

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ063743

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 141/2018, de 20 de diciembre de 2018

Pleno

Recs. de inconstitucionalidad núms. 3410/2017

(BOE de 25 de enero de 2019)

SUMARIO:

Sentencia 141/2018, de 20 de diciembre de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 3410-2017. Interpuesto por la Defensora del Pueblo respecto de la disposición adicional vigésima primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017. Límites materiales de las leyes de presupuestos: constitucionalidad de la disposición legal autonómica que atribuye al Plan Serra Húnter la condición de instrumento prioritario de reposición de efectivos en las universidades públicas catalanas y establece la no afectación de sus convocatorias al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

PONENTE:*Don Alfredo Montoya Melgar.*

ECLI:ES:TC:2018:141.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3410-2017, interpuesto por la Defensora del Pueblo contra la disposición adicional vigésima primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por medio de sus respectivas representaciones procesales. Ha sido Ponente el Magistrado don Alfredo Montoya Melgar, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 30 de junio de 2017, la Defensora del Pueblo interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional vigésima primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017. La fundamentación que sustenta la impugnación se resume a continuación.

a) El precepto impugnado, por su carácter meramente organizativo, excedería del contenido tanto necesario como eventual de una ley de presupuestos. Efectivamente, el instrumento normativo que contiene la disposición impugnada por la recurrente es la Ley 4/2017, de 28 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat

para 2017, ley a la que el artículo 134 CE atribuye una función constitucionalmente definida (ordenar la previsión de los ingresos y habilitar los gastos para el concreto ejercicio económico). El escrito repasa la jurisprudencia constitucional que ha afirmado que esta función de la Ley de presupuestos prevista en la norma fundamental para el Estado, es también aplicable a las leyes que aprueben los presupuestos de las Comunidades Autónomas (SSTC 116/1994, de 18 de abril; 108/2015, de 28 de mayo). Tanto los preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 212 EAC), como de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (art. 21.2), como la Ley de finanzas públicas de Cataluña (texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre) y el propio Reglamento del Parlamento de Cataluña (arts. 128 a 131), avalan esta natural extensión.

El contenido de la disposición adicional vigésima primera no cumpliría las condiciones exigibles para ser incluido en una norma de carácter presupuestario al no tener relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto ni ser complemento necesario para la mayor inteligencia o la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto, y en general de la política económica del Gobierno. Del tenor de la disposición resulta que el régimen de reposición de efectivos del personal docente universitario en Cataluña debe realizarse mayoritariamente en el marco de la contratación de personal académico de excelencia previsto en el «Plan Serra Húnter». El precepto tendría carácter meramente organizativo respecto del personal docente de las universidades públicas de Cataluña, lo que en modo alguno guarda relación con el contenido propio –esencial o eventual– de una Ley presupuestaria.

Como se detalla en el escrito de recurso, la disposición impugnada no cuantifica ni limita la tasa de reposición del personal al que se refiere –límite y cuantificación que derivará para cada universidad de las normas básicas estatales correspondientes y del objetivo de estabilidad presupuestaria que tenga fijado– sino que impone a todas ellas el deber de que la reposición de efectivos para el año 2017 se realice mayoritariamente en el marco de la contratación de personal académico de excelencia del «Plan Serra Húnter». El precepto que se cuestiona tiene que ver no con la política presupuestaria o económica sino con las políticas propias de la Comunidad Autónoma relativas al personal docente e investigador de las universidades públicas de Cataluña. A juicio de la recurrente, se pretende a través del mandato que contiene el precepto incrementar la presencia en esas universidades de personal académico contratado en detrimento del personal funcionario docente de los cuerpos estatales, lo que, si bien podría considerarse una reestructuración administrativa, quedaría igualmente fuera de los límites materiales de las leyes de presupuestos.

b) Además del motivo anterior, referido al instrumento normativo utilizado por el Parlamento de Cataluña, la recurrente aduce un segundo motivo de inconstitucionalidad: el precepto vulneraría el contenido esencial de la autonomía universitaria que el artículo 27.10 CE reconoce con remisión a la ley.

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LOU), en su artículo 2.2 determina que el contenido esencial de la autonomía universitaria comprende, entre otras facultades y competencias, «la selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades» [apartado e)] y «el establecimiento y modificación de las relaciones de puestos de trabajo» [apartado i)]. Estas facultades y competencias, junto con las demás del artículo 2.2 de la LOU, integran, en términos positivos, el contenido esencial de la autonomía universitaria, habiéndose asumido su valor como parámetro de constitucionalidad en las SSTC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 5; 183/2011, de 21 de noviembre, FJ 6; 87/2014, de 29 de mayo, FJ 7, y 176/2015, de 22 de julio, FJ 5, como antes se hiciera para el precepto equivalente de la Ley Orgánica de reforma universitaria en las SSTC 106/1990, de 6 de junio, FJ 8; 187/1991, de 3 de octubre, FJ 3, y 155/1997, de 29 de septiembre, FJ 2, tal y como recuerda este Tribunal en la Sentencia 44/2016 (FJ 4).

El mandato imperativo que se contiene en la disposición impugnada tendría un doble efecto atentatorio contra la autonomía de las universidades públicas de Cataluña. Por una parte, restringe severamente su potestad de selección de personal académico y, en consecuencia, la de establecer y modificar sus relaciones de puestos de trabajo; y, por otra parte, convierte en obligatoria la participación de las universidades públicas de Cataluña en el «Plan Serra Húnter» para proceder a la reposición de sus efectivos de personal docente e investigador, al menos para la mayoría de estos, a lo largo de 2017. Si, como argumenta la recurrente, las plazas deben reponerse mayoritariamente mediante las previsiones del «Plan Serra Húnter» –lo que incluye sus mecanismos de selección– y este solo tiene por objeto plazas de profesores contratados –como establece la Ley catalana 3/2016, de 15 de diciembre, de prórroga del «Plan Serra Húnter»– entonces se impide, mayoritariamente, la provisión de plazas a través de las figuras funcionariales de profesor universitario (esencialmente profesor titular de universidad

y catedrático de universidad), constriñendo así las opciones de las universidades catalanas en la configuración de sus plantillas.

Por todo ello, suplica la recurrente se declare la inconstitucionalidad del precepto impugnado.

2. Mediante providencia de 18 de julio de 2017 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Defensora del Pueblo contra la disposición adicional vigésima primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidencias, y al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo se acordó dar traslado al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidencias, con el mismo objeto. Por último, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. El día 5 de septiembre de 2017 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirigió al Tribunal personándose en el proceso y manifestando su intención de no formular alegaciones.

