

EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROFESORADO UNIVERSITARIO: LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ACERCA DE SU REPARTO COMPETENCIAL Y ALGUNAS CONSECUENCIAS SOBRE EL DERECHO VIGENTE

Joan Manuel Trayter

Profesor titular de derecho administrativo
de la Universidad de Barcelona

I. Introducción

La naturaleza de la relación que existe entre la Administración y el personal con ella relacionado constituye uno de los pilares sobre los que se sustenta cualquier esquema organizativo del Estado. Así, la Constitución en su art. 103 dispone que «la Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones».

De ese modo, la Ley suprema declara que el vínculo jurídico que une a la Administración y el funcionario debe ser de naturaleza estatutaria; un estatuto regulará los distintos elementos que integran dicha relación, y cuyo contenido encuentra su fundamento en la ley y no en la libre voluntad contractual de las partes.

Una vez sentado lo anterior, nuestra Constitución en su art. 149.1.18.*b* atribuye al Estado la competencia exclusiva para el establecimiento de las «bases del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas...».

La determinación de esos grandes pronunciamientos constitucionales sobre el sistema de función pública (el contenido del concepto régimen estatutario y su distribución competencial) ha centrado los esfuerzos tanto del Tribunal Constitucional como de la doctrina.¹

1. Sobre esos problemas ver:

Font i Llovet, T., «Tendencias organizativas en la Administración de las Comunidades Autónomas», *RVAP* núm. 6, 1983.

García de Enterría, E., y T. R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I. Ed. Civitas, 6ª ed. Madrid, 1993.

García de Enterría, E., *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*. Ed. Civitas. Madrid, 1983.

Garrido Falla, F., *Comentarios a la Constitución. Comentario al artículo 103.3*. Ed. Civitas. Madrid, 1983.

González-Haba Guisado, «Trayectoria de la reforma de la función pública española (1977-1981)», *RAP* núm. 4, 1984.

Montoro Chiner, M. J., «Comentaris a l'article 10.1.1 EA», en *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. IEA, Barcelona 1989.

Muñoz Machado, S., *Derecho público de las comunidades autónomas*. Ed. Civitas. Madrid, 1982.

Nieto, A., «La Administración y la burocracia del Estado en la década de los ochenta», *RVAP* núm. 13, 1985, pág. 117 y ss.

— «Los derechos adquiridos de los funcionarios», *RAP* núm. 39, 1962.

Ortega Álvarez, L., *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*. Ed. Tecnos. Madrid, 1993.

Los citados datos son completados en Cataluña por el Estatuto de autonomía de Cataluña que en su art. 10.1 permite que «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: [...] así como el régimen estatutario de sus funcionarios».

Además, el art. 15 EAC atribuye la materia «enseñanza» como competencia de la Generalidad.

Si la labor realizada por el Tribunal Constitucional en la delimitación de esos conceptos ha sido ardua, todavía ha encontrado una mayor dificultad cuando se ha referido a los funcionarios de las universidades y, en concreto, al profesorado (catedráticos y profesores titulares) hecho provocado por la vigencia del principio de autonomía universitaria reconocido constitucionalmente.

En las siguientes páginas, y con el fin de dar noticia a las resoluciones más importantes sobre el tema y su impacto en el derecho vigente, examinaremos genéricamente el concepto de régimen estatutario de los funcionarios públicos (II), la incidencia que sobre el mismo tiene el principio de autonomía universitaria cuando nos referimos a las relaciones funcionarios-universidad (III), el estatuto del profesorado universitario y las materias que lo integran (IV), para finalizar con el examen de algunas consecuencias que se derivan de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho positivo y, en particular, la referida al régimen disciplinario de los funcionarios de la Universidad de Barcelona (V).

II. El concepto de régimen estatutario de los funcionarios públicos

Como es sabido, la Constitución se limitó a establecer la regla de la competencia exclusiva del Estado para aprobar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, sin añadir nada más. Esta parca regulación hizo surgir dos grandes dudas acerca del contenido que se debía atribuir al término régimen estatutario de los fun-

Palomar Olmeda, A., *Derecho de la función pública (régimen jurídico de los funcionarios)*. Ediciones Dykinson, segunda ed. Madrid, 1993.

