

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE CREACION DE LA UNIVERSIDAD DE BURGOS

ANTECEDENTES

1. Mediante escrito registrado con el número 9316 el día 24 de enero de 1994, el Ministro de la Presidencia, en nombre del Gobierno, remitió al Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley de creación de la Universidad de Burgos.

Dicho Proyecto de Ley se presentó acompañado de Exposición de Motivos y de una Memoria, «de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución» según se señala en el escrito de remisión.

2. La cuestión que se plantea, en el momento de calificación por la Mesa del Congreso de los Diputados del Proyecto de Ley citado, es la referente a si la Memoria que se acompaña (junto con la Exposición de Motivos) por el Gobierno, llena plenamente la exigencia de remitir «los antecedentes necesarios» para pronunciarse sobre el mismo, en los términos del artículo 88 de la Constitución, o si, por el contrario, resulta exigible algún otro elemento de juicio que pueda considerarse «antecedente necesario».

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. El artículo 5.º de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (en adelante LRU) dispone, en

su apartado 1, que «La creación de Universidades se llevará a cabo:

- a) Por Ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial hayan de establecerse.
- b) Por Ley de las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno, de acuerdo con el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio haya de establecerse.»

Además, el apartado 2 del mismo precepto establece que «Para la creación de Universidades será preceptivo el informe previo y motivado del Consejo de Universidades, en el marco de la programación general de la enseñanza en su nivel superior».

Y, en lo que ahora interesa, la Disposición Final Segunda de la LRU preceptúa que «Las Comunidades Autónomas que hubieran accedido a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, asumirán las competencias previstas en esta Ley en los términos fijados por sus Estatutos de Autonomía. En tanto no tenga lugar dicha asunción de competencias, las Cortes Generales y el Gobierno mantendrán las que la presente Ley atribuye, respectivamente, a la Asamblea Legislativa y al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma».

Segundo. A tenor de las normas señaladas, dos son, al menos, las cuestiones que pueden afectar a las competencias que la Mesa del Congreso de los Diputados tiene atribuidas en la calificación del citado Proyecto de Ley:

- a) Por una parte, la determinación de si, de los preceptos de la LRU que se han transcrito, se deduce la existencia de «antecedentes necesarios» en el sentido que el artículo 88 de la Constitución otorga a tal expresión. A este fin

se dedican los fundamentos jurídicos tercero a sexto de la presente nota.

- b) En segundo lugar, y para el caso de que la anterior cuestión se resuelva en forma afirmativa, verificar si el Proyecto de Ley de creación de la Universidad de Burgos se remite acompañado de todos los antecedentes necesarios. El examen correspondiente se lleva a cabo en los fundamentos jurídicos séptimo a décimo.

Tercero. Del apartado 1 del artículo 5.º de la LRU resulta obvio, que el legislador quiso ofrecer dos procedimientos para llevar a cabo la creación de Universidades: uno de carácter estrictamente autonómico y otro de naturaleza mixta.

El primero de ellos, el de naturaleza autonómica, en nada afecta a la facultad de la Mesa de la Cámara cuando se desarrolla en los puros términos del artículo 5.º1.a) de la LRU: se trata de un procedimiento que se inicia y concluye en el estricto ámbito competencial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Distinta es, sin duda, la cuestión cuando ha de aplicarse a dicho procedimiento la Disposición Final Segunda de la LRU, esto es, cuando la Comunidad Autónoma correspondiente –cuya vía de acceso a la autonomía fue la señalada en el artículo 143 de la Constitución– no ha asumido estatutariamente las competencias previstas en la propia LRU. La cuestión es, efectivamente, distinta porque, en tal caso, ya no cabe hablar de Ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, sino de Ley de Cortes Generales, al mantener estas últimas las competencias que corresponderían al Parlamento autonómico. Debe notarse que la LRU es posterior en el tiempo a todos los Estatutos de Autonomía, por lo que el legislador fue, sin duda, consciente de cual era el grado de asunción de competencias por las distintas Comunidades Autónomas en materia de Universidades.

