

EL RÈGIM JURÍDIC DEL PROFESSORAT UNIVERSITARI: LA JURISPRUDÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL SEU REPARTIMENT COMPETENCIAL I ALGUNES CONSEQUÈNCIES SOBRE EL DRET VIGENT

Joan Manuel Trayter

Professor titular de Dret Administratiu
de la Universitat de Barcelona

I. Introducció

La naturalesa de la relació que hi ha entre l'Administració i el personal que s'hi relaciona constitueix un dels fonaments sobre els quals es fonamenta qualsevol esquema organitzatiu de l'Estat. Així, la Constitució, en l'art. 103, disposa que «La llei regularà l'estatut dels funcionaris públics, l'accés a la funció pública d'acord amb els principis del mèrit i de la capacitat, les peculiaritats de l'exercici del seu dret a la sindicació, el sistema d'incompatibilitats i les garanties per a la imparcialitat en l'exercici de les seves funcions.»

D'aquesta manera, la Llei suprema declara que el vincle jurídic que uneix l'Administració amb el funcionari ha de ser de naturalesa estatutària; un estatut ha de regular els diferents elements que integren aquesta relació, el contingut del qual s'ha de fonamentar en la llei, no pas en la lliure voluntat contractual de totes dues parts.

Després d'haver establert el que s'acaba de mencionar, la nostra Constitució, en l'art. 149.1.18, atribueix a l'Estat la competència exclusiva per a l'establiment de les «bases del règim jurídic de les Administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris, les quals garantiran, en qualsevol cas, als administrats un tractament comú davant aquelles».

La determinació d'aquests grans pronunciaments constitucionals sobre el sistema de funció pública (el contingut del concepte règim estatutari i la seva distribució competencial) ha centrat els esforços tant del Tribunal Constitucional com de la doctrina.¹ Les dades esmentades són completades a Catalunya per l'Estatut d'autonomia

1. Sobre aquests problemes, vegeu:

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

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

García de Enterría, E., i T. R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I. Ed. Civitas, sisena edició. Madrid, 1993.

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», a *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, pàg. 117 i s.

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

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

de Catalunya, que en l'art. 10.1 permet que «en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, si s'escau, en els termes que aquella legislació estableixi, correspon a la Generalitat el desenvolupament legislatiu i l'execució de les matèries següents: 1. [...] així com el règim estatutari de llurs funcionaris».

A més, l'art. 15 EAC atribueix la matèria ensenyament com a competència de la Generalitat.

Si la tasca acomplerta pel Tribunal Constitucional en la delimitació d'aquests conceptes ha estat dura, encara ha trobat més dificultats a l'hora de referir-se als funcionaris de les universitats, concretament al professorat (catedràtics i professors titulars), la qual cosa ha estat provocada per la vigència del principi d'autonomia universitària reconegut constitucionalment.

En les pàgines següents, i per tal de donar a conèixer les resolucions més importants sobre el tema i la seva incidència en el dret vigent, examinarem genèricament el concepte de règim estatutari dels funcionaris públics (II), l'impacte que sobre aquest règim té el principi d'autonomia universitària si ens referim a les relacions funcionaris-universitat (III), l'estatut del professorat universitari i les matèries que l'integren (IV), per acabar amb l'examen d'algunes conseqüències que resulten de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el dret positiu i, particularment, la relativa al règim disciplinari dels funcionaris de la Universitat de Barcelona (V).

II. El concepte de règim estatutari dels funcionaris públics

Com tothom sap, la Constitució es va limitar a establir la regla de la competència exclusiva de l'Estat per aprovar les bases del règim estatutari dels funcionaris públics, sense afegir-hi res més. Aquesta regulació tan austera va donar com a resultat que sorgissin dos grans dubtes sobre el contingut que s'havia d'atribuir al terme règim estatutari dels funcionaris: inclou únicament els aspectes jurídics de la relació funcional o també imposa per a totes les Administracions públiques un model d'organit-

Palomar Olmeda, A., *Derecho de la función pública (régimen jurídico de los funcionarios)*. Ediciones Dykinson, segona edició. 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 per Predieri i García de Enterría. Ed. Civitas. Madrid, 1980.

