

# SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 131/1996

Jurisdicción: Constitucional

Conflicto Constitucional núm. 1715/1991

Ponente: Don Carles Viver Pi-Sunyer

Formulado por el Magistrado don Julio González Campos, al que se adhiere el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.

Conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación al art. 1º y la disp. adic. 1ª del RD 557/1991, de 12 abril, sobre Creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios: estimación parcial: no son normas básicas determinados preceptos impugnados.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY, la siguiente SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1715/1991, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Letrado don Ramón Riu i Fortuny, en relación con el art. 1 y la Disposición adicional primera del Real Decreto 557/1991, de 12 de abril (BOE núm. 95, de 20 de abril), sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros universitarios, en cuanto califican como normas básicas los siguientes preceptos del citado Real Decreto: el art. 5.1 (en lo que se refiere a la expresión «no menos de tres impartirán el segundo ciclo y, al menos, una de éstas, de Ciencias Experimentales o estudios técnicos»); el art. 7.1, 4 y 5 (excepto su primera frase); el art. 9, en relación con el Anexo en sus apartados 2 (excepto su primera frase), 5 (excepto su inciso «El Campus estará dotado de instalaciones deportivas y de los servicios complementarios precisos») y 6; art. 10, art. 11, art. 16.5 y art. 18.2 (en su referencia al Ministerio de Educación y Ciencia). Ha comparecido el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

## I. ANTECEDENTES

1. En fecha 31 de julio de 1991, y tras haber transcurrido el plazo legal de un mes desde la recepción del correspondiente requerimiento de incompetencia sin que el Gobierno de la Nación hubiera manifestado expresamente su voluntad de atenderlo o rechazarlo, el Letrado don Ramón Riu i Fortuny, en nombre del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, promovió conflicto positivo de competencia frente al

Gobierno de la Nación por estimar que los preceptos citados en el encabezamiento de esta sentencia vulneran las competencias asumidas por la Generalidad de Cataluña.

2. Los términos del conflicto, según resulta de la demanda y documentación adjunta, se cifran en lo siguiente:

El Consejo Ejecutivo comienza su demanda con una serie de consideraciones previas en las que se señala que, según reza el preámbulo del Real Decreto 557/1991, esta norma tiene por finalidad establecer unas normas básicas para la creación y reconocimiento de Universidades y Centros universitarios, dándose cumplimiento con su promulgación al doble mandato, contenido en los arts. 5.3 y 58.2 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, de determinar con carácter general el número de Centros y las exigencias materiales y de personal mínimas necesarias que han de reunir las Universidades para su creación o reconocimiento. Con el establecimiento de esos requisitos mínimos se pretende, también según el preámbulo, fijar las condiciones básicas que deben garantizar la calidad de la docencia e investigación universitarias. Esto sentado, el art. 1 y la Disposición adicional primera determinan cuáles son los preceptos concretos a los que se atribuye el carácter de norma básica estatal en virtud de las reservas competenciales del Estado reconocidas en los núms. 1 y 30 del art. 149.1 CE.

Sin embargo, la Generalidad de Cataluña -continúa la demanda- no puede estar conforme con la calificación como básicas de la mayoría de las normas del Real Decreto ni con la invocación hecha de aquellos títulos competenciales, toda vez que el nivel de concreción y detalle con que se han determinado las condiciones mínimas hace de todo punto imposible que la Generalidad pueda establecer una regulación propia, mínimamente diferenciada de la estatal.

Para el Consejo Ejecutivo, la LO 11/1983 ya fijó una larga serie de condiciones de necesario cumplimiento para todas las Universidades españolas y supuso una uniformización más que notable, pero, a la vista del acabado desarrollo que ahora ha venido a establecer el Real Decreto 557/1991, sólo cabe entender que el Gobierno ha pretendido dar a la garantía de la igualdad básica en el ejercicio del derecho a la educación un alcance omnicompreensivo de cuanto en materia universitaria pueda ser objeto de regulación normativa, olvidando el hecho diferencial. Tal proceder -continúa la demanda- sólo puede ser consecuencia de un entendimiento sobredimensionado de las atribuciones reservadas al Estado, salvo que se entienda que, por ejemplo, el derecho a la educación habría sufrido un grave quebranto de no haberse impuesto a todas las Universidades requisitos básicos tales como la necesidad de prestar servicio de cafetería. Evidentemente, la preservación del contenido esencial del derecho a la educación no puede extenderse a esos detalles; de lo contrario, la competencia plena de la Generalidad para regular la enseñanza de nivel superior quedaría reducida a la mera posibilidad de reproducir las previsiones de la normativa estatal.

La demanda se centra, a continuación, en la descripción del marco competencial del presente conflicto. Se alega, en esta línea, que el art. 15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuyó a la Generalidad la competencia plena para la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 CE y en las leyes orgánicas que lo desarrollen, de las facul-

tades que atribuye al Estado el art. 149.30.1 CE y de la Alta Inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

A su vez, el art. 9 EAC atribuyó a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de investigación, sin perjuicio de lo que dispone el art. 149.15.1 CE, y el art. 10.1 EAC le atribuyó la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración de la Generalidad y de los entes públicos de ella dependientes, así como el régimen estatutario de sus funcionarios.

Además, de conformidad con dichas competencias, mediante el Real Decreto 305/1985, de 6 de febrero, se traspasaron a la Generalidad los servicios correspondientes de la Administración del Estado en materia de Universidades.

Así las cosas, la Disposición adicional primera del Real Decreto 557/1991 invoca el art. 149.1.1 y 30 CE y la LO 11/1983 para dar cobertura a la calificación como normas básicas de la mayoría de los preceptos del Decreto. No obstante, a juicio del Consejo Ejecutivo, la reserva del art. 149.1.1 no puede ser invocada en este caso a modo de extensión de la concreta reserva competencial reconocida en el art. 149.1.30. En primer lugar, porque ya ha dicho este Tribunal (STC 37/1981) que la igualdad a que alude aquel precepto no puede ser entendida como monolítica uniformidad del ordenamiento y por pura aplicación del criterio de prevalencia del título competencial más específico (SSTC 71/1982, 125/1984 y 137/1986). Por otra parte, la invocación del art. 149.1.30 no puede dar cobertura competencial a cualquier clase de condición o requisito que quiera establecerse para la creación o reconocimiento de Universidades, pues las condiciones que se establecen en el Decreto no tienen una incidencia directa en las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, ya que se trata únicamente de requisitos y condiciones que afectan a la organización y a la dotación humana y material de los Centros.

Es cierto -continúa la demanda- que el art. 149.1.30 reserva también al Estado la competencia para establecer las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE y que el apartado 6 de este último precepto resulta directamente afectado por el establecimiento de unas condiciones y requisitos mínimos para el reconocimiento y creación de Universidades. Sin embargo, de conformidad con reiterada jurisprudencia constitucional, a la Generalidad le corresponde el desarrollo de aquellas disposiciones que el Estado pueda establecer como bases de desarrollo de ese derecho fundamental (SSTC 6/1982, 77/1985 y 137/1986). Por consiguiente, en ejercicio de los títulos competenciales aludidos, la Generalidad dispone de potestad legislativa para regular las Universidades de Cataluña, sujeta al marco de la legislación básica estatal en aquellos aspectos relacionados con el desarrollo del art. 27 CE, que han quedado reservados al Estado por el art. 149.1.30 o con las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 149.1.18). Potestad ya ejercida, en parte, al aprobar la Ley Catalana 26/1984, de 19 de diciembre, de Coordinación Universitaria y de Creación de los Consejos Sociales.

En todo caso, sostiene el Consejo Ejecutivo que esa potestad, aun limitada al desarrollo de la legislación básica estatal en los aspectos referidos, ha de permitir la configuración de opciones políticas propias y distintas dentro del respeto al mínimo común normativo básico. Sin embargo, el Real Decreto 557/1991 ha venido a establecer unas condiciones que, al tiempo que mínimas -por la propia naturaleza de las cotas establecidas-, no permiten modulación alguna. Además, se han fijado también aspectos organizativos con toda concreción, siendo claro que la

aspectos organizativos con toda concreción, siendo claro que la competencia atribuida a la Generalidad por el art. 15 de su Estatuto no sólo ha de permitir la modulación de las exigencias a las específicas características de cada sector de la enseñanza según la cambiante coyuntura de la demanda de unas u otras enseñanzas, sino que también ha de tener capacidad para establecer un determinado grado de organización de los Centros acorde con las necesidades y posibilidades de la sociedad catalana.

En este sentido -continúa la demanda-, no puede desconocerse que el ejercicio de la competencia de regulación de la enseñanza superior por la Generalidad se encuentra limitada por el deber de respetar el ámbito normativo reservado a la autonomía universitaria. Autonomía que ha sido dimensionada de forma notablemente amplia en la STC 26/1987. Si la Generalidad ha de ejercer su competencia en la materia en el marco de las normas básicas estatales y ha de respetar la autonomía universitaria, es evidente que la dimensión real de su competencia puede verse reducida a la nada si se dilata artificiosamente el ámbito competencial del Estado, como ha ocurrido al aprobarse el Real Decreto 557/1991.

La demanda se ocupa, en un tercer apartado, del carácter básico atribuido al Real Decreto que ha motivado el presente conflicto. Se alude así a la doctrina sentada por este Tribunal en relación con el concepto y alcance de las normas básicas, destacando la referida a la necesidad de que tales normas satisfagan ciertos requisitos formales y concluyendo -a la vista de las excepciones permitidas en relación con este último por el propio Tribunal- que si se aceptase que el Estado puede dictar en cualquier caso normas básicas de rango reglamentario, o reservarse determinadas actuaciones en el nivel ejecutivo mediante su calificación como básicas, y además establecer bases generales, sectoriales y diferenciadas por áreas territoriales, resultaría que se habría reconocido al Estado una potestad absolutamente ilimitada para intervenir en el sistema competencial en función de su exclusivo criterio y voluntad.

A juicio del Consejo Ejecutivo, es incontrovertible que el entendimiento del orden competencial requiere la adopción de unos criterios que permitan establecer de manera reconocible y en términos de seguridad jurídica los límites de la potestad estatal para establecer normas básicas; entre tales criterios, además del relativo a la forma, ha de contarse el de la necesidad a los fines de garantizar la virtualidad de unos principios comunes en toda la ordenación del sector material en cuestión. Centrándose en el ámbito universitario, es evidente que al Estado ha de corresponder la competencia para establecer unos requisitos mínimos que garanticen la homogeneidad de los distintos modelos que puedan establecerse en las Comunidades Autónomas con competencia, pero esa homogeneidad no equivale a uniformidad. La homogeneidad puede encontrar su legitimación en el desarrollo básico del art. 27 CE, pero ese objetivo ya se alcanzó con la LO 11/1983, y ahora, aunque puede ser materialmente precisa la complementación de aquella legislación en algún aspecto, ello ha de ser estrictamente excepcional, sin que al albur de esa excepción pueda el Estado agotar la configuración del modelo universitario, pues eso equivaldría a la ablación de toda capacidad de desarrollo autonómico.