Parada Vázquez, J. R., *Derecho administrativo. Organización y empleo público*. Ed. Marcial Pons. Madrid, 1993.

Sánchez Morón, M., *Notas sobre la función administrativa en la Constitución Española de 1978*, dirigida por Predieri y García de Enterría. Ed. Civitas. Madrid, 1980.

Tornos Mas, J., «La legislación básica en la jurisprudencia del TC», *RVAP* núm. 31, 1991, pág. 280.

— «La función pública en las comunidades autónomas (Condicionantes previos y marco normativo de la potestad legislativa autonómica)», *RVAP* núm. 7, 1983.

— «La distribución de competencias entre Estado y las comunidades autónomas: algunos problemas actuales», en *Estudi jurídic de l'Estatut d'Autonomia*. Generalitat de Catalunya, Universitat de Barcelona. Barcelona, 1981.

Tornos Mas, J., y F. Lliset, *La función pública de les comunitats autònomes*. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona, 1986.

Trayter, J. M., *Manual de derecho disciplinario de los funcionarios públicos*. Ed. Marcial Pons, EAP. Madrid, 1992.

Entrena, R., «El Régimen Estatutario de los funcionarios públicos como postulado constitucional», en *Libro homenaje al profesor García de Enterría*. Ed. Civitas. Madrid, 1991, pág. 2599 y ss.

cionarios: ¿Incluye únicamente los aspectos jurídicos de la relación funcional o también impone para todas las administraciones públicas un modelo de organización única, obviamente determinado por el Estado? ¿Qué concretas materias de la relación funcionario-Administración integran el estatuto del funcionario público?

Sobre la primera pregunta, la gran incógnita que se desprendía de la lectura del texto constitucional era saber si las comunidades autónomas podían definir y establecer un modelo de función pública distinto del Estado o, por el contrario, tenían que acomodarse al definido por éste.

La polémica se centró en la interpretación del término régimen estatutario de los funcionarios, utilizado por el art. 149.1.18, polémica que fue analizada en la extensísima STC 76/1983, de 5 de agosto (LOAPA), recaída en varios recursos previos de inconstitucionalidad dirigidos contra el texto definitivo del Proyecto de ley orgánica de arminización del proceso autonómico promovidos por el Gobierno Vasco, el Parlamento Vasco, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de Cataluña.

En ella se evidencian las dos tesis contrapuestas que hasta el momento se habían defendido: «Una, autonomista, que entendió que el régimen estatutario no comprendía más que los aspectos jurídicos de la relación funcional, tales como definición del concepto de funcionario, derechos y deberes, situaciones administrativas, potestad disciplinaria, garantías, nacimiento y extinción de la relación funcional, básicamente, remitiéndose, en consecuencia, a las Comunidades Autónomas la regulación del modelo y aspectos organizatorios de la función pública; otra estatulista, para la que en el concepto de régimen estatutario y en la competencia del Estado no solamente se incluían aquellas materias relacionales o estrictamente jurídicas, sino también las reglas definidoras del modelo y de la organización de la Función Pública, tales como sistema de cuerpos o de puestos de trabajo, régimen de carrera, ascensos, formación de los funcionarios, etc.»²

El problema lo solventa el Tribunal Constitucional de forma favorable a la segunda interpretación. Así, dice: «El artículo 149.1.18 de la Constitución reconoce al Estado competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. De ello deriva una doble competencia estatal en materia de función pública: 1) competencia para regular los aspectos básicos de la situación personal de los funcionarios públicos, es decir, la denominada relación de servicio, contenido indiscutible del régimen estatutario, y 2) la competencia para regular los aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones públicas, pues la expresión «régimen jurídico» contenida en el precepto constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos, como ha señalado este Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio, y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas».

Sin embargo es en la STC 99/1987, de 11 de junio,³ donde el Tribunal Constitu-

2. Sobre el tema ver Parada Vázquez, J. R., *Derecho administrativo (organización y empleo público)*. Ed. Marcial Pons, ya en su edición de 1986, pág. 238; Lliset, F., y J. Tornos, *La funció pública de les comunitats autònomes*. EAPC. Barcelona, 1986.