Tornos Mas, J., «La legislación básica de la jurisprudencia del TC», *RVAP*, núm. 31, 1991, pàg. 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», a *Estudi Jurídic de l'Estatut d'Autonomia*. Generalitat de Catalunya. Universitat de Barcelona. Barcelona, 1981.

Tornos Mas, J., i Lliset, F., *La Funció 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 i Escola d'Administració Pública de Catalunya. Madrid, 1992. Existeix la versió catalana d'aquest llibre, amb el títol *El dret disciplinari de la funció pública*, publicada per la mateixa Escola, Barcelona, 1992.

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

zació única, òbviament determinat per l'Estat? Quines matèries concretes de la relació funcionari-Administració integren l'estatut del funcionari públic?

Sobre la primera pregunta, la gran incògnita que es despenja de la lectura del text constitucional era saber si les comunitats autònomes podien definir i establir un model de funció pública diferent de l'Estat o, al contrari, s'havien d'acomodar al que aquest havia definit.

La polèmica es va centrar en la interpretació del terme règim estatutari dels funcionaris, utilitzat per l'art. 149.1.18, polèmica que va ser analitzada en l'extensíssima STC 76/1983, de 5 d'agost (LOAPA), recaiguda en diversos recursos previs d'inconstitucionalitat adreçats contra el text definitiu del Projecte de llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic, promoguts pel Govern i el Parlament bascos, el Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya i el Parlament de Catalunya.

En aquesta sentència s'evidencien les dues tesis contraposades que fins aleshores havien estat defensades: «Una, autonomista, que entengué 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 estatalista, 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 el soluciona el Tribunal Constitucional d'una manera favorable en la segona interpretació. Diu el següent: «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, de 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».

De tota manera, és en la STC 99/1987, d'11 de juny,³ on el Tribunal Constitucional, en contestar la segona pregunta, perfila una mica més el concepte i el significat del terme «règim estatutari», i inclou, en principi, «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*

2. Sobre aquest tema, vegeu Parada Vázquez, J. R., *Derecho Administrativo (organización y empleo público)*. Ed. Marcial Pons, ja a l'edició del 1986, pàg. 238; Lliset, F. i Tornos, J., *La función pública de les comunitats autònomes*. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona, 1986.

3. Recurs d'inconstitucionalitat recaigut contra determinats preceptes de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública.

caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales y, finalmente, al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas»,⁴ matèries que, a més de ser regulades per llei formal, la seva concreció és competència de l'Estat.

III. La incidència del principi d'autonomia universitària respecte a les relacions funcionaris-universitat

Hem vist, sumàriament, quines són les funcions que, per a la generalitat de funcionaris públics, integren el concepte de règim estatutari i, en conseqüència, el repartiment competencial Estat-comunitats autònomes. Per tant, ara cal examinar com es concreten aquelles directrius respecte als funcionaris docents universitaris, tenint en compte el principi d'autonomia universitària consagrat constitucionalment. Aquest principi, com diu la STC 26/1987, de 27 de febrer, no s'ha d'entendre només com a garantia institucional sinó, a més, com a dret fonamental.

En efecte, tal com queda reflectit en les sentències que comentarem a continuació, no resulta gens clar que el funcionari docent universitari pertanyi a l'Administració de l'Estat, ni a l'estructura de la funció pública autònoma. Tot això actua com un «plus» o afegit que complica encara més la determinació justa del repartiment competencial en matèria de règim estatutari de la funció pública docent universitària, camp de batalla del qual, en aquest cas, no en són protagonistes únics l'Estat central i les comunitats autònomes, sinó que hi ha un tercer protagonista: la mateixa universitat.

Aquest marc previ es recull a la STC 26/1987, de 27 de febrer (Llei de reforma universitària), recaiguda en virtut d'un recurs d'inconstitucionalitat que va interposar el Govern basc contra determinats preceptes de la Llei orgànica 11/1983, de 25 d'agost, de reforma universitària.

En aquesta llei, entre d'altres qüestions, s'examina l'adequació constitucional dels títols V i VI de la LRU relatius al personal docent i no docent de la universitat.