La demanda se detiene, por último, en el examen particularizado de cada uno de los preceptos objeto del presente conflicto. Para el Consejo Ejecutivo, el art. 1 y la Disposición adicional primera del Real Decreto 557/1991 incurren en vicio de incompetencia en la medida en que atribuyen el carácter de norma básica a los siguientes preceptos:

Ultimo inciso del párrafo primero del art. 5.1 y art. 16.5.

La expresión «no menos de tres impartirán el segundo ciclo y, al menos, una de éstas, de Ciencias Experimentales o estudios técnicos», con la que termina el párrafo primero del art. 5.1, excede, a juicio del Consejo Ejecutivo, del contenido material de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE y establece unos requisitos en el nivel estrictamente organizativo que tampoco pueden tener cobertura como complemento necesario de los arts. 5.3 y 58.2 de la LO 11/1983, de Reforma Universitaria.

En realidad -continúa la demanda-, esos preceptos de la LO 11/1983 sólo habían previsto que el Gobierno podía determinar con carácter general el número de Centros necesarios para el comienzo de las actividades de las nuevas Universidades y nada se va a objetar a que se haya fijado ese número en un mínimo de Departamentos necesarios para la organización y desarrollo de las enseñanzas o que éstas se refieran a ciclos completos. Pero la determinación, además, del nivel de tales enseñanzas o la circunstancia de que al menos una deberá referirse a Ciencias Experimentales o estudios técnicos es una precisión que a todas luces excede de lo previsto en la LO 11/1983.

El número de Centros o de las distintas enseñanzas que se impartan en una Universidad o el nivel de las mismas en nada afecta ni a las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos ni a los aspectos básicos del desarrollo del derecho a la educación. Además -continúa el Consejo Ejecutivo-, la exigencia de ese requisito no reúne ninguna de las condiciones necesarias para que una disposición general pueda tener la consideración de norma básica. El mandato contenido en el precepto no forma parte del común denominador normativo con que el Estado pretende conformar el modelo de Universidad en España, pues se trata de un requisito que no se exigirá como condición mínima a todas las Universidades, sino sólo a las nuevas, a las que se reconozcan o a las que se creen a partir de este momento. En realidad, seguirán funcionando Universidades que en la actualidad no reúnen esos requisitos, tales como la Pompeu Fabra o la Carlos III.

Las mismas consideraciones podrían aplicarse al art. 16.5, precepto en el que se establece un límite máximo al número de Centros de una misma entidad titular que pueden adscribirse a una Universidad pública. Se trata de una limitación al derecho de creación de Centros docentes que carece de habilitación legal en la LO 11/1983 y que no puede tener el carácter de condición básica, sino que, por estar referida a aspectos meramente organizativos, sólo podría tener encaje en la competencia atribuida a la Generalidad ex art. 15 EAC.

Art. 7.1.

También este precepto excede, para el Consejo Ejecutivo, de la reserva competencial del art. 149.1.30 CE, pues concreta unos porcentajes de profesorado con título de Doctor que sólo pueden determinarse desde la competencia de desarrollo normativo atribuida a la Generalidad.

El Consejo Ejecutivo admite -y por ello no lo impugna- que puede calificarse de básico el apartado 2 del propio art. 7, que fija con carácter general un porcentaje global mínimo de profesorado con el título de Doctor del 50 por 100 del conjunto de la plantilla docente de todas y cada una de las Universidades. Pero la modulación de ese porcentaje (que se hace en las distintas letras del apartado 1) en función de cada uno de los niveles de las enseñanzas que se imparten en la Universidad cons-

tituye un ejemplo paradigmático de lo que ha de entenderse por desarrollo de las bases estatales y su definición ha de ser reconocida como contenido propio de la competencia plena que en materia de enseñanza tiene reconocida la Generalidad.

#### Art. 7.4.

De manera equivalente, el art. 7.4, al disponer que un 60 por 100 del total del profesorado deberá ejercer sus funciones en régimen de dedicación a tiempo completo, no sólo genera una discriminación injustificada respecto del profesorado de las Universidades ya existentes, sino que, además, excede de la previsión del art. 45 de la LO 11/1983, que se limita a establecer que preferentemente debía tener ese tipo de dedicación. La preferencia de la Ley de Reforma Universitaria indica, posiblemente, la necesidad de que el porcentaje de profesorado que ejerza en ese régimen haya de ser superior al 50 por 100, pero, en cualquier caso, su determinación y fijación concretas sólo puede verificarse desde el ejercicio de la competencia de desarrollo normativo de la Generalidad.

De hecho -continúa el Consejo Ejecutivo-, el sistema básico de régimen de los funcionarios de las Universidades ya quedó establecido en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y el Gobierno no puede establecer con carácter básico una nueva concreción de esa condición, máxime cuando, además, genera una clara discriminación entre el profesorado de las Universidades ya existentes y el de las nuevas. El precepto no forma parte del mínimo común denominador normativo que han de constituir las normas básicas para todas las Universidades. En este punto, por otro lado, no puede desconocerse la competencia atribuida a la Generalidad por el art. 10.1.1 EAC en orden al desarrollo de las bases establecidas por el Estado en relación con el régimen estatutario de los funcionarios públicos.

#### Art. 7.5.

A juicio del Consejo Ejecutivo, el contenido de este precepto sólo podría tener encaje en una regulación normativa de desarrollo de las normas, básicas establecidas por la LO 11/1983 y por la Ley 53/1984, y, además, el límite que establece resulta de algún modo contrario a lo previsto en el art. 16.2 de esta última.

El art. 16.1 de la Ley 53/1984 y el art. 14 de la Ley Catalana 21/1987 establecen que no puede reconocerse compatibilidad alguna al personal que desempeñe puestos que comporten la percepción de complementos específicos o conceptos equiparables, pero el apartado 2 del mismo art. 16 de la Ley 53/1984 determinó, con carácter básico, que, a los efectos de lo dispuesto en el apartado 1, la dedicación del profesorado universitario a tiempo completo tiene la consideración de especial dedicación, por lo que, sensu contrario, quedaba perfectamente reconocida la compatibilidad del profesorado con dedicación a tiempo parcial. Por tanto, al margen de que la actual redacción del art. 7.5 puede haber incurrido en un vicio de legalidad, la atribución del carácter básico a ese precepto habría requerido el requisito formal de su establecimiento mediante norma con rango de ley.

#### Art. 9.

Este precepto remite al Anexo para la determinación, con carácter básico, de los requisitos mínimos de espacio y superficie de las Universidades y Centros de nueva creación, pero varias disposiciones de ese Anexo exceden, para el Consejo

Ejecutivo, del contenido material de las bases que puede fijar el Estado. Concretamente, incurren en exceso las previsiones del apartado 2, excepto su primera frase, el apartado 5, excepto su inciso «El Campus estará dotado de instalaciones deportivas y de los servicios complementarios precisos», y el apartado 6, pues ninguna de estas disposiciones se refiere a elementos que puedan encajar en la reserva del art. 149.1.30 CE.

En realidad -continúa la demanda-, el horario mínimo de funcionamiento del servicio de biblioteca, el número de deportes que puedan practicarse en las instalaciones deportivas o si a éstas ha de poder acceder el alumnado o también el profesorado y personal no docente, la existencia del servicio de comedor y cafetería, etc., son cuestiones que están muy alejadas de la garantía básica del derecho a la educación y nada tienen que ver tampoco con los títulos oficiales.

Arts. 10 y 11.

Estos preceptos establecen unos requisitos específicos para la creación de Universidades públicas y el reconocimiento de las privadas que no son, para el Consejo Ejecutivo, más que desarrollo normativo de los que como bases se establecieron en la LO 11/1983 y cuya determinación se inscribe en la competencia del art. 15 EAC. Se trata, en su conjunto, de unos requisitos específicos y diferentes para las Universidades públicas y las privadas y que se suman como condiciones nuevas a las ya establecidas como básicas en la Ley de Reforma Universitaria. En realidad, los porcentajes de profesorado que establece el art. 10 a) no son más que la especificación y adaptación a una situación de transitoriedad del porcentaje que fija con carácter general y permanente el art. 33 de la Ley de Reforma. Se trata, por tanto, de la aplicación de los límites porcentuales, adaptándolos a una situación coyuntural y transitoria como es la de puesta en marcha de una Universidad. Esta adaptación no reviste el carácter de estabilidad y permanencia que es propio de las normas básicas y no puede merecer tal condición.

A su vez, concluye el Consejo Ejecutivo, el apartado a) del art. 11 se limita a recordar la necesidad de respetar unos principios constitucionales y unos derechos fundamentales y, por tanto, formalmente no puede ser calificado como norma básica fijada en una disposición de rango reglamentario, pues se trata de principios y derechos cuyo valor obligatorio dimana directamente de la Constitución, sin necesidad de que sean declarados básicos en una norma reglamentaria.

Art. 18.

La demanda concluye sosteniendo que el hecho de que el apartado 2 de este precepto reserve al Ministerio de Educación y Ciencia la emisión de un informe en el expediente de autorización del establecimiento en España de Centros extranjeros de enseñanza superior supone una invasión competencial en la medida en que ésta es una función en el nivel ejecutivo que sólo puede corresponder a la Generalidad. Por todo lo expuesto, se solicita de este Tribunal la declaración de que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña, así como que los preceptos impugnados no son de aplicación en Cataluña.

3. Por providencia de 16 de septiembre de 1991, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y documentos adjuntos al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que aportara, en el plazo de veinte días y por medio de represen-

tación procesal, cuantas alegaciones y documentos estimara pertinentes. Asimismo, se acordó dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo correspondiente por si ante ella estuviere impugnado o se impugnare el Real Decreto 557/1991. Por último se acordó publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña», para general conocimiento.

4. Por providencia de 14 de octubre de 1991, y a petición del Abogado del Estado, la Sección acordó prorrogar en diez días el plazo concedido para formular alegaciones.

5. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se registró en este Tribunal el 25 de octubre de 1991. En él se destaca, en primer lugar, que la norma objeto de conflicto ha sido elaborada con la plena participación de las Comunidades Autónomas, a través del Consejo de Universidades. Ciertamente ello no puede suponer renuncia alguna de las competencias autonómicas, pero cree el Abogado del Estado que este dato puede utilizarse legítimamente como criterio hermenéutico para la decisión de controversias competenciales como la presente, especialmente cuando se trata de la difícil materia de la distinción entre normas básicas y las que no tienen tal carácter, distinción que debe realizarse normalmente sobre la premisa de una impugnación autonómica de las normas que el Estado ha considerado básicas. La imputación a tales normas de que imposibilitan o limitan en exceso el ejercicio de competencias autonómicas debe ser examinada con reparos cuando en el proceso de su elaboración ha existido participación y conformidad de la Comunidad Autónoma. Esa participación y conformidad deben tener algún efecto en un eventual conflicto posterior. Si al Estado le es exigible una plena coherencia entre los principios de la norma y el desarrollo de los mismos (STC 48/1989), puede sostenerse que a las Comunidades Autónomas les será igualmente exigible una cierta coherencia entre sus actos en la fase de elaboración, cuando ésta es participada, y un eventual ejercicio de acciones procesales sobre el mismo texto, si no se quiere convertir en inútil toda técnica de participación, colaboración y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El escrito de alegaciones se centra, a continuación, en el examen de las normas básicas en materia universitaria, sosteniéndose que las normas objeto de conflicto son materialmente normas básicas. En cuanto al rango, recuerda el Letrado del Estado que es doctrina de este Tribunal que las normas reglamentarias de desarrollo de leyes básicas pueden ser igualmente básicas si materialmente poseen tal condición. Es el caso que nos ocupa, en el que existe una habilitación legal en la LO 11/1983, que contempla a las Universidades privadas en sus arts. 57 y ss., preceptos que no fueron objeto de impugnación en su día.

A juicio del Abogado del Estado, es preciso destacar algunas notas generales, extraídas de la propia Ley y de la doctrina de este Tribunal, especialmente de la STC 137/1986. Tales notas se cifran, en primer lugar, en la naturaleza del derecho a la educación como un derecho prestacional, lo que implica su necesaria proyección institucional, de lo que puede extraerse la conclusión de que ciertos aspectos organizativos pueden constituir materia básica. En segundo término se destaca la circunstancia de que nos encontramos, sin duda, ante un servicio público (art. 1 LRU); por ello debe considerarse básico aquel conjunto de normas que tienda a establecer un mínimo de calidad en la prestación de tal servicio entendido globalmente, esto

es, en todos sus aspectos. Debe recordarse, además, que se trata de una prestación educacional de grado superior, lo que justifica que este mínimo de calidad exigible con carácter básico sea más exigente que en otros niveles de la enseñanza y pueda extenderse no sólo a lo estrictamente docente, sino a todas las condiciones de prestación del servicio público (bibliotecas, deportes, servicios complementarios). En todo caso, y como tercer rasgo general a subrayar, se destaca la exigencia de que las normas básicas no vacíen de contenido las competencias de las Comunidades Autónomas, lo que -se alega- no es el caso con las aquí impugnadas. El escrito de alegaciones se ocupa, a continuación, del examen de cada uno de los preceptos objeto de conflicto.

#### Art. 5.1.

Entiende el Abogado del Estado que, dado que la Ley de Reforma Universitaria permite que un mismo Centro imparta enseñanzas conducentes a diversos títulos, el Real Decreto 557/1991 no predetermina el número de Centros que deben constituir una nueva Universidad, sino que éste ha de ser la resultante del número mínimo de titulaciones de las Universidades. El Real Decreto señala que las Universidades deberán contar con las estructuras necesarias para la organización de enseñanzas conducentes, como mínimo, a la obtención de ocho títulos oficiales que acrediten enseñanzas de Diplomatura, Arquitectura Técnica, Ingeniería Técnica, Licenciatura, Arquitectura o Ingeniería, de las cuales no menos de tres impartirán el segundo ciclo y, al menos, una de éstas, de Ciencias Experimentales o estudios técnicos.

Es esencia de la Universidad -continúa el Abogado del Estado- que en ella se impartan titulaciones tanto experimentales como no experimentales y tanto de primer como de segundo ciclo, por lo que se considera, de acuerdo con las facultades atribuidas al Gobierno por la Ley de Reforma y con lo establecido en el art. 149.1.1 y 30 CE, que los requisitos del art. 5.1 son básicos y no estrictamente organizativos. De lo contrario, cabría la posibilidad de Universidades con enseñanzas de primer ciclo exclusivamente, con lo que se desnaturalizaría el concepto de Universidad. Los mínimos fijados no impiden, para el Abogado del Estado, que pueda configurarse un modelo propio de Universidad, sino que pueden crearse Universidades con orientaciones no sólo distintas, sino incluso básicamente antitéticas.

#### Art. 7.1.

Se sostiene en el escrito de alegaciones que corresponde al Gobierno, en función de las competencias que le son propias de acuerdo con el art. 149.1.1 y 30 CE y con los arts. 5.3 y 58.2 de la Ley de Reforma Universitaria, determinar con carácter general las exigencias de personal mínimo necesario para la creación o reconocimiento de Universidades, no cabiendo duda de que entre tales competencias está la de fijar el mínimo de Doctores que deben componer cada uno de los ciclos, pues en otro caso podría darse la circunstancia de que el total de Doctores se concentrase en uno de ellos, con lo que la calidad de la enseñanza en el resto sufriría sensiblemente. No hay que olvidar, prosigue el Abogado del Estado, que el elemento básico del servicio público que representa la Universidad debe estar presidido por la calidad, y está internacionalmente reconocido que el indicador por excelencia para establecer un nivel de calidad en las enseñanzas universitarias es la del número de Doctores del profesorado. Ese porcentaje debe referirse no sólo al conjunto de la Universidad, sino a cada uno de sus ciclos de enseñanza, sobre todo teniendo en

cuenta que puede tratarse de ciclos que conduzcan a un título terminal y que podría darse el caso de un ciclo terminal sin Doctores.

#### Art. 7.4.

Se alega, en defensa de este precepto, que dentro de las condiciones a que se refieren tanto el art. 5.3 como el art. 30.2, ambos de la LO 11/1983, puede el Gobierno establecer las exigencias de personal mínimo, y este concepto comprende el porcentaje de dedicación. El propio Consejo de Estado, al informar el Real Decreto 557/1991, señala que tal exigencia no puede tacharse de no razonable; por contra, reconoce que para que pueda hablarse de Universidad es esencial el elemento de comunidad profesores-alumnos ( Universitas magistrorum et discipulorum);

comunidad que sólo puede alcanzarse cuando existe un núcleo permanente, dedicado completamente a las labores docentes o investigadoras en la Universidad, lo que resulta incompatible con la posibilidad de un Claustro integrado por profesores que se dediquen a la Universidad mayoritariamente o, en su totalidad, de forma parcial.

#### Art. 7.5.

El Abogado del Estado alude nuevamente, en este punto, al dictamen del Consejo de Estado, en el que se reconoce que este precepto tiene por objeto que las Universidades privadas no se conviertan en instituciones parasitarias que vivan al cobijo y con los recursos humanos de las públicas, razón que explica el contenido del art. 7.5. El precepto tiene relación con el mismo sentido institucional presente en el binomio Universidad pública-Universidad privada, pues corresponde a la propia idea de Universidad privada que la selección de su personal docente no se extraiga de la pública, generándose que sobre el mismo personal docente (que, junto con los discípulos, es rasgo definidor de la Universidad) se instituyan corporaciones que, aunque guiadas por un objetivo semejante, son realidades distintas y concurrentes. El precepto -continúa el Abogado del Estado- tiene un efecto reflejo, en cuanto que el personal docente de la Universidad pública (en tanto que en activo) sería incompatible, cualquiera que fuese su régimen docente, para la función docente en la Universidad privada. Desde la perspectiva de ésta, tal limitación, y su eventual conculcación, pertenecería al ámbito del ordenamiento jurídico del sector de la Universidad, a sus limitaciones y a sus reacciones sancionadoras. Pero, aun en esta dimensión, el Gobierno encontraría habilitación en el art. 11 de la Ley 53/1984.

#### Art. 9. Anexo.

Entiende el Abogado del Estado que el contenido de los apartados impugnados del Anexo son una apreciación muy directamente vinculada a la calidad de las instalaciones culturales, deportivas o de servicios comunes, cuya competencia ha de corresponder al Estado, como sucede en la enseñanza no universitaria (art. 14 LODE).

Respecto de las exigencias establecidas en relación con las Bibliotecas, se alega que el Real Decreto ha optado por establecer unos requisitos mínimos que garanticen no sólo su utilización simultánea por parte de un porcentaje determinado de alumnos, sino también unas condiciones mínimas de instalaciones y de horario que garanticen la calidad de la Biblioteca. El horario, concretamente, se basa en la combinación del número de alumnos y el número de horas que se entiende adecuado para garantizar su eficacia.

En lo que a instalaciones deportivas se refiere, el Abogado del Estado no considera suficiente que el Real Decreto se limite a establecer que la Universidad estará dotada de instalaciones deportivas y de los servicios complementarios precisos, pues todos los contenidos en la norma se justifican como exigencia mínima de calidad en uno de los aspectos de la formación que deben proporcionar las Universidades. A la Generalidad le queda margen suficiente para regular determinadas materias, como la de concretar qué deportes han de ser estimados «de mayor demanda en su ámbito».

De otro lado, se concluye, el número de deportes viene determinado en los módulos aprobados por el Consejo Superior de Deportes (Acuerdo del CEDU de 19 de julio de 1989).

Por último, y en lo que afecta a los servicios comunes, se fija un mínimo que se considera imprescindible para la vida universitaria y su adecuado funcionamiento, sin que se impida por ello que la Generalidad establezca otros.

Arts. 10 y 11.

Alega el Abogado del Estado que la Ley de Reforma Universitaria no contiene ninguna norma básica sobre la composición de la plantilla inicial y final de los Cuerpos a que se refiere su art. 33.1 en las nuevas Universidades ni sobre las restantes exigencias contenidas en los arts. 10 y 11 del Real Decreto 557/1991. El contenido de estos preceptos es tan básico y general que no se puede hablar de invasión de competencias.