3. Recurso de inconstitucionalidad recaído contra determinados preceptos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública.

cional, respondiendo a la segunda pregunta, perfila un poco más el concepto y significado del término «régimen estatutario» incluyendo, en principio, «la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales y, finalmente, al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas»,⁴ materias que además, de ser reguladas por ley formal, el Estado es competente para su concreción.

III. La incidencia del principio de autonomía universitaria respecto a las relaciones funcionarios-universidad

Hemos visto, someramente, cuales son las materias que, para la generalidad de funcionarios públicos, integran el concepto de régimen estatutario, y en consecuencia el reparto competencial Estado-comunidades autónomas. Por tanto, ahora es necesario examinar cómo se plasman esas directrices respecto a los funcionarios docentes universitarios, dado el principio de autonomía universitaria constitucionalmente consagrado. Ese principio, como dice la STC 26/1987, de 27 de febrero, no debe entenderse sólo como garantía institucional sino además como derecho fundamental.

En efecto, y tal y como queda reflejado en las sentencias que a continuación vamos a comentar, no resulta en absoluto clara la pertenencia del funcionario docente universitario ni a la Administración del Estado, ni a la estructura de la función pública autonómica. Todo ello actúa a modo de «plus» o añadido que complica todavía más la justa determinación del reparto competencial en materia de régimen estatutario de la función pública docente universitaria, pues en este caso, no tendrá como protagonistas únicos al Estado central y a las comunidades autónomas, sino que se añadirá un tercero: la propia universidad.

Ese marco previo queda recogido en la STC 26/1987, de 27 de febrero (Ley de reforma universitaria), recaída en virtud de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno vasco contra determinados preceptos de la Ley orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria.

En ella, y entre otras cuestiones, se examina la adecuación constitucional de los títulos V y VI de la LRU relativos al personal docente y no docente de la universidad.

«Se sostiene en el recurso», dirá el Tribunal Constitucional, «que la materia relativa al personal docente y no docente regulado en los títulos V y VI de la LRU, aunque no es ajena a los títulos competenciales, de la Comunidad Autónoma, tiene las dos limitaciones siguientes: la impuesta por la autonomía universitaria, cuya defensa fundamenta la impugnación de algunos artículos; y la que resulta de “las bases del régimen jurídico de los funcionarios”, por cuyo sistema funcional opta claramente la ley según resulta de los artículos 44.1 y 49.3 de la misma. Y, partiendo de estas limitaciones, entiende la representación del Gobierno Vasco que la LRU es excesiva-

4. Materias que serán posteriormente matizadas. Sobre el tema ver Trayter, J. M., *La conflictivitat competencial. El règim estatutari dels funcionaris públics*. IEA. Barcelona, 1993.

mente "reglamentista" y no permite por ello ninguna posibilidad a la Comunidad Autónoma para desarrollar una política de personal, pese a que el EAPV, en sus artículos 10.4 y 156, se la reconoce en materia de funcionarios y de enseñanza.

»El planteamiento es correcto, porque, repetimos, prescindiendo ahora de las consecuencias a que llega, es cierto que en materia universitaria el reparto competencial, como ya hemos dicho, presenta una estructura peculiar respecto de otros sectores consistente 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.»

Dicho punto de partida, referido a la globalidad del personal que desempeña su trabajo en la Universidad, va a ser concretado por posteriores sentencias que atañen exclusivamente al profesorado universitario.

IV. El estatuto del profesorado universitario

a) *Generalidades*

En primer término es necesario examinar la Sentencia del Tribunal Constitucional 235/1991, de 12 de diciembre, resolución que trae causa de sendos conflictos de competencia promovidos respectivamente por el Gobierno vasco y por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente al Gobierno central, en relación con el Real decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre régimen del profesorado universitario, y donde se declara qué materias concretas forman parte del Estatuto del profesorado universitario. Impugnaban ambas comunidades autónomas lo que consideraban una invasión por parte del Gobierno central de las competencias que respectivamente les atribuyen sus estatutos de autonomía (art. 10.4 y 16 del Estatuto de autonomía del País Vasco y 10.1 y 15 del Estatuto de autonomía de Cataluña) en materia de función pública y enseñanza.