«Se sostiene en el recurso», diu 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 excesivamente "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.»

4. Matèries que posteriorment es veuran matisades. Sobre aquest tema, vegeu Trayter, J. M., *La conflictivitat competencial. El règim estatutari dels funcionaris públics*. IEA. Barcelona, 1993.

Aquest punt de partida, referit a la globalitat del personal que treballa a la Universitat, es concretarà en sentències posteriors que es refereixen exclusivament al professorat universitari.

IV. L'estatut del professorat universitari

a) *Generalitats*

En primer terme cal examinar la STC 235/1991, de 12 de desembre, resolució que és causa de conflictes de competència que han promogut respectivament el Govern basc i el Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya davant el Govern central, en relació amb el Reial decret 898/1985, de 30 d'abril, sobre el règim del professorat universitari, i on es declara quines matèries concretes formen part de l'Estatut del professorat universitari. Impugnaven totes dues comunitats autònomes el que consideraven una invasió per part del Govern central en les competències que respectivament els atribueixen els seus estatuts d'autonomia (art. 10.4 i 16 de l'Estatut d'autonomia del País Basc, i 10.1 i 15 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya) en matèria de funció pública i ensenyament.

El Tribunal Constitucional, després de resoldre una qüestió relativa a la possible falta de legitimació, duu a terme l'enfocament material de la controvèrsia, fins arribar a la conclusió que la categoria genèrica material en què s'havia de centrar la qüestió era la de «funció pública». «*En el presente caso*», diu 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 al servicio de los Profesores con la Universidad*».

Així doncs, tornen a aparèixer qüestions com ara nomenaments, retribucions o el règim disciplinari com a integrants materials i hi afegiríem necessaris però no suficients del règim que reguli una determinada funció pública independentment de la instància de poder que aquesta serveixi. Però aquesta relació material s'incrementa més endavant concretament en el fonament jurídic quart quan el Tribunal, en referència a les competències que regula l'art. 9 del Reial decret 989/1985, sosté 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*».

Després hi afegeix el règim disciplinari «*como uno de los aspectos esenciales de la regulación del estatuto de los funcionarios...*».

Un cop centrada la qüestió en el títol competencial «funció pública» i definit part del seu àmbit objectiu, aquesta sentència també desplega altres qüestions que fan referència a problemes als quals hem al·ludit al llarg d'aquest estudi.

Així, el Tribunal Constitucional es pronuncia en aquesta ocasió sobre la distribució competencial concreta en matèria de règim de la funció pública. Després d'afirmar que correspon a l'Estat la competència exclusiva per establir les bases del règim es-

tatutari dels funcionaris públics, matisa que aquesta expressió es refereix a «totes les Administracions públiques» (STC 25/1983, de 7 d'abril, 7/1983, de 5 d'agost, i 99/1987, d'11 de juny). «Puesto que el artículo 149.1.18 de la CE ha dejado a la disponibilidad autonómica competencias dentro del límite que comporta la competencia estatal» (STC 85/1983, de 25 d'octubre) cal fixar quina és la competència que assumeixen les comunitats autònomes del País Basc i Catalunya en els seus estatuts respectius. Ara bé, són els art. 10.4 EAPB i 10.1 EAC les normes que, segons el Tribunal Constitucional, completen el marc normatiu de l'ordre competencial en la matèria controvertida, «pues en ellos las Comunidades Autónomas en cuestión han asumido, con carácter exclusivo, la competencia sobre el régimen estatutario de "sus" funcionarios».

A continuació l'alt Tribunal comença acollint l'objecció que l'advocat de l'Estat va plantejar sobre la manca de legitimació de la comunitat autònoma i afirma que «la configuración constitucional de la autonomía universitaria es la propia de un derecho fundamental (artículo 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)...».

Després el Tribunal Constitucional defineix l'autonomia universitària com un «límit» per a la regulació estatal de l'estatut dels funcionaris docents universitaris, i diu: «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)».

Més endavant l'Alt Tribunal vol salvar part de la competència de l'Estat central, i afirma 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)».

Així, amb l'excusa de la «existencia de un régimen uniforme sobre determinados aspectos (...) que impone ciertas limitaciones...» es conclou finalment 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).