Sin perjuicio de lo señalado en los párrafos anteriores, en los casos de aplicación de lo dispuesto en el artículo 5.º1.a) de la LRU simultáneamente con su Disposición Final Segunda, no se elaboran documentos que puedan considerarse antecedentes necesarios a los efectos del artículo 88 de la Constitución.

Cabría, pues, concluir que los supuestos de aplicación del artículo 5.º1.a) de la LRU, sea aisladamente o en conjunción con la Disposición Final Segunda de ese mismo cuerpo normativo, no dan lugar a documento alguno que pueda calificarse de antecedente necesario, sin perjuicio del preceptivo informe del Consejo de Universidades, contemplado en el apartado 2 del artículo 5.º, que ha de elaborarse cualquiera que sea el procedimiento elegido para la creación de la Universidad.

Cuarto. En lo que se refiere al procedimiento mixto que se regula en la letra b) del artículo 5.º1 de la LRU hay un importante elemento diferencial: la exigencia de que el Proyecto de Ley sea una propuesta del Gobierno, de acuerdo con el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio haya de establecerse.

No parece que la finalidad de esta norma sea la exigencia de un acuerdo, en el sentido de pacto, entre el Gobierno central y el Gobierno autonómico correspondiente, sino, simplemente, que este último manifieste su acuerdo con la propuesta del Gobierno, es decir, su criterio favorable a la misma.

Cualquiera que sea la fórmula jurídica que se emplee, lo que sí parece evidente es que la manifestación del acuerdo del Gobierno autonómico es condición «sine qua non» para que la propuesta de creación de la Universidad correspondiente reúna los requisitos exigidos por la LRU para su tramitación como Ley de Cortes Generales, y resulta por ello difícilmente objetable que dicho acuerdo tiene la condición de antecedente necesario en los términos del artículo 88 de la Constitución.

Sin embargo, para el caso de que (por no haberse asumido las competencias en materia de Universidades) sea de aplicación la Disposición Final Segunda de la LRU, el acuerdo del Consejo de Gobierno quedaría sin objeto, pues al operarse la sustitución de potestades prevista en la citada Disposición, la competencia sería única y exclusiva del Gobierno central. En este caso, al no exigirse el acuerdo del Gobierno autonómico, no habría materialmente el antecedente al que antes se hacía referencia.

Así pues, sólo en los supuestos de aplicación del artículo 5.º1.b) de la LRU sin que opere la Disposición Final Segunda, constituiría el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma un «antecedente necesario» a efectos del artículo 88 de la Constitución; cuando aquélla opere, dicho acuerdo no tendrá objeto y, por tanto, no será exigible su remisión.

Quinto. Conviene detenerse, aunque sea brevemente, sobre los términos de la Disposición Final Segunda de la LRU, en la medida en que la misma se refiere a que la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias previstas en ella se hará en los términos fijados por sus Estatutos de Autonomía.

¿Quiere ello decir que, sólo si las competencias relativas a Universidades están formal y expresamente recogidas en el Estatuto de Autonomía, cabe la aplicación de la Disposición Final Segunda?

No parece que tal consecuencia sea congruente con la premisa constitucional de que, junto a la asunción estatutaria de competencias [artículo 147.2.d) de la Constitución], es posible una transferencia de competencias por medio de una ley orgánica (artículo 150.2 de la Constitución).

Así lo reconocen los propios Estatutos de Autonomía. Por citar únicamente el Estatuto de la Comunidad Autónoma afectada por el Proyecto de Ley de creación de la Universidad de

Burgos, objeto de la presente nota, esto es, la de Castilla y León (Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero), su artículo 29.2 dispone que la asunción de las competencias relativas a las materias enunciadas en el apartado anterior (entre ellas: «14. Enseñanza en todos sus niveles y formación profesional. Centros universitarios y planificación educativa») se realizará bien mediante reforma del Estatuto, bien mediante Ley Orgánica de delegación o de transferencia.

No cabe, pues, interpretar de modo restrictivo los términos de la Disposición Final Segunda, en el sentido de que las Cortes Generales y el Gobierno central mantienen las competencias atribuidas por la LRU a las instituciones autonómicas mientras las mismas no se recojan explícitamente en el Estatuto de Autonomía por vía de su reforma. Cabe entender, por el contrario, que la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma correspondiente en el ámbito de la LRU puede operarse tanto por reforma estatutaria, como mediante Ley Orgánica de delegación o de transferencia; y que, producida su asunción por una u otra vía, resulta inaplicable la Disposición Final Segunda de la LRU.