El Tribunal Constitucional, tras resolver una cuestión referente a la posible falta de legitimación, lleva a cabo el encuadre material de la controversia, llegando a la conclusión de que la categoría genérica material en la que debía centrarse la cuestión era la de «función pública». «En el presente caso», dirá el Tribunal Constitucional, «resulta claro que el Real decreto 898/1985 regula el régimen jurídico de la función docente universitaria, y es, por tanto y ante todo, una norma sobre régimen funcional. Así lo demuestra el contenido de la misma referido a nombramientos, situaciones, licencias, dedicación, retribuciones, régimen disciplinario, etc., extremos que inciden todos ellos en el desarrollo de la relación de servicio de los Profesores con la Universidad».

Así pues, aparecen de nuevo cuestiones tales como nombramientos, retribuciones o el régimen disciplinario como integrantes materiales —y, añadiríamos, necesarios pero no suficientes— del régimen que regule una determinada función pública de forma independiente a la instancia de poder que ésta sirva. Pero dicha relación material se ve incrementada más adelante —concretamente en el fundamento jurídico cuarto— cuando el Tribunal, en referencia a las competencias reguladas en el art. 9 del Real decreto 989/1985, sostiene que «resulta claro que todas y cada una de ellas, forman parte del régimen funcional de los profesores universitarios, pues regulan extremos

relativos a su relación de servicio con la Universidad a la que estén vinculados: duración de la jornada laboral, reparto de horas entre docencia y asistencia al alumnado, exención o incremento de obligaciones docentes, fijación de nuevas actividades y elección del régimen del profesorado», añadiendo más tarde el régimen disciplinario «como uno de los aspectos esenciales de la regulación del estatuto de los funcionarios...».

Centrada la cuestión en el título competencial «función pública» y definido parte de su ámbito objetivo, desarrolla asimismo esta sentencia otras cuestiones que hacen referencia a problemas a los que hemos venido haciendo mención a lo largo del presente estudio.

Así, el Tribunal Constitucional se pronuncia en esta ocasión sobre la concreta distribución competencial en materia de régimen de la función pública. Tras afirmar que corresponde al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, matiza que esta expresión se refiere a «todas las Administraciones Públicas» (STC 25/1983, de 7 de abril, 7/1983, de 5 de agosto, y 99/1987, de 11 de junio). «Puesto que el artículo 149.1.18 de la CE ha dejado a la disponibilidad autonómica competencias dentro de límite que comporta la competencia estatal» (STC 85/1983, de 25 de octubre), es necesario fijar cuál es la competencia asumida por las comunidades autónomas del País Vasco y Cataluña en sus respectivos estatutos. Pues bien, son los art. 10.4 EAVP y 10.1 EAC las normas que —según el Tribunal Constitucional— completan el marco normativo del orden competencial en la materia controvertida, «pues en ellos las Comunidades Autónomas en cuestión han asumido, con carácter exclusivo, la competencia sobre el régimen estatutario de “sus” funcionarios».

Seguidamente el alto Tribunal comienza por acoger la objeción que el abogado del Estado planteó sobre la falta de legitimación de la comunidad autónoma afirmando que «la configuración constitucional de la autonomía universitaria es la propia de un derecho fundamental (art. 27.10), cuya titularidad ostentan las Universidades, por lo que, la legitimación originaria para la defensa de dicha autonomía tan sólo a ellas les asiste (y no al Estado, ni a las comunidades autónomas)...».

Más tarde el Tribunal Constitucional define a la autonomía universitaria como un «límite» para la regulación estatal del estatuto de los funcionarios docentes universitarios, afirmando: «ha de tenerse muy en cuenta que en materia universitaria el reparto competencial presenta una estructura peculiar respecto de otros sectores, consistente 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 (STC 26/1987 y 146/1989)».