Concloem aquest apartat tot fent una breu referència a la Llei 30/1984, de mesures per a la reforma de la funció pública, en la qual, d'alguna manera, es va voler preveure l'«especialitat» que qualifica la funció docent universitària. Així, fan referència a les «peculiaritats» d'aquesta funció els art. 1.2, quant a l'àmbit d'aplicació de la mateixa llei; 19.2, quant a la seva selecció; disposició addicional quinzena, paràgraf 2, referit a l'accés, promoció, cossos i escales, etc., i, finalment, el paràgraf 10 d'aquesta disposició, referit a tota la funció pública docent en general.

b) Anàlisi d'algunes matèries que integren l'Estatut del professorat universitari

1. Regulació dels concursos per a la provisió de places dels cossos docents universitaris

Sobre aquest tema s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional dues vegades. Així, en la STC 26/1987, de 27 de febrer (LRU), els recurrents impugnaven els articles 35, 36, 37 i 38 de la LRU, que regulen la composició de les comissions a les quals correspon resoldre els concursos per a la provisió de places de professors titulars i

catèdric en les escoles universitàries (art. 35 i 36) i en les universitats (art. 37 i 38). Aquestes comissions han de ser integrades, segons els preceptes objecte de recurs, per cinc professors «del área de conocimiento a la que le corresponda la plaza», dels quals (el president i un vocal) han de ser nomenats «por la Universidad correspondiente en la forma que prevean sus Estatutos», i els tres vocals restants «serán designados mediante sorteo por el Consejo de Universidades y según el procedimiento que reglamentariamente establezca el Gobierno».

La impugnació es refereix a dos extrems concrets: la determinació de l'àrea de coneixement i la composició de les comissions i el procediment per a la seva formació.

a) Respecte del primer punt, el recurs raona que no és clar que la determinació de l'«àrea de coneixement» a què fan referència aquests articles correspongui a les universitats respectives i, com que s'entén que ha de ser funció d'aquestes en virtut de la seva autonomia, s'impugnen aquests preceptes. És cert que ni en aquests articles ni en cap altre de la LRU s'estableix d'una manera expressa el concepte d'àrees de coneixement ni tampoc a qui correspon la competència per determinar-les. Per això el recurs, partint d'aquest dubte, el resol en el sentit que ha de correspondre a l'autonomia universitària i no a la legislació estatal. En principi, tenint en compte el que disposa l'art. 3.2.g, de la mateixa llei, que entén com a propi de l'autonomia universitària «la creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia», seria correcte el plantejament del Govern basc, però, com que l'àrea de coneixements a què es refereixen aquests apartats és un pressupost per a la formació de les comissions que han de resoldre els concursos d'accés als cossos docents universitaris i per a aquests cossos s'ha optat pel sistema funcional (art. 33 de la LRU), no es pot considerar inconstitucional la regulació que en fa l'Estat en virtut del que disposa l'art. 149.1.18 de la Constitució.

b) S'impugna la composició de les comissions i el procediment per formar-les, ja que s'entén que no tenen caràcter bàsic, atès que els cossos de funcionaris docents que preveu l'art. 33 de la LRU no són nacionals, motiu pel qual la composició de les comissions i el procediment per formar-les ha de correspondre a les universitats en virtut de la seva autonomia i, subsidiàriament, a la Comunitat autònoma en raó de les competències que li corresponen, d'acord amb els art. 10.4 i 16 del seu Estatut. No es pot admetre, però, aquesta posició subsidiària, perquè els professors dels cossos a què es refereix l'art. 33 de la LRU «no son funcionarios del País Vasco o de su Administración Local», únics funcionaris a què es refereix l'art. 10.4 EAPB.

No es pot tenir en consideració tampoc l'argument principal que atribueix aquesta competència a cada universitat en virtut de la seva autonomia, ja que, un cop establert el sistema funcional dels cossos docents universitaris en l'art. 33 de la LRU, admès expressament per la recurrent, és inherent a aquest sistema l'existència d'un règim uniforme d'accés i selecció del professorat en totes les universitats. Perquè, si bé inicialment són funcionaris de la universitat per a la qual són nomenats, això no impedeix el seu trasllat a altres universitats mitjançant els concursos de mèrits que regula la llei, i aquesta condició de funcionaris interuniversitaris, o «comunicables» entre les diferents universitats, justifica l'aplicació en el cas de les competències exclusives de l'Estat que es determinen en l'art. 149.1.1 i, especialment, en l'art. 149.1.18 de la Constitució.

