

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO
CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
ABOGADO

PRINCESA, 29 - 2.º IZQ.
TELS. 248 77 31
248 69 55
28008 MADRID

Dictamen emitido a petición del Sr.
Presidente del Excmo. Cabildo Insu
lar de Gran Canaria acerca de la -
constitucionalidad y legalidad de
la Proposición de Ley sobre regula
ción de las Universidades Canarias.

Madrid, octubre de Mil novecientos
ochenta y ocho.

S U M A R I O

	<u>Pags.</u>
ANTECEDENTES	4
CONSULTA	12
DICTAMEN	13
I. LA CALIFICACION DE LA OPERACION CONTEMPLADA EN LA PROPOSICION DE LEY Y LA DETERMINACION DE SU REGIMEN JURIDICO	13
1. La calificación jurídica de la operación contemplada en la Proposición de Ley Re- guladora de las Universidades Canarias.	13
2. La determinación del régimen jurídico -- aplicable al supuesto contemplado	19
II. LA REGULACION DE LA UNIVERSIDAD INTERNACIO- NAL "PEREZ GALDOS".	28
III. LA POSIBLE CORRECCION DE LAS IRREGULARIDADES QUE CONCURREN EN LA PROPOSICION DE LEY	41
IV. BREVE REFERENCIA AL REGIMEN DE LOS BIENES	47
V. CONCLUSIONES	52

Por D. Carmelo Artiles Bolaños, Presidente del Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria, se me requiere para que emita mi opinión en Derecho acerca de las cuestiones que más adelante se indican, con base en los siguientes

A N T E C E D E N T E S

1. En el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias existen, a la fecha, dos Universidades: una con sede en La Laguna, cuyo bloque genérico de enseñanzas abarca las denominadas "humanísticas", y otra, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, destinada a las enseñanzas "técnicas", y denominada como Universidad Politécnica. Cada una de ellas cuenta -- con delegaciones en la isla en que no tiene su sede principal.

No se oculta a nadie, y menos aún a la población universitaria y pre-universitaria de Canarias, que la oferta educativa superior en dicho ámbito territorial se encuentra com--partimentalizada en las dos islas a las que me he referido, -- con las especialidades (humanísticas o técnicas) que, respectivamente, poseen ambas. A la vista de la drástica separación territorial de las enseñanzas de una u otra índole la consecuen--cia que se extrae es la siguiente: de un lado, la tendencia a

la compartimentalización de los distintos tipos de saberes en los dos grupos de población, en función estrictamente de criterios territoriales, o bien, de otro lado, la emergencia de un intenso trasiego de la población en edad universitaria de una isla a otra, en atención a las expectativas de formación superior de cada sujeto, con los intensos problemas sociales y de desequilibrio regional que se anudan a cualquiera de dichos supuestos.

2. Con la intención básica de paliar estos problemas, el Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria elaboró una -- Proposición de Ley Reguladora de las Universidades Canarias, que fué admitida a trámite por el Parlamento de Canarias el 5 de -- abril de 1.988.

Las líneas maestras de la regulación que incorpora la Proposición de Ley son las siguientes:

a) Indica el artículo 1º que "en la Comunidad Autónoma de Canarias existirán dos Universidades, independientes, autónomas, y con personalidad jurídica propia, que se denominarán UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA y UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA, con sede respectiva en las Ciudades de su mismo

nombre. A estas Entidades se les encomienda el servicio público de la Educación Universitaria en Canarias, mediante el ejercicio de la docencia, el estudio y la investigación".

b) El artículo 3º, por su parte, dispone que "tanto la Universidad de La Laguna, como la de Las Palmas de Gran Canaria, sin perjuicio de la creación de nuevos Centros, contarán inicialmente, con los Departamentos, Facultades, Escuelas Técnicas Superiores, Escuelas Universitarias, Colegios Universitarios e Institutos Universitarios, que tengan su ubicación física respectiva en las Provincias de Santa Cruz de Tenerife o Las Palmas, independientemente de su origen y actual descripción".

c) La proposición prevé que se proveerá de dotaciones suficientes a las dos Universidades, en los Presupuestos anuales autonómicos (art. 4º), y establece como requisito previo a la creación de nuevos Centros en las Universidades la planificación regional (art. 5º).

d) El artículo 6º de la Proposición determina que "la Universidad Internacional "Perez Galdós", con sede en Las Palmas de Gran Canaria, gozará de autonomía, independencia y -

personalidad jurídicas propias para ejercer sus funciones"; - añade el artículo 7º que se proveerá también, en los Presupuestos anuales autonómicos, de las dotaciones suficientes.

e) Se indica que las dos Universidades comenzarán a desarrollar sus funciones en el curso académico 1988/89 (Disposición Transitoria Segunda), que los actuales Claustros de las Universidades de La Laguna y Politécnica de Canarias quedarán adscritos a las dos Universidades de La Laguna y de Las Palmas de Gran Canaria, con las adecuaciones precisas (D. T. Tercera), y que se regirán por los Estatutos de origen actualmente en vigor, si bien impone la obligación de adecuarlos a la nueva Ley en el plazo de seis meses (D. T. Cuarta).

3. El Consejo Consultivo de Canarias emitió, a petición del Parlamento de Canarias, Dictamen, nº 3/88, de 5 de mayo de 1.988, sobre la Proposición de Ley reguladora de las Universidades canarias. Las consideraciones contenidas en el mismo, resumidamente, son del siguiente tenor:

a) Es preciso diferenciar los regímenes propios de la creación de Universidades frente al de creación, supresión, fusión o transformación de centros universitarios, haciendo -

notar que, entre otros requisitos, en ambos casos es preciso que conste informe del Consejo de Universidades;

b) Suscita el capital problema de determinar la instancia territorial de poder que ostenta competencia en materia de Universidades; indica, en este sentido, que la Ley de Reforma Universitaria constituye un límite expreso y determinante de la regulación autonómica de la materia, límites explicitados, en relación a la creación de Universidades y centros universitarios, en los artículos 9 y 5 de dicha Ley; invoca, además, la competencia estatal sobre las bases de esta materia, y la que se refiere a la planificación de las Universidades.

c) Pone de relieve la existencia de irregularidades procedimentales, en lo que se refiere a la omisión de informes; en primer lugar, del Consejo de Universidades, que, en opinión del Consejo Consultivo, "impone la concurrencia de un vicio procedimental invalidante que no salva ninguna disposición de la Proposición que se dictamina"; en segundo lugar, de las Universidades afectadas, en el caso de que la operación iniciada determinase la extinción de las dos Universidades -- que actualmente existen en Canarias; en tercer lugar, entien-

de que es preciso verificar la audiencia a las Universidades existentes también en el caso de que lo pretendido sea única mente la transformación de centros universitarios, sin que exista extinción y correlativa creación de Universidades, -- destacando que en tal caso es preciso observar lo dispuesto en los artículos 9.2 LRU y 14.1 de la Ley autonómica 4/84, y en particular que tal figura exige que se adopte la decisión "a propuesta del Consejo Social y previo informe del Consejo de Universidades".