4. Con fecha 11 de septiembre de 2017 se registran sendos escritos de la Presidenta del Congreso de los Diputados y del Presidente del Senado comunicando al Tribunal el acuerdo de las respectivas Mesas de las Cámaras de personarse en el proceso y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

5. Con fecha 19 de septiembre de 2017, se registra escrito mediante el cual el Abogado de la Generalitat, con objeto de oponerse al recurso de inconstitucionalidad núm. 3410-2017, formula las alegaciones que resumidamente se exponen.

a) Pese a que el recurso se refiere de forma general al conjunto de la disposición adicional vigésima primera de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña, la misma contiene dos regulaciones diferenciadas separadas en apartados por dos números. A juicio de la Generalitat, los motivos de inconstitucionalidad que refiere la recurrente afectan solamente al primero de los apartados (número 1) y nada se contiene en el escrito rector respecto del segundo. Por ello, la correcta delimitación del objeto del recurso exigiría excluir de la impugnación dicho apartado segundo sobre el que no se ofrece soporte argumentativo alguno.

b) Junto con lo anterior, argumenta el Letrado de la Generalitat que la disposición impugnada responde al contenido eventual de un instrumento normativo como es la Ley de presupuestos. El escrito de la Generalitat concuerda con la recurrente tanto sobre los límites materiales a las leyes de presupuestos, para lo que se aporta como refuerzo la doctrina de las SSTC 152/2014, de 25 de septiembre y 217/2013, de 19 de diciembre, como sobre la aplicabilidad de la doctrina a las leyes presupuestarias autonómicas (STC 108/2015, de 28 de mayo). En lo que se discrepa, en cambio, es que el contenido de la disposición adicional no guarde relación con los ingresos y gastos presupuestarios.

El precepto impugnado tiene relación directa con la partida presupuestaria 422 (subpartida 449.0011) de la Secretaría d'Universitats i Recerca (dotada con 11,5M €) por la que se autoriza el gasto correspondiente a la financiación del 50 por 100 del coste de cada contrato docente que se acoja al programa Serra Húnter. Además, se argumenta que una similar previsión en relación a la tasa de reposición de efectivos de las universidades públicas se contiene igualmente en el artículo 19.2 [letra j)] de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017, cuyo tenor literal establece que «dentro del límite de la tasa de reposición correspondiente a los cuerpos de catedráticos de universidad y de profesores titulares de universidad y a los profesores contratados doctores previsto en el párrafo anterior, cada Universidad estará obligada a destinar, como mínimo, un 15 por 100 del total de plazas que oferte, a la incorporación, en aquella categoría para la que esté acreditado, de personal investigador doctor que haya finalizado el programa Ramón y Cajal y haya obtenido el certificado I3».

Por ello, la disposición adicional vigésima primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2017, contendría una correspondiente regulación de la tasa de reposición de efectivos en las universidades públicas, de forma análoga a como lo hace la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017, suponiendo ambas un contenido eventual de las leyes de presupuestos. La inclusión de la disposición

adicional 21.1 en la Ley de presupuestos generales de Cataluña de 2017, responde a la concreción de aspectos relativos a la ejecución de la partida presupuestaria relativa al «Plan Serra Húnter», a cuyo cargo deberá financiarse el 50 por 100 de determinados contratos de reposición de efectivos en las universidades públicas de Cataluña. Presenta, por tanto, una conexión directa con los gastos previstos en los presupuestos de la Generalitat, a la vez que actúa como vehículo director de la política económica propia, ya que marca prioridades en la ejecución del presupuesto que vinculan tanto al Gobierno como a los órganos administrativos autonómicos. En consecuencia, cumple con los requisitos señalados por la jurisprudencia constitucional para que dicha inclusión resulte constitucionalmente correcta, como contenido eventual aceptable en la Ley de presupuestos, de manera que ninguna objeción puede formularse desde esta perspectiva.

c) La Generalitat de Cataluña argumenta igualmente en relación a la invocación del principio de seguridad jurídica que hace el escrito de la recurrente como uno de los motivos que justifican los límites materiales a las leyes de presupuestos. A juicio del Letrado autonómico, una regulación como la impugnada se contenía ya en la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos para la Generalitat de Cataluña para el 2015 y en la Ley 1/2014, de 27 de enero, que hace lo propio para 2014. Se estaría pues ante una reiteración normativa en las últimas leyes de presupuestos en lo que a la reposición de efectivos del personal docente e investigador de las universidades públicas de Cataluña se refiere. De ello se desprendería que la cuestión de la regulación legal de la tasa de reposición del personal universitario en Cataluña se ha venido regulando de manera estable en los últimos años y confiriendo seguridad jurídica a quien estuviera interesado en conocer la regulación legal catalana. No habría pues con la disposición que se impugna una modificación sustantiva del régimen legal anterior en el sentido de la STC 238/2007, de 21 de noviembre.

d) Finalmente, el Letrado de la Generalitat argumenta en relación a la no vulneración del derecho fundamental a la autonomía de las universidades, que considera un derecho fundamental de configuración legal que permite la introducción de límites en ejercicio de la política universitaria de los poderes públicos. Y lo hace, después de repasar varios pronunciamientos constitucionales al respecto (SSTC 183/2011, de 21 de noviembre, y 44/2016, de 14 de marzo), sobre la base de un triple argumento.

En primer lugar, considera que la participación de las universidades en el «Plan Serra Húnter» se hace de manera voluntaria. Lo demuestra el hecho de que todas las universidades públicas catalanas participen del programa y tengan convenios suscritos con la Generalitat a tal efecto, convenios que representan un instrumento consensuado en el que se reflejan los acuerdos y decisiones comunes. Según el Letrado, la coparticipación voluntaria de los agentes que intervienen en el «Plan Serra Húnter» y su actuación coordinada no pueden ser consideradas lesivas para la autonomía universitaria.

En segundo lugar, el objetivo del plan –mejorar la calidad universitaria favoreciendo la contratación de personal de excelencia académica– es una política desarrollada legítimamente por la Generalitat y compartida por el Consejo Interuniversitario de Cataluña (regulado en el título VI de la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de universidades de Cataluña).

En tercer lugar, la regulación del «Plan Serra Húnter» no compromete el límite de personal contratado que impone el artículo 48.4. LOU. En este precepto se determina que el conjunto del personal docente e investigador contratado (medido en equivalencia de tiempo completo) no podrá superar el 49 por 100 del total de personal. El efecto de la aplicación del programa no tiene –ni podría tener– como consecuencia la reducción de este umbral de 51 por 100 de personal funcionario. Para ello, se aportan estadísticas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para el año académico 2015-2016, donde Cataluña se sitúa en un 56,70 por 100 de personal docente e investigador funcionario.

Por todo ello, concluye el Letrado de la Generalitat que la aplicación del «Plan Serra Húnter» respeta la autonomía de las universidades para la selección del personal académico ya que no resulta ni exclusiva ni excluyente de otras vías de selección (personal funcionario o personal contratado) fuera del plan.

Finaliza el Abogado de la Generalitat solicitando que se dicte sentencia desestimatoria.

