dirección de los mismos»; constituye expresión del «derecho a la libertad de enseñanza de los titulares de dichos Centros» (públicos o privados); y ofrece un carácter dinámico porque «el acto de creación o fundación de un Centro no se agota en sí mismo, sino que tiene evidentemente un contenido que se proyecta en el tiempo y que se traduce en una potestad de dirección del titular».

Dicho contenido esencial puede precisarse entonces, como sigue razonando esta Sentencia en el fundamento jurídico citado, «tanto desde el punto de vista positivo como desde una delimitación negativa. Desde la primera perspectiva, implica el derecho a garantizar el respeto al carácter propio y de asumir en última instancia la responsabilidad de la gestión, especialmente mediante el ejercicio de facultades decisorias en relación con la propuesta de Estatutos y nombramiento y cese de los órganos de dirección administrativa y pedagógica y del profesorado. Desde el punto de vista negativo, ese contenido exige la ausencia de limitaciones absolutas o insalvables, o que lo despojen de la necesaria protección. De ello se desprende que el titular no puede verse afectado por limitación alguna que, aun respetando aparentemente un suficiente contenido discrecional a sus facultades decisorias con respecto a las materias organizativas esenciales, conduzca en definitiva a una situación de imposibilidad o grave dificultad objetiva para actuar en sentido positivo ese contenido discrecional».

Partiendo de estas consideraciones, no cabe apreciar que las exigencias incorporadas por el art. 27.1 LOU/2007 entrañen conculcación del derecho a la libertad organizativa de los titulares de universidades privadas:

a) La del primer inciso, al disponer que las normas de organización y funcionamiento de cada universidad preverán la representación de «los diferentes sectores de la comunidad universitaria» en sus órganos de gobierno y representación, aparece como una regla inclusiva que beneficia a todos sin distinción y que, precisamente por ello, tiene por finalidad evitar discriminaciones o en su caso la imposición de decisiones que puedan afectar a cualquiera de esos colectivos (profesores, alumnos, personal de administración y servicio, etc.), sin contar con su parecer ni permitir expresarse en el proceso de toma de decisiones dentro de tales órganos. Se adopta en este aspecto, sustancialmente, el mismo modelo que rige para las universidades públicas conforme al art. 13 de la misma LOU (en la redacción dada a este último por el art. único, 10, de la Ley Orgánica 4/2007), sin que quepa encontrar motivos que justifiquen su no aplicabilidad a centros de titularidad privada.

b) Otro tanto cabe decir del segundo inciso, colofón del anterior, que refiere la necesidad de que dicha participación adecuada de todos los sectores, «propicie la presencia equilibrada entre mujeres y hombres».

Con esta medida, el legislador traslada a este ámbito de la educación universitaria, el principio que la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, incorporó como parámetro de actuación tanto en el sector público [arts. 16; 26.1 c); 27.3 e); 51 d); 52 a 54], incluyendo el educativo en todos sus niveles [art. 24.2 d)];

como en el sector privado [arts. 50.4; 75]. De acuerdo con su disposición adicional primera: «A los efectos de esta Ley, se entenderá por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento».

En nuestra STC 12/2008, de 29 de enero, declaramos que este mandato no era contrario a la igualdad de los arts. 1.1, 9.2 y 14 CE, a propósito del art. 44 bis de la Ley Orgánica de régimen electoral general 5/1985, de 19 de junio (precepto introducido por la misma Ley Orgánica 3/2007), con palabras que resultan trasladables a este otro contexto material: «Estas previsiones no suponen un tratamiento peyorativo de ninguno de los sexos, ya que, en puridad, ni siquiera plasman un tratamiento diferenciado en razón del sexo de los candidatos, habida cuenta de que las proporciones se establecen por igual para los candidatos de uno y otro sexo. No se trata, pues, de una medida basada en los criterios de mayoría/minoría (como sucedería si se tomase en cuenta como elementos de diferenciación, por ejemplo, la raza o la edad), sino atendiendo a un criterio (el sexo) que de manera universal divide a toda sociedad en dos grupos porcentualmente equilibrados» [FJ 5; también en la posterior STC 13/2009, de 19 de enero, FJ 11].

En el presente caso, lo que pretende el art. 27.1 LOU según la Ley Orgánica 4/2007 –y también el art. 13–, es corregir la situación de desigualdad histórica de la mujer en la toma de decisiones dentro de los órganos de gobierno y representación de las instituciones universitarias, sin que se justifique excluir de esta medida a las universidades privadas. El dispositivo indica que las normas de organización de éstas tienen que «propiciar» la composición equilibrada entre mujeres y hombres, lo que presupone lógicamente que dentro del correspondiente colectivo exista un número de mujeres y hombres suficiente como para permitir la efectividad de la medida.

Cumplido este presupuesto queda a criterio de cada universidad, a falta de una indicación concreta en la LOU sobre el concreto porcentaje de equilibrio que debe alcanzarse, decidir si toman como referencia el que contiene la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 3/2007 antes indicado (porcentaje que, ahí se señala, es vinculante «a los efectos de esta ley») u otro más cercano a la paridad.

El objetivo así trazado por la norma en examen, pues, no quiebra la igualdad. Tampoco los principios de mérito y capacidad que alega la demanda, pues dejando aparte que estos se recogen en el art. 103.3 CE para el acceso –y promoción– en la función pública (últimamente, SSTC 165/2013, de 26 de septiembre, FJ 8; 215/2013, de 19 de diciembre, FJ 6; 38/2014, de 11 de marzo, FJ 6; y 111/2014, de 26 de junio, FFJJ 1, 2; y 5), es lo cierto que el artículo cuestionado no hace desprecio de esas cualidades, que han de darse por cumplidas en quienes entran a formar parte de los órganos de gobierno y representación; es decir, «operando siempre desde el presupuesto de la capacidad y el mérito suficientes de unos y otras» (STC 13/2009, FJ 5).

c) El tercer y cuarto incisos del art. 27.1 LOU según la Ley Orgánica 4/2007, garantizan que el personal docente e investigador tenga una participación efectiva en determinados aspectos del funcionamiento de las universidades privadas, de un lado porque las decisiones «de naturaleza estrictamente académica» han de adoptarse en órganos donde aquellos tengan una representación mayoritaria; y de otro lado porque, en todo caso, han de ser «oídos» en el nombramiento del Rector.

Los recurrentes admiten que resulta «difícilmente cuestionable» la conveniencia de una formación y experiencia académica e investigadora en quienes adoptan ese tipo de decisiones, pero entienden que no debe concederse tal prerrogativa a un colectivo «no siempre fácil de delimitar». Con esta línea de razonamiento, sin embargo, no percibimos la incidencia que tal previsión puede tener con el ejercicio de la libertad de creación y funcionamiento de centros docentes (art. 27.6 CE), bajo la que se ha articulado esta primera queja de inconstitucionalidad del recurso, dado que no se defiende siquiera que deba ser el titular del Centro quien adopte las decisiones «estrictamente académicas» o que elija a la máxima autoridad a espaldas de la comunidad universitaria.

No ofrece duda que quienes están en mejor condición de ponderar las causas y las consecuencias que puede deparar cada una de las medidas que se tomen en el ámbito

«estrictamente académico», son quienes imparten clases en la universidad, así como el personal investigador, aunque no sea docente, por lo que su representación en los órganos de decisión se encuentra plenamente justificada. No puede compartirse la tesis de la demanda acerca de una eventual dificultad para identificar a los miembros de dicho personal, pues todos y cada uno de quienes lo componen han de estar unidos al centro mediante vínculo contractual de prestación de servicios o becas de investigación, de todo lo cual deben guardar cumplido registro, además de su conocimiento y control por las autoridades de los centros adscritos a la universidad.

Esta exigencia, en fin, sirve al principio de libertad académica que la propia LOU garantiza para las universidades privadas, «manifestada en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio» (art. 6.5); en orden a la mejor prestación del «servicio público de educación superior» al que antes nos referimos.

Por último, en cuanto a la regla de que deba ser «oído» el personal docente e investigador en el nombramiento del Rector, solo cabe indicar que se trata de un precepto que en modo alguno condiciona dicho nombramiento al establecerse simplemente la necesidad de una previa audiencia cuyo resultado no tiene carácter vinculante.

Con arreglo a lo expuesto, ha de concluirse que el art. 27.1 LOU, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, no vulnera el derecho fundamental a la igualdad (art. 14 CE) como tampoco el derecho fundamental a la libertad de creación de centros docentes (art. 27.6 CE).

3. El siguiente precepto impugnado es el art. 27 bis.1 a), introducido por el art. único, apartado 27, de la Ley Orgánica 4/2007, que reformuló el título IV LOU referido a la «coordinación universitaria». Su tenor es el siguiente:

«Artículo 27 bis. *Conferencia General de Política Universitaria.*

1. La Conferencia General de Política Universitaria, sin perjuicio de las funciones atribuidas a los órganos de coordinación universitaria de las Comunidades Autónomas, es el órgano de concertación, coordinación y cooperación de la política general universitaria al que le corresponden las funciones de:

a) Establecer y valorar las líneas generales de política universitaria, su articulación en el espacio europeo de educación superior y su interrelación con las políticas de investigación científica y tecnológica.»

Los promotores del presente recurso de inconstitucionalidad sostienen, de manera nuclear, que la Conferencia General de Política Universitaria, creada por la Ley Orgánica 4/2007, asume competencias resolutorias que exceden de aquellas de naturaleza consultiva que le serían propias, sustrayendo competencias tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, en concreto al tener como función «establecer las líneas generales de política universitaria».

Al Estado, en primer lugar, tanto por lo que concierne al ejercicio por las Cortes Generales de la potestad legislativa en materia de política universitaria, y de «su función de control y dirección política» (se citan los arts. 66, 81 en relación con el 27, 99 a 101 y 108 y siguientes, y 149.1.18 CE); como por las del Gobierno en cuanto a su función ejecutiva, incluyendo el ejercicio de la potestad reglamentaria (art. 97 CE). La misma objeción se predica en cuanto a la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.3 CE y la articulación de la política universitaria en el espacio europeo de educación superior y su interrelación con las políticas de investigación científica y tecnológica, incluidas en el mismo apartado.