d) Aborda, seguidamente, análisis del régimen de la Universidad Internacional "Pérez Galdós", señalando:

- que esta institución, creada por normas estatales (preconstitucionales), carece de personalidad jurídica, que no es una Universidad en sentido estricto, puesto que se integra en la Universidad de La Laguna, y que interviene en su organización el Estado, la propia Universidad de La Laguna y algunas Corporaciones Locales

- que la regulación de la proposición de ley reforma la regulación estatal sin participación del Estado, y trata de convertirla en "una especie de organismo autónomo de -

carácter educativo de la CAC, y, como tal, dependiente, pese a su autonomía funcional y a su supuesta "independencia", de la Consejería competente en la materia".

- que es dudoso que la Comunidad Autónoma ostenta competencias para crear un organismo autónomo como el descrito, sin que intervenga el Estado; invocando en favor de éste las competencias de planificación general de la enseñanza y las derivadas de los apartados 15, 30 y 18 del art. 149.1 -- C.E.; invoca, además, la Ley de 26 de diciembre de 1958, de Entidades Estatales Autónomas, para concluir que no se ha -- respetado su contenido (de aplicación a Canarias: art. 149.1. 18 o 149.3) para la creación del organo autónomo "Universidad Internacional Pérez Galdós";

- que es precisa la intervención de la Universidad de La Laguna para suprimir la Universidad como institución - integrada y dependiente de aquella;

e) La última consideración del Dictamen se refiere a si la determinación de la posibilidad de subsanar, en aquel momento, los defectos procedimentales observados, y en particular lo referente a la omisión de Informes por el Consejo -

Universidades y por las Universidades afectadas. En este sentido, entiende que tales informes "debieron ser solicitados y evacuados antes de iniciarse la tramitación propiamente parlamentaria de aquella conducente a su aprobación", invocando en este sentido los principios de seguridad jurídica, y de economicidad y máxima eficacia de las actividades de los poderes públicos.

4. Entre los documentos que me han sido facilitados para elaborar este Dictamen, se encuentra Acta de la Sesión de fecha 20 de junio de 1.988, de la Comisión de Coordinación y Planificación del Consejo de Universidades, en la que se debatió el Informe solicitado por el Excmo. Sr. - Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la -- Proposición de Ley que nos ocupa.

En dicha Acta se indica

- que lo pretendido parece "no tanto una innovación o modificación concreta de la oferta universitaria actualmente existente, sino una reordenación de su estructura y organización";

- que, en cualquier caso, el Consejo de Universidades entiende que no dispone "de los elementos documentales - suficientes o una Memoria técnica justificativa de la iniciativa .../... que puedan permitir a este Consejo efectuar un informe fundado y motivado al respecto ...".

Con base en estos Antecedentes, se me formula la siguiente

C O N S U L T A

Quiere conocer mi opinión en Derecho acerca de la constitucionalidad y legalidad de la Proposición de Ley sobre regulación de las Universidades Canarias, tanto en lo -- que se refiere a las cuestiones procedimentales como en lo -- que afecta a la regulación material que incorpora.

Aceptando gustosamente los términos en que viene -- formulada la precedente consulta, tengo el honor de emitir -- el siguiente

D I C T A M E N

I

LA CALIFICACION DE LA OPERACION CONTEMPLADA EN LA
PROPOSICION DE LEY Y LA DETERMINACION DE SU REGIMEN
JURIDICO

1. La calificación jurídica de la operación con-
templada en la Proposición de Ley Reguladora de las Univer-
sidades Canarias.

A). En gran medida la conclusión respecto a la -
adecuación de la Proposición de la Proposición de Ley a --
las exigencias constitucionales y legales exige despejar -
las incógnitas que ha suscitado el objetivo pretendido con
la misma.

Los datos con que contamos a dicho respecto son
los que contiene el texto de la Proposición, y a ellos se
ha de estar en una correcta operación hermenéutica. Estos,
según han quedado reflejados en los Antecedentes, se redu-
cen a cuatro aspectos concretos:

a). Que, según dispone la Proposición, "en la Comunidad Autónoma de Canarias existirán dos Universidades", denominadas Universidad de La Laguna y Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, que tendrán su sede respectiva en las Ciudades de su mismo nombre;

b). Que ambas Universidades contarán inicialmente con los centros y órganos "que tengan su ubicación física respectiva en las Provincias de Santa Cruz de Tenerife o Las Palmas, independientemente de su origen y actual adscripción";

c). Que al elaborar los Proyectos anuales, el Gobierno de Canarias proveerá a ambas Universidades de las dotaciones suficientes para el cumplimiento óptimo de sus misiones;

d). Que la creación de nuevos Centros es una operación que exige una previa planificación regional, "que atienda a la efectiva demanda universitaria".

El análisis ahora iniciado exige, como presupuesto sine qua non, analizar tales extremos a fin de determinar la calificación que debe anudarse al supuesto de hecho, esto es,

ultimar la operación de subsunción en alguna de las categorías jurídicas disponibles, que, en lo que nos interesa, son, fundamentalmente, la creación y supresión por una parte, y la modificación, por otra, debiendo igualmente distinguirse, en función de cada una de tales categorías, si se refiere o afecta a la Universidad o a Centros u Organismos de las mismas.

B). La formulación del articulado de la Proposición de Ley, en lo que se refiere a las dos Universidades de Canarias, puede permitir sostener la afirmación de que realmente opera la creación de ambas Universidades; pudiera construirse esta afirmación sobre la base del tenor literal del artículo 1º, que, como se recordará, declara que en esta Comunidad Autónoma "existirán dos Universidades.../... que se denominarán.../... con sede respectiva en ...".

Pero esta primera impresión, en términos tan estrictos, debe ser descartada sin ambages, a la vista de la realidad física y jurídica sobre la que pretende proyectarse y superponerse la Proposición; esto es, que en el ámbito territorial de Canarias existen ya las dos Universidades a que se alude, si bien con una diferente configuración. No es posible convenir, así las cosas, y como bien indicó el Consejo Consul

tivo de Canarias, que lo que pretende la Proposición de Ley sea crear dos nuevas Universidades. Las que existen son dos, y su número se mantendrá tras la aprobación, en su caso, de la Proposición sobre la que se dictamina.