6. El día 19 de septiembre de 2017 se registra en este Tribunal el escrito mediante el cual el Letrado del Parlamento de Cataluña formula sus alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad número 3410-2017, que resumidamente se exponen.

a) La disposición adicional vigesimoprimera hace referencia a operaciones de personal que tienen un impacto directo en el estado de gastos y en el conjunto del plan financiero del Gobierno. En concreto, prevé una norma programática –no un mandato imperativo como afirma la parte actora– para llevar a cabo la ejecución del presupuesto. Por ello encaja dentro de aquellos aspectos conexos o complementarios que se pueden incluir en la

ley de presupuestos, aunque no sea un aspecto nuclear del presupuesto, entendido como la expresión cifrada y cuantificada de unas obligaciones que podrán reconocerse y unos derechos que pueden liquidarse.

b) La disposición adicional vigesimoprimera no conculca la autonomía universitaria en materia de contratación de personal, pues aunque la misma se afirma como un derecho fundamental, se trata de un derecho de configuración legal cuya concreción ha de ser regulada por los poderes públicos estatales y autonómicos según sus respectivos ámbitos de competencias. La autonomía universitaria no implica, por tanto, una total independencia de los poderes públicos, ni el ejercicio de un derecho ilimitado. El legislador puede regularla de la manera que estime más conveniente dentro del marco de la Constitución. En concreto, esta autonomía tiene límites derivados del principio constitucional de igualdad (de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación) y de la necesidad de coordinación de las universidades y de su financiación [STC 26/1987, FJ 4 a)], si bien ello no autoriza, en ningún caso, al legislador para introducir limitaciones o sumisiones que la conviertan en una mera proclamación teórica, de manera que debe ser respetado el «contenido esencial» que como derecho fundamental preserva el artículo 53.1 CE (por todas, STC 106/1990, FJ 6).

Dicho lo anterior, se afirma que la cuestión de la selección de personal conforma uno de los elementos esenciales del derecho a la autonomía. O lo que es lo mismo, que las universidades pueden, en virtud de su autonomía contratar personal, ya sea funcionario o contratado en régimen laboral. El Letrado vincula el ejercicio de una u otra opción a la disponibilidad de los recursos para contratar. Además indica que el artículo 172.2 letra e) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) establece que corresponde a la Generalitat de Cataluña la competencia compartida en lo relativo a la regulación del régimen del profesorado docente e investigador contratado y funcionario. Además, el artículo 172.1 f) EAC establece que «la financiación propia de las universidades» corresponde a la Generalitat, que tiene plena capacidad para «fijar la afectación de sus recursos a las finalidades de gasto que decida libremente», de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 203.1 EAC, relativo a los recursos que integran la financiación de la Generalitat. Igualmente, con respecto a la coordinación universitaria, el artículo 172.1 a) EAC prevé la competencia exclusiva de la Generalitat sobre «la programación y la coordinación del sistema universitario catalán en el marco de la coordinación general». Y de ello se deduce que la disposición adicional recurrida no afecta a la naturaleza estrictamente académica de la selección y formación de plantillas de profesorado (STC 26/1987).

c) Finalmente, se argumenta que la norma contenida en el precepto impugnado no impone imperativamente la utilización del «Plan Serra Húnter», sino que simplemente lo prefigura como la vía principal, pero no la única, para proceder a la reposición de personal. Al hablar de la «mayoritariamente», y no «exclusivamente» –adverbio que se reconoce hubiera entrado en contradicción con la autonomía universitaria y con la regulación actual a nivel de personal aplicable a las universidades públicas– se puede entender que nos encontramos ante una norma que establece un objetivo (no exclusivo), pero que necesita para llevarse a cabo la realización de operaciones jurídicas posteriores para hacerla efectiva (por un lado, los convenios con las universidades y, por otro, la convocatoria de las plazas). Según el Letrado del Parlamento, con la disposición adicional vigésima primera la Generalitat solo intenta vehicular una parte de las contrataciones de personal a través de una figura contractual –personal contratado laboral– sin excluir las figuras estatales ni otros tipos de contratación. De todo ello se desprende que cabría una interpretación conforme del precepto que sería constitucional si se entendiera en el sentido de que no impide contratar fuera del «Plan Serra Húnter» una parte de los efectivos de personal que han de ser objeto de reposición.

Finaliza su escrito el Letrado del Parlamento de Cataluña solicitando que se declare que la disposición adicional vigésima primera de la Ley del Parlamento Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2017, se ajusta plenamente a la Constitución.

7. Por providencia 18 de diciembre de 2018 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 de dicho mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. El presente recurso de inconstitucionalidad, planteado por la Defensora del Pueblo, tiene por objeto la impugnación de la disposición adicional vigésima primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017, por vulneración de los artículos 9.3 y 27.10 CE, así como el artículo 212 del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de

19 de julio (EAC), y el artículo 21.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas. Para las representaciones procesales del Parlamento de Cataluña y del Gobierno de la Generalitat los preceptos impugnados son, sin embargo, plenamente conformes con la Constitución y el Estatuto.

2. La disposición adicional vigésima primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017, establece lo siguiente:

«Disposición adicional 21. Plan Serra Húnter.

1. De acuerdo con las competencias de la Generalitat en materia de universidades, establecidas por el artículo 172 del Estatuto de Autonomía, y al efecto de garantizar las políticas propias relativas al personal docente e investigador de las universidades públicas de Cataluña, la reposición de efectivos para el año 2017 debe realizarse mayoritariamente en el marco de la contratación de personal académico de excelencia del Plan Serra Húnter, en el que participan todas las universidades públicas.

2. La autorización de las convocatorias corresponde al departamento competente en materia de universidades, a petición de la universidad, y previa acreditación de que la oferta de los contratos no afecta al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos para la universidad correspondiente, ni de otros límites fijados por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, u otra normativa básica estatal. La convocatoria de contratos debe efectuarse respetando el límite porcentual de la tasa de reposición aplicable en el año 2017 a las universidades públicas».

Como puede fácilmente apreciarse, el precepto regula, en sendos apartados, dos aspectos del llamado Plan Serra Hunter. En el primero de ellos se determina una política de personal docente e investigador de las universidades públicas que afecta a la tasa de reposición de 2017 (100 por cien de los efectivos) y que deberá realizarse mayoritariamente mediante un instrumento: el «Plan Serra Húnter». En el segundo, se establecen normas relativas a la competencia para la convocatoria de los contratos que resulten de la ejecución de ese Plan y su afectación al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos en cada una de las universidades correspondientes, así como de otros límites fijados por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Si bien la recurrente impugna de manera global ambos apartados, alega la Generalitat que el objeto del recurso debe inadmitirse parcialmente y circunscribirse al primero de ellos, puesto que nada se alega sobre el segundo. El argumento no puede acogerse, pues el apartado segundo tiene una conexión lógica de sentido con el primero, ya que se regulan aspectos de unas convocatorias derivadas de lo establecido en el apartado primero. Por ello, en caso de una eventual declaración de inconstitucionalidad del apartado primero, el sentido del segundo quedaría comprometido. Además de ello, la alegada vulneración de los artículos 134 CE y 9.3. CE afecta al conjunto de la disposición, pues refiere al instrumento normativo por el que se vehicula el mismo. En otras palabras, si lo que se argumenta es la inidoneidad constitucional de una ley de presupuestos como instrumento de tal regulación, deberá contemplarse la disposición en su conjunto, con referencia, pues, también a los marcados objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, como así lo hace el propio escrito del Letrado del Parlamento de Cataluña.