Sexto. El otro elemento que, en abstracto, cabe examinar para determinar si del mismo se deduce o no un «antecedente necesario» a los efectos del artículo 88 de la Constitución, es el apartado 2 del artículo 5.º LRU, que establece el carácter preceptivo del informe previo y motivado del Consejo de Universidades.

El carácter motivado del informe y las conclusiones, a favor o en contra de la creación de la Universidad, que pueda incorporar el mismo, lo convierten en un elemento de juicio de gran importancia para quienes han de aprobar (sean las Cortes Generales, sea la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma) el Proyecto de Ley de creación de una Universidad. Téngase en cuenta, a tenor de los artículos 13 y 14 del Reglamento del Consejo de Universidades (contenido en el Real Decreto

552/1985, de 2 de abril), que el informe se elabora por la Comisión de Coordinación del citado Consejo (integrada por los responsables de la enseñanza universitaria de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de enseñanza superior y por aquellos miembros del propio Consejo que designe su Presidente), previa audiencia de la Comisión Académica (constituida por los Rectores de las Universidades Públicas y por los miembros del Consejo que designe el Presidente).

Resulta, por ello, difícil hallar argumentos que impidan calificar dicho informe del Consejo de Universidades como antecedente necesario.

Séptimo. Procede, una vez examinado el marco jurídico general, examinar, a la luz del mismo, el Proyecto de Ley de creación de la Universidad de Burgos.

Como ya se ha puesto de relieve, el mismo se presenta acompañado de Exposición de Motivos y de una Memoria.

En el apartado 5.º de la Exposición de Motivos se señala expresamente que la creación de la Universidad de Burgos se dicta al amparo del artículo 5.º1.a) de la Ley Orgánica 11/1983, y que cuenta con el informe favorable del Consejo de Universidades previsto en el artículo 5.º2 de la misma.

Este aspecto se encuentra algo más desarrollado en la Memoria que se acompaña. En efecto, en las páginas 206 y siguientes, dentro del epígrafe relativo al marco legal, la Memoria reproduce el artículo 5.º1.a) de la LRU y señala que «en tanto la Comunidad de Castilla y León asume las competencias en materia universitaria, corresponden a las Cortes Generales y al Gobierno de la Nación las que la LRU atribuya respectivamente a la Asamblea Legislativa y al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma». Y a continuación se transcribe el contenido del artículo 5.º2 de la LRU, referente al informe del Consejo de Universidades.

Octavo. En la medida en que el examen del procedimiento empleado en aplicación del artículo 5.º de la LRU requiere un análisis más detallado, cabe señalar, en primer término, que el citado informe del Consejo de Universidades no integra la documentación remitida por el Ministro de la Presidencia.

Si se consideran los precedentes en la materia, los más próximos –por tratarse de Universidades públicas– son los relativos a los Proyectos de Ley de creación de la Universidad Carlos III de Madrid y de la Universidad de La Rioja, respectivamente, en relación con los cuales la Mesa no ha seguido un mismo criterio.

En el caso de la Universidad Carlos III, en las páginas 151 y 152 de la Memoria se hace referencia al informe del Consejo de Universidades, destacando que su contenido «constituirá un elemento coadyuvante en el acierto de la decisión a adoptar». Sin embargo, el mismo no acompañó al Proyecto de Ley.

En lo que se refiere al Proyecto de Ley de creación de la Universidad de La Rioja, la Memoria presentada por el Gobierno incluyó en anexo (páginas 67 y 183 y siguientes) el informe del Consejo de Universidades.

En los supuestos señalados con anterioridad, la Mesa de la Cámara admitió a trámite el Proyecto de Ley correspondiente, con el acuerdo ordinario para este tipo de iniciativas: «Encomendar su aprobación con competencia legislativa plena, conforme al artículo 148 del Reglamento, a la Comisión de Educación y Cultura. Asimismo, publicar en el Boletín, estableciendo plazo de enmiendas por un período de quince días hábiles» (de ocho días en el caso de la creación de la Universidad de La Rioja, al tramitarse por procedimiento de urgencia).