Y a las Comunidades Autónomas, en segundo lugar, porque si las decisiones que corresponden a estas se toman en la Conferencia general, «se incurriría en inconstitucionalidad por incidir en el ámbito de las competencias que los correspondientes Estatutos de Autonomía reservan a las Comunidades en materia universitaria», sin que estas últimas puedan ser unilateralmente modificadas por el Estado, al margen del procedimiento del art. 147.3 CE.

El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se opone a esta visión de las cosas, entendiendo que el nuevo órgano es solamente de concertación, coordinación y cooperación, que no tiene por finalidad invadir las competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, y que si se cometiera un exceso en tal sentido, el acto de aplicación sería inválido, pero ello no afectaría al precepto que ha conferido correctamente sus atribuciones.

Para dar respuesta al motivo de impugnación planteado, conviene formular algunas consideraciones previas:

a) La Conferencia General de Política Universitaria pertenece al género de las «conferencias sectoriales» (modalidad ésta de organización administrativa, prevista por vez primera en el art. 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico; y actualmente en el art. 5 de la Ley 30/1992), teniendo como precedentes al Consejo de Universidades regulado en el art. 24 de la Ley 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria (LORU) y al Consejo de Coordinación Universitaria cuyas atribuciones preveía el art. 28 de la Ley Orgánica 6/2001 en su dicción original.

Como este Tribunal tuvo ocasión de señalar en su STC 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 9, se trata de un órgano que realiza funciones de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en relación con las competencias que cada uno tiene en el ámbito de la enseñanza universitaria. Conforme con nuestra doctrina sobre la competencia estatal de coordinación, en el ejercicio de ésta la Conferencia general no puede incurrir en una «sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma» [SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2; y 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8]; debiendo servir únicamente de «órgano de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción» [SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 13; y 137/2013, de 6 de junio, FJ 5].

Con la misma limitación deben entenderse las funciones de cooperación que a aquélla le asigna el propio art. 27 bis.1, LOU/2007. Esto es, no resulta posible la invasión de competencias ajenas [STC 194/2004, FJ 9], siendo su fin exclusivo el de «optimizar el ejercicio de las competencias de las distintas Administraciones con el fin de evitar la dispersión de esfuerzos, pero garantizando los diferentes ámbitos competenciales» [STC 194/2004, FJ 13].

b) Ciertamente, una lectura literal del apartado a) del art. 27 bis.1 («establecer ... las líneas generales de política universitaria»), no permite descartar de plano las objeciones planteadas por la demanda. En primer lugar, porque etimológicamente la facultad descrita revestiría un sentido decisorio (según DRAE, edición 22, la palabra «establecer» significa «ordenar, mandar, decretar»), a diferencia de las restantes funciones contenidas en el precepto. Y en segundo lugar, porque la génesis parlamentaria de la norma revela que con su introducción –no figuraba en el texto inicial–, se pretendía dotar a la conferencia general de una «capacidad de decisión política real» («Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente». VIII Legislatura, núm. 222, Sesión Plenaria núm. 206, del 14 de diciembre de 2006, pág. 11248).

Pese a ello, las dudas de constitucionalidad se disipan atendiendo a la naturaleza del órgano sobre el que se atribuye la función. De un lado, una interpretación sistemática del precepto cuestionado, en relación con los restantes apartados del art. 27 bis.1, y los demás artículos de la LOU que otorgan funciones consultivas a dicho organismo, permite deducir que la citada Conferencia general de política universitaria puede establecer propuestas sobre las líneas generales de la política universitaria, además de «valorar» las que ya existen (competencia ésta no discutida), su articulación en el espacio europeo de educación superior y su interrelación con las políticas de investigación científica y tecnológica. Pero siempre la decisión en esas materias corre a cargo del titular de la competencia de que se trate, pues de otro modo no estaríamos entonces ante un órgano de coordinación y cooperación, tal y como está configurado en dicha Ley Orgánica.

De otro lado, en relación con el Espacio Europeo de Educación Superior, el entendimiento de un poder decisorio de la Conferencia general pugnaría con la naturaleza

de la regulación que la propia LOU lleva a cabo en el título XIII («espacio europeo de enseñanza superior»), arts. 87 a 89 bis, en los que se hace cumplida reserva de las competencias del Estado, Comunidades Autónomas y Universidades, y donde a la Conferencia General de Política Universitaria no se le atribuye específicamente función alguna, sin perjuicio de que pueda requerírsele la emisión de informes no vinculantes, conforme a lo previsto en el art. 27 bis.1 a).

Ha de concluirse, por tanto, que el art. 27 bis.1 a) LOU, introducido por la Ley Orgánica 4/2007, no es inconstitucional por vulneración del marco de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

4. Por motivos que resultan similares, los recurrentes impugnan los arts. 34, 35 y 37 LOU, con el contenido que da a los mismos el art. único, apartados 30, 31 y 33, respectivamente, de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, y cuyo texto es el siguiente:

«Artículo 34. *Títulos universitarios.*

1. Las universidades impartirán enseñanzas conducentes a la obtención de títulos oficiales y con validez en todo el territorio nacional y podrán impartir enseñanzas conducentes a la obtención de otros títulos.

2. Los títulos universitarios de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional deberán inscribirse en el Registro de universidades, centros y títulos, previsto en la disposición adicional vigésima. Podrán inscribirse otros títulos a efectos informativos. El Gobierno regulará el procedimiento y las condiciones para su inscripción.»

«Artículo 35. *Títulos oficiales.*

1. El Gobierno establecerá las directrices y las condiciones para la obtención de los títulos universitarios de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional, que serán expedidos en nombre del Rey por el Rector de la universidad.

2. Para impartir enseñanzas oficiales y expedir los correspondientes títulos oficiales, con validez en todo el territorio nacional, las universidades deberán poseer la autorización pertinente de la Comunidad Autónoma, según lo dispuesto en la legislación de la misma y lo previsto en el artículo 8 de esta Ley, y obtener la verificación del Consejo de Universidades de que el oportuno plan de estudios se ajusta a las directrices y condiciones establecidas por el Gobierno. El procedimiento deberá preservar la autonomía académica de las universidades.

3. Tras la autorización de la Comunidad Autónoma y la verificación del plan de estudios que otorgue el Consejo de Universidades, el Gobierno establecerá el carácter oficial del título y ordenará su inscripción en el Registro de universidades, centros y títulos.

4. Una vez que el Gobierno haya aprobado el carácter oficial de dicho título, el Rector ordenará publicar el plan de estudios en el "Boletín Oficial del Estado" y en el diario oficial de la Comunidad Autónoma.»

«Artículo 37. *Estructura de las enseñanzas oficiales.*

Las enseñanzas universitarias se estructurarán en tres ciclos: Grado, Máster y Doctorado. La superación de tales enseñanzas dará derecho, en los términos que establezca el Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades, a la obtención de los títulos oficiales correspondientes.»

El recurso de inconstitucionalidad plantea, sintetizando ahora sus argumentos ya detallados en los antecedentes, que esos tres dispositivos infringen la reserva de ley orgánica (arts. 53.1 y 81.1 CE) en cuanto a los derechos fundamentales a la libertad de enseñanza (art. 27.1 CE), creación de centros docentes (art. 27.6 CE), autonomía universitaria (art. 27.10 CE) y la libertad de cátedra del art. 20.1 c) CE. También la reserva de ley ordinaria de los arts. 35 y 36 CE, igualmente relevantes en este ámbito. Tal

vulneración se produce por confiar a normas reglamentarias las directrices y condiciones para la obtención de los títulos oficiales (arts. 34 y 35 LOU/2007), así como el contenido de las enseñanzas conducentes a esos títulos (art. 37 LOU/2007), pues en este último caso la ley se limita a prever la existencia de tres ciclos académicos, grado, máster y doctorado, sin ninguna otra especificación. La queja se centra, sin embargo, en la escueta mención en la ley a los dos primeros grados, pues la demanda reconoce que el art. 38 LOU, también reformado por la Ley Orgánica 4/2007, satisface el mínimo de regulación legal respecto del doctorado, por lo que queda fuera de su impugnación.

Frente a esta tesis se alza por su parte el representante del Gobierno de la Nación, quien pone de manifiesto, ante todo, que la regulación puesta en entredicho no difiere sustancialmente de la que ya estuviera en vigor tanto con la LORU de 1983 como con la LOU original de 2001, las cuales dejaban al Gobierno el dictado de la normativa de desarrollo necesaria para dotar de especificidad a los títulos oficiales, regular sus condiciones de obtención, y las enseñanzas que han de superarse para ello. En concreto, señala que el art. 37 LOU según la Ley Orgánica 4/2007 mantiene la denominación anterior de cada uno de los tres ciclos. Defiende además que la determinación de títulos oficiales y directrices generales sobre éstos no están cubiertas por la reserva de ley orgánica, pues no afectan al derecho fundamental a la autonomía universitaria, mientras que el contenido de las enseñanzas es propio del reglamento, dado su carácter evolutivo. Niega igualmente un desconocimiento de la reserva de ley ex arts. 35 y 36 CE, referentes al ejercicio del derecho al trabajo y a las profesiones tituladas, con la consiguiente libertad que resulta inmanente a ellos.

Así trabadas las pretensiones, resulta necesario tomar en consideración lo que sigue:

a) La demanda, como se acaba de indicar, ataca una eventual deslegalización en las materias recogidas en los arts. 34, 35 y 37 LOU/2007 (títulos oficiales con validez en todo el territorio nacional, enseñanzas de los diversos grados), en la medida en que se considera que conciernen a vertientes del derecho fundamental a la libertad de educación del art. 27 CE, especialmente el derecho a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE), puesto en relación con el derecho a la libertad de cátedra del art. 20.1 c) de la misma Constitución. Interesa por tanto, previamente a dilucidar si tal deslegalización indebida se ha producido, aclarar en qué medida aquellos derechos fundamentales adquieren relevancia a los efectos de los dispositivos cuestionados.

