

El conflicto universitario pasa al Tribunal Constitucional

Fundamentos jurídicos del auto de la sala de lo Contencioso

El Tribunal Superior de Justicia de Canarias decidió ayer remitir al Tribunal Constitucional (TC) un recurso presentado por la Universidad de La Laguna contra la Ley de Reorganización Universitaria de Canarias por ha-

ber detectado posible inconstitucionalidad en los artículos 2 y 4 y en la Disposición Adicional y las Disposiciones Transitorias. El Tribunal, que estaba presidido por Óscar González González —profesor asociado de De-

recho Administrativo de la Universidad de La Laguna— acompañado por los magistrados José Pablo Moscoso Torres y Manuel Sánchez Rodríguez, consideró que la Ley, aprobada por el Parlamento de Canarias el 26 de abril

de 1989, atenta contra la autonomía universitaria garantizada en la Constitución y en la Ley de Reforma Universitaria (LRU). Los fundamentos jurídicos y el acuerdo de la Sala son los siguientes:

Primero: Según el artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, cuando un juez o tribunal, de oficio o a instancia de parte, considera que una norma con rango de ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución planteará la cuestión al Tribunal Constitucional con sujeción a lo dispuesto en dicha Ley.

Los requisitos de admisión de una cuestión de constitucionalidad, según sentencia número 301/83, de 22 de noviembre de dicho Tribunal, son los siguientes: a) que la Ley, cuya constitucionalidad se cuestione, sea aplicable al caso que deba decidir el juez o tribunal proponente de la cuestión; b) que el fallo que haya de dictarse en el proceso «ab quo» dependa de la validez o falta de validez de la norma cuestionada, o, lo que es lo mismo, que exista una directa relación entre validez o invalidez de la norma y fallo a dictar; y c) que al plantearse o proponerse la cuestión se ofrezca una fundamentación suficiente de la inconstitucionalidad y de la relación entre la norma cuestionada y el fallo, fundamentación que no ha de estar constituida por una exposición exhaustiva de la totalidad de las razones que en el asunto puedan jugar, sino por aquellos argumentos que deban considerarse racionalmente suficientes para que la cuestión pueda ser tomada en cuenta o, como en otra sede dice la Ley que se justifique una decisión del Tribunal por poseer la materia un contenido constitucional.

En el caso que ahora se discute se está enjuiciando el decreto del Gobierno de Canarias número 150/1989, de 22 de junio, de ejecución de la Ley Territorial 5/89, de 4 de mayo, de Reorganización Universitaria de Canarias. Los tres artículos de dicho decreto se refieren sucesivamente a: a) cambio de denominación de la Universidad Politécnica de Las Palmas que pasará a llamarse «Universidad de Las Palmas de Gran Canaria», perdiendo su carácter politécnico e impartiendo todo tipo de estudios; b) apertura de un trámite de audiencia a los consejos sociales de las universidades canarias en orden a la emisión del preceptivo informe sobre todos los aspectos concernientes a la reasignación de los centros universitarios afectados por la citada Ley; y c) constitución, a partir del día 1 de octubre de 1989, de los órganos colegiados de ambas universidades conforme a las previsiones de dicha Ley e iniciación inmediata del proceso de reforma de los estatutos de las respectivas universidades.

El decreto impugnado es, por tanto, el primer paso del procedimiento previsto en las disposiciones transitorias de la Ley Canaria 5/89, y que determinará, según sus previsiones, que el día 1 de octubre de 1989 las dos universidades canarias inicien sus actividades académicas, ya culminando el proceso de reasignación de centros previsto en el artículo 2º de dicha Ley, de transformación de las secciones de Economía y Empresariales ordenada en su disposición adicional, de adscripción de los claustros existentes en las respectivas universidades y, por último, de fijación de la fecha inicial de adaptación de los respectivos estatutos.