Por ello, se procederá al examen de la disposición adicional vigésima primera en su totalidad.

Junto con lo anterior, al objeto de clarificar la pervivencia del objeto del recurso, se constata que, pese a tratarse de una Ley de presupuestos para el año 2017, y por ello limitada temporalmente a esa anualidad presupuestaria, por aplicación de lo dispuesto en los artículos 21.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA), y artículo 33 del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aprobado por Decreto legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, al no haberse aprobado un nuevo presupuesto a fecha 1 de enero de 2018, se considerará prorrogado automáticamente el del año anterior. Por ello, a la fecha del enjuiciamiento de este recurso, la Ley del Parlament de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017, es aplicable, al no haber sido derogada por otra posterior.

Finalmente, conviene también precisar que el presente recurso no se dirige a impugnar por vicio de inconstitucionalidad la figura misma del «Plan Serra Húnter» –que viene funcionando desde el año 2003–, sino a la concreta previsión de la disposición adicional vigésima primera de la mencionada Ley 4/2017 para el año 2017. Ello no impide, al objeto de ofrecer una mejor comprensión del contexto normativo completo del presente recurso, que se describan a continuación algunas de las características de este plan de contratación de profesorado.

3. Por acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 1 de agosto de 2003, se aprobó el «Plan Serra Hünter», dando cumplimiento de este modo a la previsión del apartado 3 de la disposición final segunda de la Ley de universidades de Cataluña (Ley 1/2003, de 19 de febrero). Según esa disposición, «[p]ara promover las nuevas figuras contractuales permanentes de profesorado, la Generalitat debe elaborar y dotar presupuestariamente un plan que establezca en doce años la creación de 400 contratos de catedrático contratado y 800 de profesorado agregado, a razón aproximada de 100 contratos de catedrático o profesor agregado por año, contratos que debe cofinanciar en el 50 por 100. Estas aportaciones, adicionales al incremento indicado por el apartado 2, deben ser incluidas cada año en los presupuestos de la Generalitat, a partir de los presupuestos de 2003». No consta la publicación en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» del texto de dicho acuerdo de Gobierno de 1 de agosto de 2003. A partir de ese momento, se vienen firmando convenios de colaboración entre la Administración autonómica y las universidades públicas para dar efectivo cumplimiento a dicho plan. Se trata de un programa dirigido a fomentar la contratación de personal docente e investigador de excelencia en las universidades públicas catalanas, que contempla medidas para promover las figuras de catedrático contratado y profesor agregado. Según indica la información institucional disponible, durante el periodo 2003-2010, se han formalizado contratos con 428 profesores permanentes. En la segunda fase, que se despliega durante el periodo 2012-2020, el Plan prevé la incorporación de unos 500 nuevos profesores. La vinculación del personal con la universidad lo será siempre en condición de personal contratado no funcionario. En la actualidad, se ofertan las categorías de profesor lector tenure-eligible, profesor agregado permanente, catedrático tenure-eligible y catedrático permanente. Mediante este Plan, la secretaría de Universidades e Investigación financiará, en función de las disponibilidades presupuestarias, la mitad del coste de cada una de las contrataciones «Serra Hünter», así como la mitad del incentivo que pueda corresponder. Se prevé que, de común acuerdo entre la universidad y la dirección académica del Plan, se pueda pactar una retribución adecuada a los méritos específicos de la persona ganadora del proceso de selección y al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos, o se adjudique una ayuda para establecerse en la universidad correspondiente.

El Plan fue objeto de modificación por la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de acompañamiento a los presupuestos de la Generalitat. En la actualidad, el Plan ha sido objeto de prórroga mediante la Ley 3/2016, de 5 de diciembre, y consta la existencia de un acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 16 de mayo de 2017 («Plan Serra Hünter» de profesorado contratado para el periodo 2016-2020). De acuerdo con la disposición final primera, apartado 2, de la Ley 3/2016, de 15 de diciembre, el desarrollo del «Plan Serra Hünter» se debe articular mediante un convenio de colaboración que deben formalizar el consejero del departamento competente en materia de universidades y las universidades públicas catalanas. Ninguno de estos instrumentos es objeto de publicación en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña». El artículo 233 de la Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público, modifica la anterior Ley, de modo que su artículo único establece ahora que el «Plan Serra Hünter» se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2020, con efectos desde el 1 de enero de 2016.

La novedad que se produce a partir de 2014 (Leyes 1/2014, de 27 de enero y 2/2015, de 11 de marzo, ambas de presupuestos de la Generalitat de Cataluña), que es objeto de impugnación por vez primera en este recurso y que se reproduce en la disposición adicional impugnada en el presente proceso, es la imposición normativa de la utilización mayoritaria del «Plan Serra Hünter» para la contratación de personal docente e investigador de las universidades públicas en Cataluña a la hora de cubrir su tasa de reposición de efectivos.

El Plan contiene algunas diferencias fundamentales respecto del régimen de incorporación de los funcionarios docentes universitarios común u ordinario. En primer lugar, como hemos dicho, la vinculación entre universidad y docente lo será siempre en régimen de contratación laboral, produciéndose así una opción en favor de la laboralización de la función pública docente universitaria. En segundo lugar, las comisiones de selección de los candidatos se componen de cinco miembros nombrados por el rector con la particularidad de que el presidente debe ser consensuado de común acuerdo entre la universidad convocante y la Generalitat y que dos de los cuatro restantes miembros son propuestos también por el Gobierno autonómico. La composición de las comisiones, pues, ya no depende de lo que se disponga en los Estatutos de cada universidad, sino de la específica previsión del Plan. En tercer lugar, existen algunas singularidades propias más: la acreditación nacional obtenida a través de la ANECA (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación) es un indicador de calidad, pero todos los candidatos que opten a la contratación deben obtener la acreditación de la AQU (Agencia per la Qualitat

del Sistema Universitari de Catalunya, que podría considerarse la homóloga autonómica a la agencia estatal). También, las pruebas orales deben desarrollarse preferentemente en lengua inglesa.

4. Las partes no controvierten la existencia de límites constitucionales a los contenidos que son susceptibles de regularse por las leyes de presupuestos, pero sí discrepan, en cambio, sobre la posibilidad de considerar como posible contenido de una ley de presupuestos el que es objeto de la disposición adicional impugnada.