C). Es cierto que en la legislación vigente no se contiene ninguna definición de "creación" de Universidades, como, por otra parte, es ordinario en buena técnica legislativa, ya que, con carácter general, no son las leyes los instrumentos más adecuados para definir conceptos. La Ley de Reforma Universitaria (art. 5), y la Ley Canaria 6/1984, de 30 de noviembre, de Universidades (arts. 13 y ss) se limitan a diseñar el régimen jurídico aplicable a la creación de Universidades. Pero, en cualquier caso, es evidente que este concepto normativo se refiere a la instauración ex novo de una organización universitaria, partiendo del presupuesto de la inexistencia de Universidad en el lugar contemplado.

D). Las mismas razones que acaban de indicarse permiten a contrario, convenir en que tampoco produce, la Proposición de Ley el efecto de extinguir o suprimir las dos Universidades ya existentes en la Comunidad Autónoma de

Canarias. Esta afirmación se vé sostenida por la interpretación sistemática del texto que nos ocupa, donde no se prevé, en ningún lugar, ni directa ni indirectamente, la extinción de las Universidades canarias que están ya en funcionamiento.

E). A la vista de cuanto antecede, parece preciso acudir a la categoría de la modificación, fusión, reestructuración o transformación de Centros Universitarios, prevista en los artículos 7,9 y 10 de la L.R.U. y 14 y siguientes de la Ley autonómica 6/1984, de 30 de noviembre; 109, 120 (non nato) 134,138 y 141.2 y 3 (non natos) de los Estatutos de la Universidad de La Laguna (aprobados por Decreto 192/85, de 13 de junio); 16,15 y 18 de los Estatutos de la Universidad Politécnica de Las Palmas (aprobados por Decreto 193/85, de 13 de junio).

Todos estos preceptos se refieren a la modificación, en términos genéricos, de Centros Universitarios, esto es, de entidades integradas en una Universidad ya existente (así, Departamentos, Institutos Universitarios, Facultades o Escuelas Universitarias, etc...) estableciendo una clara regulación "doméstica", interna a cada concreta Universidad.

La configuración de la operación contenida en la -
Proposición de Ley que nos ocupa produce, ciertamente, el --
efecto de modificar la estructura actual de las dos Universii
dades afectadas, a la par que afecta a un elemento esencial
de la organización universitaria, cual es el espacio físico,
el territorio, sobre el que despliega sus actividades de do-
cencia e investigación.

En efecto, como consecuencia de las previsiones pro-
puestas, cada una de las dos Universidades Canarias padecerá
una disminución en el número de los Centros Universitarios -
que en la actualidad la conforman, a la vez que correlativa-
mente verán incrementar sus Centros. Así resulta de la compo-
sición que dibuja el artículo 3º de la Proposición: cada Uni-
versidad contará inicialmente con los Departamentos, Facultaa
des, Escuelas Técnicas Superiores, Escuelas Universitarias,
Colegios Universitarios e Institutos Universitarios que ten-
gan su ubicación física respectiva en las Provincias de San-
ta Cruz de Tenerife o Las Palmas, independientemente de su -
origen y actual adscripción.

De este mismo precepto se desprende que ambas Universidades pierden la función docente e investigadora que -- actualmente vienen desempeñando en la otra isla que no es -- donde tienen su sede principal.

La configuración que deriva de la L.R.U. sobre la creación o supresión de Centros Universitarios es clara, y permite su aplicación al caso que contemplamos, ya que en el mismo se constata que en las dos Universidades se produce -- una supresión de Centros y la correlativa creación de otros, no siempre coincidentes. Por ello, es preciso convenir que, con independencia de la magnitud de la operación pretendida, su núcleo básico se subsume en la creación o supresión de -- Centros Universitarios (art. 9 y 10 LRU) o en su transformación (art.14 de la Ley autonómica 6/1984).

2. La determinación del régimen jurídico aplicable al supuesto contemplado.

A) Las exigencias derivadas de la legislación vigente.

La Ley de Reforma Universitaria, que tiene el ca-

racter de básica, contiene de forma explícita el régimen exigible a las operaciones de creación o supresión de Centros Universitarios, de aplicación incondicionada a todas las Universidades y a las Comunidades Autónomas que regulen la materia en ejercicio de su competencia de desarrollo normativo.

En particular, las previsiones legales a este respecto son las siguientes:

- La competencia para acordar estas decisiones -- comprende a la Comunidad Autónoma correspondiente;

- La facultad de proponerlas pertenece únicamente al Consejo Social de la Universidad respectiva;

- Es preceptivo el previo informe del Consejo de Universidades.

La regulación vigente completa de estas figuras en el ámbito territorial de Canarias se ve complementada por las determinaciones de otras normas autonómicas, entre las que destacan:

- La Ley autonómica 6/1984 exige, tanto para la creación o supresión, como para la fusión, reestructuración o transformación de los Centros Universitarios (art. 14), - además de los trámites previos por la LRU, que, con carácter previo, se incluya la modificación en el Plan Universitario de Canarias (art. 14.1);

- El Decreto Canario 67/1985, de 14 de marzo, - prevé la exigencia del informe del Consejo Universitario de Canarias (art. 2.c);

- El artículo 26 de los Estatutos de la Universidad Politécnica de las Palmas exige informe del Claustro -- respecto al currículum que se pretenda instaurar en los nuevos Centros Docentes, si bien el requisito de que sea favorable no llegó a ser aprobado por la Comunidad Autónoma, a - pesar de que en el proyecto así constaba.

b) La aplicación del régimen previsto en la Proposición de Ley:

a) La competencia de la Comunidad Autónoma en materia de Universidades es de desarrollo legislativo y ejecu-

ción, con carácter general; así pues, su ámbito de disponibilidad sobre la materia se encuentra delimitado por las bases que, en ejercicio de su respectiva competencia, dicte el Estado, que, en lo que ahora nos ocupa, se encuentran reflejadas en la L.R.U.. Así pues, cualquier regulación autonómica sobre las Universidades debe respetar, sin embargos, la regulación estatal básica, pues en caso contrario no sólo desconoce una normativa que la vincula, sino que, por la misma razón, se introduce en un ámbito competencial, acotado como básico, que le es ajeno. Entre tales normas se encuentran las que acabo de indicar respecto a la creación y modificación de Centros Universitarios.

No sucede lo mismo con respecto a las exigencias derivadas de la normativa autonómica ya vigente, que puede ser modificada por normas de igual rango y de signo contrario emanadas del mismo órgano.

b) La primera cuestión que es preciso dilucidar, a la vista de cuanto antecede, es la que se refiere a la procedencia de la indicativa legislativa para ultimar la regulación de esta materia concreta.

Aunque la Ley autonómica 6/1984 prevé que la modificación de Centros Universitarios se apruebe por Decreto del Gobierno, la LRU nada dispone al respecto, limitándose a indicar que la aprobación compete a la Comunidad Autónoma respectiva.