Si el fallo que en su día dicte esta sala ha de contener un pronunciamiento sobre la validez o invalidez del decreto impugnado, y en éste no se observa ningún defecto intrínseco —que no ha sido, además, denunciado por las partes—, que permita su anulación autónoma, resulta evidente que tal pronunciamiento estará en íntima conexión con la idea que tengamos acerca de la legalidad o

ilegalidad, constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Ley que le sirve de soporte, dándose, en consecuencia, el requisito de causalidad entre fallo y norma, que constituye, como antes decíamos, presupuesto habilitante para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, pues si se llegara a la conclusión de que los objetivos perseguidos por la Ley son inconstitucionales, también lo sería el acto de iniciación del procedimiento establecido para su consecución.

Segundo: Se ha dicho por las partes demandadas que tales cuestiones no pueden plantearse en el proceso preferente y sumario que la Ley 62/78, de 26 de diciembre, establece en defensa de los Derechos Fundamentales de la Persona. Sin embargo, tal conclusión no puede compartirse, pues parte de que el artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (TC) no constituye ninguna restricción al respecto, y donde la Ley no distingue, nosotros debemos distinguir, no es imposible y hasta podría decirse que es normal en las relaciones poderes públicos y ciudadanos, que acto y disposiciones emanados de aquellos incidan en la esfera de los derechos fundamentales de éstos, y que tales actos o disposiciones hayan sido dictados, como en el caso presente, en cumplimiento de una norma con rango de ley formal, cuya constitucionalidad puede estar en entredicho y que obligue al Tribunal sentenciador de aquel proceso a plantear la cuestión al TC.

No se trata de arbitrar una nueva vía de recurso contra las leyes no prevista en la Constitución. Esto sería cierto si la acción se hiciera dirigida directamente contra la Ley Canaria 5/89, ya que ello se opondría al rígido sistema de legitimación que está establecido en materia de recursos de inconstitucionalidad, pero no cuando se entabla contra actos o disposiciones emanadas de la Administración en aplicación o ejecución de las leyes, pues son aquellos y no éstas los que constituyen el verdadero objeto del recurso.

Tercero: Si bien es cierto que en la providencia que abre el trámite de la cuestión se padeció error mecanográfico poniendo en singular las palabras Disposición Transitoria, cuando debió usarse el plural, al ser cinco las que contiene la Ley cuestionada, ello es irrelevante si se tiene en cuenta que el otorgamiento de la audiencia fue precedido de un escrito de la actora en el que se insta el planteamiento de la cuestión respecto de las cinco, y con base en la lesión del derecho a la autonomía universitaria, con lo que existen antecedentes suficientes para que los interesados pudieran emitir sus alegaciones, desapareciendo de esta forma una posible indefensión. En este mismo sentido se pronuncia el TC en su sentencia de 19 de diciembre de 1986 —F. J. 4.º—. Por otro lado, ha sido tan claramente concretado el objeto de debate en los escritos de las partes en el recurso, con argumentos y contrargumentos, que a estas alturas del litigio decir que se desconoce cuál es el tema discutido constituye un simple artificio procesal que no puede ser acogido.

Cuarto: La pretensión de la recurrente Universidad de La Laguna, se funda en que el decreto 150/89, y, consecuentemente, la Ley 5/89 que le sirve de apoyo, lesionan el derecho fundamental a la autonomía universitaria reconocido en el artículo 27.10º de la Constitución Española, en cuanto proceden a una reasignación de centros sin su consentimiento y a una adaptación de sus estatutos con imposición de un contenido

concreto.

Como punto de partida en el examen de este tema, es preciso concretar qué es lo que hay que entender por autonomía universitaria. Y a este respecto es esclarecedora la sentencia del TC 26/87, de 27 de febrero, para la cual «la autonomía universitaria tiene como justificación asegurar el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza y de investigación. Más exactamente, la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese espacio de libertad intelectual sin el cual no es posible la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura que constituye la última razón de ser de la universidad».