Hemos de atender para ello a la definición que una constante doctrina de este Tribunal ha fijado en relación con el derecho a la autonomía universitaria y su interrelación con otros derechos subjetivos del art. 27 CE, desde la STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4, y que condensa en tiempos recientes la STC 183/2011, de 21 de noviembre, FJ 6, afirmando al efecto que «la autonomía universitaria se reconoce "en los términos que la ley establezca", lo que significa que es un derecho de estricta configuración legal, que encuentra su razón de ser en la protección de la libertad académica, en su manifestación de libertad de enseñanza, estudio e investigación, frente a todo tipo de injerencias externas, de manera que, en todo caso, la libertad de ciencia quede garantizada, tanto en su vertiente o dimensión individual –constituida por la libertad de cátedra– como institucional, entendida ésta, además, como la correspondiente a cada Universidad en particular, conforme este Tribunal –a quien corresponde la potestad revisora de la configuración legal de la autonomía universitaria– viene señalando en estos mismos o parecidos términos en reiterada doctrina (SSTC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4; 55/1989, de 14 de marzo, FJ 2; 106/1990, de 6 de junio, FJ 6; 187/1991, de 3 de octubre, FJ 3; 156/1994, de 23 de mayo, FJ 2; 75/1997, de 21 de abril, FJ 2; y 47/2005, de 3 de marzo, FJ 5, por todas). Dicho de otro modo, "la autonomía universitaria –cubierta por la garantía institucional establecida en el art. 27.10 CE, de carácter instrumental respecto de derechos fundamentales de terceros (los titulares de las diversas vertientes de la libertad académica)– garantiza, pues, el ejercicio libre de injerencias externas de las funciones que se encomiendan a la Universidad. Y esta concepción instrumental es importante para determinar el contenido de la autonomía universitaria. Al menos de forma negativa puede afirmarse que las medidas que de ninguna manera puedan afectar a los derechos

fundamentales que se protegen por la autonomía universitaria, tampoco pueden afectar a ésta" (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 6)».

Complemento de este contenido esencial, lo configura a su vez el listado de facultades o ámbitos de actuación principales que la legislación básica reguladora de las enseñanzas universitarias ha conferido a las universidades, titulares cada una de ellas (STC 183/2011, FFJJ 6 y 7 y resoluciones que cita) del mencionado derecho fundamental. Esas facultades, que en su momento hemos precisado eran las recogidas en el art. 3.2 LORU, pasan a ser tras la entrada en vigor de la LOU 6/2001, las del art. 2.2 de esta última [STC 87/2014, de 29 de mayo, FJ 7].

Partiendo de este elenco, la incidencia de las normas impugnadas en el ejercicio de la autonomía universitaria ofrece una consideración distinta: en primer lugar, sobre la facultad de «elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación a lo largo de toda la vida» [art. 2.2 d) LOU], al tratarse, como aquí sucede, de la regulación de las directrices generales –comunes y en su caso, específicas– dictadas por el Estado, sobre cuya base a su vez se elaboran los planes por cada universidad, la afectación del derecho fundamental del art. 27.10 CE ofrece una «menor intensidad», con palabras de nuestra STC 103/2001, de 23 de abril, FJ 5. Tales directrices, para entendernos, no fijan «el bagaje de conocimientos que debe contener cada título, sino la arquitectura o armazón de todos los títulos que los hace reconocibles, con independencia de sus concretos contenidos, como títulos oficiales válidos en toda España ... directrices sobre aspectos de los planes de estudio no vinculados estrechamente a las libertades académicas ni, por tanto, al derecho a la autonomía universitaria. Por ello, basta con que las directrices gubernativas reconozcan un margen suficiente de opción o autorregulación a cada Universidad para excluir toda objeción de inconstitucionalidad ex art. 27.10 CE» [STC 103/2001, FJ 7].

Una mayor incidencia de las normas impugnadas sí cabe apreciar, en cambio, en la potestad de las universidades para la «expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios» [art. 2.2 g) LOU], especialmente si se considera el término «expedición» no de manera estricta (acto final que precede a la entrega de cada título), sino a todo el procedimiento previo para su aprobación. En ese sentido, la Ley Orgánica 4/2007 ha traído consigo una reforma importante del sistema al cambiar el procedimiento, según luego veremos.

Por tanto, al existir un grado cierto –aunque desigual– de implicación de los preceptos impugnados con la autonomía universitaria y los demás derechos fundamentales que la doctrina antes citada anuda al ejercicio de ésta, resulta pertinente resolver si se ha producido la conculcación del principio de reserva de ley orgánica que sostienen los recurrentes.

b) Este Tribunal ha fijado doctrina acerca de si el principio de reserva de ley orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales, impuesto por el art. 81.1 en relación con el art. 53.1 CE, puede cumplirse mediante remisiones de la ley orgánica al reglamento, en concreto por parte de la LOU 2001, contestando a ello de manera afirmativa: «la colaboración entre la ley orgánica y el reglamento no ha quedado descartada por este Tribunal siempre que la remisión que se haga por parte de la ley a favor de la norma de desarrollo no desvirtúe la finalidad que tiene reservar determinadas materias en tan cualificado tipo de leyes: "De un lado, la introducción en nuestro ordenamiento constitucional de la categoría de Ley Orgánica, a la cual se reserva la regulación de determinadas materias, no altera las relaciones tradicionalmente establecidas entre la Ley y el Reglamento. En palabras de la STC 77/1985, "las peculiaridades de la Ley Orgánica –en especial la delimitación positiva de su ámbito de normación– en modo alguno justifican el que, respecto a este tipo de fuente, se hayan de considerar alteradas las relaciones entre Ley y Reglamento ejecutivo", siendo, por ello, constitucionalmente legítimo que el legislador orgánico remita al Reglamento para completar el desarrollo normativo de las materias reservadas al mismo, lo cual en muchos casos será obligado y necesario, ya que "no hay Ley en la que se pueda dar entrada a todos los problemas imaginables, muchos de los cuales podrán tener solución particular y derivada en normas reglamentarias" ... De

otro lado ... es preciso que la delegación se formule en condiciones que no contraríen materialmente la finalidad de la reserva, de la cual se derivan, según la STC 83/1984, "ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley"... (STC 101/1991, de 13 de mayo, FJ 3; y más recientemente STC 17/2013, de 31 de enero, FJ 4)» [STC 131/2013, de 5 de junio, FJ 5; en el mismo sentido, STC 134/2013, de 6 de junio, FJ 4].

En aplicación de esta doctrina, se adelanta que no cabe apreciar la deslegalización indebida que se predica, conforme de inmediato explicaremos. Siguiendo con el orden de los preceptos atacados, la primera referencia ha de hacerse a los arts. 34 y 35, relativos a los títulos universitarios oficiales con validez en todo el territorio nacional, no formulando objeción la demanda sobre los demás títulos que pueden aprobar y expedir las universidades pero que carecen de tal validez (los llamados títulos propios, a los que aludía el art. 34.3 LOU original y ahora el art. 34.2).

La Ley Orgánica 4/2007 cambia el modelo de aprobación de los títulos oficiales, competencia que si bien sigue siendo exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1.30 CE, se abre a la participación de otras entidades en las fases previas, al pasarse de un catálogo cerrado de enseñanzas y títulos, a otro abierto en el que existen tantos títulos –aprobados por el Gobierno– como planes de estudios impartidos por cada universidad y que han superado los controles previstos en los actuales arts. 34 y 35 LOU. La fase última de la expedición del título, no cuestionada en el recurso, corresponde desde la LOU 2001 al Rector de cada Universidad, actuando en nombre del Rey.

Volviendo a la aprobación de los títulos oficiales con validez en el territorio nacional, el art. 35 LOU según la Ley Orgánica 4/2007 contempla las fases y órganos de intervención, que parten de la iniciativa de cada universidad al presentar el respectivo plan de estudio conducente a ese título; la autorización de la Comunidad Autónoma a la que pertenezca; verificación por el Consejo de Universidades de que el plan de estudios se adecúa a las directrices generales dictadas por el Gobierno y, de estar todo conforme, la aprobación del título en Consejo de Ministros, ordenando su inscripción en el Registro de universidades, centros y títulos, organismo dependiente del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, creado por la disposición adicional vigésima LOU y cuyo funcionamiento regula actualmente el Real Decreto 1509/2008, de 12 de septiembre.

De acuerdo con este nuevo sistema, cuyo acierto y oportunidad desde la óptica de la política universitaria no nos corresponde aquí enjuiciar, las normas citadas no merecen reproche pues fijan los requisitos esenciales para el establecimiento de los títulos oficiales y con validez en el territorio nacional, dejando a los diversos entes implicados la competencia para ordenar los aspectos procedimentales de las respectivas fases de tramitación.

Los elementos que la demanda reputa de necesaria previsión legal, o bien no conciernen en realidad al contenido de un título («las características de las enseñanzas o estudios necesarios, ni sobre el tiempo de su duración, ni las exigencias específicas de su profesorado...»), o bien como ocurre con la «ordenación, tipificación ... de tales títulos», son aspectos meramente formales que no precisan de su detalle en la ley, bastando con su especificación por vía reglamentaria, como así se hace en el Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales.

Por lo que atañe a su denominación, es cierto que el art. 37 LOU mencionaba al menos las principales clases, en función de los estudios universitarios cursados (distinguía, así, entre diplomado universitario, arquitecto técnico, ingeniero técnico, licenciado, arquitecto, ingeniero y doctor); algo que no hacen ninguno de los tres preceptos aquí impugnados (arts. 34, 35 y 37 LOU/2007). Sin embargo, el art. 37 LOU según la Ley Orgánica 4/2007 prevé que la superación de los tres ciclos en que se estructuran ahora las

enseñanzas universitarias, grado, máster y doctorado, permite obtener los títulos oficiales «correspondientes».