Lo cierto, así pues, es que, siendo aprobada la norma por la Comunidad Autónoma, se respeta tanto la exigencia de la norma básica como la competencia autonómica. Otra cosa es determinar el tipo de norma que debe aprobar la decisión, y el órgano del que debe emanar. Aunque la Ley autonómica se refiera a la aprobación por Decreto del Gobierno, nada obsta a que se regule por ley, puesto que en nuestro Ordenamiento no existe "reserva reglamentaria", "esto es, la imposición de que determinadas cuestiones hayan de ser reguladas por norma reglamentaria y no por otras con rango de ley" (Sentencia T.C. de 13 de febrero de 1981), de tal manera que "la materia cuya ordenación jurídica el legislador encomienda al reglamento puede en cualquier momento ser regulada por aquél" (Sentencia T.C. 18/1982, de 4 de mayo).

c) El segundo obstáculo en el que es preciso detenernos es el que se refiere a determinar si la iniciativa legislativa producida es suficiente, marginando la iniciativa que, respecto a este tipo de materias, atribuye la LRU al Consejo Social de cada Universidad.

Cuando la LRU exige que la propuesta de creación o supresión de Centros Universitarios proceda del Consejo Social de la Universidad, no está, ciertamente, exigiendo la - participación de la Universidad afectada en ejercicio de sus funciones propias, sino que vincula la decisión a consideraciones más amplias, y en particular las que se refieren a las necesidades educativas de carácter superior de la Comunidad y a las previsiones financieras de la Universidad, habida - cuenta de la naturaleza de dicho órgano, que es "el órgano - de participación de la sociedad en la Universidad" (art. - 14.1 LRU).

El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de enjui - ciar los preceptos impugnados de la ley, y con tal motivo - analizó la constitucionalidad de la figura del Consejo Social. En la Sentencia 26/1987, de 27 de febrero, el Tribunal declara

ró que en la medida en que las funciones del Consejo explicitan la participación de la sociedad en la Universidad, esas funciones -y correlativamente la composición del Consejo Social- no violan la autonomía universitaria. Añadió, en fin, que si "se atribuyen al Consejo Social funciones estrictamente académicas, entonces sí resultaría vulnerado el artículo 27.10 de la Constitución". No obstante ello, el Tribunal no declaró la inconstitucionalidad de los artículos 9.2 y 10.2 de la ley.

Sobre esta base, parece claro que no es constitucionalmente objetable la iniciativa legislativa que nos ocupa, ni siquiera a la vista de que la Propuesta no arranca de ninguno de los Consejos Sociales de las Universidades afectadas. La LRU no puede establecer una reserva reglamentaria para ningún supuesto concreto, puesto que tal posibilidad no está prevista en la Constitución; además, es posible aceptar que la función que debe desplegar el Consejo Social en esta materia, habida cuenta de su naturaleza -ya señalada-, puede ser asumida, en este concreto asunto, por el legislativo autonómico, cuyo carácter de representación social no es cuestionable. Otra cosa será que, en atención a lo expuesto, deba marginarse la participación de la Universidad afectada en la ultimación o ejecución de la decisión.

d) El trámite del que no es posible prescindir en este asunto es el informe del Consejo de Universidades, exigido sin ambages por la LRU.

e) Las exigencias, a este respecto contenidas en la legislación autonómica vinculan a la futura norma en la medida en que ésta, posterior en el tiempo y de igual o superior rango a las disposiciones vigentes, no las derogue. Así, y salvo derogación, será preciso que se incluya la modificación en el Plan Universitario de Canarias, sin perjuicio de que, a mi modo de ver, no juegue en este asunto la limitación temporal prevista en el art. 14.2 de la Ley 6/1984, que determina que los nuevos Centros no podrán comenzar sus actividades antes de que transcurra un año desde la fecha de inclusión en el Plan Universitario de Canarias, puesto que la modificación pretendida planea sobre un supuesto especial, en el que los Centros vienen prestando sus servicios antes de la modificación.

No es, por otra parte, exigible el informe del Consejo Universitario de Canarias, que es un órgano del Gobierno, y su actuación se encuentra vinculada a la de este órgano.

f) Finalmente, no puede olvidarse que, en la medida en que la modificación afecte a funciones estrictamente académicas, se hace precisa, en garantía del derecho fundamental a la autonomía universitaria, la audiencia y la participación de las Universidades afectadas. A ello se refiere el artículo 26 de los Estatutos de la Universidad Politécnica de Las Palmas, con recta interpretación de la autonomía universitaria. Será preciso, en fin, determinar si la Proposición de Ley afecta a tales funciones o no.

La regulación contenida en la Proposición, tal y como viene configurada, no afecta directamente a las funciones estrictamente académicas de las Universidades afectadas, si bien la ejecución de sus previsiones sí se introducirá en cuestiones que quedan integradas en el ámbito de la autonomía universitaria. Será, entonces, cuando sea necesario acomodar la regulación de las funciones estrictamente académicas, cuando se deba hacer efectiva la participación de las Universidades, por medio de sus respectivos Claustros.

I I

LA REGULACION DE LA UNIVERSIDAD INTERNACIONAL
"PEREZ GALDOS"

1. La Proposición de Ley contiene una regulación - ciertamente escueta de la Universidad Internacional "Pérez Galdós". Respecto de ella dispone que tiene su sede en Las Palmas de Gran Canaria, y que "gozará de autonomía, independencia y personalidad jurídicas propias para ejercer sus - funciones" (art. 6º). Añade, en fin, que el Gobierno canario "al elaborar sus Presupuestos anuales, proveerá a esta Universidad de dotaciones suficientes para el cumplimiento - oportuno de sus misiones" (art. 7º). Nada más se determina en la Proposición de Ley a este respecto.

2. El fenómeno de las denominadas Universidades Internacionales no tiene parangón con la institución universitaria stricto sensu, sino que, más bien, se incardinan en el ámbito de la extensión universitaria. No constituyen, pues, - auténticas Universidades. Es conveniente recordar la previ- sión que contiene la L.R.U. respecto a la Universidad Inter-

nacional Menendez Pelayo: la Disposición Adicional 2ª señala que "en atención a sus especiales características y al ámbito de sus actividades, las Cortes Generales determinarán el régimen jurídico" de la U.I.M.P.

Con carácter general, son las Cortes quienes diseñarán in toto su régimen jurídico. Y la misma afirmación puede aplicarse a la Universidad Internacional Pérez Galdós en el ámbito autonómico canario. No existe ninguna razón que impida sostener esta afirmación, más aún a la vista de los títulos competenciales que ostenta la Comunidad Autónoma de Canarias, ex artículo 34.A.6 del Estatuto.