El art. 10 pretende asegurar la viabilidad del proyecto de Universidad pública, exigiendo unos requisitos mínimos que garanticen:

a) Que la plantilla de personal docente esté integrada, al menos, por un 30 por 100 de funcionarios pertenecientes a los Cuerpos a que se refiere el art. 33.1 de la LRU al inicio de sus actividades, y por un 70 por 100 a la implantación completa de las enseñanzas. Esta exigencia viene dada tanto por razones de calidad de la enseñanza cuanto por el hecho de que es necesario que una Universidad pública cuente en todo momento con un porcentaje mínimo de funcionarios de los Cuerpos indicados por la necesidad de que sean ellos los que dirijan los Departamentos (art. 8.5 LRU), Facultades, Escuelas e Institutos Universitarios (art. 21 LRU). Esta exigencia, por otro lado, no puede ser común a las Universidades privadas, pues, por propia declaración del Real Decreto, no es compatible la pertenencia a un Cuerpo docente universitario en situación de activo y destino en una Universidad pública con la prestación de servicios en una privada.

b) Que se cuente con habilitación de las partidas presupuestarias necesarias, sin más precisiones, para el desarrollo de la investigación, evitando que ésta pueda quedar en pura declaración programática.

El art. 11, por su parte -continúa el Abogado del Estado-, pretende señalar unos requisitos mínimos básicos, de aplicación exclusiva a Universidades privadas:

a) Al señalar el art. 57 de la Ley de Reforma Universitaria que la creación de Universidades privadas debe hacerse «en los términos establecidos en el presente Título», en el que no hay referencia alguna al art. 3 de la Ley, y registrarán las mismas «por sus propias normas de organización y funcionamiento» (art. 59 LRU), debe quedar claro que estas Universidades aceptan expresamente los principios constitucionales y el de libertad académica.

b) Resulta claro, igualmente, que debe existir un compromiso por parte de las entidades colaboradoras de que los alumnos que inicien los estudios en una Universi-

dad privada puedan acabarlos con normalidad, evitando así los perjuicios que se les podrían ocasionar en el caso de un cierre prematuro. De no establecerse como requisito para todo el territorio del Estado, podrían darse situaciones diversas en las distintas Universidades, lo que iría en contra del principio cuya defensa encomienda al Gobierno el art. 149.1.1 CE.

c) La letra c) del art. 11 sigue una línea paralela a la del art. 10 b) y, además, añade la necesidad de que se destine un porcentaje, no predeterminado por el Real Decreto, a becas y ayudas al estudio o la investigación.

d) Las garantías financieras que aseguren la financiación económica, cuya conciliación y suficiencia quedan a la apreciación de la Administración competente, deben ser también un requisito sin el cual, por razones obvias, no debe reconocerse una Universidad privada.

En opinión del Abogado del Estado, si el Real Decreto se limitase a establecer los requisitos comunes a las Universidades públicas y privadas y no tomase en consideración las diferentes características de ambas, la determinación de las exigencias específicas en unas y otras quedaría a la diferente regulación autonómica, con lo que no se establecerían, contra lo pretendido por el legislador, con carácter general, los requisitos diferenciales que unas y otras deben satisfacer. De otro lado, y de acuerdo con el Real Decreto, la constatación de su cumplimiento por parte de las entidades titulares se encomienda a las Administraciones competentes.

#### Art. 16.5.

El alcance de este precepto viene suficientemente expresado, a juicio del Abogado del Estado, en el preámbulo del Real Decreto. En él se le justifica en la necesidad de que las entidades titulares de Centros adscritos alcancen un nivel de desarrollo académico y organizativo suficientes que las capacite para poder asumir, en su caso, la responsabilidad de convertirse en Universidades, apartándose de la tutela de la Universidad pública que supone la adscripción, única forma, hasta ahora, de encauzar la libre iniciativa.

#### Art. 18.2.

Se alega, en relación con este precepto, que la referencia al informe del Ministerio de Educación y Ciencia fue incluida a propuesta del propio Consejo de Universidades, el cual aprobó el informe de la Ponencia designada al efecto, entre cuyos miembros se encontraba el representante de la Generalidad. No obstante, el texto de esta disposición no debe interpretarse en el sentido de que el informe ministerial ha de recaer sobre el cumplimiento o incumplimiento por los Centros de los requisitos fijados en el Real Decreto -que es una cuestión que corresponde a las Comunidades Autónomas competentes-, sino en el sentido de que la intervención del Ministerio, que complementa la del Ministerio de Asuntos Exteriores, y que no tiene carácter vinculante, ha de recaer, de forma exclusiva, sobre la conveniencia de la autorización basada en el contenido de los Tratados o Convenios internacionales suscritos por España y, en su defecto, en el principio de reciprocidad.

En razón de todo lo expuesto, se interesa que el Tribunal dicte sentencia por la que declare la titularidad estatal de la competencia controvertida.

6. Por providencia de 9 de julio de 1996 se señaló para deliberación y votación del presente conflicto positivo de competencia el día 11 del mismo mes y año.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña sostiene en su demanda que los preceptos del Real Decreto 557/1991 a los que se ha hecho referencia en los Antecedentes de esta sentencia no pueden tener, como pretende el Gobierno de la Nación, el carácter de normas básicas. De un lado, por carecer del rango legal propio y necesario de la normación básica; de otro, y con carácter general, por tratarse de preceptos que especifican y concretan hasta tal punto las condiciones impuestas a la creación y reconocimiento de Universidades y Centros universitarios que vacían por completo de contenido las competencias atribuidas constitucional y estatutariamente a la Generalidad de Cataluña, lo que no se compadece, en absoluto, con la noción de normas básicas.

El Abogado del Estado, por su parte, opone a lo anterior, en defensa de la calificación como básicas de las normas impugnadas, que, de acuerdo con reiterada doctrina de este Tribunal, es perfectamente admisible la normación básica a través de normas infralegales y, además, que, atendidas las competencias estatales ex art. 149.1.1 y 30 CE, los preceptos objeto de conflicto no hacen sino sentar las bases sobre una materia de la competencia del Estado sin privar por ello a la Generalidad de Cataluña de la posibilidad de ejercer las competencias de desarrollo que le corresponden de conformidad con la Constitución y su Estatuto.

2.

En relación con la primera de las objeciones que, con carácter general, opone el Consejo Ejecutivo a la constitucionalidad del Real Decreto 557/1991, esto es, la referida a la insuficiencia de rango de los preceptos que el Gobierno de la Nación ha calificado de básicos, este Tribunal ha declarado en múltiples ocasiones que para garantizar la generalidad y estabilidad consustanciales a las reglas básicas (STC 147/1991), éstas deben establecerse mediante ley formal votada en Cortes, aunque, como excepción, quepa admitir que en ciertas circunstancias el Gobierno pueda regular por Real Decreto aspectos básicos de una determinada materia. Estas circunstancias excepcionales se dan, según hemos reiterado, cuando el reglamento resulta «complemento indispensable» para asegurar el mínimo común denominador establecido en las normas legales básicas (por todas SSTC 25/1983, 32/1983 y 48/1988): es indispensable cuando la ley formal no resulta instrumento idóneo para regular exhaustivamente todos los aspectos básicos, debido al «carácter marcadamente técnico o a la naturaleza coyuntural y cambiante» de los mismos (SSTC 76/1983, 87/1985, 86/1989, 147/1991 y 149/1992, entre otras), y es complemento de las normas legales básicas, cuando, además de ser materialmente básico, actúa como desarrollo de una ley que previamente ha acotado el alcance general de lo básico («el Gobierno puede regular por vía reglamentaria materias básicas definidas como tales en normas de rango de ley, porque entonces su actuación es completiva y no delimitativa o definidora de competencias»). Por otra parte, desde la perspectiva formal, se ha exigido también que el carácter básico se explicita bien en la ley básica de la que trae causa el reglamento, bien en la propia disposición infralegal. La declaración del carácter básico «no es una posibilidad abierta al titular de la potestad normativa (...), sino un deber general inherente a su función» [STC 175/1992]. Sólo cabe reconocer el carácter básico implícito a disposiciones de rango infrale-

gal cuya naturaleza básica resulta «sin lugar a dudas de su propia estructura normativa en cuanto complemento indispensable de las normas legales básicas» (STC 227/1988 [ RTC 1988\227], en el mismo sentido, entre otras, STC 15/1989 ).

Pues bien, en el presente caso, y a reserva de lo que resulte del examen pormenorizado de cada uno de los preceptos controvertidos, puede avanzarse ya que el Real Decreto 557/1991 pretende actuar como complemento básico indispensable de unos preceptos de una ley -la Ley Orgánica 11/1983, de Reforma Universitaria-, calificados como básicos, que explícitamente habilitan al Gobierno para llevar a cabo esta tarea de desarrollo reglamentario relativo a cuestiones consideradas, por su detallismo y su carácter técnico, impropias de una ley. Por otra parte, en cuanto al requisito formal, los preceptos impugnados han sido explícitamente declarados básicos por la Disposición adicional primera del Real Decreto enjuiciado.

Habrà de verse, claro está, si los concretos preceptos objeto de conflicto se ajustan a lo que ha de ser su cometido, esto es, a la delimitación última y por supuesto básica de unas bases que, en lo fundamental, han sido ya sentadas por el Estado en aquella Ley Orgánica. Sin embargo, en este momento debe rechazarse la objeción global formulada por la actora.

3.

Los preceptos traídos a este proceso constitucional establecen una serie de requisitos de profesorado, económicos y de instalaciones que necesariamente deben cumplir las Universidades públicas y privadas para su creación o su reconocimiento. Concretamente, el art. 5.1 se refiere al número mínimo y al tipo de enseñanzas que deben impartir; el art. 7, párrafos 1, 4 y 5, establece los porcentajes mínimos de profesores con el título de Doctor y a tiempo completo, así como las incompatibilidades del profesorado de la Universidad pública con la privada; el art. 9 y el anexo prevé las instalaciones culturales, deportivas y de servicios de las que necesariamente deben estar dotadas; los arts. 10 y 11 establecen una serie de condiciones tendentes a asegurar la continuidad y viabilidad económico-financiera de las Universidades; el art. 16.5 regula la adscripción a la Universidad pública de Centros pertenecientes a una misma Entidad titular, y, por fin, el art. 18.2 disciplina la autorización que deben obtener los Centros extranjeros para impartir enseñanzas de nivel universitario en España.

La materia objeto de regulación es, pues, sin lugar a dudas, la enseñanza superior o universitaria. En esta materia el Estado tiene atribuida, ex art. 149.1.30 -además de la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos, que aquí tiene una incidencia relativamente secundaria-, la competencia para dictar «normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia». Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña otorga a la Generalidad la «competencia plena», sobre «la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen; de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía».