Con esta última precisión, el legislador vincula sin duda la denominación de cada título con la del grado universitario cuya superación se acredita, de manera similar a como se preveía antes, aunque no añada tales denominaciones. Con estricto apego a tal mandato, el art. 3.1 del citado Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, preceptúa que «los títulos oficiales a los que hace referencia el artículo 1 son los de Graduado o Graduada, Máster Universitario y Doctor o Doctora, referidos respectivamente a la superación del primero, segundo y tercer ciclo de los estudios universitarios». Ciertamente, cada tipo de título no se completa con la denominación de las enseñanzas que acredita, pero dado el catálogo abierto de éstas, como ya se aclaró, no es posible pretender encerrar en una norma, ni siquiera a modo de anexo, un listado de esos títulos que necesariamente tiene vocación de renovación periódica y ampliación constante. Entre otras razones, porque los planes de estudios conducentes a ellos han de someterse a una evaluación periódica («renovación de la acreditación»), pasado un tiempo tras implantarse (art. 24 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre).

c) En cuanto a la ordenación de las enseñanzas universitarias en el art. 37 LOU según la Ley Orgánica 4/2007, la demanda considera insuficientes las indicaciones que se contienen en el precepto, al establecer éste que se estructurarán «en tres ciclos: Grado, Máster y Doctorado».

Para analizar la queja, conviene tener en cuenta un dato que aunque no decisivo, tampoco se antoja irrelevante pues explica en buena medida el porqué de las cosas: como afirma el Abogado del Estado en sus alegaciones, la regulación de este punto en la LOU 2007 no difiere en sustancia de la recibida por los textos anteriores, los cuales (arts. 30 LORU y 37 LOU) se limitaron a señalar, aparte de lo relativo a los títulos –que ya se analizó antes–, el número de ciclos en que se estructuran dichas enseñanzas. En esos textos anteriores se regulaba en una norma aparte el doctorado (arts. 31 LORU y 38 LOU) y ahora igualmente (art. 38 LOU/2007), precisando su finalidad y estructura, disposición ésta que, ya se dijo, no se incluye en el recurso como impugnada.

Pues bien, el art. 37 LOU según la Ley Orgánica 4/2007 presenta, en lo que ahora interesa destacar, la novedad de que incorpora la denominación de los ciclos, siguiendo en ese punto las directrices de la Declaración de Bolonia para la armonización de los estudios entre los países del Espacio Europeo de Educación Superior, correspondiendo a los de: grado, máster y doctorado. Nada más dice respecto de ellos la norma –como, repetimos, nada se decía en los preceptos precedentes sobre los ciclos anteriores al doctorado–. No cabe duda que nada impedía al legislador haber introducido alguna definición sobre el contenido del grado y el máster, al modo del artículo 38 para el doctorado.

Aun así, es forzoso entender que esas definiciones adolecerían siempre de un alto nivel de abstracción y síntesis, porque se trata de categorizar, no de detallar, tales enseñanzas. Además, que se prevea que los tres ciclos son sucesivos (se «estructuran en...») y que el último de ellos, el doctorado, es sede de la «formación investigadora dentro de un ámbito del conocimiento científico, técnico, humanístico o artístico» (art. 38), permite colegir que los dos anteriores tienen como propósito suministrar al alumno los conocimientos y aptitudes necesarios sobre de todo carácter general, con paulatina especialización en el segundo de ellos, tal como siempre se han conformado los grados y así sigue siendo. A tales efectos, el uso de la vía reglamentaria para ordenar *in extenso* las enseñanzas de cada ciclo, no puede concebirse sino como necesaria colaboración con la ley orgánica, en ámbitos que requieren de una regulación de detalle, en paralelo con su flexibilidad y adecuación continua.

Este es el papel que cumple el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, al establecer aspectos tales como el sistema de medida de los estudios a través del llamado «crédito europeo ECTS» (*European Credit Transfer and Accumulation System*, en inglés), introducido por el Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre como elemento integrador del Espacio Europeo de Educación Superior y clave para la movilidad de estudiantes y

profesionales dentro de dicho Espacio; el número de créditos para superar cada ciclo (punto éste modificado recientemente por el Real Decreto 43/2015, de 2 de febrero, al pasar de los 240 créditos ECTS para el grado, a un arco de 180-240 créditos, —y un mínimo de 300 créditos para acceder al doctorado—; arco a disposición de cada universidad, eso sí, siguiendo el procedimiento del art. 35 LOU vigente, ya expuesto antes); las directrices sobre las ramas de conocimiento dentro del grado; sistemas de evaluación, etc. (para el doctorado se ha dictado el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado, también objeto de ajuste por el Real Decreto 43/2015).

No existen razones suficientes, en definitiva, para poder sostener que se produce una auténtica deslegalización de la reserva de ley orgánica, conforme a nuestra doctrina. El intento de la demanda por comparar esta normativa con la contenida en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, carece de objeto aunque en esta última se contemplen también enseñanzas de educación superior (art. 3.5), pero que no son universitarias.

d) Finalmente, tampoco cabe deducir que los tres preceptos impugnados (arts. 34, 35 y 37 según la Ley Orgánica 4/2007) vulneren el principio de reserva de ley predicable de los arts. 35 36 CE, este último para el ejercicio de profesiones tituladas, como también se afirma en la demanda.

Respecto del primero de ellos, del que hemos precisado que «"el derecho constitucionalmente garantizado en el art. 35.1 CE no es el derecho a desarrollar cualquier actividad, sino el de elegir libremente profesión y oficio" (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 3)» [STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 13], no se entiende desde qué perspectiva podría menoscabar el ejercicio de ese derecho de libertad, la regulación contenida en el artículo impugnado acerca de los grados que integran las enseñanzas universitarias y el procedimiento para la aprobación y expedición de los correspondientes títulos; ni en qué afecta al mandato constitucional de que una ley regule el «estatuto de los trabajadores» (art. 35.2).

Otro tanto sucede con el art. 36 CE y la reserva de ley para regular el ejercicio de profesiones tituladas. Conviene traer a colación nuestra reciente STC 170/2014, de 23 de octubre, en la que declaramos que el concepto de profesión titulada del art. 36 CE, directamente conectada por cierto con la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.30 CE [FJ 4 b)], no necesariamente exige la acreditación para su ejercicio solamente de estudios universitarios, pudiendo ser necesaria «una formación complementaria que acredite la capacitación para ejercer la profesión para cuyo ejercicio habilita el título» [FJ 4 a)], de manera que tengan cabida «títulos profesionales no académicos» [FJ 5 b)].

Los títulos regulados por la LOU, antes y después de la Ley Orgánica 4/2007, surten efectos académicos, pero sólo habilitan para el ejercicio de una profesión en los supuestos en que así lo establezca la ley reguladora de ésta (sin perjuicio de que ello exija, a su vez, la pertinente adecuación de los planes de estudio por las universidades que los ofertan: art. 12.9 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, en la redacción dada al mismo por el art. 1.2, del Real Decreto 43/2015, de 2 de febrero).

Pero además, hemos recordado en la misma STC 170/2014 el alcance de la reserva de ley enunciada en el mencionado art. 36 CE; reserva que ni siquiera obliga a una ordenación de todas las profesiones, sino que «lo único que está estableciendo, como declara la STC 194/1998, de 1 de octubre, FJ 5, es que es el legislador el que debe determinar "qué profesiones quedan fuera del principio general de libertad, valorando cuáles de esas profesiones requieren, por atender a los fines mencionados, la incorporación a un Colegio Profesional, así como, en su caso, la importancia que al respecto haya de otorgar a la exigencia de una previa titulación para el ejercicio profesional" (FJ 5)» [FJ 4 d)].

Parece claro entonces, que el objeto de las tres disposiciones cuestionadas no influye en la actividad del legislador en esta materia, ni interfiere o modula la posibilidad de desarrollo por normas reglamentarias, pues se sitúa en un estadio previo, el de la formación universitaria necesaria para acceder, en su caso, al ejercicio de la profesión así regulada.

Como conclusión, se desestima este motivo del recurso y declaramos que los arts. 34, 35 y 37 LOU, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, no son contrarios al principio de reserva de ley orgánica para regular el ejercicio de derechos fundamentales (arts. 53.1 y 81.1 CE), como tampoco contrarios al derecho a la libertad del trabajo del art. 35 CE, ni conculcan la reserva de ley de los arts. 35 y 36 CE.

5. El último bloque de impugnación comprende los arts. 56.2 y 62, este último en sus apartados 3 y 4, LOU, en la redacción dada a los mismos por el artículo único, apartados 59 y 64, respectivamente, de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril. Su dicción es la siguiente:

«Art. 56. *Cuerpos docentes universitarios.*

....

2. El profesorado funcionario se regirá por las bases establecidas en esta Ley y en su desarrollo, por las disposiciones que, en virtud de sus competencias, dicten las Comunidades Autónomas, por la legislación general de funcionarios que les sea de aplicación y por los estatutos.»

«Art. 62. *Concursos para el acceso a plazas de los cuerpos docentes universitarios.*

...

3. Los estatutos de cada universidad regularán la composición de las comisiones de selección de las plazas convocadas y garantizarán, en todo caso, la necesaria aptitud científica y docente de sus componentes. Dicha composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros, procurando una composición equilibrada entre mujeres y hombres, salvo que no sea posible por razones fundadas y objetivas debidamente motivadas. En cualquier caso, los miembros de las comisiones deberán reunir los requisitos indicados en el artículo 57.2 y sus currículos deberán hacerse públicos.

4. Igualmente, los estatutos regularán el procedimiento que ha de regir en los concursos, que deberá valorar, en todo caso, el historial académico, docente e investigador del candidato o candidata, su proyecto docente e investigador, así como contrastar sus capacidades para la exposición y debate en la correspondiente materia o especialidad en sesión pública.»

La demanda del recurso, como ya se explicó en los antecedentes, alega que los dos preceptos incurren en motivos similares de inconstitucionalidad, pero invierte su orden para su mejor análisis al entender que el segundo de ellos, el art. 62, reúne con mayor claridad los defectos que se objetan, y que el art. 56 es un ejemplo más de ellos. En resumen, del art. 62 LOU según la Ley Orgánica 4/2007 se afirma que desconoce la competencia del Estado para regular el acceso y selección del profesorado universitario, materia en la que, por tratarse de funcionarios del Estado, tiene atribuida no solamente la fijación de las bases sino también su desarrollo legislativo, tal como ha declarado este Tribunal. Se desconoce, en concreto, que la regulación de dicho acceso ha de producirse siempre en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) y con respeto a los principios constitucionales de mérito y capacidad (art. 103.3 CE).