Posteriormente el alto Tribunal pretende salvar parte de la competencia del Estado central asegurando que «una vez establecido el sistema funcional de los cuerpos docentes universitarios en el artículo 33 de la LRU, es inherente a ese sistema la existencia de un régimen uniforme sobre determinados aspectos del estatuto funcional, lo que en último término impone ciertas limitaciones, tanto de la autonomía universitaria, como de la de las comunidades autónomas (STC 26/1987)».

Así, con la excusa de la «existencia de un régimen uniforme sobre determinados aspectos [...] que impone ciertas limitaciones...» se acaba por concluir que «la regulación de las competencias de referencia, en cuanto a encuadrables en el régimen funcional de los Cuerpos docentes universitarios, corresponde al Estado» (*sic*).

Para cerrar este apartado, cabe hacer aquí una breve referencia a la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública, en la que de alguna manera se pretendió contemplar la «especialidad» que califica a la función docente universitaria. Así, hacen referencia a las «peculiaridades» de dicha función los art. 1.2, en cuanto al ámbito de aplicación de la propia Ley; 19.2, en cuanto a su selección; disposición adicional decimoquinta, párrafo 2, referido al acceso, promoción, cuerpos y escalas, etc. y, finalmente, su párrafo 10, referido a toda la función pública docente en general.

b) *Análisis de algunas materias integrantes del Estatuto del profesorado universitario*

1. Regulación de los concursos para la provisión de plazas de los cuerpos docentes universitarios

Sobre este tema se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en dos ocasiones. Así, en la STC 26/1987, de 27 de febrero (LRU), los recurrentes impugnaban los art. 35, 36, 37 y 38 de la LRU, que regulan la composición de las comisiones a las que corresponde resolver los concursos para la provisión de plazas de profesores titulares y catedráticos en las escuelas universitarias (art. 35 y 36) y en las universidades (art. 37 y 38). Según los preceptos recurridos, las comisiones están integradas por cinco profesores «del área de conocimiento a la que le corresponda la plaza», de los cuales (el presidente y un vocal) serán nombrados «por la Universidad correspondiente en la forma que prevean sus Estatutos», y los tres vocales restantes «serán designados mediante sorteo por el Consejo de Universidades y según el procedimiento que reglamentariamente establezca el Gobierno».

La impugnación va referida a dos extremos concretos: la determinación del área de conocimiento y la composición de las comisiones y procedimiento para su formación.

a) Respecto del primer punto razona el recurso que no está claro que la determinación del «área de conocimiento» a que se refieren estos artículos corresponda a las respectivas universidades y, por entender que debe ser función de ellas en virtud de su autonomía, se impugnan estos preceptos. Es cierto que ni en estos artículos ni en ningún otro de la LRU se establece de forma expresa el concepto de áreas de conocimiento ni tampoco a quién corresponde la competencia para su determinación. De ahí que el recurso, partiendo de esta duda, la despeje en el sentido de que debe corresponder a la autonomía universitaria y no a la legislación estatal. En principio, teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 3.2.g, de la propia Ley, que comprende como propio de la autonomía universitaria «la creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia», sería correcto el planteamiento del Gobierno vasco, pero como el área de conocimientos a que se refieren estos apartados es un presupuesto para la formación de las comisiones que han de resolver los concursos de acceso a los cuerpos docentes universitarios y para éstos se ha optado por el sistema funcional (art. 33 de LRU), no puede tacharse de inconstitucional su regulación por el Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18 de la Constitución.

b) Se impugna la composición de las comisiones y el procedimiento para formarlas por estimar que no tienen carácter básico, dado que no son nacionales los cuerpos

de funcionarios docentes previstos en el art. 33 de la LRU, motivo por el cual la composición de las comisiones y el procedimiento para formarlas debe corresponder a las universidades en virtud de su autonomía y subsidiariamente, a la Comunidad autónoma en razón de las competencias que le corresponden con arreglo a los art. 10.4 y 16 de su Estatuto. No puede admitirse, sin embargo, esta posición subsidiaria, porque los profesores de los cuerpos a que se refiere el art. 33 de la LRU «no son funcionarios del País Vasco o de su Administración Local», únicos funcionarios a que se refiere el art. 10.4 EAPV.