3. El Consejo Consultivo de Canarias sostiene la afirmación referida a que la proposición de Ley reforma la regulación estatal sin participación del Estado, recordando que esta Universidad fué creada por el Estado, bien que por norma preconstitucional.

A mi modo de ver, ninguna objeción puede formularse al fenómeno detectado. Es conocido cómo la irrupción de las Comunidades Autónomas en nuestro país se produjo creando, correlativamente, su propio ordenamiento autonómico, que de-

bió rellenar cada Comunidad Autónoma en ejercicio de sus competencias. En tanto esto se producía, no se operó una derogación en bloque de todo el Ordenamiento estatal preautonómico (al igual que tampoco se produjo la derogación total de todo el Ordenamiento Jurídico preconstitucional por imperio de la norma fundamental), sino que se articuló la recepción del Ordenamiento estatal en los Ordenamientos autonómicos, que podría ser implementado, modificado o, simplemente derogado, - por ulteriores actos normativos expresos de los respectivos órganos autonómicos en ejercicio de sus competencias. Así se justifica, en fín, el principio de supletoriedad del Derecho estatal sobre el autonómico. (Sobre ello se ha pronunciado - el Letrado que suscribe en su "Derecho Público de las Comuni-dades Autónomas", vol. I, Madrid, Civitas 1.982. pp. 413 -- y ss).

Por ello, es claro que la Comunidad Autónoma canaria, en ejercicio de su competencia en materia de "enseñanza en toda la extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades" puede, válidamente, regular la Universidad Internacional Pérez Galdós y, sin duda, modificar los Estatutos que, antes de que asumiera competencias en esta materia la Comunidad Autónoma, aprobó el Estado, sin que éste participe en - tal operación.

4. El Consejo Consultivo destaca, igualmente, que la Proposición de Ley trata de convertir a la citada Universidad en "una especie de organismo autónomo de carácter educativo de la CAC, y, como tal, dependiente, pese a su autonomía funcional y a su supuesta "independencia", de la Consejería competente en la materia". Sobre esta base, formula las objeciones de fondo y procedimentales a las que más adelante haré referencia. Pero antes conviene precisar que la parca regulación que se contiene a este respecto en la Proposición de Ley, con las desfavorables consecuencias que tal técnica legislativa conlleva respecto a la seguridad jurídica y al principio de legalidad (en la medida en que pueda suponer una mera deslegalización de la materia, más que una simple remisión normativa), no deriva necesariamente tal consecuencia. En cualquier caso, y aunque así fuera, en términos genéricos no es posible objetar tacha alguna de inconstitucionalidad a tal previsión, legítima dentro del ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma.

5. El título competencial propio de la Comunidad Autónoma de Canarias es, según ya he indicado, el de enseñanza en toda su extensión. Parece claro que la regulación de la Universidad "Pérez Galdós" es un extremo comprendido en la ór

bita de la citada competencia. No obstante ello, es preciso - constatar si el ejercicio de la competencia educativa en - este aspecto es incondicionado en favor de la Comunidad Autuónoma, o si, por el contrario, el Estado ostenta competencias cuyo ejercicio constituye un presupuesto o condiciona en alguna forma el campo de disponibilidad autonómico.

En este sentido, podrían invocarse los apartados 15 y 30 del artículo 149.1 de la Constitución, que atribuyen al Estado competencia en lo que se refiere, respectivamente, a "fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica" y "regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicas en esta materia".

A mí modo de ver, y con base en la doctrina del Tribunal Constitucional, no es posible afirmar que ambos - títulos competenciales mediaticen de forma directa el ejercicio de la competencia autonómica, tal y como viene formulada la Proposición de Ley.

El Tribunal Constitucional ha señalado que el contenido inherente de la competencia prevista en el artículo - 149.1.30, C.E., "comprende como tal la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas, es decir, de aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad.ex., Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor); así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado" (Sentencia 42/1981, de 22 de diciembre). Ulteriormente, la L.R.U. atribuyó a los respectivos Rectores la competencia para expedir, en nombre del Rey, los títulos que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional (art. 28.2), que son establecidos por el Gobierno a propuesta del Consejo de Universidades (art. 28.1. L.R.U.). Además, esta Ley determinó que "las Universidades, en uso de su autonomía podrán impartir enseñanzas conducentes a la obtención de otros diplomas y títulos" (art. 28.3).

En cualquier caso, es claro que las previsiones de la Proposición de Ley respecto a la Universidad Internacional "Pérez Galdós" no se encuadran en el ámbito al que me acabo de referir, pues nada dispone respecto a los estudios que se desarrollarán en la misma.

Por otra parte, tampoco se encuentra comprometida la competencia estatal respecto a la fijación de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, que es un título competencial que "debe entenderse en el sentido de que corresponde al Estado .../... la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal artículo 27 de la C.E." (Sentencia T.C. 77/1985, de 27 de junio). A mi modo de ver, la ordenación de Universidades como la que ahora contemplamos no es una decisión ínsita en la noción constitucional de bases como título competencial específico, sino que excede de tal competencia de forma clara. En este sentido, conviene recordar la doctrina del Tribunal Constitucional respecto al ámbito de las bases; en particular, su afirmación de que la formulación de las bases tiene que permitir una actividad de desarrollo legislativo en la que quepan "opciones diversas" y su advertencia sobre la inconstitucionalidad

dad de dictar normas básicas "con tal grado de desarrollo - que deje vacía de contenido la correlativa competencia de - desarrollo legislativo" (Sentencias de 28 de julio de 1.981 y 28 de enero y 8 de febrero de 1.982).

Resulta, así pues, que no es posible convenir en que se afecte ilegítimamente la competencia estatal sobre las bases a que alude el artículo 149.1.30 de la Constitución. Tampoco se produce una intromisión en la competencia estatal sobre planificación en la Proposición de Ley objeto de análisis, ya que dicho título competencial no comprende supuestos como el que nos ocupan. En particular, el artículo 5.3 de la Ley de Reforma Universitaria refiere la actividad planificadora a la determinación con carácter general - del número de Centros Universitarios y las exigencias materiales y de personal mínimos necesarios para el comienzo de las actividades de las nuevas Universidades o ampliación - del número de los Centros universitarios en las ya existentes. La Universidad Internacional "Pérez Galdós" no posee - la naturaleza de Universidad o Centro Universitario a efectos de la L.R.U. ni del artículo 27 de la Constitución, por lo que no es posible aplicar una interpretación ampliatoria de la competencia estatal, con la consiguiente pérdida de -

la disponibilidad autonómica. Pero es que, además, es preciso recalcar que dicha Universidad Internacional se encuentra ya creada, y la finalidad de la Proposición de Ley se centra en su reordenación organizativa; no existe, por tanto, presupuesto fáctico ni jurídico que habilite la emergencia de potestades estatales para incidir en tal regulación.