Pese a lo anterior, y aunque las partes puedan estar de acuerdo en la existencia de tales límites, el Tribunal no puede obviar que el artículo 134 CE regula un instrumento normativo estatal –la ley de presupuestos del Estado– y que como regla general, dicha disposición constitucional no resulta aplicable, sin más, a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas (STC 99/2018, de 19 de septiembre, FJ 5). Al contrario, «los límites al contenido posible o eventual de la ley de presupuestos derivados del artículo 134.2 CE son ... de aplicación a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas siempre que haya una identidad sustancial en las normas que integren el bloque de la constitucionalidad aplicable a la Comunidad Autónoma» (STC 108/2015, de 28 de mayo. FJ 3). Además del citado precepto constitucional –artículo 134 CE– conforman el bloque de constitucionalidad necesario para el juicio que efectúa el Tribunal en este proceso, el artículo 212 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el artículo 21.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

La cuestión de los límites que se derivan del artículo 134.2 de la Constitución, en los procesos constitucionales en los que resultaba controvertido el contenido posible de una ley de presupuestos autonómica, ha sido examinada en otros procesos anteriores que implicaban a las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de las Comunidades Autónomas. Así lo hemos hecho en el caso de las Comunidades Autónomas de Aragón (STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6), Cantabria (STC 130/1999, de 1 de julio, FJ 5), La Rioja (STC 180/2000, de 29 de junio, FJ 5), Islas Canarias (STC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 6), País Vasco (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 6), Madrid (STC 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 10); de Castilla-La Mancha (STC 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3) y, finalmente, de la Comunidad Valenciana (SSTC 7/2010, de 27 de abril, y 86/2013, de 11 de abril, FFJJ 3 y 4). En todos estos casos, al contener una cláusula similar a la del artículo 134.2 CE tanto la Ley Orgánica 8/1980, de financiación de las Comunidades Autónomas (art. 21.1), como todos los Estatutos de Autonomía enjuiciados, hemos llegado a la conclusión de que del bloque de la constitucionalidad aplicable a la Comunidad Autónoma puede deducirse un principio general: la adecuación del contenido de la ley de presupuestos autonómica «a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de la política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto» (SSTC 174/1998, FJ 6, y 130/1999, FJ 5)».

En definitiva, «los límites al contenido posible o eventual de la ley de presupuestos derivados del artículo 134.2 CE son, pues, de aplicación a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas siempre que haya una identidad sustancial en las normas que integren el bloque de la constitucionalidad aplicable a la Comunidad Autónoma» (STC 108/2015, de 28 de mayo, FJ 3). El examen del artículo 212 del Estatuto de Autonomía de Cataluña permite establecer una relación de simetría con el artículo 134, en sus apartados 1, 2 y 7 CE, que hace posible extender la aplicabilidad de la doctrina general de este Tribunal sobre la cuestión de los límites a las leyes presupuestarias, también para este caso.

5. Expuesto lo anterior, la primera argumentación que debemos examinar es la relativa a la adecuación de la disposición impugnada para regular la materia de la que trata. En los ya abundantes pronunciamientos constitucionales al respecto, se establece que, por sus especiales características de tramitación y contenido, una ley de presupuestos no puede contener cualquier clase de normas, sino solo aquellas relativas a la ordenación de los ingresos y gastos del Estado o la Comunidad Autónoma. En la STC 152/2014, de 25 de septiembre, [FJ 4 a)] se efectúa una recapitulación de nuestra doctrina sobre los límites de las leyes de presupuestos, partiendo de las SSTC 9/2013, de 28 de enero, FFJJ 3 y 4; 86/2013, de 11 de abril, FFJJ 4 y 5; 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2 b), y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5.

De acuerdo con esta doctrina, el contenido de la Ley de presupuestos está constitucionalmente delimitado, en tanto que norma de ordenación jurídica del gasto público ex artículo 134 CE. La Constitución establece la

reserva de un contenido de ley de presupuestos, lo que significa que la norma debe ceñirse a ese contenido y también que este solo puede ser regulado por ella (STC 9/2013, FJ 3). Ese contenido va referido de forma principal al contenido propio o «núcleo esencial» del presupuesto, integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio económico, así como por las normas que directamente desarrollan y aclaran los estados cifrados, esto es, las partidas presupuestarias propiamente dichas. Este contenido es esencial porque conforma la identidad misma del presupuesto, por lo que no es disponible para el legislador. Adicionalmente, las leyes de presupuestos pueden albergar lo que hemos denominado “contenido eventual” o no necesario, integrado por aquellas normas que, sin constituir estrictamente una previsión de ingresos o habilitación de gastos, guardan “una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto” (por todas, con cita de anteriores, STC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4).

Como dijimos en nuestra STC 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 4, a), «[p]ara determinar si [una norma] tiene cabida en una ley de presupuestos, por ser admisible como contenido eventual, “es necesario que guarde una conexión económica –relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno– o presupuestaria –para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto–” [STC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 a); con cita de las SSTC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3; 9/2013, de 28 de enero, FJ 3 b), y 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2 b)]. Sólo si se cumplen las citadas condiciones es posible justificar “la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las leyes de presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 CE, esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la ley de presupuestos generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE)” [STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a)]. En consecuencia, si bien la ley de presupuestos puede ser un instrumento para una adaptación circunstancial de las distintas normas, no tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico, a menos que estas guarden la suficiente conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto)».

Y el mismo pronunciamiento constitucional procede a una ejemplificación –positiva y negativa– respecto de algunos supuestos relativos al régimen jurídico de la función pública que ya han sido sometidos al examen constitucional. Así, pueden incluirse en una ley de presupuestos: medidas que tengan como finalidad y consecuencia directa la reducción del gasto público (STC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3); normas de incompatibilidad de percepción de haberes activos y de pensiones, o su aumento (STC 237/1992, de 15 de diciembre, relativa al incremento de retribuciones salariales para el personal al servicio de las Administraciones públicas); así como la creación de un complemento retributivo para determinados cargos públicos (STC 32/2000, de 3 de febrero); o la sujeción al derecho privado de la red comercial de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado [STC 217/2013, de 19 de diciembre. FJ 5 e)].

No ocurre lo mismo, sin embargo, con medidas como las relativas a los procedimientos de acceso de los funcionarios sanitarios locales interinos a la categoría de funcionarios de carrera (STC 174/1998, de 23 de julio, FFJJ 6 y 7), a la provisión de los puestos de trabajo del personal sanitario (STC 203/1998, de 15 de octubre, FFJJ 3 a 5), a la edad de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios del cuerpo nacional de Policía (STC 234/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 y 5) o a los requisitos de titulación necesaria para acceder al cuerpo superior de auditores del Tribunal de Cuentas (STC 9/2013, FJ 3), así como, en general, las normas típicas del derecho codificado u otras previsiones de carácter general en las que no concurra dicha vinculación (STC 86/2013, FJ 4; con cita de las SSTC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3; y 9/2013, FJ 3). Lo mismo sucede, sin ánimo de agotar los ejemplos, con supuestos como la exclusión de los requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora en materia de subvenciones [STC 152/2014, FJ 6 e)] o la regulación de los requisitos generales para el ingreso en los centros docentes militares de formación [STC 152/2014, FJ 6 f)], así como las condiciones para la obtención del subsidio de desempleo a los liberados de prisión condenados por la comisión de delitos de terrorismo (STC 123/2016, FJ 3).