Tampoco puede estimarse el argumento principal que atribuye esta competencia a cada universidad en virtud de su autonomía, ya que una vez establecido el sistema funcional de los cuerpos docentes universitarios en el art. 33 de la LRU, expresamente admitido por la recurrente, es inherente a ese sistema la existencia de un régimen uniforme de acceso y selección del profesorado en todas las universidades. Porque, si bien inicialmente son funcionarios de la universidad para la que son nombrados, ello no impide su traslado a otras universidades mediante los concursos de méritos regulados por la Ley, y esta condición de funcionarios interuniversitarios, o «comunicables» entre las diferentes universidades, justifica la aplicación al caso de las competencias exclusivas del Estado que se determinan en el art. 149.1.1 y, especialmente, en el 149.1.18 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional, finalmente, acaba declarando la constitucionalidad de esos preceptos, siempre que se interpreten de la manera que lo ha realizado en el FJ recogido.

En una segunda ocasión el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de incidir nuevamente en el tema, aunque de forma más genérica. Fue en la STC 146/1989, de 21 de septiembre. La misma tiene su origen en el conflicto positivo de competencia promovido esta vez por el Gobierno vasco, 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.

La postura del abogado representante de la Comunidad Autónoma vasca pueden resumirse de la siguiente manera: el fundamento de la demanda lo sitúa en la competencia exclusiva que el art. 10.4 del Estatuto de autonomía del País Vasco 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,⁵ así como, complementariamente, en la competencia autonómica, establecida en el art. 16 EAPV, sobre la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades.⁶ El sistema de ordenación competencial queda cerrado, según el letrado autonómico, 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».

5. En idéntico sentido ver el art. 10.1.1 del Estatuto de autonomía catalán.

6. Por lo que a la Comunidad Autónoma catalana se refiere, el art. 15 de su Estatuto de autonomía afirma: «Es de competencia plena de la Generalidad 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 de la Constitución y Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del art. 81 de la misma, lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución, y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía».

A continuación el abogado vasco, en referencia a los ya conocidos art. 149.1.1 y 139.1, ambos de la Constitución, afirma que 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 unidad.

Añade la consideración de que el dictado de las normas básicas en materia de profesorado de universidad se agota en la propia Ley de reforma universitaria, Ley que califica de «excesivamente reglamentarista» y que incluso excedería de la competencia estatal para dictar normas básicas sobre la materia. Además, dicha Ley, perteneciente al llamado bloque de constitucionalidad, reservaría expresamente un campo normativo a la potestad de las comunidades autónomas.

Por su parte el abogado del Estado alega que hay que otorgar mayor amplitud de la que pretenden los recurrentes al art. 149.1.30 de la Constitución, que aparecería estrechamente unido a los art. 139 y 27.8 de la misma, de manera que atribuyen al Estado todo lo que sean figuras centrales del sistema educativo. Se refiere también a una particularidad en el reparto competencial en materia universitaria que derivaría 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 corresponden a las comunidades autónomas no podrían tener aquí la entidad que en otros supuestos.⁷

El representante del Gobierno central, en su alegato, llega a discutir la pertenencia genérica de todo aquello referido al «acceso a la función pública» al régimen estatutario de los funcionarios públicos dada, dice, 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, lo que supondría la total competencia del Estado para regular por completo cuanto concierne a estos funcionarios.

El Tribunal Constitucional afirma, en primer término, «que no puede admitirse que las normas que reglan 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 art. 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 artículo 10.4 del EAPV». En segundo término, porque «una vez establecido el sistema funcional de los Cuerpos docentes universitarios en el artículo 33 de la Ley de reforma universitaria, expresamente admitido por la 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»

7. A nuestro entender el principio de autonomía universitaria afecta también y de forma igualmente rectora a la esfera competencial del Estado en esta materia, y no sólo a la de las comunidades autónomas.

entre las diferentes Universidades, justifica la aplicación al caso de las competencias exclusivas del Estado que se determinan en el art. 149. 1. 1 y, especialmente, en el art. 149. 1. 18 de la Constitución.

