

conflicto; ello debe incidir tanto en sus facultades planificadoras globales, como en la ordenación de sectores económicos concretos, como es el caso del ganadero.

Con las anteriores consideraciones queda resuelto el presente conflicto. Ahora bien, la existencia de alegaciones de carácter general realizadas por la Junta de Galicia en relación con la determinación y gestión de la política regional hacen que deba hacerse una última consideración respecto del problema competencial aquí planteado. La función de este Tribunal, ciñéndose a la solución de los problemas competenciales entre Estado y Comunidades Autónomas, es solucionar éstos desde el punto de vista del bloque de la constitucionalidad. Ello supone rechazar las actuaciones que excedan del marco definido por el constituyente y el legislador estatuyente; pero no implica, ni puede implicar, que deba determinarse en cada caso cuál es el más adecuado sistema de articulación de competencias estatales y autonómicas. Esa decisión, dentro de la Constitución, corresponde adoptarla a los propios poderes públicos responsables de ello, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. Dicho de otra manera, la única función de este Tribunal consiste en decidir si las medidas concretas exceden de ese marco de lo constitucionalmente admisible.

24470 Pleno. Sentencia 146/1989, de 21 de septiembre. Conflicto positivo de competencia 195/1985. En relación con el Real Decreto 1888/1984, de 26 de septiembre, por el que se regulan los concursos para la provisión de plazas de los Cuerpos Docentes Universitarios.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 195/85, promovido por el Gobierno Vasco, representado por el Letrado don Javier Balza Aguilera, frente al Gobierno de la Nación, en relación con el Real Decreto 1888/1984, de 26 de septiembre, por el que se regulan los concursos para la provisión de plazas de los Cuerpos Docentes Universitarios. Ha comparecido el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, y ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. En fecha 13 de marzo de 1985, y tras haber sido rechazado el correspondiente requerimiento de incompetencia, el Letrado don Javier Balza Aguilera, en nombre del Gobierno Vasco, planteó conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación, por entender que el Real Decreto 1888/1984, de 26 de septiembre, por el que se regulan los concursos para la provisión de plazas de los Cuerpos Docentes Universitarios, no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Fundamenta su demanda el Gobierno Vasco en la competencia exclusiva que el art. 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), atribuye a esta Comunidad Autónoma en materia correspondiente al Estatuto de los funcionarios del País Vasco, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 de la Constitución, así como, complementariamente, en la competencia autonómica, establecida en el art. 16 del EAPV, sobre la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, competencia que ha de entenderse sin perjuicio del art. 27 de la Constitución, de las leyes orgánicas de desarrollo del mismo, de las facultades atribuidas al Estado en el art. 149.1.30 de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía. El sistema de ordenación competencial de la función pública queda cerrado por el art. 11 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que establece que «las Comunidades Autónomas procederán a ordenar, mediante ley de sus respectivas Asambleas Legislativas, su función pública propia».

De acuerdo con este diseño de distribución competencial, entiende la representación del Gobierno Vasco que el problema esencial que ahora se plantea es el determinar si la regulación de los concursos para la provisión de plazas de los Cuerpos Docentes Universitarios o, lo que es lo mismo, el Real Decreto impugnado, tiene o no carácter básico. Por el contrario, el Estado no puede fundar su competencia para proceder a

FALLO

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

Ha decidido

Declarar que la titularidad de la competencia controvertida corresponde al Estado.

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

Dada en Madrid, a veintinueve de septiembre de mil novecientos ochenta y nueve.—Firmado.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—Rubricados.

tal regulación ni en el art. 149.1.30 de la Constitución, que carece de aplicación al caso que nos ocupa, ni en el art. 149.1.1.^a de la Constitución, ni en el art. 139.1 de la misma, pues la igualdad entre todos los españoles no ampara una rigurosa uniformidad de régimen jurídico, que sería contraria al modelo de distribución constitucional de competencias, máxime cuando, como en el presente caso, el Estado puede, a través de la normativa básica que le corresponde aprobar por ley, garantizar una sustancial igualdad.