Según hemos detallado en los antecedentes, para la recurrente el precepto impugnado tendría carácter meramente organizativo respecto de la contratación de personal docente de las universidades públicas de Cataluña, lo que en modo alguno guardaría relación con el contenido propio –esencial o eventual– de una Ley presupuestaria. Tampoco se trata de fijar la tasa de reposición de efectivos –lo que sí tendría un impacto directo

sobre el capítulo de gasto en materia de personal–, sino de determinar la utilización de una específica modalidad de contratación («Plan Serra Húnter») para proveer las plazas docentes e investigadoras cuya reposición haya de garantizarse en los centros de enseñanza superior universitaria en Cataluña. Para la Generalitat, se trata de una regulación que afecta a los criterios de política económica del Gobierno catalán, por tanto en conexión directa con los gastos previstos en los presupuestos. Para el Letrado del Parlament, en cambio, la inclusión de la disposición controvertida, aunque no sea un aspecto nuclear del presupuesto entendido como expresión cifrada y cuantificada de unas obligaciones que podrán reconocerse y de unos gastos que pueden liquidarse, puede justificarse como complemento necesario para comprender y ejecutar mejor el presupuesto.

La limitación por el legislador de la tasa de reposición de efectivos es una técnica de contención del gasto en materia de personal que se ha venido utilizando en numerosas leyes de presupuestos generales del Estado y que suele referirse a las vacantes de empleos fijos dentro del sector público. Esta política de personal basada en la limitación por el legislador de la tasa de reposición de efectivos –más allá de otras consideraciones– tiene un innegable impacto en la política presupuestaria. Ya sea su objetivo la eficiencia o la contención del gasto, puede considerarse como expresión de una determinada política económica. En la STC 82/2017, de 22 de junio hemos recordado (FJ 4), con cita de la STC 34/2013, que, en ejercicio de su competencia para establecer las bases de la planificación de la actividad económica general ex artículo 149.1.13 CE, el Estado «puede limitar decisiones de la Administración sobre ámbitos de su organización como la tasa de reposición de efectivos (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FFJJ 2 y 3; 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4 y 24/2002, de 31 de enero, FJ 5)».

En el supuesto de la disposición impugnada, aunque no estemos propiamente ante una restricción a la contratación derivada de una limitación a la tasa de reposición de efectivos en las universidades catalanas sino ante la implantación de un modelo de provisión de plazas de personal docente e investigador basado principalmente en la contratación laboral, en lo que ahora interesa, lo cierto es que estamos ante una disposición que contribuye a la mejor inteligencia del presupuesto por cuanto supone una contribución del 50 por 100 de los recursos económicos para cada contratación aportados directamente por la dotación presupuestaria del Plan recogida en la partida presupuestaria 422 (4490011) de la Ley 4/2017, que la disposición ahora impugnada contribuye a explicar. Por ello, debe entenderse que la disposición controvertida queda comprendida dentro de los límites materiales a las leyes de presupuestos.

Las plazas docentes universitarias cuya provisión se sujete a las prescripciones del «Plan Serra Húnter» se contratan con financiación que procede directamente del presupuesto de la Comunidad Autónoma, para lo que existe una específica dotación presupuestaria, mientras que el resto de plazas –hasta agotar la tasa de reposición– se financia genéricamente con las transferencias generales que la Administración autonómica efectúa a sus universidades públicas. De este modo se constata la existencia de una conexión directa con el presupuesto. Por otro lado, la disposición impugnada no altera el régimen jurídico del «Plan Serra Húnter», lo que confirma su carácter presupuestario, puesto que impone un régimen de contratación para las universidades públicas para el ejercicio 2017, y ello con la finalidad determinada de aplicar la dotación presupuestaria prevista, con lo que, también desde esta perspectiva, existe una conexión con la ejecución del presupuesto.

Por ello, al entenderse que la disposición controvertida queda comprendida dentro de los límites materiales a las leyes de presupuestos que impone el ordenamiento constitucional, la alegada utilización inconstitucional del instrumento normativo que contiene la disposición adicional vigésima primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017, no puede ser acogida.

6. Entrando a analizar el siguiente motivo del recurso, cabe reiterar que el «Plan Serra Húnter» se presenta como un instrumento de la política universitaria propia del Gobierno de Cataluña. No cuestiona la parte recurrente a este respecto la competencia autonómica para el desarrollo de un modelo propio de sistema universitario de educación superior (STC 87/2014, de 29 de mayo), o en general de organización de su administración pública (STC 236/2015, de 19 de noviembre) que encuentra natural acomodo en el artículo 172 EAC y en la propia Ley catalana 1/2003, de 19 de febrero, de universidades de Cataluña. Todo ello, en el marco de la Ley Orgánica 6/2001 de universidades (LOU), declarada norma básica, entre otras, en la reciente STC 176/2015, de 22 de julio. Lo que pone en duda la Defensora del Pueblo es que la disposición impugnada respete la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada (art. 27.10 CE).

En la STC 44/2016, de 14 de marzo se efectúa una delimitación constitucional de los contenidos de la autonomía universitaria. La autonomía universitaria ha sido vinculada, desde la STC 26/1987, de 27 de febrero –

primera en que se define el contenido del artículo 27.10 CE-, a la garantía de la libertad académica, que está integrada por las libertades de enseñanza, estudio e investigación, frente a las injerencias externas (en este sentido se pronuncian después las SSTC 55/1989, de 23 de febrero; 106/1990, de 6 de junio, y 187/1991, de 3 de octubre). En el fundamento jurídico 4 de la STC 26/1987, de 27 de febrero, se afirma indubitadamente su carácter de derecho fundamental «por su reconocimiento en la Sección Primera del capítulo segundo del título I, por los términos utilizados en la redacción del precepto, por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario que llevaron a esa conceptualización y por su fundamento en la libertad académica que proclama la propia LRU», línea consolidada posteriormente en las SSTC 55/1989, de 23 de febrero; 130/1991, de 6 de junio; 187/1991, de 3 de octubre, y 156/1994, de 25 de abril.

Se establece, asimismo, que la autonomía universitaria es la «dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese “espacio de libertad intelectual” sin el cual no es posible “la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura” [art. 1.2 a) LRU] que constituye la última razón de ser de la universidad. Esta vinculación entre las dos dimensiones de la libertad académica explica que una y otra aparezcan en la Sección de la Constitución consagrada a los derechos fundamentales y libertades públicas, aunque sea en artículos distintos: la libertad de cátedra en el artículo 20.1 c) y la autonomía de las universidades en el artículo 27.10» (STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4). En síntesis, se reconoce que el contenido esencial de la autonomía universitaria, definida como derecho fundamental, está integrado por los elementos necesarios para asegurar el respeto de la libertad académica.