A partir de estas previsiones normativas, el Estado, desde la competencia reconocida por el art. 149.1.30, puede sin duda establecer condiciones básicas relativas al profesorado, a la viabilidad económico-financiera y a la calidad de las instalaciones universitarias, puesto que, como hemos reiterado en otras sentencias, desde este título puede regular, por lo que aquí interesa, las bases que garanticen el derecho de todos a la educación mediante la programación general de la enseñanza (art. 27.5), la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales (art. 27.6) y la homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes (art. 27.8) (por todas, STC 26/1987). Aunque, ciertamente, debe establecer esas bases de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas, teniendo en cuenta además que en este ámbito debe preservarse el ámbito de autonomía de las Universidades reconocido por la propia Constitución (art. 27.10 CE).

Junto al título relativo a la enseñanza, pueden tener incidencia en los preceptos objeto de conflicto otras competencias del Estado como la de los arts. 149.1.1 CE, 149.1.15 CE y, muy especialmente, por lo que respecta a los artículos relativos al profesorado, la competencia estatal relativa al régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18 CE).

Con todo, la cuestión planteada en el presente conflicto de competencia se centra primordialmente en determinar si los preceptos cuestionados han ido más allá de lo que ex

art. 149.1.30 puede considerarse básico en el ámbito de la enseñanza universitaria con invasión de la competencia que el art. 15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalidad.

4.

El art. 5.1 del Real Decreto 557/1991 dispone que «las Universidades públicas o privadas deberán contar, respectivamente, con los Departamentos o la estructura docente necesaria para la organización y desarrollo de enseñanzas conducentes, como mínimo, a la obtención de ocho títulos de carácter oficial que acrediten enseñanzas de Diplomatura, Arquitectura Técnica, Ingeniería Técnica, Licenciatura, Arquitectura o Ingeniería, de las cuales no menos de tres impartirán el segundo ciclo y, al menos, una de éstas, de Ciencias Experimentales o estudios técnicos». A juicio del Consejo Ejecutivo, la imposición de que no menos de tres enseñanzas impartan el segundo ciclo y, al menos, una de ellas lo sea de Ciencias Experimentales o estudios técnicos excede del contenido material de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE y establece unos requisitos en el nivel estrictamente organizativo que tampoco pueden tener cobertura como complemento necesario de los arts. 5.3 y 58.2 de la LO 11/1983, de Reforma Universitaria. Entiende el Consejo Ejecutivo que la LO 11/1983 sólo ha previsto que el Gobierno puede determinar con carácter general el número de Centros necesarios para el comienzo de las actividades de las nuevas Universidades, por lo que nada se objeta a que se haya fijado ese número en un mínimo de Departamentos necesarios para la organización y desarrollo de las enseñanzas o que éstas se refieran a ciclos completos; pero la determinación, además, del nivel de tales enseñanzas o la circunstancia de que al menos una deberá referirse a Ciencias Experimentales o estudios técnicos es una precisión que a todas luces excede de lo previsto en la LO 11/1983. El número de Centros o de las

distintas enseñanzas que se impartan en una Universidad o el nivel de las mismas en nada afecta ni a las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos ni a los aspectos básicos del desarrollo del derecho a la educación. Además, la exigencia de ese requisito no reúne ninguna de las condiciones necesarias para que una disposición general pueda tener la consideración de norma básica, pues el mandato contenido en el precepto no forma parte del común denominador normativo con que el Estado pretende conformar el modelo de Universidad en España, ya que se trata de un requisito que no se exigirá como condición mínima a todas las Universidades, sino sólo a las nuevas, es decir, a las que se reconozcan o a las que se creen a partir de este momento.

Entiende el Abogado del Estado, por el contrario, que es esencia de la Universidad que en ella se impartan titulaciones tanto experimentales como no experimentales y tanto de primer como de segundo ciclo, por lo que, de acuerdo con las facultades atribuidas al Gobierno por la Ley de Reforma y con lo establecido en el art. 149.1.1 y 30 CE, los requisitos del art. 5.1 son básicos y no estrictamente organizativos. De lo contrario, cabría la posibilidad de Universidades con enseñanzas de primer ciclo exclusivamente, con lo que se desnaturalizaría el concepto de Universidad. Los mínimos fijados no impiden, para el Abogado del Estado, que pueda configurarse un modelo propio de Universidad, sino que pueden crearse Universidades con orientaciones no sólo distintas, sino incluso básicamente antitéticas.

Respecto de la exigencia de que al menos tres títulos lo sean de segundo ciclo debe coincidir con el Abogado del Estado en su carácter básico. Desde la competencia para establecer las bases en materia de enseñanza superior, el Estado puede prever no sólo el número mínimo de enseñanzas que deben impartir las Universidades, sino también el nivel mínimo que deben tener estas titulaciones, puesto que de este modo se garantiza un mínimo común denominador en nivel de la enseñanza de todas las Universidades.

Por el contrario, esta exigencia no puede extenderse a la previsión de que al menos una de las enseñanzas debe ser de ciencias experimentales o estudios técnicos. El carácter técnico, experimental, social o humanístico de las enseñanzas universitarias no condiciona la calidad docente o investigadora de la Universidad, ni «el nivel de desarrollo académico y organizativo suficiente (...) para poder asumir en su caso, la responsabilidad de convertirse en Universidad» -en palabras del preámbulo del Real Decreto aquí enjuiciado-. La calidad y la viabilidad de las Universidades la garantiza el Estado mediante, entre otros mecanismos, la homologación de estudios, títulos y denominaciones, el establecimiento de requisitos que debe cumplir el profesorado o determinadas exigencias materiales y organizativas. Pero, establecidas estas condiciones básicas, la decisión sobre el tipo concreto de enseñanzas o titulaciones que deben impartirse está en función de las específicas necesidades sociales y demás circunstancias particulares que concurren en cada momento y lugar y, por ello, en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas con competencia plena en la materia, les corresponde a ellas valorarlas en cada caso.

5.

El art. 7.1 del Real Decreto 557/1991 establece unos porcentajes mínimos de Doctores para las distintas enseñanzas, cifrados en el 30 por 100 para las del primer ciclo, el 70 por 100 para las del segundo y el 100 por 100 para las del tercero. Para

el Consejo Ejecutivo, este precepto excede de la reserva competencial del art. 149.1.30 CE, pues concreta unos porcentajes de profesorado con título de Doctor que sólo pueden determinarse desde la competencia de desarrollo normativo atribuida a la Generalidad. El Consejo Ejecutivo admite que puede calificarse de básico el apartado dos del propio art. 7, que fija con carácter general un porcentaje global mínimo de profesorado con el título de Doctor del 50 por 100 del conjunto de la plantilla docente de todas y cada una de las Universidades. Pero, a su juicio, la modulación de ese porcentaje en función de cada uno de los niveles de las enseñanzas que se imparten en la Universidad constituye un ejemplo paradigmático de lo que ha de entenderse por desarrollo de las bases estatales y su definición ha de ser reconocida como contenido propio de la competencia plena que en materia de enseñanza tiene reconocida la Generalidad.

Por su parte, el Abogado del Estado sostiene que corresponde al Gobierno, en función de las competencias que le son propias de acuerdo con el art. 149.1.1 y 30 CE y con los arts. 5.3 y 58.2 de la Ley de Reforma Universitaria, determinar con carácter general la exigencia de personal mínimo necesario para la creación o reconocimiento de Universidades, no cabiendo duda de que entre tales competencias está la de fijar el mínimo de Doctores que deben componer cada uno de los ciclos, pues en otro caso podría darse la circunstancia de que el total de Doctores se concentrase en uno de ellos, con lo que la calidad de la enseñanza en el resto sufriría sensiblemente. El elemento básico del servicio público que representa la Universidad debe estar presidido por la calidad, y está internacionalmente reconocido que el indicador por excelencia para establecer un nivel de calidad en las enseñanzas universitarias es la del número de Doctores del profesorado. Ese porcentaje debe referirse no sólo al conjunto de la Universidad, sino a cada uno de sus ciclos de enseñanza, sobre todo teniendo en cuenta que puede tratarse de ciclos que conduzcan a un título terminal y que podría darse el caso de un ciclo terminal sin Doctores.

El Consejo Ejecutivo admite que el Estado determine el porcentaje de Doctores en el conjunto del profesorado de la Universidad, pero discute que la determinación pueda extenderse a cada uno de los ciclos de enseñanza.

El problema estriba, pues, en precisar si los porcentajes sólo son admisibles sobre la totalidad del profesorado o también sobre la del que imparte cada ciclo en particular. Y en este sentido ha de coincidirse con el Abogado del Estado, pues siendo de la competencia del Estado la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, es obvio que a él compete fijar el mínimo necesario a los fines de garantizar la calidad en la enseñanza superior en todos sus ciclos, siendo el porcentaje de Doctores el parámetro más adecuado y razonable, tanto referido al conjunto del profesorado como a la plantilla de cada uno de los ciclos. Si al Estado corresponde sentar las bases que garanticen un mínimo de calidad en la docencia universitaria y ésta se ha estructurado en varios ciclos de enseñanza, es perfectamente coherente con aquella competencia que las exigencias de calidad se impongan en cada ciclo individualmente considerado.

6.

El art. 7.4 exige que las Universidades garanticen que, al menos, el 60 por 100 del total de su profesorado ejerza sus funciones en régimen de dedicación a tiempo completo o régimen similar en el caso de las privadas. En opinión del Consejo Eje-

cutivo, este precepto no sólo genera una discriminación injustificada respecto del profesorado de las Universidades ya existentes, sino que, además, excede de la previsión del art. 45 de la LO 11/1983, que se limita a establecer que preferentemente debía tener ese tipo de dedicación. La preferencia de la Ley de Reforma Universitaria indica, posiblemente, la necesidad de que el porcentaje de profesorado que ejerza en ese régimen haya de ser superior al 50 por 100, pero, en cualquier caso, su determinación y fijación concretas sólo puede verificarse desde el ejercicio de la competencia de desarrollo normativo de la Generalidad. De hecho, el sistema básico de régimen de los funcionarios de las Universidades habría quedado ya establecido en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y el Gobierno no puede establecer con carácter básico una nueva concreción de esa condición, máxime cuando, además, genera una clara discriminación entre el profesorado de las Universidades ya existentes y el de las nuevas. El precepto no forma parte del mínimo común denominador normativo que han de constituir las normas básicas para todas las Universidades. En este punto, por otro lado, no puede desconocerse la competencia atribuida a la Generalidad por el art. 10.1.1 EAC en orden al desarrollo de las bases establecidas por el Estado en relación con el régimen estatutario de los funcionarios públicos.