6. Un nuevo aspecto sobre el que es preciso reparar es el referido a la necesidad de la participación de algún otro órgano con carácter necesario a la aprobación de la Proposición, y en especial a la de la Universidad de La Laguna, de la que depende en la actualidad la Universidad Internacional "Pérez Galdós".

Resulta evidente que, por imperio de lo dispuesto en el artículo 6 de la Proposición de Ley, la Universidad de La Laguna perderá todo el haz de facultades que viene ostentando sobre la Universidad Internacional "Pérez Galdós", que depende de ella. El efecto que se produce es, sobre la base de mantener la institución, alterar la dependencia a la que hasta ahora se veía sometida, puesto que, en la economía de la Proposición de Ley, la Universidad Internacional es independiente.

Aunque no existe ninguna previsión expresa en este sentido en la LRU ni en la Ley autonómica 6/1984, de Universidades, parece claro que es preciso, nuevamente, proceder a la integración de la laguna normativa, acudiendo a la regulación de las figuras más afines, que bien podrán ser, como indica el Consejo Consultivo de Canarias, los supuestos de Facultades, Escuelas Universitarias e Institutos Universitarios, previstos por los artículos 9 y 10 de la LRU y 14 de la Ley autonómica 6/1984. El régimen allí previsto para la supresión o modificación de tales Centros Universitarios exige la aprobación, mediante Decreto, por la Comunidad Autónoma respectiva, a propuesta del Consejo Social de la Universidad y previo informe del Consejo de Universidades.

Que la decisión que nos ocupa modifica en buena medida la configuración de la Universidad Internacional "Pérez Galdós", y afecta a la Universidad de La Laguna, es un dato indiscutible. En esta medida, es claro también que la aplicación de los preceptos invocados exigiría la participación en la adopción de la decisión, por medio de su Consejo Social, que sería el órgano competente para proponer la iniciación del trámite, aunque es claro que en la Universidad Internacional que nos ocupa no existe tal órgano.

Bastará, en este sentido, con dar por reproducidas las consideraciones que, sobre este mismo extremo, quedaron consignadas precedentemente, para afirmar la validez de la iniciativa legislativa, y de la competencia del legislativo autonómico para regular esta materia.

Ahora bien, la cuestión que debe dilucidarse, respecto a la participación de la Universidad en la adopción de una decisión como la que nos ocupa, no es tanto si es preciso que se observe este trámite, que no se conoce en el procedimiento legislativo, sino determinar si el tipo de operación jurídica que pretende la Proposición de Ley sólo puede ultimarse si media el consentimiento de la Universidad afectada.

No estamos en presencia de la modificación prevista en los artículos 9 y 10 LRU, y este dato es preciso tenerlo en cuenta, porque las funciones y la significación en uno y otro supuesto son bien distintos: una Facultad o un Instituto Universitario son órganos que poco tienen en común con un organismo como la Universidad Internacional "Pérez Galdós".

Por ello, y en atención a la inexistencia de reserva reglamentaria, bien puede sostenerse que la modificación pretendida no precisa de la concurrencia de la voluntad de la Universidad de La Laguna. Nótese, en este sentido, que la LRU no exige, para la modificación de Institutos Universitarios o Facultades, más que la iniciativa del Consejo Social de la Universidad respectiva, que es, en palabras de la LRU, "el órgano de participación de la sociedad en la Universidad", y que en tal concepto no disminuye el ámbito de garantías si la decisión se adopta por el Parlamento autonómico, con competencia en razón de la materia.

Por otra parte, surge una vez más la necesidad del informe del Consejo de Universidades, que sí viene exigido explícitamente por la LRU.

7. La última modificación que contempla la Proposición de Ley se refiere a la atribución a la Universidad Internacional "Pérez Galdós" de personalidad jurídica, cuando en la anterior regulación dicho organismo carecía de esta cualidad. Con carácter general, nada obsta a la adecuación constitucional de esta previsión, que queda integrada en el ámbito de disponibilidad de la Comunidad Autónoma.

En cualquier caso, no es tan claro que el artículo 6 de la Proposición de Ley cree un organismo autónomo; el artículo 6 únicamente determina que la Universidad Internacional "Pérez Galdós" tiene su sede en Las Palmas de Gran Canaria, que goza de autonomía, independencia y personalidad jurídica propias para ejercer sus funciones. Pero si lo que efectivamente estuviese diseñado fuera un organismo autónomico, sería ciertamente preciso observar lo exigido en la Ley de Entidades Estatales Autónomas, y en particular lo dispuesto en su artículo 6, que exige que se determine 1) las funuciones a su cargo y su competencia; 2) El órgano al que queda adscrito; 3) las bases generales de su organización, réugimen de acuerdos de sus órganos colegiados y designación de miembros; 4) Bienes y medios económicos adscritos.

Obvio es que en la Proposición no se observan taules requisitos. Pero esta circunstancia no debe determinar necesariamente su nulidad, en atención a dos razones: en priumer lugar, porque es posible adicionar enmiendas, durante la tramitación parlamentaria, en tal sentido; en segundo lugar, porque todos los extremos exigidos en la LEEA pueden estar consignados en los precedentes Estatutos, que no se derogan

de forma expresa en el texto analizado, y que por ello quedan vigentes en todo aquello que no se oponga a la nueva norma. En cualquier caso, bastaría operar una remisión normativa en tal sentido, incorporando al texto de la futura ley, con su rango, las previsiones de la norma preconstitucional que con ti en en los Estatutos de la Universidad Internacional.

I I I

LA POSIBLE CORRECCION DE LAS IRREGULARIDADES
QUE CONCURREN EN LA PROPOSICION DE LEY

1. De cuanto antecede resulta que en la Proposición de Ley concurren ciertas irregularidades que, resumidamente, son las siguientes: en primer lugar, la omisión del precepti vo Informe del Consejo de Universidades; en segundo lugar, - es preciso prever lo necesario para la inclusión de la modificación en el Plan Universitario de Canarias; en tercer lugar, parece necesario instrumentar el cauce de participación de las Universidades afectadas por la modificación en cuanto ésta afecte a funciones estrictamente académicas; en cuarto lugar, la regulación establecida respecto a la Universidad Internacional "Pérez Galdós" es incompleta.

2. La omisión del informe del Consejo de Universidades constituye un vicio procedimental que invalida cualquier operación de creación o supresión de Centros Universitarios. En la tramitación parlamentaria seguida hasta la fecha no se intentó obviar este trámite, sino que, por el contrario, el Informe fue solicitado, si bien el Consejo de Universidades declaró no contar con la documentación precisa para pronunciarse sobre la Proposición de Ley.