A partir de la definición de la finalidad del derecho fundamental constitucionalmente reconocido, nuestra doctrina ha reiterado que se trata de un derecho de configuración legal. Ello significa, de un lado, tal y como se establece en el fundamento jurídico 2 de la STC 55/1989, de 23 de febrero, que «el legislador puede regularla en la forma que estime más conveniente, si bien siempre dentro del marco de la Constitución y del respeto a su contenido esencial», no pudiendo, por tanto, «rebasar o desconocer la autonomía universitaria introduciendo limitaciones o sometimientos que la conviertan en mera proclamación teórica, sino que ha de respetar “el contenido esencial” que como derecho fundamental preserva el artículo 53.1 CE». Pero también significa, por otro lado, que «una vez delimitado legalmente el ámbito de su autonomía, la universidad posee, en principio, plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la ley (en el mismo sentido se pronuncian, entre otras, las SSTC 187/1991, de 3 de octubre, FJ 3; 130/1991, de 6 de junio, FJ 3, y 103/2001, de 23 de abril, FJ 4).

Dentro del anterior marco conceptual, el legislador estatal básico ha desarrollado en el artículo 2.2 LOU, como antes lo hiciera en el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria (LRU), el derecho a la autonomía universitaria, determinando que este comprende, por lo que a este proceso aquí interesa: e) La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades y; i) El establecimiento y modificación de las relaciones de puestos de trabajo.

También en la STC 44/2016 de 14 de marzo, antes citada, nos pronunciamos sobre la autonomía universitaria como expresión de su autogobierno, de auto-regulación, de autonomía financiera y de capacidad para desarrollar una línea docente e investigadora propia. En ese marco, la concreción de la carrera del cuerpo docente e investigador ocupa una posición central, en la medida en que es la universidad, dentro de los márgenes que le concede la ley al determinar las condiciones de acceso a los cuerpos docentes universitarios en el marco de los límites que se derivan del artículo 23 CE, la que establece y modifica sus plantillas y tiene capacidad de selección y promoción del personal docente e investigador (en relación con la Ley Orgánica de reforma universitaria, pero siendo trasladable el argumento a la ley actualmente vigente, STC 215/1991, de 14 de noviembre, FJ 4).

De dichos pronunciamientos puede, en definitiva, destacarse que, aun estando como estamos, ante un derecho de configuración legal, el legislador ha de respetar el núcleo esencial de libertad de las universidades a la hora de seleccionar a su personal docente, teniendo siempre presentes las exigencias derivadas de otros derechos fundamentales como, en lo que ahora importa, el derecho a acceder en condiciones de igualdad a la función pública del artículo 23 CE y las exigencias del propio servicio público de educación superior que las universidades prestan.

7. Para la recurrente, el establecimiento de un determinado instrumento (el «Plan Serra Húnter») como vía mayoritaria de reposición de efectivos docentes e investigadores de las universidades catalanas supone, como ya

se ha adelantado, una vulneración de la autonomía de las universidades constitucionalmente reconocida. Las defensas letradas tanto del Parlamento como de la Generalitat no niegan que la regulación combatida produzca una tal afectación de la autonomía aunque, sin embargo, argumentan que se trata de una restricción de carácter voluntario.

Es innegable y no precisa de mayor elaboración, puesto que no se cuestiona por las partes recurridas, que la imposición normativa de una vía de acceso a la función docente –los contratos laborales contemplados en el «Plan Serra Húnter»– como forma mayoritaria de cubrir la tasa de reposición, supone una limitación a la libertad de las universidades de configurar sus plantillas y seleccionar su personal.

a) Con independencia del carácter voluntario de los convenios entre las universidades y la Generalitat, es evidente la imposición normativa que se produce en la disposición adicional controvertida cuando obliga a que la reposición de efectivos (que incluye las plazas de funcionarios docentes e investigadores) se haga mayoritariamente a través del Plan y, por ende, mediante el uso de contratación laboral. Por virtud de la disposición adicional impugnada, las universidades catalanas no pueden sustraerse a este tipo de política de personal. Por tanto, no se trata de una participación voluntaria en un Plan acordado sino de una opción del legislador sobre la que las universidades no pueden disponer. La afirmación del escrito del Letrado de la Generalitat según la cual «si alguna (universidad) decidiera separarse, la citada disposición adicional vigésima primera, apartado primero, no le sería de aplicación, ya que carecería de sentido» no puede compartirse.

De hecho, si se examina el tenor literal de la disposición adicional impugnada, puede apreciarse cómo el legislador utiliza la frase «la reposición de efectivos para el año 2017 debe realizarse» donde la conjunción verbal «debe realizarse» supone indubitadamente una obligación imperativa. Ni siquiera se recurre al más tenue futuro imperativo «se realizará», sino a la rotunda imposición de un deber legal. En realidad, como se ha expuesto anteriormente, podría afirmarse que la política universitaria contenida en el «Plan Serra Húnter» se torna de voluntaria a obligatoria a partir de la Ley de presupuestos de 2014 y que ello se reproduce idénticamente en la Ley 4/2017, de 28 de marzo objeto del presente examen. Esta afirmación se refuerza si se comparan los términos de la redacción actual con el anterior acuerdo de Gobierno de 3 de julio de 2012 («Plan Serra Húnter» período 2012-2015). Allí se estableció que el Plan tenía como objetivo «fomentar la contratación de personal docente e investigador altamente cualificado en las universidades públicas catalanas que se acojan al Plan». Por ello, no puede compartirse el razonamiento acerca del carácter voluntario o meramente programático del contenido de la disposición recurrida.

El Letrado del Parlament reconoce igualmente la afectación a la autonomía universitaria, pero considera que la misma no es absoluta, pues consiente un margen de maniobra suficiente a las universidades. En su escrito, afirma textualmente que «la norma no impone imperativamente la utilización del «Plan Serra Húnter», y simplemente lo prefigura como una vía principal, pero no la única, para proceder a la reposición de personal. Al hablar de mayoritariamente, y no de exclusivamente, adverbio que hubiera entrado en contradicción con la autonomía universitaria y con la regulación actual a nivel de personal aplicable a las universidades públicas –se puede entender que nos encontramos ante una norma programática, emanada de los poderes de coordinación de las universidades públicas catalanas que detenta la Generalitat». Sin embargo, una imposición normativa consistente en contratar al personal docente mayoritariamente a través de un determinado cauce, no por el hecho de referirse a la mayoría de las contrataciones y no a todas, deja de ser una imposición.

Nuevamente, hemos de reiterar que, con la obligación de acudir en la mayor parte de los casos a un determinado Plan que, a su vez, conlleva la contratación laboral imperativa para reponer docentes e investigadores de las universidades catalanas (tanto contratados como funcionarios) se afecta el derecho de esas universidades a configurar su relación de puestos de trabajo como estimen conveniente y a decidir la forma en que desean seleccionar a su personal, de manera que se limita su autonomía.

b) Dicho lo anterior, procede enjuiciar si la limitación descrita es admisible dentro del margen constitucional de configuración legal del derecho a la autonomía universitaria.