Noveno. Debe ahora examinarse el Proyecto de Ley de creación de la Universidad de Burgos a la luz del apartado 1 del artículo 5.º de la LRU.

Si se atiende a la Exposición de Motivos y a la Memoria, el Proyecto de Ley ha seguido el procedimiento establecido en la letra a) del artículo 5.º1, con la alteración competencial que prevé la Disposición Final Segunda de la LRU, al entenderse (página 207 de la Memoria) que la Comunidad Autónoma de Castilla y León no ha asumido las competencias en materia universitaria. Tal fue, por otra parte, el título jurídico empleado en la creación de la Universidad Carlos III de Madrid, en tanto que la creación de la Universidad de La Rioja se amparó (apartado 4.º de la Exposición de Motivos) en el artículo 5.º1.b) de la LRU.

Sin perjuicio de volver inmediatamente a analizar la exactitud de tal aseveración, lo que puede señalarse inicialmente es que la intención del Gobierno, al elaborar el Proyecto de Ley, ha sido la de emplear la vía de la letra a) del artículo 5.º1, y no la de la letra b). Ello no sería excesivamente relevante si, efectivamente, la Comunidad Autónoma no hubiera asumido las competencias en materia de Universidades, porque nos hallaríamos ante un Proyecto de Ley a tramitar por las Cortes Generales, propuesto por el Gobierno de la Nación, sin que éste requiriese del parecer favorable (del «acuerdo» en los términos del artículo 5.º1.b) de la LRU) del Gobierno autonómico, porque, al no tener éste último la competencia, la misma se hallaría retenida por el Gobierno central, resultando ilógico un doble acuerdo de dicha instancia sobre una misma iniciativa.

Es, pues, preciso verificar si, en el caso que nos ocupa, la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha asumido o no las competencias en materia universitaria.

Con anterioridad, se ha hecho referencia a los términos del artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Fundamento jurídico quinto). Del contenido del mismo resultaba evidente que la competencia en materia de enseñanza en todos sus niveles, incluidos los centros universitarios (apartado 1, número 14), podría asumirse en los términos del apartado 2, a través de una reforma del Estatuto de Autonomía o bien mediante

una Ley Orgánica de delegación o transferencia de las previstas en el artículo 150.1 y 2 de la Constitución.

Pues bien, la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, expresamente apoyada en el artículo 150.2 de la Constitución (artículo 1), y en vigor desde el día siguiente al de su publicación (que tuvo lugar en el «BOE» de 24 de diciembre de 1992), transfirió, según lo dispuesto en su artículo 19, a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, entre otras, «la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que... lo desarrollen».

Si la contudente referencia a la transferencia de las competencias en materia de enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades no bastase por sí sola para incluir entre las mismas las referentes a la enseñanza universitaria (también la relativa a los centros universitarios), tal efecto se lograría por medio de la mención que se hace al artículo 27 de la Constitución –cuyo apartado 10 se refiere al reconocimiento de la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establece– y a las leyes orgánicas que lo desarrollen –entre las que se encuentra la LRU–.

Cabe traer ahora a colación los argumentos expuestos en el fundamento jurídico quinto: no es exigible, para la inaplicación la Disposición Final Segunda de la LRU, que la competencia en materia de Universidades haya sido recogida formal y expresamente en el Estatuto de Autonomía. La asunción de competencias, y la consiguiente inaplicación de tal Disposición, puede hallar su título en una Ley Orgánica de transferencia. Tal es el caso en el que nos hallamos, en virtud de la Ley Orgánica 9/1992 citada.

Esta interpretación se ve ratificada por la Exposición de Motivos de la Proposición de Ley Orgánica de Reforma del Es-

tatuto de Autonomía de Castilla y León, actualmente en tramitación en el Senado, y que recoge en su artículo 27 bis el contenido del artículo 19 de la Ley Orgánica 9/1992. En la citada Exposición de Motivos se especifica que «publicada y habiendo entrado en vigor la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, que da cumplimiento al primero de los compromisos contenidos en dichos Acuerdos –Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992– y es título jurídico suficiente para dicha transferencia, a través del artículo 150.2 del propio texto constitucional, procede ahora incorporarla al contenido mismo de los Estatutos de Autonomía, al objeto de brindarle el máximo rango jurídico-político...».