Quinto: Interesa ahora discernir en qué medida la Ley 5/89 incide, y, en su caso, lesiona dicha autonomía, refiriéndonos primeramente a su artículo 2.º, que dice: «Tanto la Universidad de La Laguna como la de Las Palmas de Gran Canaria, sin perjuicio de la creación de nuevos centros, contará inicialmente con los departamentos, facultades, escuelas técnicas superiores, escuelas universitarias, colegios universitarios, institutos universitarios y cualquier otra estructura básica que tenga su ubicación física respectiva en las islas de Tenerife y de Gran Canaria, independientemente de su origen y actual adscripción». Esto significa que toda la estructura básica que la Universidad de La Laguna tiene en la isla de Gran Canaria pasa a integrarse en la Universidad de Las Palmas. Por su parte, las disposiciones transitorias 1.ª a 3.ª regulan el procedimiento de esa adscripción y la adicional la extiende a las secciones de Economía General y Empresariales.

El sentido introductorio que se recoge en el concepto de autonomía universitaria da la sentencia del TC tiene un reflejo claro en la realidad de la vida universitaria. En primer término, el profesorado de un departamento o de una facultad desenvuelve una línea investigadora que se extiende, a modo de vasos comunicantes, a todos los centros de su ámbito territorial, al propio tiempo que desarrolla una labor docente de acuerdo con unos criterios científicos que se identifican con una determinada escuela o corriente doctrinal y que van a caracterizar a una universidad respecto de otra, precisamente por su personalidad, ideario y acervo cultural. Los profesores y los propios alumnos podrán elegir, aquellos por su labor docente e investigadora y éstos para su formación superior, la universidad de sus preferencias, la que esté más acorde con sus inclinaciones intelectuales. Una segregación de la universidad con dispersión de sus centros para integrarlos en otra, obviamente afectará a su personalidad, reduciendo su espectro científico, minorando su investigación, cercenando su patrimonio intelectual, con la inmediata consecuencia de un rápido descenso de su estimación en la colectividad, con lo que esto comporta de minoración de la valoración profesional de los titulados y docentes que en ella se forman y trabajan. Piénsese que en la actualidad las prioridades para determinados puestos, becas, cursos, etc., se dan a aquellos currículos que presenten títulos, estudios, trabajos de investigación obtenidos o realizados en una universidad mejor que en otra.

En segundo término, la pertenencia del profesorado a una universidad, deriva de una relación

de servicios que tiene con ella y sólo con ella (artículo 34 y siguientes de la L.R.U.), de tal forma que este vínculo estatutario únicamente podrá resolverse —aparte de otras causas físicas o disciplinarias— por propia voluntad de ambos interesados, sin que pueda imponerse a la universidad la pérdida de alguno de sus profesores, ni a éstos integrarlos en otra con extinción de su vínculo de origen. La adscripción de centros de una universidad a otra supone el trasvase del profesorado de los mismos de la primera a la segunda, al margen de sus preferencias, al propio tiempo que se priva a aquella de una serie de medios personales, en cuya formación, perfeccionamiento, investigación y progreso ha contribuido decisivamente.

En tercer lugar, la universidad goza de autonomía económica y financiera, constituyendo su patrimonio el conjunto de sus bienes, derechos y acciones afectados al cumplimiento de sus fines (artículo 53 L.R.U.), es decir, que goza de la titularidad de esos medios materiales mientras dure la afectación. Ahora bien, aunque es técnicamente posible un cambio de cuando el interés público lo demande, ello requerirá, o bien el consentimiento del titular para que tenga lugar la mutación de manial externa, o sin dicho consentimiento la expropiación, y, en este último supuesto, obviamente mediante la correspondiente indemnización. La adscripción de centros hecha por imperativo legal sin seguir aquellos cauces supone una desviación de los criterios constitucionales en la materia (artículo 31 y 33 C.E.).

Sexto: Hasta ahora nos hemos movido en el terreno de los principios; sin embargo, habida cuenta de que la autonomía universitaria aparece reconocida en el artículo 27.10 de la Constitución Española, «en los términos que la Ley establezca», es preciso en este momento investigar si las normas que en nuestro Derecho Positivo concretan la referida autonomía sirven de respaldo a los mencionados principios y pueden hacer viable el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley 5/89 a que hemos hecho referencia.