El Abogado del Estado alega, en defensa de este precepto, que dentro de las condiciones a que se refieren tanto el art. 5.3 como el art. 30.2, ambos de la LO 11/1983, puede el Gobierno establecer las exigencias de personal mínimo, y este concepto comprende el porcentaje de dedicación. El propio Consejo de Estado, al informar el Real Decreto 557/1991, señala que tal exigencia no puede tacharse de no razonable; por contra, reconoce que para que pueda hablarse de Universidad es esencial el elemento de comunidad profesores-alumnos (Universitas magistrorum et discipulorum); comunidad que sólo puede alcanzarse cuando existe un núcleo permanente, dedicado completamente a las labores docentes o investigadoras en la Universidad, lo que resulta incompatible con la posibilidad de un Claustro integrado por profesores que se dediquen a la Universidad mayoritariamente, o en su totalidad, de forma parcial.

La queja deducida por el Consejo Ejecutivo en relación con la discriminación operada en perjuicio del profesorado de las Universidades de nueva creación no puede ser atendida en este procedimiento, pues aquí hemos de ceñirnos, estrictamente, al examen de la constitucionalidad del Real Decreto 557/1991 desde la perspectiva del respeto a la distribución territorial de competencias. Y en esa línea ha de rechazarse la impugnación del Consejo Ejecutivo, pues así como el establecimiento de un porcentaje de Doctores para los distintos ciclos se justifica en razón de la garantía de un mínimo en la calidad de la enseñanza, así también el de profesores con dedicación a tiempo completo asegura un mínimo de exclusividad que redundaría en aquella garantía, pues sin poder desconocer el enriquecimiento que suponen la integración en la Universidad de otros profesionales y la posibilidad de que el profesorado compatibilice su actividad docente con la propia de las profesiones cuyas enseñanzas imparte, no resulta discutible que es imprescindible la existencia de un núcleo docente dedicado a la Universidad de manera exclusiva. Así lo ha reconocido el legislador orgánico (art. 45.1 LRU) y a ello se ha atendido el Real Decreto 557/1991 al cifrar la preferencia de la Ley por la dedicación a tiempo completo la ha fijado en un porcentaje no irrazonable del 60 por 100.

7.

El art. 7.5 dispone que el profesorado de las Universidades privadas no podrá ser funcionario de Cuerpo Docente Universitario en situación de activo y destino en una Universidad pública. A juicio del Consejo Ejecutivo, el contenido de este precepto sólo podría tener encaje en una regulación normativa de desarrollo de las normas básicas establecidas por la LO 11/1983 y por la Ley 53/1984, y, además, el límite que establece resulta de algún modo contrario a lo previsto en el art. 16.2 de esta última. El art. 16.1 de la Ley 53/1984 y el art. 14 de la Ley Catalana 21/1987 establecen que no puede reconocerse compatibilidad alguna al personal que desempeñe puestos que comporten la percepción de complementos específicos o conceptos equiparables, pero el apartado 2 del mismo art. 16 de la Ley 53/1984 determinó, con carácter básico, que, a los efectos de lo dispuesto en el apartado 1, la dedicación del profesorado universitario a tiempo completo tiene la consideración de especial dedicación, por lo que, a sensu contrario,

quedaba perfectamente reconocida la compatibilidad del profesorado con dedicación a tiempo parcial. Por tanto, al margen de que la actual redacción del art. 7.5 puede haber incurrido en un vicio de legalidad, la atribución del carácter básico a ese precepto habría requerido el requisito formal de su establecimiento mediante norma con rango de ley.

El Abogado del Estado sostiene que este precepto tiene por objeto que las Universidades privadas no se conviertan en instituciones parasitarias que vivan al cobijo y con los recursos humanos de las públicas. El precepto tiene relación, a su juicio, con el mismo sentido institucional presente en el binomio Universidad pública-Universidad privada, pues corresponde a la propia idea de Universidad privada que la selección de su personal docente no se extraiga de la pública, generándose que sobre el mismo personal docente (que, junto con los discípulos, es rasgo definidor de la Universidad) se instituyan corporaciones que, aunque guiadas por un objetivo semejante, son realidades distintas y concurrentes. El precepto tendría un efecto reflejo, en cuanto que el personal docente de la Universidad Pública (en tanto que en activo) sería incompatible, cualquiera que fuese su régimen docente, para la función docente en la Universidad privada. Desde la perspectiva de ésta, tal limitación, y su eventual conculcación, pertenecería al ámbito del ordenamiento jurídico del sector de la Universidad, a sus limitaciones y a sus reacciones sancionadoras. Pero, aun en esta dimensión, el Gobierno encontraría habilitación en el art. 11 de la Ley 53/1984.

El precepto ahora en cuestión establece un motivo de incompatibilidad de los funcionarios de los Cuerpos Docentes Universitarios y, en consecuencia, afecta al régimen estatutario de los mismos. En estos casos, según se dijo en la STC 235/1991, aunque esté afectada la materia de enseñanza, el título más directamente implicado es el contemplado en el art. 149.1.18 CE y, más concretamente, el relativo al régimen estatutario de los funcionarios. Es más, en la citada sentencia se concluye que los funcionarios de los Cuerpos Docentes Universitarios no son funcionarios de las Comunidades Autónomas ni de la Administración Local, sino que lo son del Estado, por lo que en este caso las Comunidades Autónomas carecen de competencia de desarrollo normativo de las bases ya que toda la normación queda reservada al Estado. Debe, pues, rechazarse en este punto la pretensión de la Comunidad Autónoma recurrente.

8.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 9, las Universidades y sus Centros de nueva creación han de contar, como mínimo, con los espacios y superficies que figuran en el Anexo, de acuerdo con el tipo de enseñanzas y el número de alumnos. Varias disposiciones de ese Anexo exceden, para el Consejo Ejecutivo, del contenido material de las bases que puede fijar el Estado. Concretamente, incurren en exceso las previsiones del apartado 2 (excepto su primera frase), el apartado 5 (excepto su inciso «El Campus estará dotado de instalaciones deportivas y de los servicios complementarios precisos») y el apartado 6, pues ninguna de estas disposiciones se refiere a elementos que puedan encajar en la reserva del art. 149.1.30 CE. Entiende el Consejo Ejecutivo que, en realidad, el horario mínimo de funcionamiento del servicio de biblioteca, el número de deportes que puedan practicarse en las instalaciones deportivas o si a éstas ha de poder acceder el alumnado o también el profesorado y personal no docente, la existencia del servicio de comedor y cafetería, etc., son cuestiones que están muy alejadas de la garantía básica del derecho a la educación y nada tienen que ver, tampoco, con los títulos oficiales.

Entiende el Abogado del Estado, por su parte, que en relación con las exigencias establecidas en relación con las Bibliotecas se ha optado por imponer unos requisitos mínimos que garanticen no sólo su utilización simultánea por parte de un porcentaje determinado de alumnos, sino también unas condiciones mínimas de instalaciones y de horario que garanticen la calidad de la Biblioteca. El horario, concretamente, se basa en la combinación del número de alumnos y el número de horas que se entiende adecuado para garantizar su eficacia. En lo que a instalaciones deportivas se refiere, el Abogado del Estado no considera suficiente que el Real Decreto se limite a establecer que la Universidad estará dotada de instalaciones deportivas y de los servicios complementarios precisos, pues todos los contenidos en la norma se justifican como exigencia mínima de calidad en uno de los aspectos de la formación que deben proporcionar las Universidades. A la Generalidad le queda margen suficiente para regular determinadas materias, como la de concretar qué deportes han de ser estimados «de mayor demanda en su ámbito». De otro lado, el número de deportes viene determinado en los módulos aprobados por el Consejo Superior de Deportes (Acuerdo de 19 de julio de 1989). Por último, y en lo que afecta a los servicios comunes, se fija un mínimo que se considera imprescindible para la vida universitaria y su adecuado funcionamiento, sin que se impida por ello que la Generalidad establezca otros.

El apartado 2 del Anexo dispone, en su primera frase, que el edificio o los servicios de biblioteca han de permitir, en su conjunto, la utilización simultánea de, al menos, un 10 por 100 del número total de alumnos previstos. El Consejo Ejecutivo admite que tal previsión resulta encuadrable en el concepto de lo básico y, en consecuencia, no la impugna. Sí discute, por el contrario, que puedan encuadrarse en aquel concepto las exigencias relativas a que la biblioteca cuente con salas de lectura, archivo y sistemas de préstamo y a que se garantice el uso de, al menos, cincuenta y cinco horas semanales, así como el número de volúmenes necesario para el correcto desarrollo de las enseñanzas y su uso en soporte no convencional y el de las principales revistas científicas de cada campo del saber en el ámbito de dichas enseñanzas. Y lleva razón el Consejo Ejecutivo al sostener que estas últimas exigencias exceden notoriamente del campo de lo básico. El Estado puede, en ejercicio de su competencia para la normación de lo básico, disponer que las Universidades a

que se refiere el Real Decreto 557/1991 han de disponer de un servicio de biblioteca; pero, más allá de esa previsión, regular aspectos tales como el número de horas de utilización del servicio, la existencia de salas de lectura, archivo y sistema de préstamo, supone una labor de concreción normativa que excede de lo materialmente básico.

Lo mismo cabe decir en relación con el apartado 5 del Anexo, pues en él, después de exigirse la existencia de instalaciones deportivas y de los servicios complementarios precisos, se abunda hasta casi la extenuación en el desarrollo normativo de la materia, precisando el número mínimo de deportes cuya práctica ha de quedar garantizada. Si aquella primera previsión no puede sino calificarse de incardinable en el ámbito de lo básico, las que le siguen exceden, por su detalle, dicho ámbito hasta invadir la competencia autonómica cuya infracción aquí se ha denunciado.

También el apartado 6 del Anexo incurre en vicio de incompetencia, pues la prestación de servicios comunes tales como los de comedor y cafetería, información, informático y médico-asistencial, así como la existencia de un salón de actos, constituyen elementos que, sin pretender aquí restarles su importancia, no es posible considerar básicos de la institución universitaria, pues no puede adivinarse -más que, si acaso, remotamente- su conexión con el desarrollo del derecho a la educación o con la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

9.

El art. 10 del Real Decreto 557/1991 dispone que para la creación de una Universidad pública será preciso que la plantilla de personal docente esté integrada por funcionarios pertenecientes a los Cuerpos a que se refiere el art. 33.1 de la LO 11/1983 en un porcentaje del 30 por 100 en el momento del inicio de sus actividades y del 70 por 100 al tiempo de la implantación completa de las correspondientes enseñanzas. Se exige, asimismo, contar con las partidas presupuestarias que aseguren el desarrollo de la investigación a que se refiere el art. 5.2.