La omisión del Informe es un vicio que puede ser, ciertamente, subsanado con anterioridad a la aprobación de la Proposición de Ley. Nada impide que, durante la tramitación parlamentaria, se presenten y aprueben enmiendas con tal finalidad, o que se suspenda -como ya se hizo- para recabar el parecer del Consejo de Universidades.

Partiendo de la base de la necesidad del citado Informe para la creación y supresión de Centros Universitarios, es preciso, no obstante, apurar un poco más el razonamiento jurídico, porque es lo cierto que la ultimación o concreción de las modificaciones en las respectivas Universidades no se lleva a efecto de forma absoluta o incondicionada por la Proposición de Ley, sino que, por el contrario, ésta se limita

a establecer o diseñar el marco genérico en el que debe desenvolverse la operación que preconiza, que será ejecutada por el Gobierno autonómico, al que la Proposición habilita a este efecto. Pudiera sostenerse, así las cosas, que el extremo sobre el que debe pronunciarse el Consejo de Universidades se refiere al establecimiento del marco general en el que se desenvolverá la actuación concreta, esto es, a la viabilidad de la decisión genéricamente considerada. Esto exige, necesariamente, que en la Proposición de Ley se establezca el cauce procedimental concreto que debe seguirse para la ejecución efectiva de las previsiones legales, y en particular resaltando la necesidad de obtener el Informe del Consejo de Universidades antes de concluir cualquier actuación que suprima o cree Centros Universitarios. En el mismo sentido, no sería supérfluo que se arbitrara igualmente el procedimiento en cuya virtud pudiera participar el Consejo Social de cada Universidad afectada en esta fase de ejecución.

No obstante todo ello, que a mi modo de ver sería una operación correcta (nótese que otra cosa pudiera suponer vincular la potestad parlamentaria a unos contenidos concretos, previamente fijados y exigidos por el Consejo de Univer-

sidades), podría modificarse el contenido de la Proposición, detallando el ámbito de la operación, señalando los Centros afectados y la medida en que se modifican, y determinando la situación concreta en la que cada uno de ellos se encontrará tras la entrada en vigor de la norma. Con este contenido, es obvio que el Consejo de Universidades dispondrá de la documentación adicional que echa de menos para emitir su Informe. Pero es preciso resaltar que esta última posibilidad tampoco viene exigida por norma alguna, y que el legislador autonómico puede sentar el marco general para la ejecución de una decisión de esta índole, que sea ulteriormente ejecutada.

3. La necesidad de la previa inclusión en el Plan Universitario de Canarias de las modificaciones efectuadas es exigible, según la Ley 6/1984, con carácter previo a la efectiva creación o supresión. En el caso que nos ocupa, la efectiva modificación se producirá cuando el Gobierno de Canarias proceda a ejecutar las previsiones que, con carácter general, prevé la Proposición de Ley. Será, así pues, en un momento ulterior cuando deban incluirse las modificaciones en el Plan Universitario de Canarias, sin perjuicio de hacer notar que esta exigencia viene establecida como correlato a la aprobación de las modificaciones por el Gobierno.

4. Finalmente, en la medida en que la participación de las Universidades afectadas por medio de sus Claustros respectivos es una exigencia vinculada a la adopción de decisiones estrictamente académicas, como la creación o supresión de plazas docentes o la instauración de nuevos curricula, deberá establecerse en la Proposición de la Ley el mecanismo oportuno para que se observe la participación de las Universidades respectivas al momento de ejecutar las previsiones que afecten a sus ámbitos competenciales. Como la Proposición de Ley no afecta tales ámbitos competenciales, no constituye causa alguna invalidante no observar en esta fase el trámite de audiencia a las Universidades.

5. Por lo que se refiere a la Universidad Internacional "Pérez Galdós", es preciso hacer dos consideraciones específicas:

a) En la medida en que se reconoce a esta Universidad el carácter de "independiente", es claro que, a los efectos de la Universidad de La Laguna, de la que venía dependiendo, se produce una supresión de un Centro, quedando ciertamente perfecta la operación por imperio de la Ley. En este sentido

do, parece claro que antes de aprobarse la Ley es preciso que conste el Informe del Consejo de Universidades; este órgano declaró que no contaba con la suficiente documentación para pronunciarse respecto a este extremo, razón por la cual será preciso aportar aquellos antecedentes que exigió, pues la necesidad de observar el informe es insoslayable, y su omisión determinaría, ciertamente, la nulidad de la norma.

b) Por lo que se refiere a la omisión de los requisitos exigidos por la LEEA respecto a la creación de organismos autónomos, como sugiere el Consejo Consultivo de Canarias, y aceptando la posible creación de un organismo de tal naturaleza, la subsanación de los mismos es una actividad ciertamente posible, bien explicitando en la norma todos los extremos exigidos por la LEEA, bien operando una remisión normativa en favor de las disposiciones contenidas en los Estatutos de la Universidad aún vigentes. En cualquiera de los dos casos, la presentación y aprobación de una enmienda durante la tramitación parlamentaria es un requisito esencial para la validez de la regulación pretendida.

I V

BREVE REFERENCIA AL REGIMEN DE LOS BIENES

1.- Aunque el objeto de la consulta formulada se circunscribe a la determinación de la adecuación de la Proposición de Ley a la legalidad y a la constitucionalidad, y según hemos visto, al ámbito procedimental y de participación en el proceso de adopción de la decisión de otros órganos, resulta necesario hacer una breve referencia al impacto que la decisión que pretende adoptarse puede producir respecto a los bienes afectos a las dos Universidades de Canarias.

2.- Esta cuestión se puede plantear fácilmente: en la medida en que la Proposición de Ley prevé que las dos Universidades que "re-crea" estarán integradas por todos los Centros que en la actualidad tienen su sede en cada una de las islas respectivas, el efecto que se puede producir es la pérdida de ciertos bienes que en la actualidad venían utilizando cada una de las Universidades. Las consecuencias a que me refiero plantean complejos problemas, que exceden del objeto de este Dictamen y respecto de los cuales, por demás, no constan los suficientes elementos de juicio en los antecedentes que me han sido facilitados.

3. La cuestión fundamental que es preciso resolver es la de determinar si el Legislador autonómico puede hacer una readscripción de bienes del tipo que nos ocupa, que son, sin duda alguna, bienes de dominio público, en la medida en que se encuentran afectos al servicio público de la enseñanza universitaria. Con carácter general, la respuesta a esta cuestión es afirmativa, siempre que el Legislador se pronuncie sobre bienes que le son propios y que por ello se encuentran en el ámbito de su disponibilidad. Pero cuando los bienes sobre los que trata de proyectarse la operación, que bien puede calificarse de readscripción o mutación demanial, están bajo la titularidad de otros órganos o de otras instituciones, la solución no es, ciertamente, tan clara, porque puede excederse en la simple operación de readscripción, para entrar, siquiera con matices, en figuras de índole expropiatorio.