El artículo 3.2 de la Ley de Reforma Universitaria 11/83, de 25 de agosto, recoge en diversos apartados el contenido de la autonomía universitaria, y así en el d) y f) se hace referencia, respectivamente, al «establecimiento y modificación de sus plantillas» y «a la elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación», añadiendo el apartado e) «la selección, formación y promoción del personal docente e investigador». Cualquier interferencia en alguno de estos ámbitos afecta a competencias propias de la universidad y lesiona su autonomía. Ya hemos visto en el fundamento anterior en qué medida la Ley 5/89, mediante la reasignación de centros, está desconociendo estos preceptos. A este respecto, el TC, en su sentencia 26/87, de 27 de febrero (fundamento jurídico 9 a) indica que «estas funciones —modificación de planes de estudio e investigación—, lo mismo que las de modificación de plantillas, a que expresamente alude esta norma, por afectar al contenido esencial de la autonomía universitaria, reconocido así por el artículo 3.4 d) y f) de la misma Ley, impiden que en las decisiones relativas a ellas quede subordinada la comunidad universitaria a la representación social». Igual impedimento hay que referirlo a la Comunidad Autónoma sin una previa iniciativa de la propia universidad.

El apartado g) del mencionado artículo se refiere a «la creación de estructuras específicas que ac-

túen como soporte de la investigación y la docencia». Por tanto, resulta una exigencia ineludible de la autonomía universitaria que la adscripción de centros, así como su desvinculación, deberá contar con la aprobación de la universidad. En este sentido se pronuncia la sentencia del TC 55/89, de 23 de febrero, en su fundamento jurídico 10º. La Ley 5/89, sin embargo, impone la adscripción unilateralmente en su artículo 2.º con ausencia de la voluntad de la Universidad de La Laguna en contradicción con el indicado precepto, sin que la audiencia del Consejo Social previsto en la disposición transitoria primera pueda suplir aquella falta, pues cualquiera que sea el sentido de las alegaciones que este órgano haga, aunque sean desfavorables, el resultado siempre será el mismo: la adscripción, que deviene prevista por la Ley Territorial.

Los anteriores argumentos son igualmente aplicables a la adscripción de las actuales secciones de Economía General y Empresariales que establece la disposición adicional de la Ley, pues como señala la Sentencia indicada 55/89 F.J. 9º — el artículo 3.2 g) de la L.R.U. que contiene uno de los elementos que conforma la autonomía universitaria: la libertad de creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia, no admite una interpretación de carácter restrictivo, pues el precepto hace referencia a todo tipo de estructuras».

El apartado b) del repetido artículo 3.2, alude a «la elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y administración». La disposición Transitoria Tercera de la Ley Canaria 5/89 contraviene dicho mandato, al señalar que «los actuales claustros existentes en la Universidad de La Laguna y Politécnica de Canarias quedarán adscritos a las dos universidades». De esta forma, el claustro, que es órgano de Gobierno universitario, según el artículo 15 de la L.R.U. —incluido en el título II del Gobierno de las Universidades—, quedará desmembrado alterándose la proporcionalidad que prevé el artículo 15.2 de la L.R.U. y el sistema democrático de elección de claustros que regula el artículo 149 del Estatuto de la Universidad de La Laguna, aprobado por decreto de 13 de junio de 1985.

El apartado a) del mismo precepto incluye dentro de la autonomía universitaria «la elaboración de los estatutos y demás normas de funcionamiento interno». Las Disposiciones Transitorias Cuarta y Quinta de la Ley en cuestión imponen la adaptación de los estatutos a lo previsto en la misma Ley, con subrogación del Gobierno de Canarias en dicha facultad normativa si no se cumple el mandato en el plazo de un año, período de tiempo que es el que, a su vez, se otorga para ajustar la estructura departamental o lo dispuesto en la vigente legislación. Se está contraviniendo, pues, esa potestad de la Universidad, que, como indica la sentencia del TC 55/89-F.J. 3º — «es una potestad de autonomización entendida como capacidad de un ente para dotarse de su propia norma de funcionamiento o, lo que es lo mismo, de un ordenamiento específico y diferenciado, sin perjuicio de las relaciones de coordinación con otros ordenamientos en los que necesariamente ha de integrarse».