Entiende el Consejo Ejecutivo que este precepto establece unos requisitos específicos que no son más que desarrollo normativo de los que como bases se establecieron en la LO 11/1983 y cuya determinación se inscribe en la competencia del art. 15 EAC. En realidad, los porcentajes de profesorado que establece el art. 10 a) no son más que la especificación y adaptación a una situación de transitoriedad del porcentaje que fija con carácter general y permanente el art. 33 de la Ley de Reforma. Se trata, por tanto, de la aplicación de los límites porcentuales, adaptándolos a una situación coyuntural y transitoria como es la de puesta en marcha de una Universidad. Esta adaptación no reviste el carácter de estabilidad y permanencia que es propio de las normas básicas y no puede merecer tal condición.

Para el Abogado del Estado, por el contrario, la Ley de Reforma Universitaria no contiene ninguna norma básica sobre la composición de la plantilla inicial y final de los Cuerpos a que se refiere su art. 33.1 en las nuevas Universidades ni sobre las restantes exigencias contenidas en el art. 10 del Real Decreto 557/1991. El contenido de este precepto es tan básico y general que no se puede hablar de invasión de competencias. Así, el art. 10 pretende asegurar la viabilidad del proyecto de Universidad pública, exigiendo unos requisitos mínimos que se justifican tanto por razones de calidad de la enseñanza cuanto por el hecho de que es necesario que una Universidad pública cuente en todo momento con un porcentaje mínimo de funcionarios de los Cuerpos indicados debido a la necesidad de que sean ellos los que dirijan los

Departamentos (art. 8.5 LRU), Facultades, Escuelas e Institutos Universitarios (art. 21 LRU). Esta exigencia, por otro lado, no puede ser común a las Universidades privadas, pues, por propia declaración del Real Decreto, no es compatible la pertenencia a un Cuerpo docente universitario en situación de activo y destino en una Universidad pública con la prestación de servicios en una privada.

En relación con este artículo, ha de señalarse que propiamente sólo se impugna su apartado a), pues nada se argumenta en contra del que le sigue. Esto sentado, debemos concluir que el establecimiento de un porcentaje de profesorado funcionario perteneciente a determinados Cuerpos participa de la misma condición de lo básico que hemos predicado de los porcentajes fijados en el art. 7.1 en relación con los profesores Doctores, pues responden a unas exigencias mínimas de calidad de la enseñanza superior que han de ser garantizadas por el Estado en ejercicio de su competencia ex art. 149.1.30 CE. Y dado que esas exigencias han de satisfacerse tanto al tiempo de la plena implantación de las enseñanzas como en el período transitorio que media entre aquél y el momento del inicio de las actividades docentes, es evidente que nada puede objetarse a la exigencia que cifra aquel porcentaje en un 30 por 100 durante dicho período de transición. A ello no cabe oponer que las bases no pueden establecerse, por principio, en períodos transitorios, pues aquí ha de atenderse a la finalidad perseguida por la normación básica al margen de cualquier condicionamiento temporal, y tal no es otra, por lo dicho, que la garantía de la calidad de la enseñanza superior. Dada la competencia estatal para, en ejercicio de sus facultades de normación básica, establecer el porcentaje de profesorado funcionario, tal competencia se extiende a toda circunstancia en el tiempo y permite fijar el porcentaje en el período que media entre el inicio de las actividades docentes y su definitiva implantación. Las excepciones a las reglas básicas, en este caso excepciones temporales, deben considerarse básicas (STC 151/1992).

10.

El art. 11 del Real Decreto 557/1991 dispone que para el reconocimiento de una Universidad privada será preciso cumplir con lo siguiente:

- a) Asegurar que sus normas de organización y funcionamiento sean conformes con los principios y derechos constitucionales;
- b) Formalizar el compromiso de mantener en funcionamiento la Universidad y cada uno de sus Centros durante un período mínimo que permita finalizar sus estudios a los alumnos que los hubieran iniciado;
- c) Aportar los estudios económicos básicos que aseguren la viabilidad del proyecto;
- y,
- d) Aportar garantías financieras.

Para el Consejo Ejecutivo, el apartado a), al que ciñe sus alegaciones, se limita a recordar la necesidad de respetar unos principios constitucionales y unos derechos fundamentales y, por tanto, formalmente no puede ser calificado como norma básica fijada en una disposición de rango reglamentario, pues se trata de principios y derechos cuyo valor obligatorio dimana directamente de la Constitución, sin necesidad de que sean declarados básicos en una norma reglamentaria.

Por el contrario, a juicio del Abogado del Estado, el art. 11 pretende señalar unos requisitos mínimos básicos, de aplicación exclusiva a Universidades privadas y perfectamente razonables. Si el Real Decreto se limitase a establecer los requisitos comunes a las Universidades públicas y privadas y no tornase en consideración las

diferentes características de ambas, la determinación de las exigencias específicas en unas y otras quedaría a la diferente regulación autonómica, con lo que no se establecerían, contra lo pretendido por el legislador, con carácter general, los requisitos diferenciales que unas y otras deben satisfacer. De otro lado, y de acuerdo con el Real Decreto, la constatación de su cumplimiento por parte de las entidades titulares se encomienda a las Administraciones competentes.

Pues bien, respecto del apartado a) de este precepto no puede acogerse la pretensión de inconstitucionalidad basada en el argumento de que en él se reiteran exigencias ya fijadas por la Constitución misma, toda vez que tal reiteración no supone, sin más, invasión competencial alguna. El Real Decreto se limita aquí a exigir de las Universidades privadas lo que en todo caso ya les exige la Constitución, sin que el Estado se arroge en modo alguno una competencia propia de la Generalidad.

11.

Dispone el art. 16.5 que no podrán adscribirse a las Universidades públicas nuevos Centros pertenecientes a una misma Entidad titular cuando el número de enseñanzas que ya impartan o se pretendan impartir conduzcan a un número de títulos igual o superior al fijado como mínimo en el art. 5.1. Entiende el Consejo Ejecutivo que se impone aquí una limitación al derecho de creación de Centros docentes que carece de habilitación legal en la LO 11/1983 y que no puede tener el carácter de condición básica, sino que, por estar referida a aspectos meramente organizativos, sólo podría tener encaje en la competencia atribuida a la Generalidad ex art. 15 EAC.

Sostiene, por contra, el Abogado del Estado que el alcance de este precepto viene suficientemente expresado en el preámbulo del Real Decreto y se justifica en la necesidad de que las entidades titulares de Centros adscritos alcancen un nivel de desarrollo académico y organizativo suficientes que las capacite para poder asumir, en su caso, la responsabilidad de convertirse en Universidades, apartándose de la tutela de la Universidad pública que supone la adscripción, única forma, hasta ahora, de encauzar la libre iniciativa.

El juicio que merece este precepto no puede ser otro que el que referido al art. 5.1 al que el mismo precepto se remite. La decisión sobre el número máximo de Centros pertenecientes a una misma Entidad titular que pueden adscribirse a las Universidades públicas tiene carácter básico puesto que constituye un mecanismo para evitar que puedan frustrarse las finalidades y requisitos que la Ley exige para la creación de Universidades privadas y, en última instancia, afecta a la calidad de la docencia e investigación universitaria que se imparte en dichos Centros. Debe, pues, rechazarse la pretensión de la Comunidad Autónoma recurrente.

12.

Por último, el art. 18.2 establece que el expediente de autorización de Centros extranjeros requerirá el informe del Ministerio de Educación y Ciencia, así como el de Asuntos Exteriores sobre la conveniencia de la misma basada en la existencia de tratados o convenios internacionales suscritos por España y, en su defecto, en el principio de reciprocidad. Para el Consejo Ejecutivo, la referencia al Ministerio de Educación y Ciencia supone una invasión competencial en la medida en que ésta es una función en el nivel ejecutivo que sólo puede corresponder a la Generalidad. Opone el Abogado del Estado, por su parte, que el texto de esta disposición no debe interpretarse en el sentido de que el informe ministerial ha de recaer sobre el cumplimiento o incumplimiento por los Centros de los requisitos fijados en el Real

Decreto -que es una cuestión que corresponde a las Comunidades Autónomas competentes-, sino en el sentido de que la intervención del Ministerio, que complementa la del Ministerio de Asuntos Exteriores, y que no tiene carácter vinculante, ha de recaer, de forma exclusiva, sobre la conveniencia de la autorización basada en el contenido de los Tratados o Convenios internacionales suscritos por España y, en su defecto, en el principio de reciprocidad.

Nada cabe oponer -tampoco lo hace el Consejo Ejecutivo- a la función informativa atribuida al Ministerio de Asuntos Exteriores, subsumible en el ejercicio de la competencia reservada al Estado en el art. 149.1.30 CE. Por el contrario, el informe del Ministerio de Educación y Ciencia, que, lógicamente, habrá de referirse a la conveniencia de la autorización desde el punto de vista estrictamente educativo y académico, no se justifica en los supuestos en que el Centro cuyo establecimiento se pretende haya de radicarse en el territorio de una Comunidad Autónoma con competencias en materia de enseñanza universitaria, como es el caso con la Generalidad de Cataluña. Salvaguardada la competencia estatal en el marco de las relaciones internacionales, el informe relativo a la conveniencia de la autorización desde el punto de vista académico deberá ser evacuado por el Departamento de la Administración competente.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA, Ha decidido

1.º Declarar que corresponden al Estado las competencias ejercidas en el inciso «de las cuales no menos de tres impartirán el segundo ciclo» del art. 5.1 y los arts. 7.1, 4 y 5; 10 a); 11 a) y 16.5 del Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros universitarios.

2.º Declarar que no son básicas y corresponden a la Generalidad de Cataluña las competencias ejercidas en el inciso «y, al menos, una de éstas, de Ciencias Experimentales o estudios técnicos» del art. 5.1 y en los arts. 9 (en relación con los incisos de los apartados 2, 5 y 6 del Anexo objeto de impugnación) y 18. 2 (en cuanto a la mención que en él se hace al Ministerio de Educación y Ciencia).

3.º Declarar la nulidad del art. 1 y de la Disposición adicional primera en cuanto considera básicos los preceptos mencionados en el anterior pronunciamiento.

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

Dada en Madrid, a once de julio de mil novecientos noventa y seis.-Alvaro Rodríguez Bereijo.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Vicente Gimeno Sendra.-Rafael de Mendizábal Allende.-Julio Diego González Campos.-Pedro Cruz Villalón.-Carles Viver Pi-Sunyer.-Enrique Ruiz Vadillo.-Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.-Javier Delgado Barrio.-Tomás S. Vives Antón.-Firmado y rubricado.

## VOTO PARTICULAR

Parcialmente discrepante que formula el Magistrado don Julio Diego González Campos a la sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm.

1715/1991, al que se adhiere el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.