No pone en duda el Gobierno Vasco que la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, introduce un modelo funcional de acceso a la función pública docente. Pero alega que de ello no puede extraerse que el procedimiento de acceso en vía de concurso a los Cuerpos Docentes deba ser uniforme, con base en el art. 23.2 de la Constitución y 41 de la Ley de Reforma Universitaria, pues tal uniformidad está reñida con el reconocimiento de las competencias que a la Comunidad Autónoma atribuye el art. 16 del EAPV. En el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra la Ley de Reforma Universitaria se alegaba ya que la regulación del acceso a la función pública docente contenida en esta Ley es excesivamente reglamentaria, y que excede de la competencia del Estado para aprobar las normas básicas sobre la materia. En este mismo sentido, es obvio que el Real Decreto 1888/1984 excede aún más de dicha competencia estatal sobre las bases, pues impide en realidad cualquier normativa autonómica de desarrollo. En cualquier caso, el dictado de las normas básicas en materia de profesorado de Universidad se agota en la propia Ley de Reforma Universitaria, sin que la Disposición final primera de esta Ley pueda entenderse como un título habilitante que legitime al Estado para desarrollar dichas normas básicas, eliminando cualquier posibilidad de normativa autonómica.

El establecimiento por el Estado de la normativa completa para la ordenación de los concursos de provisión de plazas de los distintos Cuerpos Docentes supone la consideración de los mismos como Cuerpos de funcionarios de carácter nacional. Contra esta consideración ya se pronunció el Gobierno Vasco en el recurso de inconstitucionalidad formulado contra la Ley de Reforma Universitaria, alegando que no se trata de Cuerpos nacionales, sino de la propia Universidad que convoca cada concurso. De ahí que no pueda exigirse como básica la necesidad de una ordenación uniforme de tales concursos. No cabe arguir contra esto el carácter interuniversitario de los Cuerpos docentes, pues el mismo y la movilidad que conlleva vienen asegurados igualmente por la citada Ley Orgánica, y nunca pueden suponer una excusa para obviar reservas competenciales asumidas en un Estatuto de Autonomía.

De otra parte, la propia Ley de Reforma Universitaria, perteneciente al llamado bloque de la constitucionalidad, reserva expresamente un campo normativo a la potestad de las Comunidades Autónomas, al establecer su art. 44 que el «profesorado universitario se regirá por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo, por la legislación de funcionarios que le sea de aplicación y, en su caso, por las disposiciones de desarrollo de esta que elaboren las Comunidades Autónomas, y por los Estatutos de su Universidad». El Real Decreto 1888/1984 no respeta este espacio de normativa autonómica, como manifiesta expresamente su art. 1.1.

Por último, hay que significar que algunos preceptos del Real Decreto 1888/1984 son reiteración literal de otros tantos preceptos de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria: así los arts. 1.2, 2.1, 2.3, 2.4, 4.1 a), 4.1 b), 4.1 c), 4.2, 6.1 a), 6.1 b), 6.1 c), 6.1 d), 9, en sus aspectos fundamentales, 11.1 b), 11.1 d), 13.1, 14.1, 14.2 y 14.4. Los demás preceptos en ningún caso pueden ser considerados de carácter básico, pues sólo las normas de la Ley pueden tener, en su caso, tal carácter, perteneciendo su desarrollo normativo a la Comunidad Autónoma del País Vasco, según los arts. 16 y 10.4 de su Estatuto de Autonomía.

Por consiguiente, se solicita que se declare que el Real Decreto 1888/1984, de 26 de septiembre, no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución y en el EAPV y que se declare la titularidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la competencia controvertida. Asimismo se solicitaba la acumulación del presente conflicto positivo de competencia al recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica 11/1983, de Reforma Universitaria.

2. Admitido a trámite el conflicto positivo de competencia, por providencia de 20 de marzo de 1985, y habiéndose personado el Abogado del Estado, se le concedió, a su instancia, una prórroga de diez días del plazo para formular alegaciones, que presentó el 30 de abril de 1985, sobre la base de los siguientes fundamentos.