El hecho de que el artículo 12 de la L.R.U. atribuya al Gobierno autónomo la aprobación de los estatutos elaborados por la Universidad no menoscaba la potestad de ésta al respecto, ni amplía la de la Comunidad Autónoma, porque el control que está de la norma estatutaria no es

un control de oportunidad, sino de pura legalidad, ya que, como señalan las sentencias constitucionales que veníamos mencionando «los Estatutos se mueven en un ámbito de autonomía en que el contenido de la Ley no sirva sino como parámetro controlador o límite de la legalidad del texto. La Ley 5/89 traspasa estos límites, no sólo cuando subroga al Gobierno autónomo en la función universitaria por hacer esta dejación de ella, sino cuando le impone una adaptación forzada de sus estatutos por motivos de oportunidad política».

Cabría decir que son los propios estatutos de la Universidad de La Laguna de 13 de junio de 1985 los que en su artículo 222 se imponen su propia modificación y adaptación a las nuevas normas estatales o autonómicas cuando estas tengan eficacia modificadora. Sin embargo, tal disposición hay que constreñirla pura y exclusivamente a aquellas modificaciones que no afecten a la autonomía universitaria, pues sería absurdo que un Estatuto que consagra la autonomía de su Universidad a la cabeza de su articulado, art. 1º, haga dejación de ella, procediendo a su reforma y adaptación a normas que atentan a dicha autonomía. Precisamente por esto, el mismo artículo 222, sin solución de continuidad, añade que «la Junta de Gobierno velará, asimismo, por la preservación de la autonomía que la Constitución y las Leyes reconocen y garantizan a la Universidad».

Séptimo: — A diferencia de los preceptos de la Ley 5/89 que hasta ahora hemos examinado, que se refieren a las adscripciones de centros existentes en la actualidad, el artículo 4º tiene una proyección de futuro, en cuanto regula la creación de nuevos centros en las universidades canarias. En sus tres apartados, aunque no se diga con claridad, subyace una provincialización de las dos universidades, al presumir la ubicación de los que se creen en la isla sede del Rectorado que lo solicita, y sólo excepcionalmente y con informes coincidentes de ambas se autorizará la instalación en la otra isla rectoral y en las restantes mediante garantía de tutela académica.

En el debate parlamentario sobre el dictamen de la comisión respecto de la Proposición de Ley, se puso de manifiesto el carácter regional de ambas universidades y así se proclamó solemnemente en su artículo 1º. Constituye, pues, un contrasentido que tal formulación programática se vea luego limitada en el artículo 4º.

Nos encontramos, por tanto, ante una lesión a la autonomía universitaria, representada en este caso por la libertad de creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia (artículo 3.2 g) de la L.R.U.) en todo su ámbito territorial, y por la potestad de autonomización (art. 3.2 a) al tener que modificar sus estatutos por razones de oportunidad política.

Toda la argumentación que se ha desarrollado en los fundamentos anteriores es repetible en esta ocasión.

Octavo: — Por todo lo expuesto procede plantear la cuestión de inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley 5/89 de 4 de mayo, a que se aludirá en la parte dispositiva de esta resolución.

La Sala acuerda: Plantear cuestión de inconstitucionalidad de los artículos 2º y 4º, Disposición Adicional y Disposiciones Transitorias de la Ley Canaria 5/89 de 4 de mayo, por infracción del artículo 27.10º de la Constitución. Eleve la cuestión al TC junto con testimonio de los autos principales y de las alegaciones de las partes y del Ministerio Fiscal.