»Es, en definitiva, la naturaleza intrauniversitaria de los Cuerpos de funcionarios docentes universitarios lo que justifica una "regulación universitaria" del acceso a los mismos (fundamento jurídico 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.»

Tras lo cual, como decíamos, concluye afirmando que «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 universitarios, 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».

Así pues, entiendo que pueden destacarse de la sentencia que acabamos de comentar tres ideas principales:

- Que el reparto competencial en la materia presenta una estructura peculiar en virtud del principio de autonomía universitaria.
- Que los funcionarios de tales cuerpos docentes no pertenecen *a priori* a comunidad autónoma alguna, por lo que no compete a ellas la regulación de su régimen estatutario.
- Y, como tercera idea, que la citada autonomía universitaria se entiende como un límite a las posibilidades de regulación de la materia del Estado central, si bien la competencia parece corresponder a este último en razón de la condición de funcionarios intrauniversitarios o comunicables que ostenta el personal docente al servicio de las universidades.

Es curioso destacar que el mismo argumento (la autonomía universitaria) sirve para negar la competencia a las comunidades autónomas y para atribuirla al Estado, por lo cual nos parece ciertamente discutible la postura del Tribunal Constitucional.

2. Régimen retributivo

Esta materia, integrante del estatuto del profesorado universitario, fue examinada en la STC 23/1987, de 27 de febrero (LRU). En ella se analizaba la impugnación por el Gobierno vasco del art. 46.1 LRU, el cual dispone: «el Gobierno establecerá el régimen retributivo del profesorado universitario, que tendrá carácter uniforme en todas las Universidades». ⁸ Según el Tribunal Constitucional, «elegido por la LRU, en su art. 33, el régimen funcional del profesorado, la uniformidad retributiva que

8. En base a esta uniformidad se ha dictado el RD 989/1986, de 13 de mayo, que entre otras cuestiones regula «el complemento específico» de catedráticos y profesores titulares, siendo para éstos menor que para aquéllos, regulación acorde con la legislación vigente según la STS de 20 de abril de 1993 (Ar. 2849).

respecto de ese personal que determina en este artículo no es más que una consecuencia del sistema por el que ha optado la ley y que expresamente admite la recurrente. A las peculiaridades del profesorado universitario como funcionarios docentes interuniversitarios o «comunicables» entre las diferentes Universidades nos hemos referido anteriormente (fundamento 12.3.b) y es precisamente la peculiaridad de estos Cuerpos la que justifica la uniformidad de su régimen retributivo que establece este precepto.

»No puede estimarse, por tanto, la doble impugnación que de este artículo se hace recurso. No se da la invasión de competencias autonómicas que se denuncia, porque la uniformidad que se establece requiere por su propia naturaleza una regulación unitaria. Y no se infringe el principio de igualdad del art. 14 de la Constitución, que también invoca, alegando que no se hace la misma determinación para el personal de Administración y Servicios, porque no se da en este personal el carácter universitario que concurre en los Cuerpos docentes del art. 33 de la LRU a que se refiere la norma. No tendría sentido extender la previsión de uniformidad a que responde este precepto a funcionarios en que no concurre la peculiaridad que lo justifica.»

V. Algunas consecuencias prácticas de la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia: el caso del régimen disciplinario de los profesores de la Universidad de Barcelona

Las consecuencias prácticas de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en dichas resoluciones han repercutido sobre la legislación existente hasta ese instante. Este es el caso, por ejemplo, del régimen disciplinario del profesorado de la Universidad de Barcelona.

Hasta entonces no quedaba claro a quien pertenecía la competencia para regular los expedientes disciplinarios. De ese modo y por un lado, la Ley 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad de Cataluña en su art. 2 señala que el ámbito de la misma abarca «[...] b) el personal de las Universidades, respetando la autonomía universitaria».