El Tribunal Constitucional, finalment, declara la constitucionalitat d'aquests preceptes, sempre que s'interpretin de la manera en què ho ha fet el fonament jurídic recollit.

En una segona ocasió el Tribunal Constitucional ha tingut l'oportunitat de tractar novament el tema, per bé que d'una manera més genèrica. Això va ser en la STC 146/1989, de 21 de setembre. Aquesta sentència té el seu origen en el conflicte positiu de competència promogut, aquest cop, pel Govern basc contra el Govern central, en relació amb el Reial decret 1888/1984, de 26 de setembre, pel qual es regulen els concursos per a la provisió de places dels cossos docents universitaris.

La posició de l'advocat que representa la Comunitat Autònoma basca es pot resumir de la manera següent: el fonament de la demanda el situa en la competència exclusiva que l'art. 10.4 de l'Estatut d'autonomia del País Basc atribueix a aquesta Comunitat autònoma en matèria corresponent a l'Estatut dels funcionaris del País Basc, sens perjudici del que estableix l'art. 149.1.18 de la Constitució,⁵ com també, complementàriament, en la competència autonòmica, que estableix l'art. 16 EAPB, sobre l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats.⁶ El sistema d'ordenació competencial es tanca, segons el lletrat autonòmic, amb l'art. 11 de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, que estableix que «*las Comunidades Autónomas procederán a ordenar, mediante ley de sus respectivas Asambleas Legislativas, su función pública propia*».

A continuació l'advocat basc, en referència als ja coneguts art. 149.1.1 i 139.1, tots dos de la Constitució, afirma que la igualtat entre tots els espanyols no empara una rigorosa uniformitat de règim jurídic, que seria contrària al model de distribució constitucional de competències, sobretot quan, com en aquest cas, l'Estat pot, per mitjà de la normativa bàsica que li correspon aprovar per llei, garantir una unitat substancial.

Afegeix la consideració que el dictat de les normes bàsiques en matèria de professorat d'universitat s'esgota en la mateixa Llei de reforma universitària, llei que qualifica d'«excessivament reglamentarista» i que fins i tot ultrapassaria la competència estatal per dictar normes bàsiques sobre la matèria. A més, aquesta llei, que pertany a l'anomenat bloc de constitucionalitat, reservaria expressament un camp normatiu a la potestat de les comunitats autònomes.

De la seva banda, l'advocat de l'Estat al·lega que caldria atorgar més amplitud de la que pretenen els recurrents a l'art. 149.1.30 de la Constitució, que aniria estretament lligat amb els art. 139 i 27.8 de la mateixa Constitució, de manera que atribueixen a l'Estat tot el que siguin figures centrals del sistema educatiu. Es refereix també a una particularitat en el repartiment competencial en matèria universitària que resultaria de l'autonomia de les universitats, d'on es dedueix que el desplegament i l'execució de la llei estatal ha de pertànyer a la universitat mateixa, per la qual cosa les

5. En el mateix sentit, vegeu l'art. 10.1.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

6. Pel que fa a la Comunitat Autònoma catalana, l'art. 15 del seu Estatut d'autonomia afirma: «És de competència plena de la Generalitat la regulació i administració de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats, en l'àmbit de les seves competències, sens perjudici d'allò que disposen l'article 27 de la Constitució i lleis orgàniques que, conforme a l'apartat 1 de l'article 81 d'aquella, el desenvolupin, de les facultats que atribueix a l'Estat el número 30 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució i de l'alta inspecció necessària per al seu compliment i garantia».

competències de desplegament legislatiu que corresponen a les comunitats autònomes no podrien tenir aquí l'entitat que podrien tenir en altres supòsits.⁷

El representant del Govern central, en el seu al·legat, arriba a discutir la pertinença genèrica de tot allò referit a l'«accés a la funció pública» al règim estatutari dels funcionaris públics, atesa —diu— la substantivitat que posseeix el concepte d'accés sobre la resta del règim estatutari dels funcionaris públics, del qual pot ser separat fins i tot conceptualment.