1. El disentimiento respecto a la mayoría del Pleno sólo se refiere al apartado 2.º del fallo, donde se declara que corresponden a la Comunidad de Cataluña las competencias ejercidas en el inciso «y, al menos, una de éstas, de Ciencias Experimentales o estudios técnicos» del art. 5.1 del Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios, así como al razonamiento que sobre dicho inciso se contiene en el fundamento jurídico 4.º de la sentencia de la que parcialmente discrepo.

En esencia, tras haberse admitido allí el carácter básico del requisito relativo al número mínimo de enseñanzas que deben impartir las Universidades y el nivel mínimo de las titulaciones, la mayoría de mis colegas ha estimado, por el contrario, que el carácter experimental o técnico de las enseñanzas no condiciona la calidad docente e investigadora de la Universidad, y, por tanto, una vez garantizada por el Estado la viabilidad de las Universidades y su calidad docente e investigadora por distintas vías, corresponde a las Comunidades Autónomas con competencia plena de la materia apreciar el tipo concreto de enseñanza que deben impartirse en atención a las específicas necesidades sociales y las circunstancias particulares que concurren en cada momento.

2. Ahora bien, si los requisitos previstos en el art. 5. 1, párrafo 1.º, del mencionado Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, han recibido en la sentencia una distinta consideración en cuanto a su carácter básico, ello deriva, a mi entender, de haberse procedido a una interpretación tan abstracta como aislada del contenido en el inciso final de dicho precepto, soslayando una elemental regla hermenéutica, contenida en el art. 3 del Código Civil: que no es posible «llegar a la interpretación de una norma a través de su fragmentación, aislando e interpretando literalmente una parte tan sólo de su contenido», pues ello viene a romper el contexto del propio precepto y de la disposición en la que está inserto, contrariando su espíritu y finalidad, como hemos dicho en la STC 26/1987, fundamento jurídico 7.º, a), en la que precisamente examinamos la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU).

En el presente caso, en efecto, era suficiente reparar en el dato de que el citado Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, fue dictado en cumplimiento del doble mandato que se contiene en los arts. 5.3 y 58.2 de la mencionada Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto. De suerte que para poder establecer el sentido y alcance del inciso final del art. 5.1 de aquella disposición, en cuanto fijaba uno de los «mínimos generales» para la creación y reconocimiento de Universidades, era preciso, a mi entender, no sólo entrar a examinarlo en relación con los restantes requisitos del precepto, sino también en el contexto del citado Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, y de la propia LRU, en cuyo cumplimiento se dictó esta disposición. Pues esta Ley, para dar una respuesta adecuada al «reto del desarrollo científico-técnico» en las sociedades industriales avanzadas, es la que ha configurado el marco normativo general del sistema universitario y, en particular, de la creación y reconocimiento de Universidades; al igual que ha definido las funciones de la Universidad al servicio de la sociedad, entre ellas, conviene recordarlo, «la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, la técnica y la cultura», así como la contribución «al desarrollo

cultural, social y económico, tanto nacional como de las Comunidades Autónomas» [art. 1.2, apartados a) y b) LRU].

3. Desgraciadamente, en el razonamiento del que disiento ninguna referencia se contiene a este contexto normativo, pese a que el examen del requisito mínimo al que aquí nos referimos, en el contexto general de la LRU, claramente pone de relieve, a mi entender, una doble exigencia en relación con la creación o el reconocimiento de Universidades y Centros universitarios.

A) Como punto de partida, la que se deriva de las previsiones de los arts. 5.1 y 58.1 LRU, relativos precisamente a la creación y reconocimiento, respectivamente, de Universidades públicas o privadas, que este Tribunal examinó en su STC 26/1987, fundamento jurídico 6.º Pues si bien el art. 3.2, g), de dicha Ley determina que la autonomía de las Universidades comprende «la creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia», es significativo que se haya limitado expresamente esta potestad «en relación con aquellas estructuras que la Ley considera básicas dentro de la Universidad» (STC 55/1989 [ RTC 1989\55], fundamento jurídico 6.º), que son las fijadas en los arts. 7 y 8 LRU. De suerte que, como se ha especificado en la STC 106/1990 ( RTC 1990\106), fundamento jurídico 7.º, la autonomía universitaria «no incluye el derecho de las Universidades a contar con unos u otros concretos centros, imposibilitando o condicionando así las decisiones que al Estado o a las Comunidades Autónomas corresponde adoptar en orden a la determinación y organización del sistema universitario en su conjunto y en cada caso singularizado», al existir un marco de disponibilidades materiales y personales con que puede contar cada Universidad como consecuencia de la creación de los Centros universitarios, marco que viene determinado, en última instancia, «por las pertinentes decisiones que, en el ejercicio de las competencias en materia de enseñanzas universitarias, corresponde adoptar al Estado o, en su caso, a las Comunidades Autónomas».

B) En segundo término -y el dato es fundamental a los fines de nuestro examen- ha de tenerse en cuenta que la potestad de crear nuevas Universidades y nuevos Centros se lleva a cabo «en el marco de la programación general de la enseñanza en su nivel superior», como claramente se expresa en el art. 5.2 LRU Programación de carácter general a la que vuelve a aludirse en el art. 26.2 de la Ley en relación con el acceso de los estudiantes a los Centros universitarios y los diversos ciclos de enseñanzas en atención al criterio de la «capacidad» de aquéllos. Con la particularidad de que la Ley de Reforma Universitaria ha establecido en sus arts. 24 y 25 un órgano, el Consejo de Universidades, al que corresponden, entre otras, las funciones de «coordinación, planificación y propuesta... que le atribuye la Ley», con una específica Comisión de Coordinación y Planificación, de la que forman parte, junto a otros miembros designados por su Presidente, «los responsables de enseñanza universitaria en los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de enseñanza superior». Y como se afirma en el art. 2, b), del Reglamento de este órgano (aprobado por el Real Decreto 552/1985, de 2 de abril), en el ejercicio de sus funciones deberá procurar «la planificación de la educación superior, en correspondencia con las necesidades de la sociedad española». Por lo que la LRU ha atribuido al Consejo de Universidades unas específicas facultades de informe, coordinación y planificación en la creación de

Universidades y de Centros universitarios [arts. 5.2 y 9.2 en relación con el art. 25.4, a), LRU].

C) Los arts. 5.3 y 58.2 LRU y el Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, que los desarrolla reglamentariamente, han de ser examinados, pues, en relación con esas exigencias para determinar sus finalidades, y, en atención a las mismas, apreciar si tienen o no carácter básico. Una finalidad esencial de los requisitos mínimos, ciertamente, es la de garantizar la calidad de la docencia e investigación universitarias, a la que la Exposición de Motivos del Real Decreto alude expresamente. Pero otra, no menos relevante en cuanto a la creación de nuevas Universidades públicas o reconocimiento de las privadas, así como para la creación y supresión de Facultades y otras estructuras universitarias que la Ley considera básicas (STC 55/1989 [RTC 1989\55]), es que la creación o el reconocimiento, en su caso, de nuevas Universidades se integre dentro de una programación general y una adecuada planificación en este ámbito por parte de los poderes públicos, en atención a las «necesidades de la sociedad española». Finalidad que, por trascender a la programación y planificación en el ámbito autonómico y afectar a un interés general vinculado con el conjunto de las Universidades españolas, es claro que no puede ser alcanzada, fraccionadamente, por cada Comunidad Autónoma, justificando determinaciones básicas por parte del Estado. Determinaciones que comprenden no sólo los requisitos materiales y materiales mínimos con los que han de contar las nuevas Universidades, sino también el mínimo de titulaciones que han de impartir, los ciclos de las enseñanzas y el carácter, experimental o técnico, de los estudios en al menos una de las que imparten el segundo ciclo.

4. Este último requisito mínimo, por tanto, constituye a mi entender una exigencia básica derivada de la programación general y de la planificación universitaria, en correspondencia con las necesidades generales de la sociedad española a las que ha de atender el servicio público de la educación superior en el conjunto de las Universidades. Y para entenderlo así bastaba haber tenido en cuenta, al menos, tres datos relevantes.

En primer lugar, la desproporción existente en España, tanto al dictarse la Ley de Reforma Universitaria como el Decreto 557/1991, de 12 de abril, entre Centros donde se imparten enseñanzas experimentales o técnicas y Centros que ofrecen otros estudios universitarios. En segundo término, el mayor coste económico de establecimiento y funcionamiento de dichos Centros, en relación con otros en los que se imparten enseñanzas humanísticas o sociales. Y, por último, muy decisivamente, los vínculos que unen la investigación científica experimental y la tecnológica con el desarrollo socioeconómico de un país. Pues si la contribución española al progreso científico y tecnológico ha sido, por lo general, «escasa e impropia del lugar que en otros órdenes nos ha correspondido» y ello ha entrañado «males» o consecuencias negativas para «las posibilidades de progreso técnico, modernización y racionalización de los hábitos y actitudes de la sociedad española», como se afirma en la Exposición de Motivos de la Ley 13/1986, de 14 de abril (RCL 1986\1194), de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, es indudable que a la necesidad de corregir esta situación iban dirigidas tanto las medidas previstas en esta disposición como el requisito mínimo del art. 5.1 del Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, aquí considerado.

5. No obstante, se ha prescindido de estos datos y del contexto general de la Ley de Reforma Universitaria que sirve de fundamento a los requisitos mínimos del art. 5.1 de esta disposición. Con lo que se ha producido, a mi entender, una indebida reducción del ámbito de la competencia para dictar normas básicas que corresponde al Estado en esta materia, marginando un aspecto importante; pues como hemos declarado en la STC 26/1987, fundamento jurídico 6.º, mediante la creación o reconocimiento de Universidades el Estado puede servir «las necesidades de programación de la enseñanza universitaria» (art. 149.1.30, en relación con el art. 27.5 CE) y cumplir la obligación de «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica» (art. 149.1.15). Lo que enlaza directamente, obvio es, con el requisito contenido en el inciso final del art. 5.1 del Real Decreto 557/1991, de 12 de abril. Por ello, cabe señalar que si el primer extremo de este pronunciamiento, con cita de la mencionada decisión, ha sido recordado previamente en el fundamento jurídico 3.º y allí -aunque sólo por una posible «incidencia» en este tema- se aluda también a la competencia estatal ex art. 149.1.15 CE, es de lamentar sin embargo que ambos, unidos por nuestra jurisprudencia, no hayan sido tenidos en cuenta en modo alguno en el razonamiento que se contiene en el fundamento jurídico 4.º Lo que no deja de entrañar un olvido generador de una cierta contradicción interna en la sentencia de la que discrepo.

Madrid, a once de julio de mil novecientos noventa y seis.-Julio Diego González Campos.-Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.-Firmado y rubricado.