Por lo que hace a nuestra doctrina en materia de potestad de configuración de las plantillas, esto es, en relación con el establecimiento y modificación de sus relaciones de puestos de trabajo [art. 2.2 i) LOU], hemos dicho que esta facultad tiene una relación directa con la selección de personal docente e investigador, en la medida en que esta solamente se producirá una vez que de la configuración de la plantilla se derive la liberación de determinados puestos de trabajo, o la necesidad de crear nuevos puestos de trabajo en régimen laboral o con vinculación funcional. A este respecto, la STC 156/1994, de 25 de abril, estableció que no atentaba contra el derecho a la autonomía universitaria el establecimiento, por parte del Real Decreto 2360/1984, de un límite

mínimo de catedráticos y profesores titulares a tiempo completo, necesario para crear un departamento (FJ 3). Esta forma de condicionar la configuración de las plantillas fue considerada por nuestra doctrina como un límite aceptable a la autonomía universitaria.

En efecto, la disposición recurrida incide en la facultad reconocida en el artículo 2.2 e) LOU relativa a la «selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades», como integrante de la autonomía de las universidades. La STC 26/1987, de 11 de febrero, afirmó expresamente «la naturaleza estrictamente académica de la selección y formación de plantillas del profesorado universitario» [FJ 12.5 a).

Sin embargo, también hemos afirmado que «este reconocimiento de que la selección del personal docente e investigador por cada universidad es uno de los ámbitos comprendidos en el contenido esencial de su derecho fundamental a la autonomía universitaria no se comporta como un límite absoluto que haga imposible cualquier intervención legislativa en ese ámbito. Y así, en el fundamento jurídico 4 a) de la STC 26/1987, que es donde resolvimos que la autonomía universitaria en nuestro sistema se reconoce como un derecho fundamental y donde perfilamos los contornos que delimitan su contenido esencial, precisamos que “naturalmente que esta concepción como derecho fundamental con que se configura la autonomía universitaria no excluye las limitaciones que al mismo imponen otros derechos fundamentales (como es el de igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación) o la existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras; ni tampoco las limitaciones propias del servicio público que desempeña y que pone de relieve el legislador en las primeras palabras del artículo 1 LRU y, en este punto, subrayamos estas importantes limitaciones: otros derechos fundamentales, la existencia de un sistema universitario nacional y el servicio público, referidas al momento histórico –1987– en que la Sentencia se publica» (STC 87/2014, de 29 de mayo, FJ 6).

Esa intervención legislativa se realiza de forma compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La Generalitat de Catalunya ostenta base competencial para la regulación del régimen del profesorado, tanto contratado como funcionario, de las universidades de forma compartida con el Estado y dentro del marco del respeto a la autonomía universitaria [art. 172.2, letra e) EAC].

En la STC 87/2014, de 29 de mayo, este Tribunal se pronunció acerca de la capacidad del legislador autonómico para imponer determinadas condiciones en la composición de las comisiones de selección de profesorado de las universidades vascas. Allí se estableció que «la determinación legislativa que enjuiciamos incide en la esfera sobre la que se proyecta el núcleo esencial de la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada, concretado en las SSTC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4; 55/1989, de 23 de febrero, FJ 2; 106/1990, de 6 de junio, FJ 6; 156/1994, de 23 de mayo, FJ 2; 47/2005, de 3 de marzo, FJ 5; 206/2011, de 19 de diciembre, FJ 5, y 131/2013, de 5 de junio, FJ 8 b), pero está constitucionalmente justificada porque en el ámbito material afectado, junto a los intereses peculiares de la comunidad universitaria, concurren intereses generales derivados de que la enseñanza superior se conforme en nuestro ordenamiento jurídico como un servicio público» (FJ 10).

De este modo, se ha considerado constitucionalmente legítima cierta restricción legislativa a la autonomía universitaria que puede basarse en exigencias del servicio público de educación superior. De igual modo, la STC 131/2013, de 5 de junio, FJ 8 b), consideró que no se desconocía la autonomía universitaria porque los artículos 50 a 52 LOU impusieron a las universidades la selección de su personal docente contratado de entre quienes contaran con evaluación positiva emanada de un órgano externo a aquellas, en la medida en que este requerimiento está orientado a «asegurar la calidad del profesorado» y, en consecuencia, su idoneidad.

La autonomía universitaria exige, por principio, que el proceso de contratación del personal docente corresponda a las universidades, pero no impide eventuales limitaciones que, sin afectar al principio, puedan preverse en la legislación de las Comunidades Autónomas en atención a la mejor satisfacción de las aspiraciones de calidad del servicio público de enseñanza universitaria cuya organización tienen en gran parte encomendada. Así, cada Comunidad Autónoma puede optar por una política de personal docente universitario con mayor o menor presencia de personal contratado, sin que corresponda al ámbito propio del juicio de constitucionalidad pronunciarse sobre el mayor o menor acierto de esas políticas o del grado de satisfacción de los objetivos pretendidos.

La opción del legislador autonómico por un modelo universitario con vinculaciones laborales y no funcionariales tiene un límite máximo básico en el artículo 48.4 de la LOU que con carácter general impone la siguiente limitación: «El personal docente e investigador contratado, computado en equivalencias a tiempo completo, no podrá superar el 49 por 100 del total de personal docente e investigador de la universidad.» Con ello se reconoce: (i) que las universidades pueden desarrollar un modelo de personal docente universitario propio con

el indicado peso máximo de la contratación laboral; (ii) que el número de los docentes contratados no podrá superar al de los funcionarios. Según los datos que constan en las estadísticas de personal universitario del Ministerio de Educación Cultura y Deportes, para el curso académico 2015/16, el porcentaje de peso de personal contratado (medido en equivalencia de tiempo completo) es en Cataluña del 43,30 por 100. Cataluña presenta, junto con otras Comunidades Autónomas (País Vasco y Castilla-La Mancha), un alto grado de vinculación no funcional sobre el total de los efectivos docentes. Ello contrasta con otras (Asturias) donde el personal docente e investigador apenas representa un 25,20 por 100 del total. Existe una notable disparidad en los datos territorializados por Comunidades Autónomas, lo que demuestra una diversidad de modelos universitarios que es compatible con un modelo estatal coordinado.

La previsión contenida en la disposición controvertida es constitucional siempre que no exceda el límite contemplado con carácter básico en el artículo 48.4 LOU; y no es desproporcionada puesto que afecta solo a la tasa de reposición de efectivos y, dentro de esta, a la mayoría de las vacantes y se reconduce al ámbito de personal académico de excelencia del «Plan Serra Húnter», dentro del cual las universidades son libres de seleccionar a los candidatos que estimen, lo que se manifiesta compatible con derecho a la autonomía de las universidades en los términos reconocidos en nuestra doctrina constitucional, por cuanto no excluye otros métodos de contratación y encuentra amparo en los objetivos generales de política educativa basados en el fomento de la excelencia e internacionalización de la universidad catalana.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a veinte de diciembre de dos mil dieciocho. Juan José González Rivas. Encarnación Roca Trías. Andrés Ollero Tassara. Fernando Valdés Dal-Ré. Santiago Martínez-Vares García. Juan Antonio Xiol Ríos. Pedro José González-Trevijano Sánchez. Antonio Narváez Rodríguez. Alfredo Montoya Melgar. Ricardo Enríquez Sancho. Cándido Conde-Pumpido Tourón. María Luisa Balaguer Callejón. Firmado y rubricado.