Alega el Abogado del Estado que la parte actora no enuncia el cuadro completo de las competencias del Estado en la materia de que se trata. Así, de acuerdo con la STC 5/1981, de 13 de febrero, hay que otorgar mayor amplitud de la que quieren los recurrentes al art. 149.1.30.ª de la Constitución, que aparece estrechamente unido a los arts. 139 y 27.8 de la misma, de manera que atribuyen al Estado todo lo que sean figuras centrales del sistema educativo. A ello debe añadirse una particularidad esencial del reparto de competencias en materia universitaria, que deriva de la garantía constitucional de la autonomía de las Universidades, de donde se deduce que el desarrollo y ejecución de la ley estatal debe pertenecer a la Universidad misma, por lo que las competencias de desarrollo legislativo que corresponde a las Comunidades Autónomas no pueden tener aquí la entidad que en otros supuestos. Es perfectamente sostenible que la regulación del acceso a la función pública docente puede concebirse válidamente por el legislador como una parte integrante de la homologación del sistema educativo. Por eso la competencia de desarrollo de la ley corresponde aquí al Estado, sin perjuicio de que no pueda suponer una restricción de la autonomía universitaria, lo que se podría discutir en el proceso correspondiente y por persona legitimada para ello.

El Real Decreto objeto del conflicto trae causa, entre otros preceptos de la Ley de Reforma Universitaria, del art. 41 de la misma, que no fue impugnado en el recurso de inconstitucionalidad formulado contra dicha Ley Orgánica. Este precepto impone la igualdad de condiciones entre los candidatos, igualdad ésta que debe ser total, por existir un *plus* sobre las exigencias de los arts. 139 y 149.1.1.ª de la Constitución, establecido por el legislador ordinario, habilitado para ello por el concepto de «homologación del sistema educativo» y de desarrollo del art. 27.10 de la Constitución. Por eso el contenido básico de la regulación del procedimiento de ingreso en el profesorado es mayor que en otros casos, puede alcanzar a la composición de las Comisiones, que son órganos clave, con un amplísimo margen de discrecionalidad, y debe extenderse a todo lo necesario para la preservación de la institución básica, por vía de consecuencia o conexión. Ello es más notorio cuando se trata de regular el acceso a la función pública docente, dada la sustantividad que posee el concepto de acceso sobre el resto del régimen estatutario de los funcionarios públicos, del que puede ser separado incluso conceptualmente.

Por último, considera el Abogado del Estado que los Cuerpos docentes universitarios son Cuerpos nacionales, en el sentido del art. 28 de la Ley del Proceso Autonómico, que fue declarado constitucional por la STC 76/1983, de 5 de agosto. El carácter nacional de los Cuerpos docentes se justifica por las exigencias de homologación del sistema educativo y del art. 41 de la Ley de Reforma Universitaria, y resulta inmediatamente del evidente carácter interuniversitario que es configurado por la regulación de dicha Ley. Ello supone la total competencia del Estado para regular por completo cuanto concierne a estos funcionarios.

En consecuencia, solicita el Abogado del Estado que se dicte Sentencia por la que se declare la titularidad estatal de la competencia controvertida.

3. Por Auto de 19 de julio de 1985, y tras oír al Abogado del Estado sobre el particular, el Tribunal Constitucional acordó denegar la acumulación del presente conflicto positivo de competencia al recurso de inconstitucionalidad núm. 794/1983, promovido contra la Ley Orgánica 11/1983, de Reforma Universitaria.

4. Por providencia de 19 de septiembre de 1989 se fijó para deliberación y votación del presente conflicto positivo de competencia el día 21 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Combate el Gobierno Vasco en el presente conflicto positivo de competencia lo que considera una invasión de las competencias que atribuyen a la Comunidad Autónoma del País Vasco los arts. 10.4 y 16 de su Estatuto de Autonomía, para la regulación del Estatuto de funcionarios de los Cuerpos docentes universitarios que prestan servicios en las Universidades del País Vasco, corresponde al Estado establecer tan sólo la normativa básica, mientras que la Comunidad Autónoma tiene competencia, derivada de aquellos preceptos estatutarios, para dictar la normativa de desarrollo de la legislación básica estatal. El Real Decreto 1888/1984 ahora impugnado no respeta, según

su criterio, este sistema de distribución competencial, ya que contiene una regulación de detalle que no puede considerarse básica y que no deja espacio alguno a la normativa autonómica de desarrollo.