Así, podría no objetarse tacha alguna a la pretendida readscripción en la medida en que se pudiera establecer una suerte de compensación entre las dos Universidades afectadas, que bien pudiera cifrarse en la recíproca y equilibrada pérdida y aumento en sus bienes. Por el contrario, si no concurriera esta compensación, y una de las Universidades perdiera bienes sin adquirir correlativamente otros, podrá afirmarse, ciertamente, que existe una privación singular que podría anudar consecuencias indemnizatorias.

Lo que acaba de señalarse puede constatarse en la experiencia legislativa reciente. En particular, la Ley General de Sanidad, de 25 de abril de 1.986, ha previsto un régimen similar al que ahora nos ocupa, dibujando un proceso de transferencia de bienes de las Corporaciones Locales en favor de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas - (Disposición Transitoria Primera); esta Ley no se atrevió a establecer las consecuencias indemnizatorias que en principio y de forma abstracta pudieran ser de aplicación, pero -- tampoco las excluyó, estableciendo que dicho proceso de transferencia se establecerá de común acuerdo entre las Corporaciones Locales titulares de los inmuebles y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

4.- Los bienes que pueden ser afectados por la -- Proposición de Ley son, según se acaba de indicar, bienes de dominio público que, con carácter general, se encuentran bajo la dependencia de cada Universidad (artículo 53.1 LRU). Pero en el caso concreto que nos ocupa la relación de dependencia en la que se encuentran los bienes a que me refiero no es -- tan clara: así resulta de lo que se determina en el Real Decreto 2.802/1986 de 12 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de Universidades en favor de la Comunidad Autónoma de Canarias. Su artículo E).2 deter

mina, en relación con los bienes que se traspasan, que "los bienes de titularidad estatal que se detallan en la relación adjunta número 1, actualmente están adscritos a las Universidades de La Laguna y Politécnica de Las Palmas, y afectos al cumplimiento de sus fines, se traspasan con carácter transitorio a la Comunidad Autónoma de Canarias hasta tanto no se produzca la asunción de la titularidad de los mismos por parte de las mencionadas Universidades".

En el caso de que no se haya producido la asunción de la titularidad de los bienes por las respectivas Universidades, no podrá, ciertamente, objetarse ninguna tacha a la previsión de la Proposición de Ley, por cuanto tales bienes se encuentran sujetos al ámbito de disponibilidad de la Comunidad Autónoma. Por el contrario, si los bienes que pudieran encontrarse afectados por la Proposición estuviesen sometidos a la titularidad de las respectivas Universidades, la readscripción de tales bienes podría constituir una privación singular de bienes, sujeta a indemnización conforme a las reglas de la Ley de Expropiación Forzosa, siempre que no se observase el ya aludido carácter compensatorio en la operación.

5.- En cualquier caso, resulta claro que la ejecución concreta de la readscripción de bienes es una operación que se materializará con motivo de la ejecución de la Ley, en caso de que fuese aprobada la Proposición; basta, por ello, - con que la Ley ordene que se haga la nueva adscripción de bienes, declarando en cualquier caso la declaración de utilidad pública o interés social de la operación, para en el caso de que fuese preciso utilizar la potestad expropiatoria.

V

C O N C L U S I O N E S

Primera.- La operación que se pretende llevar a cabo en la Proposición de Ley Reguladora de las Universidades Canarias ha de ser calificada como de creación, supresión o modificación de Centros Universitarios.

Segunda.- A la vista de la calificación jurídica señalada, es claro que la Comunidad Autónoma de Canarias debe observar las exigencias contenidas en tal sentido por la Ley de Reforma Universitaria, que tiene el carácter de básica. Sobre esta base, es posible que la iniciativa para la creación o supresión de Centros Universitarios pueda ser ejercida por el Parlamento de Canarias, sin que sea constitucionalmente objetable que no se haya adoptado por el Consejo Social de cada una de las Universidades afectadas, según ha quedado detallado en este Dictamen.

El trámite del que no es posible en ningún caso prescindir es el informe del Consejo de Universidades, no observado en la tramitación de la Proposición de Ley --

que nos ocupa. La omisión de este informe puede ser subsanada antes de la aprobación de la Ley, suspendiendo el procedimiento parlamentario a tal efecto. El Consejo de Universidades podrá emitir su parecer respecto a la viabilidad genérica de la operación pretendida, sin perjuicio de que durante la ejecución concreta de la misma se solicite nuevamente su informe, con mayor concreción en los datos; también es posible que se modifique el texto de la Proposición, incorporando en la norma los elementos de hecho que van a ser afectados y las consecuencias que se producirán.

Tercera.- Las exigencias procedimentales previstas por la legislación autonómica pueden ser derogadas por la nueva ley que se apruebe, o bien ser respetadas incluso tras la aprobación de la Proposición analizada. En particular el Gobierno Canario deberá modificar en este sentido el Plan Universitario de Canarias.

Cuarta.- La audiencia a las Universidades afectadas es exigible en la medida en que se afecte directamente a las funciones estrictamente académicas, lo que no sucede en la Proposición de Ley, pero si pudiera producirse en su ejecución, momento éste en el que deberá observarse tal exigencia.

Quinta.- La regulación de la "Universidad Internacional Pérez Galdós" contenida en la Proposición de Ley, no es -- constitucionalmente objetable, ya que es una materia sometida a la competencia autonómica, sin afectar a títulos competencia-- les del Estado.

En cambio sí es preciso que concurra antes de la - aprobación de la Proposición el informe del Consejo de Univer- sidades, a cuyo efecto es preciso aportar a dicho órgano toda la documentación que considere necesaria.

En la medida en que se crea un tipo específico de - organismo autónomo, es necesario que se cumplan las exigencias a tal efecto previstas por la Ley de Entidades Estatales Autó- nomas, y en particular lo dispuesto en su artículo 6, no pre-- visto en la Proposición. Esta irregularidad puede subsanarse - bien por medio de una enmienda en cuya virtud se incorpore al texto de la Ley tales extremos, o bien operando una remisión normativa en favor de los Estatutos ahora vigentes de la cita- da Universidad, que sí contiene tales elementos.

Tal es mi Dictamen que gustosamente sometería a cualquier otra opinión mejor fundada en Derecho, que -
emito en Madrid, a veinticinco de octubre de Mil nove--
cientos ochenta y ocho.



-