La uniformidad se quiebra, de esta guisa, porque el reformado art. 62 confía aspectos esenciales del proceso de acceso a las propias universidades, tanto en lo que se refiere a la composición de las comisiones que han de juzgar los correspondientes concursos, como por la naturaleza (concurso de méritos) y el contenido de las pruebas, de las que dicho precepto regula apenas elementos indeterminados. Como consecuencia también, se infringe la reserva de ley que imponen los arts. 53.1 y 81.1 CE, al afectar a derechos fundamentales [libertad de cátedra, art. 20.1 c) CE, y de enseñanza, art. 27.1 CE], así como el art. 103.3 CE respecto de los principios que consagra. Se añade que el mandato incluido en el art. 62.3 LOU según la Ley Orgánica 4/2007, para que en la integración de

las comisiones de selección se procure una composición equilibrada entre mujeres y hombres, puede resultar contrario al derecho de igualdad en el acceso a la función pública, si se entiende esta expresión como exigencia de paridad.

Por su lado, en lo que concierne al art. 56 que también se impugna, los recurrentes sostienen similar vaciamiento de las competencias legislativas del Estado, bien que no ya en favor de las universidades sino de las Comunidades Autónomas, «en cuanto reduce el régimen del profesorado universitario funcionario establecido por la ley estatal a sólo sus bases, remitiendo en general lo relativo a su desarrollo a las Comunidades Autónomas», e invoca de nuevo la doctrina de este Tribunal sobre el alcance de la competencia estatal en esta materia. Todo ello, además, con vulneración del derecho a la igualdad de los arts. 14 y 23.2, en relación con los principios del art. 103.3 CE.

El escrito de alegaciones del Abogado del Estado, siguiendo el orden que propone la demanda del recurso, se opone a los argumentos de ésta. En primer lugar, porque la existencia de cuerpos docentes universitarios de carácter nacional ya está garantizada en los preceptos que preceden a los impugnados (arts. 56 a 60), mientras que el art. 62 se limita a regular el acceso «a concretas plazas en las Universidades» de dicho personal funcionario, garantizando una mínima uniformidad en dicho acceso. Por otro lado, si bien el concurso de méritos es un «procedimiento normal de provisión» en el acceso a la función pública, en el caso de los funcionarios docentes en cada universidad el acceso se cumple en dos fases (acreditación y concurso), «fácilmente reconducibles a una concurso-oposición». Finalmente, acerca de la exigencia de una composición equilibrada en las comisiones entre mujeres y hombres, se rechaza que pueda traer consigo una lesión del derecho a la igualdad, remitiéndose a los razonamientos dados a propósito del art. 27.1 LOU según la Ley Orgánica 4/2007, ya examinado antes.

Así expuesto y para la mejor resolución de este bloque argumental del recurso, procede hacer una precisión previa de orden metodológico. A diferencia de lo que postula la demanda no se considera justificado invertir el orden de análisis de los preceptos, pues al margen de que sean similares algunos argumentos que sustentan la presunta inconstitucionalidad de los dos, el contenido de las normas resulta distinto y, sobre todo, lo es también la función que tiene encomendada cada uno de ellos: el apartado segundo del art. 56 LOU, antes y después de su reforma por la Ley Orgánica 4/2007, es una disposición general que tiene por fin delimitar el marco normativo en que se han de desenvolver las entidades competentes en la regulación del régimen del profesorado universitario funcionario.

En cambio, partiendo justamente de ese marco general, el art. 62 se circunscribe a la regulación de la fase concreta de concurso en las respectivas universidades. No se aprecia, en esa medida, que para un mejor enjuiciamiento de aquel precepto general deba anteponerse el examen de este otro específico. Seguiremos por tanto en su estudio, el propio orden que marca la ley.

En lo tocante entonces al art. 56.2 LOU, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 4/2007, han de considerarse acertadas las premisas de doctrina constitucional sobre las que el recurso levanta su impugnación. No lo son, sin embargo, las conclusiones que alcanza al interpretar la letra del precepto:

a) Este Tribunal ha declarado en relación con el art. 149.1.18 CE, que es competencia exclusiva del Estado la fijación de las «bases» del régimen estatutario de los funcionarios de todas las Administraciones públicas, pudiendo asumir las Comunidades Autónomas competencia en el desarrollo legislativo y ejecución de dicho régimen (STC 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 2).

Hemos enunciado además un catálogo de aquellos ámbitos a los que, como mínimo, han de referirse tales bases: «a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen

estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones pueden reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública. Las normas que disciplinen estos ámbitos serán, en el concepto constitucional, ordenadoras del Estatuto de los funcionarios públicos, pues todas ellas interesarán directamente a las relaciones entre éstos y las Administraciones a las que sirven, configurando así el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario y ordenando su posición propia en el seno de la Administración» [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3 c); y 235/2000, de 5 de octubre, FJ 5. En el mismo sentido, SSTC 294/2006, de 11 de octubre, FJ 4; 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 5; 163/2012, de 20 de septiembre, FJ 3, y 224/2012, de 29 de noviembre, FJ 3].

Junto a esta doctrina de carácter general hemos indicado que es al Estado al que compete agotar la regulación de su régimen jurídico, sin que entre en juego la distinción bases-desarrollo: «este Tribunal ha declarado que los funcionarios de los Cuerpos docentes universitarios "no son funcionarios [de la Comunidad Autónoma] o de su Administración Local ..." (SSTC 26/1987 y 146/1989), y ha añadido que 'si bien inicialmente son funcionarios de la Universidad para la que son nombrados, ello no impide su traslado a otras Universidades mediante los concursos de méritos regulados por la Ley, y esta condición de funcionarios interuniversitarios o comunicables entre las diferentes Universidades justifica la aplicación al caso de las competencias exclusivas del Estado que se determinan en el art. 149.1.1, y especialmente en el art. 149.1.18 de la Constitución' (SSTC 26/1987 y 146/1989). Así, pues, no es cierto, en contra de lo que sostienen las Comunidades Autónomas que han planteado el conflicto, que, en el régimen estatutario de funcionarios que no pertenecen a los Cuerpos de las Comunidades Autónomas, tengan éstas la competencia del desarrollo legislativo de las bases establecidas por el Estado, ya que en sus respectivos Estatutos de Autonomía han asumido tal competencia sólo para el régimen estatutario de sus propios funcionarios. Ello no significa, en modo alguno, que las Comunidades Autónomas no tengan competencias de desarrollo legislativo en la regulación de la actividad docente, pues pueden tenerla en virtud de otros títulos competenciales distintos al del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Por tanto, para definir la titularidad de las competencias controvertidas habrá que estar, en cada caso, al contenido concreto de los preceptos ..., de tal manera que, si dicho contenido pertenece al régimen estatutario de la función pública, el esquema bases-desarrollo no servirá para resolver el conflicto planteado, pues el Estado puede regular, sin distinción de bases y desarrollo, el estatuto de los funcionarios docentes universitarios, pertenecientes a los Cuerpos Nacionales, con el límite, claro está, de la autonomía universitaria (art. 27.10 de la C.E.)» (STC 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 2; en el mismo sentido, STC 131/1996, de 11 de julio, FJ 7). En definitiva, la competencia de desarrollo de las bases, que el precepto reconoce a las Comunidades Autónomas, debe entenderse con exclusión de lo que se refiere al estatuto de los funcionarios de los cuerpos docentes universitarios de carácter nacional.

b) La aplicación de la doctrina de referencia conduce a desestimar la queja de inconstitucionalidad. El fundamento de ésta, ya se ha dicho, es que los recurrentes consideran que el tenor actual del mencionado art. 56.2 determina que el Estado ha limitado impropia y excesivamente su capacidad normativa a la sola fijación de las bases, dejando a las Comunidades Autónomas su desarrollo, lo que contraría la jurisprudencia de este Tribunal.

No puede compartirse esta exégesis del precepto cuestionado. El art. 56 LOU, que ya indicamos es una disposición general que preside la regulación dedicada a los cuerpos docentes universitarios (v. gr., funcionarios), tiene un apartado primero, no modificado por la Ley Orgánica 4/2007, donde se establecen dichos cuerpos: catedráticos de universidad y profesores titulares de universidad (dejan de incluirse los de catedráticos de escuela universitaria y profesores titulares de escuela universitaria, que antes preveía el art. 33 LORU, los cuales pasan a ser cuerpos a extinguir, sin perjuicio de la integración de sus miembros en los dos actuales, previa superación de las pruebas de acceso). Y un apartado

segundo, el aquí controvertido, que informa cuál es el marco regulador del régimen funcional: uno de carácter básico, «las bases establecidas en esta Ley»; y otro de desarrollo, integrado por: «las disposiciones que, en virtud de sus competencias, dicten las Comunidades Autónomas ... la legislación general de funcionarios que les sea de aplicación y por los estatutos» de las universidades.

El art. 56.2 LOU original no hablaba de «bases» para referirse a dicha Ley Orgánica, y dentro de la legislación de desarrollo no incluía a las Comunidades Autónomas, si bien sí mencionaba a los estatutos de las universidades («el profesorado universitario funcionario se regirá por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo, por la legislación general de funcionarios que le sea de aplicación y por los Estatutos»).

Ahora bien, no consideramos que las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 4/2007 alteren el sistema competencial, tal como postula la demanda. En primer lugar, porque calificarse la propia LOU en este precepto como una legislación básica («las bases establecidas en esta Ley»), no es incorrecto y expresa el ejercicio por el Estado del título competencial del art. 149.1.18 CE, como ya indicamos antes. De hecho, es uno de los tres títulos que habilita al legislador para el dictado de esta ley, conforme aclara la disposición final primera de la misma LOU (donde se citan también los del art. 149.1.15 y 30 CE).

En segundo lugar, que el precepto silencie (pues en ningún momento niega) la competencia del propio Estado para dictar «disposiciones de desarrollo» de la LOU, aparte de mostrar una defectuosa técnica legislativa, no produce el efecto jurídico que los recurrentes denuncian, puesto que sigue rigiendo para todos los ámbitos regulados en la citada ley, lo establecido en su disposición final tercera, titulada: «habilitación para el desarrollo reglamentario», donde se establece que: «corresponde al Gobierno y a las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente ley». En su cumplimiento el Estado ha dictado diversos reglamentos, entre los cuales se encuentran, en lo que aquí interesa, aquellos que se citan en la presente Sentencia relativas al profesorado universitario.