Finalment, l'advocat de l'Estat considera que els cossos docents universitaris són cossos nacionals, la qual cosa implicaria la plena competència de l'Estat per regular completament tot el que concerneix aquests funcionaris.

El Tribunal Constitucional afirma, en primer terme, *«que no puede admitirse que las normas que regulan los concursos para la provisión de las plazas de los Cuerpos docentes universitarios previstos en el artículo 33 de la Ley de reforma universitaria infrinjan las competencias que atribuyen a la Comunidad Autónoma del País Vasco los artículos 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 segon terme, perquè *«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" entre las diferentes universidades, justifica la aplicación al caso de las competencias exclusivas del Estado que se determinan en el artículo 149.1.1 y, especialmente, en el artículo 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.»

Com dèiem, conclou amb l'afirmació 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»*.

Així doncs, entenc que es poden destacar de la sentència que acabem de comentar tres idees principals:

— Que el repartiment competencial en la matèria té una estructura peculiar en virtut del principi d'autonomia universitària.

— Que els funcionaris d'aquests cossos docents no pertanyen «a priori» a cap

7. Al nostre entendre, el principi d'autonomia universitària afecta també, i d'una manera igualment reductora, l'esfera competencial de l'Estat en aquesta matèria, i no solament la de les comunitats autònomes.

comunitat autònoma, per la qual cosa les comunitats autònomes no tenen la competència de regular-ne el règim estatutari.

— I, com a tercera idea, que l'esmentada autonomia universitària s'entén com un límit a les possibilitats de regulació de la matèria de l'Estat central, si bé sembla que li correspon la competència en raó de la condició de funcionaris intrauniversitaris o comunicables que deté el personal docent al servei de les universitats.

És curiós que el mateix argument (l'autonomia universitària) serveix per negar la competència a les comunitats autònomes i per atribuir-la a l'Estat, per la qual cosa ens sembla certament discutible la posició del Tribunal Constitucional.

2. Règim retribuïdor

Aquesta matèria, que forma part de l'Estatut del professorat universitari, va ser examinada en la STC 23/1987, de 27 de febrer (LRU). S'hi analitzava la impugnació, pel Govern basc, de l'art. 46.1 LRU, el qual disposa: «el Gobierno establecerá el régimen retributivo del profesorado universitario, que tendrá carácter uniforme en todas las universidades». ⁸ Segons el Tribunal Constitucional, «elegido por la LRU, en su artículo 33, el régimen funcional del profesorado, la uniformidad retributiva que respecto de ese personal se 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 artículo 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 artículo 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. Algunes conseqüències pràctiques de la doctrina del Tribunal Constitucional en la matèria: el cas del règim disciplinari dels professors de la Universitat de Barcelona

Les conseqüències pràctiques de la doctrina que estableix el Tribunal Constitucional en les resolucions esmentades han repercutit en la legislació existent fins aquest moment. Aquest és el cas, per exemple, del règim disciplinari del professorat de la Universitat de Barcelona.

Fins aleshores no era prou clar a qui pertanyia la competència per regular els

8. Sobre la base d'aquesta uniformitat s'ha dictat el RD 989/1986, de 13 de maig, que, entre d'altres qüestions, regula «el complement específic» de catedràtics i professors titulars. Aquest complement és menor per als professors titulars que per als catedràtics, regulació que està d'acord amb la legislació vigent segons la STS de 20 d'abril de 1993 (Ar. 2849).

expedients disciplinaris. D'aquesta manera, d'una banda, la Llei 17/1985, de 23 de juliol, de la funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, assenyala, en l'art. 2, que l'àmbit de l'Administració catalana abasta «(...) b) el personal de las universidades, respetando la autonomía universitaria».