Nótese, además, que la asunción de competencias se opera «*ipso iure*» en virtud de la Ley Orgánica de transferencia (Ley Orgánica 9/1992), sin que sea preciso el traspaso de los servicios que se vienen a realizar mediante Reales Decretos elaborados por Comisiones Mixtas.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional en varias sentencias, que configuran una asentada jurisprudencia (de las que, por todas, se cita la Sentencia 147/1991, de 4 de julio, Fundamento Jurídico 4.º), «los Reales Decretos de transferencia no atribuyen ni reconocen competencias, sino que traspasan servicios, funciones e instituciones; no son, en consecuencia, normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, compuesto exclusivamente por la Constitución, los Estatutos y, en su caso, las demás disposiciones atributivas de competencias», y, además, «las competencias son indisponibles por las Administraciones».

Es obvio que, las actuaciones que, en este caso, la Comunidad Autónoma de Castilla y León tendría que realizar para la creación de la Universidad de Burgos por cualquiera de los dos procedimientos del artículo 5.1 de la LRU (sean las relativas a la tramitación de un proyecto de Ley de las Cortes de Castilla y

León, sean las necesarias para la adopción del acuerdo del Consejo de Gobierno sobre la propuesta del Gobierno de la Nación) no requieren de traspaso alguno de servicios, pues la competencia en materia de Universidades la tiene transferida y nada obsta la adopción de los acuerdos correspondientes por las instituciones autonómicas.

En virtud de lo expuesto, no parece posible que el Proyecto de Ley que se examina, traiga causa del artículo 5.º1.a) de la LRU, por no ser ya aplicable la Disposición Final Segunda a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al haber asumido ésta las competencias en materia de Universidades por los motivos expuestos.

Décimo. Cabría, finalmente, examinar la posibilidad de «conversión» del título jurídico del Proyecto de Ley, de forma que, con la intención de conservar la eficacia jurídica del mismo, pudiera entenderse presentado con la cobertura del artículo 5.º1.b) de la LRU.

Dos obstáculos se alzan ante tal interpretación:

– El primero de ellos sería el propio tenor literal de la Exposición de Motivos y de la Memoria. Sin embargo, el mismo se podría salvar mediante una declaración en tal sentido del Gobierno, ya que no sería posible lograrlo en el iter parlamentario por vía de enmienda, pues el obstáculo afecta al primer momento de ese iter, que es la calificación por la Mesa.

– El segundo obstáculo es la necesidad, que se suma a la antes señalada, de contar con un acuerdo del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León favorable al Proyecto de Ley del Gobierno, acuerdo que, en este informe, se ha venido a considerar «antecedente necesario» en caso de empleo del procedimiento del artículo 5.º1.b).

Entre los precedentes antes referidos, cabe mencionar que, en la Memoria correspondiente al Proyecto de Ley de creación

de la Universidad de La Rioja, y aunque no era necesario en la medida en que esta Comunidad Autónoma no tenía transferidas todavía las competencias en materia de enseñanza universitaria, se acompañaba en anexo al acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, e incluso una declaración institucional de la Diputación General (Asamblea Legislativa).

Undécimo. En el caso de que las tesis expuestas fueran compartidas, parecería procedente que la Mesa del Congreso de los Diputados adoptase un acuerdo en virtud del cual se dejara pendiente de calificación el Proyecto de Ley hasta tanto se remitiesen por el Gobierno los siguientes documentos:

- una declaración de que el Proyecto de Ley se dicta al amparo del artículo 5.º1.b) de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, modificando los términos de la Exposición de Motivos y de la Memoria;
- el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León relativo a la propuesta del Gobierno de la Nación sobre al creación de la Universidad de Burgos;
- en su caso, el preceptivo informe, previo y motivado, del Consejo de Universidades sobre la creación de la citada Universidad de Burgos.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 31 de enero de 1994.