Finalmente, la alusión en el artículo cuestionado a las normas de las Comunidades Autónomas y a los estatutos de las universidades se formula, según textualmente aparece en dicho apartado segundo, «en virtud de sus competencias». Reserva ésta que descarta que se esté produciendo una renuncia de las que corresponden al Estado en favor de aquellas otras entidades, dejando a las normas específicas la fijación de las correspondientes atribuciones. Serán eventualmente estas últimas, por tanto, y no el art. 56.2 –que no menciona ninguna–, las que podrían adolecer de inconstitucionalidad por la causa que se alega.

Con arreglo a las consideraciones que anteceden, declaramos que el art. 56.2 LOU, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, no es inconstitucional por vulnerar el art. 149.1.18 CE, en cuanto a la competencia del Estado para regular el régimen del profesorado universitario funcionario.

6. Se aborda de inmediato la impugnación del art. 62, apartados 3 y 4 LOU según la Ley Orgánica 4/2007, relativos a la celebración de la fase de concurso en las universidades. Sostienen los recurrentes, como veíamos antes, que se han desconocido los mandatos constitucionales de uniformidad e igualdad en el acceso a la condición de funcionarios, art. 23.2 CE, y sujeción a los principios de mérito y capacidad ex art. 103.3 CE; vulnerándose asimismo la reserva legal orgánica del art. 81.1 CE y la del citado art. 103.3 CE. Las críticas se proyectan tanto respecto de la composición de las comisiones que han de juzgar dichos concursos, como en cuanto a las pruebas exigidas para su superación.

Para dar respuesta satisfactoria a los temas que se nos someten, hemos de traer a colación ante todo la doctrina constitucional que aparece como relevante:

a) A tales efectos procede recordar, ante todo, que una de las consecuencias que se derivan de la condición de funcionarios públicos de los cuerpos docentes universitarios, conforme tenemos dicho, es la exigencia de un régimen uniforme de acceso, sin incidencia en la autonomía universitaria por cuanto «una vez establecido el sistema funcional de

los Cuerpos docentes universitarios ... es inherente a ese sistema la existencia de un régimen uniforme de acceso y selección del profesorado en todas las Universidades. Porque, si bien inicialmente son funcionarios de la Universidad para la que son nombrados, ello no impide su traslado a otras Universidades mediante los concursos de méritos regulados por la ley, y esta condición de funcionarios "interuniversitarios", o "comunicables" entre las diferentes Universidades, justifica la aplicación al caso de las competencias exclusivas del Estado que se determinan en el art. 149.1.1.<sup>a</sup> y, especialmente, en el 149.1.18 de la Constitución» [SSTC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 12.3 b), y 146/1989, de 21 de septiembre, FJ 2; en el mismo sentido STC 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 4 A)].

El acceso a la función pública docente universitaria difiere, a su vez, de la selección del personal docente e investigador contratado, el cual sí queda comprendido dentro de la autonomía de las universidades [SSTC 26/1987, FJ 12.1); y 87/2014, de 29 de mayo, FJ 8 a)]. Esta última, sin embargo, pueda quedar sujeta a limitaciones tendentes a que el procedimiento de selección dentro de ellas garantice un mayor grado de objetividad e imparcialidad (STC 87/2014, de 29 de mayo, FFJJ 9 y 10).

Sentado lo que antecede, el primer interrogante a desentrañar aquí atiende a la naturaleza de los concursos que regula el impugnado art. 62, en sus apartados 3 y 4 LOU según la Ley Orgánica 4/2007: si son realmente de acceso o por el contrario de mera provisión de plazas entre funcionarios del cuerpo. En función de ello, como hemos visto, será exigible o no que la norma básica del Estado, que es precisamente la que ahora se examina, contemple los aspectos esenciales de dichos concursos o éstos queden a su libre fijación por las universidades.

b) Una de las principales innovaciones realizadas por la LOU en el sistema de acceso a los cuerpos docentes universitarios, respecto de como se preveía en la LORU de 1983 (arts. 35 a 43), consistió en introducir como requisito previo para optar a un concurso de provisión de plaza de funcionario, siempre que la persona no perteneciera aún a dicho cuerpo, la superación de un control de evaluación de su actividad docente, investigadora y de gestión. Para ello los interesados debían concurrir a pruebas llamadas de «habilitación» que se resolvían por comisiones especializadas previa convocatoria al efecto, con *numerus clausus* de habilitados en proporción al número de plazas vacantes (arts. 57 a 62 LOU y Real Decreto 774/2002, de 26 de julio, por el que se regula el sistema de habilitación nacional para el acceso a cuerpos de funcionarios docentes universitarios y el régimen de los concursos de acceso respectivos).

La Ley Orgánica 4/2007 ha mantenido el mismo modelo, si bien suprimiendo las pruebas de habilitación, de modo que en sus arts. 57 a 60 ha venido a confiar esa fase previa de evaluación, que ahora se denomina de «acreditación», a agencias externas. Agencias que ya actuaban –y siguen haciéndolo– en la evaluación previa para la selección del profesorado contratado, ex arts. 50 a 52 en relación con los arts. 31.3 y 32 LOU, habiendo tenido ocasión este Tribunal de declarar la constitucionalidad de esta concreta faceta de actividad de tales agencias [SSTC 131/2013, de 5 de junio, FJ 8 b); 134/2013, de 6 de junio, FJ 6; y 107/2014, de 26 de junio, FJ 3].

La regulación actual de la «acreditación» sitúa a ésta, de modo inequívoco, como un trámite anterior al acceso a los cuerpos docentes, sin que pueda confundirse con dicho acceso si bien, al servir como condicionante directo de éste, obliga a considerar las consecuencias que de ello se derivan en los términos que luego se concretarán. Así, el art. 57.1 LOU –según la Ley Orgánica 4/2007– establece que: «El acceso a los cuerpos de funcionarios docentes universitarios mencionados en el artículo 56.1 exigirá la previa obtención de una acreditación nacional»; y el art. 2 del Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, por el que se establece la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios, dice: «La finalidad del procedimiento es la obtención del correspondiente certificado de acreditación que constituye el requisito imprescindible para concurrir a los concursos de acceso a los cuerpos de profesorado funcionario docente a que se refiere el artículo 57.1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre».

Ni la LOU, ni el citado Real Decreto 1312/2007, contienen disposición alguna que reconozca al candidato que obtiene la habilitación/acreditación, por este único hecho, la

condición de funcionario del cuerpo para el que ha presentado su solicitud. La normativa de desarrollo del régimen del profesorado universitario (el Real Decreto 898/1985, de 30 de abril; así como el Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto, sobre retribuciones, ambos reformados pero todavía vigentes), tampoco contempla para los evaluados positivamente la adquisición de los derechos y deberes que legalmente se anudan a la posesión de la correspondiente categoría funcional; por el contrario, aquéllos mantienen la situación profesional que tenían.

Así las cosas, a los concursos del art. 62 LOU pueden concurrir, según se ordena expresamente, «quienes hayan sido acreditados» (o en su día habilitados), además de «los funcionarios y funcionarias de los Cuerpos de Profesores titulares de Universidad y de Catedráticos de Universidad» (art. 62.2). Al garantizarse en todo caso el derecho a participar de los primeros, quienes de tal guisa todavía no forman parte del cuerpo al que pertenece la plaza vacante, dichos concursos han de calificarse por fuerza, según el rótulo de la propia ley indica respecto de ellos, como auténticos concursos «de acceso».

Con esta consideración, y atendiendo a la doctrina constitucional ya referenciada, resulta plenamente exigible que dichos concursos se regulen de manera uniforme por el Estado, tanto en lo que atañe a los requisitos esenciales de las comisiones de selección (art. 62.3 impugnado), como al contenido de las pruebas que han de celebrarse (art. 62.4 impugnado), sin que estos aspectos puedan quedar sometidos a la libertad de cada universidad pues no opera sobre ellos el derecho fundamental del art. 27.10 CE, según aclara la misma doctrina, como veíamos.

c) Todavía con carácter previo a analizar los apartados del precepto cuestionado, conviene puntualizar el alcance del principio de reserva de ley que la demanda considera vulnerado, desde la doble perspectiva de la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, al estar concernido el derecho de igualdad en el acceso a la función pública (art. 23.2 CE); y el de la reserva de ley del art. 103.3 CE, en cuanto a garantizarse que aquel acceso se produzca con respeto a los principios de mérito y capacidad de los candidatos.

En el primer plano (art. 81.1 CE), damos por reproducida la cita de la doctrina constitucional pertinente, efectuada en el anterior FJ 5 b) de esta Sentencia, acerca de las relaciones entre la ley orgánica y el reglamento en la regulación de los derechos fundamentales, y la actuación, con límites, de esa colaboración reglamentaria.

Y respecto de la reserva de ley ex art. 103.3 CE, vinculada a la igualdad del art. 23.2 CE, nuestra doctrina ha sido recientemente recordada en la STC 111/2014, de 26 de junio, FJ 2, con cita de la precedente STC 130/2009, de 1 de junio, FJ 3, en estos términos: «"Con respecto al art. 23.2 CE existe una consolidada doctrina de este Tribunal Constitucional (entre otras, STC 38/2007, de 15 de febrero, FJ 9, y 30/2008, de 25 de febrero, FJ 6) según la cual lo que el citado precepto constitucional consagra es un derecho de configuración legal, de tal modo que compete establecer las condiciones de acceso a la función pública con arreglo a los principios de igualdad, mérito y capacidad (art. 103.3 CE) al legislador, correspondiendo a éste la decisión sobre los distintos requisitos y condiciones para el acceso a la función pública que han de reunir los candidatos. De esta forma la Constitución española reserva a la ley la regulación de las condiciones de ejercicio del derecho establecido en su art. 23.2, lo que entraña una garantía de orden material que se traduce en la imperativa exigencia de predeterminar cuáles hayan de ser las condiciones para acceder a la función pública de conformidad con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, los cuales sólo pueden preservarse y establecerse mediante la intervención positiva del legislador. Además el art. 23.2, en relación con el 103.3 CE, instituye un derecho de acceso en condiciones de igualdad, al que se opone la integración automática de determinados grupos en la función pública (STC 302/1993, de 21 de octubre), así como, en principio o y salvo excepciones, las llamadas 'pruebas restringidas' para el acceso a la función pública (SSTC 27/1991, de 14 de febrero, 151/1992, de 19 de octubre, 4/1993, de 14 de enero, 60/1994, de 28 de febrero, 16/1998, de 26 de enero, o 12/1999, de 11 de febrero)".»