Per la seva banda, els estatuts de la Universitat de Barcelona van ser elaborats d'acord amb l'art. 12.3 de la Llei 11/1983, de 25 d'agost, de reforma universitària, i aprovats per Decret d'1 de juliol de 1985. Aquesta norma situa entre el personal al servei de la Universitat esmentada l'anomenat «personal acadèmic» (títol vuitè, art. 169 i següents). El personal acadèmic és format, segons que especifica l'art. 175 de la llei esmentada, pels «profesores de la Universidad de Barcelona, integrados, entre otros miembros, por: a) y b) (...) los Catedráticos y Profesores Titulares».

D'acord amb els preceptes més amunt esmentats, va ser aprovat el Reglament de règim disciplinari de la funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (Decret 336/1986, de 6 de novembre). En l'article primer inclou, dins el seu àmbit d'aplicació, «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», i concreta diversos aspectes procedimentals pel que fa al professorat esmentat en la disposició addicional segona.

No obstant això, a aquesta interpretació, que declara aplicable la normativa autònoma en cas que sigui incoat un expedient disciplinari a qualsevol professor de la Universitat de Barcelona, se li pot oposar una segona interpretació que atribueix aquesta competència a l'Estat. D'aquesta manera, l'art. 1.2 de la LMRFP recull expressament la possibilitat que es dictin normes per adequar els mandats d'aquesta llei «a las peculiaridades del personal docente e investigador», especificitats que es concreten, pel que fa a certs aspectes del règim disciplinari, en els art. 10 i 11 del Reial decret 898/1985, de 30 d'abril, sobre règim de professorat universitari.

La regulació sobre el tema és completada amb el Reial decret 33/1986, de 10 de gener, sobre règim disciplinari dels funcionaris de l'Administració de l'Estat. L'àmbit d'aplicació d'aquesta norma inclou (art. 1) «a todo el personal funcionario comprendido en el artículo 1 de la LMRFP».

A més, en el cas que resti cap dubte sobre l'aplicació del Reial decret 898/1985 en totes les especificitats que regula, el Reglament 33/1986, de 10 de gener, assenyala expressament la vigència del Reial decret quan diu en la disposició derogatòria: «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».

Doncs bé, en vista d'aquesta posició, el Tribunal Constitucional, en l'anteriorment comentada Sentència 235/1991, de 12 de desembre, ha escollit definitivament aquesta segona opció en considerar que:

1. L'Estat ha de dictar les bases que regulen l'Estatut del funcionari de totes les administracions.
2. El règim disciplinari dels funcionaris docents universitaris forma part de l'Estatut esmentat i, a més, en constitueix un aspecte essencial o bàsic.
3. Per tant, la competència per a la seva regulació correspon a l'Estat. Així ho declara també la STC 26/1987, de 27 de febrer, que examinava la impugnació

de l'art. 44.2, segons el qual, d'entre els expedients disciplinaris la resolució dels quals s'atribueix al rector, se n'exceptua «*la separación del servicio, que será acordada por el órgano competente según la legislación de funcionarios a propuesta del Consejo de Universidades*». El recurs qüestionava exclusivament l'òrgan encarregat de formular la proposta, i no pas el fet que la decisió correspongui «*al órgano competente según la legislación de funcionarios*». La proposta, d'acord amb la demanda, havia de ser encomanada al rector en virtut de l'autonomia universitària o, si no n'hi havia, a la Comunitat autònoma, de conformitat amb els art. 10.4 i 16 de l'Estatut, atès que es tracta d'una facultat d'execució.

Segons el parer del Tribunal, no es pot estimar el recurs en cap dels dos sentits indicats. El sistema funcionarial del professorat imposa certes limitacions com ja ha estat dit tant de l'autonomia universitària com de la regulació normativa que en fa la Comunitat autònoma.

Si l'Estat es reserva la facultat d'infligir la màxima sanció, també podrà regular, a fi de garantir l'estabilitat dels nomenaments, les condicions o els requisits previs a la decisió que calgui adoptar pel que fa a la separació del servei. L'opció que sigui el Consell d'universitats, i no el rector, qui faci la proposta garanteix també la uniformitat en aquesta matèria tan important, opció que no és incompatible ni amb l'autonomia universitària ni, encara menys, amb les competències d'execució de la Comunitat autònoma.