Por su parte, y de conformidad con el art. 12.3 de la Ley 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria fueron elaborados los estatutos de la Universidad de Barcelona, aprobados por Decreto el 1 de julio de 1985. Dicha norma ubica entre el personal al servicio de la citada Universidad al llamado «personal académico» (título octavo, art. 169 y ss.). El mismo está formado, según especifica su art. 175, por los «profesores de la Universidad de Barcelona», integrados, entre otros, miembros por: «a) y b) [...] los Catedráticos y Profesores Titulares».

De conformidad con los preceptos anteriormente citados fue aprobado el Reglamento de régimen disciplinario de la función pública de la Administración de la Generalidad de Cataluña (Decreto 336/1986, de 6 de noviembre). El artículo primero incluye dentro de su ámbito de aplicación «a todo el personal funcionario comprendido en la Ley 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad de Cataluña», concretando diversos aspectos procedimentales por lo que respecta a dicho profesorado en su disposición adicional segunda.

Sin embargo, a esa interpretación, que declara aplicable la normativa autonómica cuando fuera incoado un expediente disciplinario a cualquier profesor de la Universi-

dad de Barcelona, podría oponérsele una segunda que atribuye dicha competencia al Estado. De ese modo, el art. 1.2 de la LMRFP recoge expresamente la posibilidad de que se dicten normas para adecuar los mandatos de esa ley «a las peculiaridades del personal docente e investigador», especificidades concretadas, respecto a ciertos aspectos del régimen disciplinario, en los art. 10 y 11 del Real decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre régimen de profesorado universitario.

La regulación sobre el tema queda completada por el Real decreto 33/1986, de 10 de enero, sobre régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado. El ámbito de aplicación de esta norma alcanza (art. 1) «a todo el personal funcionario comprendido en el artículo 1 de la LMRFP».

Además, y por si quedara alguna duda sobre la aplicación del Real decreto 898/1985 en todas las especificidades por él reguladas, el Reglamento 33/1986, de 10 de enero, salva expresamente su vigencia al decir en su disposición derogatoria: «quedan derogadas [...] cuantas disposiciones de igual o inferior rango se hubieren dictado para regular el Régimen Disciplinario del personal incluido en el ámbito de aplicación del presente Real Decreto, con exclusión del Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre Régimen de Profesorado Universitario».

Pues bien, ante esa resitura el Tribunal Constitucional, en la ya comentada Sentencia 235/1991, de 12 de diciembre, ha apostado definitivamente por esta segunda opción al considerar que:

1. El Estado debe dictar las bases que regulan el Estatuto del funcionario de todas las administraciones.

2. El régimen disciplinario de los funcionarios docentes universitarios forma parte de su estatuto y, además, constituye un aspecto esencial o básico del mismo.

3. Por tanto, la competencia para regularlo corresponde al Estado. Así lo declara también la STC 26/1987, de 27 de febrero, (LRU) que examinaba la impugnación del art. 44.2, según el cual entre los expedientes disciplinarios cuya resolución se atribuye al rector se exceptúa «la separación del servicio, que será acordada por el órgano competente según la legislación de funcionarios a propuesta del Consejo de Universidades». El recurso cuestionaba exclusivamente el órgano encargado de formular la propuesta, no que la decisión corresponda «al órgano competente según la legislación de funcionarios». La propuesta, de acuerdo con la demanda, debía quedar encomendada al rector en virtud de la autonomía universitaria o, en su defecto, a la comunidad autónoma, conforme a los art. 10.4, y 16 de su Estatuto, por tratarse de una facultad de ejecución.

A juicio del Tribunal, en ninguno de los dos sentidos indicados puede estimarse el recurso. El sistema funcional del profesorado impone ciertas limitaciones —como ya se ha dicho— tanto a la autonomía universitaria como a la regulación normativa por la comunidad autónoma.

Si el Estado se reserva la facultad de infligir la máxima sanción, también podrá regular, en garantía de la estabilidad de los nombramientos, las condiciones o requisitos previos a la decisión que haya de adoptarse sobre la separación del servicio. La opción de que sea el Consejo de Universidades y no el rector quien haga la propuesta es también en esta importante materia garantía de uniformidad que no resulta incompatible ni con la autonomía universitaria ni, menos aún, con las competencias de ejecución de la comunidad autónoma.