Este planteamiento coincide en buena parte con el mantenido por el propio Gobierno Vasco en el recurso de inconstitucionalidad núm. 794/1983, interpuesto contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, y, en concreto, con la argumentación de dicho recurso relativa a los preceptos de la citada Ley Orgánica que regulan el régimen de los concursos para la provisión de plazas de los Cuerpos docentes universitarios (arts. 35 a 43 y concordantes), de los que trae causa el Real Decreto que es ahora objeto de conflicto. No obstante, en el mencionado recurso de inconstitucionalidad el Gobierno Vasco alegaba además que algunos de esos preceptos legales infringían también el principio de autonomía universitaria, sancionado en el art. 27.10 de la Constitución. Este doble planteamiento fue considerado correcto por la STC 26/1987, que resolvió el referido recurso de inconstitucionalidad, porque «en materia universitaria el reparto competencial (...) presenta una estructura peculiar respecto de otros sectores consistentes en que a las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas hay que añadir las derivadas de la autonomía de las Universidades que limitan necesariamente aquéllas» (fundamento jurídico 11). De hecho, la STC 26/1987 declaró inconstitucionales ciertas prescripciones de los arts. 39.1 y 3 y 43.3 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, por infracción de la autonomía universitaria.

Ahora bien, en el presente caso hemos de limitarnos a resolver si el referido Real Decreto respeta o no las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma del País Vasco en la materia de que se trata.

2. Hecha la anterior aclaración, es preciso recordar que, como declaramos en la STC 26/1987 (fundamento jurídico 12), no puede admitirse que las normas que regulan los concursos para la provisión de las plazas de los Cuerpos docentes universitarios previstos en el art. 33 de la Ley de Reforma Universitaria infrinjan las competencias que atribuyen a la Comunidad Autónoma del País Vasco los arts. 10.4 y 16 de su Estatuto de Autonomía. En primer lugar, porque los funcionarios de tales Cuerpos docentes «no son "funcionarios del País Vasco o de su Administración Local", únicos funcionarios a que se refiere el art. 10.4 del EAPV. En segundo término, porque una vez establecido el sistema funcional de los Cuerpos docentes universitarios en el art. 33 de la Ley de Reforma Universitaria, expresamente admitido por el recurrente, es inherente a este sistema la existencia de un régimen uniforme de acceso y selección del profesorado en todas las Universidades. Porque si bien inicialmente son funcionarios de la Universidad para la que son nombrados, ello no impide su traslado a otras Universidades mediante los concursos de méritos regulados por la ley, y esta condición de funcionarios interuniversitarios o «comunicables» entre las diferentes Universidades, justifica la aplicación al caso de las competencias exclusivas del Estado que se determinan en el art. 149.1.1.ª y, especialmente, en el art. 149.1.18.ª de la Constitución».

Es, en definitiva, la naturaleza interuniversitaria de los Cuerpos de funcionarios docentes universitarios lo que justifica una «regulación unitaria» del acceso a los mismos (fundamento jurídico 12.5 de la STC 26/1987), sin que, dado ese carácter esencial de los referidos Cuerpos docentes, tal regulación pueda llevarse a cabo a través de una normativa de cada una de las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de enseñanza.

Esta fundamentación priva de consistencia a la demanda del Gobierno Vasco en el presente conflicto positivo de competencia, ya que el Real Decreto 1888/1984 se limita a establecer, con el detalle que es propio de la norma reglamentaria, y en desarrollo o ejecución de lo dispuesto en la Ley Orgánica 11/1983, una regulación unitaria y uniforme del acceso a los Cuerpos docentes interuniversitarios, lo que es competencia exclusiva del Estado. Por consiguiente, es preciso declarar que el Real Decreto impugnado no invade las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar que el Real Decreto 1888/1984, de 26 de septiembre, que regula los concursos para la provisión de plazas de los Cuerpos docentes universitarios, no infringe las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de septiembre de mil novecientos ochenta y nueve.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz-Fimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Vicente Gimeno Sendra.—Rubricado.