La colaboración del reglamento con la ley no está en modo alguno descartada en este ámbito (arts. 23.2 y 103.3 CE), como se explica en la misma STC 111/2014, FJ 4, cuidando

eso sí que no se rebasen los límites hacia una prohibida deslegalización, lo que sucederá cuando «tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador (STC 83/1984, de 23 de julio, FJ 4, confirmado, por todos, en el FJ 14 de la STC 292/2000, de 30 de noviembre). Las habilitaciones o remisiones legales a la potestad reglamentaria deben, según nuestra doctrina allí expresada, restringir el ejercicio de dicha potestad 'a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley', criterio 'contradicho con evidencia mediante cláusulas legales ... en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada, esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir' (STC 112/2006, de 5 de abril, FJ 5)».

Enunciada la doctrina relevante, procede ya abordar el estudio de los apartados del artículo 62 que se han impugnado.

7. Se da comienzo por el núm. 3 del citado dispositivo, el cual tiene por fin regular la «composición» de las comisiones que han de juzgar los concursos:

a) Se señala en dicho apartado que la universidad convocante garantizará «la necesaria aptitud científica y docente» de los componentes de cada comisión, así como «los principios de imparcialidad y profesionalidad». Se exige también la pertenencia de todos ellos al cuerpo para el que se convoca la plaza, si la misma fuere de catedrático de universidad, o la presencia de catedráticos y titulares si la plaza es de este último cuerpo (remisión a lo dispuesto en el art. 57.2 LOU); y que sus currículos se hagan públicos de manera previa.

Todas estas exigencias cumplen con la reserva de ley y se amoldan, sin duda, a la doctrina de este Tribunal en materia de comisiones de selección para el acceso a la función pública, en cuya virtud: «el derecho fundamental ex art. 23.2 CE, puesto en relación sistemática con el inciso segundo de su art. 103.3... impone la necesidad de que el acceso a las funciones y cargos públicos se haga de acuerdo con los principios de mérito y capacidad (SSTC 75/1983, 148/1986, 193/1987, 206/1988, 67/1989, 215/1991 y 353/1993)", a cuyo efecto, y "en íntima conexión con esta configuración de tal derecho fundamental, hemos afirmado que el discernimiento de esa idoneidad de los aspirantes a una plaza en la función pública ha de corresponder exclusivamente a órganos calificadores compuestos por personas dotadas de la debida preparación científica y técnica en la materia propia de cada función o cargo" (STC 174/1996, de 11 de noviembre, FJ 2). Es ésta una doctrina que se corresponde con la sentada, entre otras, en las SSTC 85/1983, FJ 8, y 215/1991, de 14 de noviembre, FFJJ 3, 4 y 5» [STC 235/2000, de 5 de octubre, FJ 5].

Por otra parte, no puede producir rechazo, en contra de lo defendido por el recurso, que el precepto disponga que se procurará alcanzar en dichas comisiones «una composición equilibrada entre mujeres y hombres, salvo que no sea posible por razones fundadas y objetivas debidamente motivadas». Basta con remitirnos a las consideraciones ya efectuadas en el anterior fundamento jurídico 3 b) de esta Sentencia, en relación con un mandato similar incluido en el impugnado art. 27.1 LOU, el cual declaramos conforme con la carta fundamental. Tan solo añadir ahora, que no resulta desproporcionado exigir la explicación de las razones «fundadas y objetivas» que impiden en el caso concreto cumplir con aquel equilibrio, cuando tal eventualidad suceda.

b) Respecto al número de miembros que han de componer las comisiones, así como el método a utilizar para su designación, la norma impugnada señala que serán los estatutos de cada universidad los encargados de regular ambos aspectos. Se trata de una opción ejercida por el legislador estatal en cuya oportunidad política no cabe injerirse, quedando limitado nuestro control a determinar si con esta medida se quiebra la exigencia constitucional de uniformidad en el régimen de acceso.

La respuesta a este respecto, se adelanta, resulta negativa. Ha de atenderse al hecho antes mencionado de que a tales concursos sólo pueden concurrir, además de quienes ya son funcionarios del cuerpo correspondiente, aquellos que sin serlo han obtenido previamente la habilitación o en su caso la acreditación.

A diferencia de lo que ocurre con los primeros, para los segundos, los habilitados y acreditados, el concurso sí es de acceso pero el requisito de la uniformidad ya ha quedado cumplido en la fase previa en la que se evaluó su actividad docente, investigadora y de gestión universitaria. En efecto, con el sistema de habilitaciones la tarea de evaluación recaía sobre comisiones especializadas únicas a nivel nacional, que se integraban por profesores de las áreas de conocimiento de las plazas objeto de provisión (art. 57.1 LOU 2001; art. 6.3 del Real Decreto 774/2002, de 26 de julio); designándose una comisión por área, en cada convocatoria.

Por su parte, con el sistema de acreditados, la evaluación se efectúa por comisiones que actúan en el seno de la agencia de evaluación. Conforme con el art. 4.2 del Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, en estos años ha venido funcionando una única comisión por cada una de las cinco «ramas de conocimiento», dentro de las que se agrupan «materias básicas» afines que contienen, a su vez, a las distintas áreas de conocimiento. Una vez entren en vigor las modificaciones introducidas a este sistema por el Real Decreto 415/2015, de 29 de mayo, cada comisión seguirá siendo única y se articulará, según el nuevo artículo 4.2, «para cada ámbito académico y científico resultante de la agrupación de áreas de conocimiento afines, en los términos previstos en el anexo I»; atribuyéndose la revisión de lo resuelto por éstas, a las comisiones de aquellas ramas del conocimiento.

Así las cosas, ha de recordarse que este Tribunal fijó doctrina en su STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 12.5 c), en el sentido de que el derecho a la autonomía universitaria no opera en los concursos de acceso a los cuerpos docentes universitarios, sino únicamente en aquellos concursos para la provisión de plazas entre quienes ya pertenezcan a dicho cuerpo. Tal doctrina examinaba las particularidades del régimen legal de acceso a los cuerpos docentes previsto en la Ley de reforma universitaria de 1983, donde no se preveía nada semejante a una fase previa de evaluación de méritos, como la que se ha descrito. Ha de matizarse por tanto ahora aquella doctrina, permitiendo a las universidades ejercitar su libertad ex art. 27.10 CE, en orden a la determinación del número de miembros y el mecanismo de designación de las comisiones que han de juzgar los concursos previstos en el art. 62 LOU, al haberse cumplido el requisito de la uniformidad en la fase previa de evaluación de los candidatos, con pleno respeto al derecho fundamental del art. 23.2 CE.

Lo anterior no significa, como es lógico, que el ejercicio en este punto por las universidades de la facultad de configurar el procedimiento para la selección de los funcionarios que han de integrar sus cuerpos docentes, y el acuerdo mismo que pone fin al correspondiente procedimiento de selección, queden inmunes al control jurisdiccional. Han de someterse a los principios de igualdad, mérito y capacidad que para el acceso a la función pública impone el art. 103.2 CE, a través de una actuación que puede ser controlada por los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, sin otros límites que los derivados del carácter técnico de esas comisiones de selección.

Por último, en cuanto a la queja de los recurrentes relativa a que el apartado impugnado no asegura que los miembros de las comisiones pertenezcan al «área de conocimiento» de la plaza vacante; la objeción parece centrarse más en si el concepto mismo de «área de conocimiento» sigue utilizándose o no para configurar el perfil de las plazas a concurso y, con ello, a determinar la especialidad de los integrantes de las comisiones. La respuesta no la ofrece en realidad, con todo, el art. 62.3 sino el art. 71 LOU, el cual sigue reconociendo la existencia de las áreas de conocimiento y su incidencia en la denominación de las plazas a concurso. No encontramos fundamento, por tanto, para inferir que haya dejado de exigirse una correspondencia entre las plazas objeto de convocatoria y la especialización de las comisiones que han de designarse para juzgar a los candidatos.

Lo expuesto trae consigo la desestimación de este motivo del recurso, al no resultar contrario el art. 62.3 LOU al derecho fundamental de acceso a la función pública, arts. 23.2 y 103.3 CE, ni a la reserva legal orgánica del art. 81.1 CE.

8. El art. 62.4 LOU según la Ley Orgánica 4/2007, se refiere al contenido de las pruebas que conforman el concurso de acceso. Tras indicar que los estatutos de cada universidad regularán «el procedimiento» que ha de seguirse para su celebración, el apartado determina que «en todo caso», en dichos concursos se deberá valorar «el historial académico, docente e investigador del candidato o candidata, su proyecto docente e investigador, así como contrastar sus capacidades para la exposición y debate en la correspondiente materia o especialidad en sesión pública».

La literalidad del precepto no arroja dudas sobre tres aspectos fundamentales de esas pruebas, que resultan expresivos de la uniformidad en el acceso:

(i) El primero, que los apartados objeto de valoración ha de serlo en todos los concursos que se realicen en cualesquier universidad pública, sin excepción.

(ii) En segundo lugar, que en esas pruebas solamente se examinan los ámbitos especificados por la norma y no otros distintos.

(iii) Y tercero, que en esas pruebas se evalúan los méritos acumulados en la carrera profesional por los candidatos, pero también sus conocimientos y aptitudes actuales, tanto en la elaboración del proyecto docente e investigador, como en la defensa de éste ante la comisión designada, la cual ha de llevarse a cabo «en sesión pública» (publicidad de las pruebas). En ese momento los miembros de la comisión pueden formular preguntas al candidato sobre cualquiera de los temas que integran la materia o especialidad científica de aquel proyecto, en consonancia con el perfil de la plaza vacante.

Estamos por tanto, sin dificultad para su identificación jurídica, ante un concurso-oposición. De este modo, la norma impugnada muestra su fidelidad con el sistema general de acceso a la función pública, plasmado hoy en el art. 61.6 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP), precepto que junto con el art. 55 de la misma Ley (relativo a los principios rectores para el acceso al empleo público), hemos calificado de normas básicas a los efectos del art. 149.1.18 CE [SSTC 113/2010, de 24 de noviembre, FJ 3 y 111/2014, de 26 de junio, FJ 3]. El mencionado art. 61.6 dispone que «los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición que deberán incluir, en todo caso, una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación». Queda con ello el concurso de méritos como un sistema excepcional de acceso, aplicable según el propio art. 61.6 LEEP, «sólo en virtud de ley».

Ciertamente y como reflexionan los recurrentes, la libertad concedida a las universidades para regular el «procedimiento» para la celebración de las pruebas, puede traer consigo y así ocurre en la práctica, una diversidad de situaciones donde los estatutos y en su caso el reglamento interno de concursos que rige en cada universidad, optan por programarlas formalmente en uno o en más ejercicios separados, a materializarse en una sesión o en varias. Mas esa diversidad de fórmulas para la ordenación práctica de las exposiciones de los candidatos y de la comisión de turno, no trae consigo que se omita ni modifique un ápice el contenido de las pruebas, tal como éste ha quedado suficientemente delimitado por la norma legal orgánica que se cuestiona, y tal uniformidad e igualdad en las reglas de acceso a los cuerpos docentes universitarios, es la que queda cubierta por la reserva legal que aquí se preserva.

Hemos de concluir, por tanto, que el art. 62.4 LOU, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, tampoco vulnera los arts. 23.2, 81.1 y 103.3 CE, lo que determina la desestimación de este último motivo y, con él, la de todo el recurso interpuesto.

## 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 recurso de inconstitucionalidad interpuesto.

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

Dada en Madrid, veintidós de julio de dos mil quince.—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.—Antonio Narvárez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

### **Voto particular que formula el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6084-2007**

He redactado como Ponente el fundamento jurídico 7 de la Sentencia de acuerdo con el resultado de la deliberación mantenida en el Pleno de este Tribunal, expresando en él el parecer mayoritario de mis colegas, pero discrepo del mismo en cuanto, en mi opinión, debió declararse la inconstitucionalidad del art. 62.3 de la Ley Orgánica de universidades (LOU), en la redacción dada al mismo por el artículo único, apartado sesenta y cuatro, de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril. Por ello, con el máximo respeto a dicho criterio mayoritario, y de acuerdo con lo previsto en el art. 90.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, debo exponer en este voto particular mi opinión discrepante sobre dicho fundamento y sobre su reflejo en el fallo de la Sentencia.

Existe una reiterada doctrina de este Tribunal sobre el contenido esencial del derecho a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE) y sobre los límites que pueden imponerse por el Estado en atención a otros derechos e intereses concurrentes, como son los del buen funcionamiento del servicio público universitario y los derivados de la necesidad de que la selección del personal funcionario docente por cada universidad se ajuste a unos criterios uniformes en todo el territorio nacional, toda vez que producida la selección los que superen la prueba adquieren la condición de funcionarios, que les permite acceder a plazas de otras universidades, integrándose así en un cuerpo de funcionarios que puede calificarse de interuniversitario.

Tal como declara la STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4 a), «esta conceptualización como derecho fundamental con que se configura la autonomía universitaria, no excluye las limitaciones que al mismo imponen otros derechos fundamentales (como es el de igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación) o la existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras; ni tampoco las limitaciones propias del servicio público que desempeña». También esta misma Sentencia, a propósito de las reglas que para la formación de las comisiones a las que correspondía resolver los concursos para la provisión de plazas de profesores titulares y catedráticos en las escuelas universitarias y en las universidades, según la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria, sienta una doctrina, recordada en las SSTC 146/1989, de 2 de septiembre y 235/1991, de 12 de diciembre, y perfectamente aplicable ahora, según la cual «una vez establecido el sistema funcional de los Cuerpos docentes universitarios ... es inherente a ese sistema la existencia de un régimen uniforme de acceso y selección del profesorado de todas las Universidades. Porque, si bien inicialmente son funcionarios de la Universidad para la que son nombrados, ello no impide su traslado a otras Universidades mediante los concursos de méritos regulados por la ley, y esta condición de funcionarios interuniversitarios o 'comunicables' entre diferentes Universidades justifica la

aplicación al caso de las competencias exclusivas del Estado que se determinan en el art. 149.1.1 y, especialmente, en el 149.1.18 de la Constitución».

Del juego de ambos títulos competenciales resulta, según la doctrina de este Tribunal que se cita en la Sentencia, que la ley estatal tiene que establecer no sólo las bases sino también la normativa de desarrollo para el acceso a la condición de catedrático o profesor titular universitario, debiendo garantizarse que los procesos de acceso a dichos cuerpos, no obstante desarrollarse por las distintas universidades, se acomoden a patrones comunes.

La regulación del art. 62.4 LOU se ajusta a ese modelo, pero no así la de su art. 62.3, que hace una remisión prácticamente incondicionada a los estatutos de cada universidad para regular un aspecto tan importante en el desarrollo del concurso previsto en ese artículo 62 para el acceso a plazas de cuerpos docentes universitarios, como es el de la composición de las comisiones de selección.

Aparte de que en la composición de estas comisiones debe procurarse una presencia equilibrada entre mujeres y hombres, las restantes proposiciones del precepto –que los componentes de estas comisiones posean la necesaria aptitud científica y docente y se ajusten a los principios de imparcialidad y profesionalidad– no pasan de ser advertencias tan elementales y generales que hasta podrían considerarse como superfluas.

La postrera referencia a que dichos miembros deberán reunir los requisitos indicados en el artículo 57.2, esto es que se trate de profesores con aptitud para formar parte de las comisiones de acreditación nacional reguladas en ese precepto, no salva las deficiencias del precepto, puesto que, no añade nada a los requisitos ya exigidos en el artículo 62.3. Así, las exigencias de aptitud científica y docente de las comisiones para el acceso a las plazas de los cuerpos docentes en los concursos convocados por las universidades corresponden a los requisitos de prestigio docente e investigador a que se refiere el artículo 57.2 para los miembros de las comisiones encargadas de evaluar a los aspirantes que pretendan obtener el correspondiente documento de acreditación.

No es convincente el argumento relativo a que las mínimas exigencias de uniformidad en los criterios de acceso a un cuerpo de funcionarios, ya se habrían cumplido por la necesidad de que todos los concursantes a las plazas de acceso a los cuerpos docentes universitarios convocadas por las universidades, si no son funcionarios del cuerpo, hayan obtenido la necesaria acreditación nacional tras superar una evaluación general, llevada a cabo por comisiones únicas, ajenas a cualquier centro universitario en particular.

Esta argumentación es reflejo de la concepción del procedimiento de acreditación como la primera fase de un proceso de selección de los funcionarios de los cuerpos docentes universitarios, del que la superación de los concursos de acceso regulados en el artículo 62 sería la segunda y última, antes de la adquisición de la condición de funcionario, tras el nombramiento y la correspondiente toma de posesión.

Sin embargo, aunque el art. 57.1 LOU diga que el acceso a los cuerpos docentes universitarios exigirá la previa obtención de una acreditación nacional que, valorando los méritos y competencias de los aspirantes, garantice la calidad en la selección del profesorado universitario, la regulación del procedimiento de acreditación nacional aparece absolutamente desconectada de cualquier proceso concreto de provisión de vacantes entre funcionarios. Su equivalencia con otros sistemas, como el ingreso en la escala de funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional no cabe, pues en esta última los candidatos, luego de superar las pruebas selectivas y un curso de formación, acceden a la condición de funcionarios de la respectiva subescala, quedando a la espera de nombramiento mediante los concursos para la provisión de plazas vacantes en las corporaciones locales.

Pero el vigente sistema de acreditación se aparta de esos modelos, hasta el punto de que el número de acreditaciones concedidas no guarda relación alguna con la posible existencia de plazas vacantes actuales o futuras en un plazo calculado. Por el contrario, es un hecho notorio que el actual sistema de acreditación ha conducido a que obtenga el correspondiente certificado de acreditación un número tan elevado de aspirantes que desborda el del número de plazas que previsiblemente puedan quedar vacantes no solo a

corto, sino a medio y largo plazo, de modo que la relación entre la obtención de la acreditación y los posteriores concursos para el acceso a plazas de los cuerpos docentes universitarios, no puede predicarse en términos de un único procedimiento de selección.

Confirma la anterior apreciación el hecho de que el procedimiento de acreditación descarta cualquier aspecto de concurrencia competitiva que pueda frenar la obtención del correspondiente documento de acreditación en atención a un número de plazas previsiblemente vacantes en un plazo razonable. El objeto de la evaluación no equivale, en modo alguno, al examen propio de un acceso, ni aquella se realiza por una comisión de profesores del cuerpo. Se trata solamente de verificar que el aspirante cumple con un determinado nivel de investigación, docencia y gestión universitaria, conforme a los parámetros generales aprobados por el Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre (modificado por el Real Decreto 415/2015, de 29 de mayo), y desarrollados por las agencias de evaluación externa.

En fin, no se trata de limitar la autonomía de las universidades en la determinación del perfil de la plaza que desean cubrir. Se trata de que cualquiera que sea ese perfil, las comisiones encargadas de su selección respondan a unos parámetros mínimos uniformes para todas las universidades existentes en el Estado. El art. 62.3 LOU permite que cada universidad contemple en sus estatutos un número distinto de miembros de las comisiones, no limita cuántos de ellos pueden pertenecer a la propia plantilla docente de la universidad convocante, y gozan de libertad también para decidir el mecanismo para su designación. En esas condiciones la uniformidad en el régimen de acceso desaparece, razón por la cual debió ser estimado el recurso de inconstitucionalidad en este punto, con aplicación de la reiterada doctrina de este Tribunal dictada no solamente en materia de cuerpos docentes, sino para toda la función pública (arts. 23.2 y 103.3 CE).

Por todo ello emito mi Voto particular.

Madrid, a veintidós de julio de dos mil quince.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.