Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 27 de junio de 2017, sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto el 30 de junio de 2017, contra la disposición vigésimo primera de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el año 2017

(*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya,* núm. 7340, de 30 de marzo de 2017)

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Soledad Becerril Bustamante, en mi condición de Defensora del Pueblo por elección de las Cortes Generales, nombramiento que fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado* número 174, de 21 de julio de 2012, con domicilio institucional en la Villa de Madrid, calle Eduardo Dato número 31, por virtud de la autoridad y responsabilidad que me confiere la Constitución española, comparezco ante el Tribunal Constitucional y, como mejor proceda en derecho, DIGO:

Que en ejercicio de la legitimación que al Defensor del Pueblo le es atribuida por los artículos 162.1 de la Constitución Española, 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, y oído el informe favorable emitido por la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta institución, en sesión del día 27 de junio de 2017, mediante la presente demanda, interpongo

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

contra la Disposición adicional vigésimo primera de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, del Parlamento de Cataluña, de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2017 por estimar que vulneran los artículos 9.3 y 27.10 de la Constitución y los artículos 212 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio y 21.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, estos últimos preceptos con base a lo establecido en el artículo 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora de ese Tribunal.

El presente recurso se interpone ante el Tribunal Constitucional, a quien corresponde la jurisdicción y competencia para conocer el mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 161.1.a) de la Constitución, así como en los artículos 1.2 y 2.1.a) de su Ley Orgánica, dentro del plazo y cumplidos los requisitos que determina el artículo 33 de dicha disposición, y con base a los siguientes:

ANTECEDENTES

PRIMERO. El *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* número 7340 correspondiente al día 30 de marzo de 2017 publicó la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017.

SEGUNDO. El día 21 de junio de 2017, se recibió en esta institución escrito de (…) por el que se solicitaba la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición adicional vigésimo primera de la Ley 4/2017, de 28 de marzo.

TERCERO. La Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión del día 27 de junio de 2017, y según determina el artículo 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, de fecha 6 de abril de 1983, tuvo conocimiento de los informes jurídicos elaborados por los servicios competentes de la institución en relación con la posible inconstitucionalidad mencionada, e informó por unanimidad favorablemente sobre la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

En consecuencia, entendiendo que se producen los requisitos objetivos de inconstitucionalidad en el precepto citado de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña, y en uso de las atribuciones que la Constitución, la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional me confieren, interpongo mediante la presente demanda recurso de inconstitucionalidad contra su disposición adicional vigésimo primera con arreglo a los fundamentos jurídicos siguientes:

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. La Disposición adicional 21 de la Ley de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017 es del tenor literal que a continuación se transcribe:

> Disposición adicional 21. Plan Serra Húnter
>
> 1. De acuerdo con las competencias de la Generalidad 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.

Lo que se cuestiona mediante este recurso es la inclusión en una norma de contenido constitucional y estatutariamente determinado, como es la ley de presupuestos, de un precepto ajeno a su contenido tanto necesario como eventual por su carácter meramente organizativo y, al propio tiempo, contrario al derecho fundamental de autonomía

universitaria, al imponer a las universidades públicas de Cataluña el deber de que la reposición de efectivos de personal docente e investigador para el año 2017 haya de realizarse mayoritariamente en el marco de la contratación de personal académico de excelencia del Plan Serra Húnter (PSH).

SEGUNDO. Una ley de presupuestos tiene una materia a ella reservada y su contenido debe ceñirse a aquello que sirve a la función que este tipo de norma tiene en una sociedad democrática.

El artículo 134 de la Constitución española atribuye a las Leyes de Presupuestos una función específica y constitucionalmente definida, sobre la que existen numerosas sentencias del Tribunal Constitucional que conforman una doctrina coincidente y reiterada, que se resume en el fundamento jurídico 5.a) de su Sentencia 217/2013, donde se dice:

> Debemos recordar una vez más que, como tantas veces hemos señalado, la Ley de Presupuestos Generales del Estado tiene un doble contenido: un contenido esencial, mínimo y necesario, constituido tanto por la previsión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico, como por las normas de naturaleza financiera que desarrollan y aclaran los estados cifrados, y un contenido eventual o disponible, que se concreta en aquellas otras disposiciones que, aun no constituyendo una previsión de ingresos o habilitación de gastos, sí 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, SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; y 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4). Esta limitación de contenido es una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3 CE), esto es, de la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo indudablemente origina (por todas, STC 86/2013, de 11 de abril, FJ 3). En consecuencia, para que una disposición pueda integrarse en el contenido eventual de la Ley de presupuestos salvando su legitimidad constitucional 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— [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)].

TERCERO. Como se pretende la declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional vigésimo primera de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017, se debe hacer referencia a la cuestión, por otra parte ya resuelta por ese Tribunal, de si los preceptos constitucionales que regulan la fuente normativa presupuestaria típica (especialmente el artículo 134 CE) son o no

directamente aplicables a las Comunidades Autónomas y si, en consecuencia, afectan a sus fuentes normativas presupuestarias propias los mismos límites que a aquella.

Sobre este punto concreto en la Sentencia 116/94 se afirma taxativamente que de la propia dicción literal del precepto (el artículo 134 CE) se desprende con toda claridad que las reglas que en él se contienen «tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, en concreto, de una fuente normativa del Estado», advirtiendo a continuación ese Tribunal que «de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas». En consecuencia, no siendo directamente aplicable el artículo 134 CE a la institución autonómica del Presupuesto hay que remitirse a

> la contenida únicamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas (STC 116/94, FJ 5).

Más recientemente, en la Sentencia 108/2015 (FJ 3) se afirma que «existe en este momento una doctrina consolidada sobre los límites materiales a la Ley de presupuestos, así como su aplicación a las homónimas leyes presupuestarias autonómicas», según la cual

> el artículo 134 CE regula una institución estatal, el presupuesto del Estado, y que como regla general no resulta aplicable a los presupuestos de las Comunidades Autónomas, a las que serán de aplicación las disposiciones de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y de su respectivo Estatuto de Autonomía, En esa misma sentencia y fundamento se afirma que 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.

Así pues, a efectos del presente recurso se intentará acreditar que los preceptos contenidos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el Reglamento del Parlamento Autonómico, en la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña y en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) guardan esa identidad sustancial que justifica la aplicación a su ley de presupuestos de los límites que afectan a la institución presupuestaria estatal.

Constatado lo anterior, se intentará acreditar que el precepto de la Ley de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña cuya declaración de inconstitucionalidad se pretende, no cumple las condiciones exigibles para ser incluido en una norma de ese

carácter 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.

CUARTO. El artículo 212 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña es del siguiente tenor literal:

> El presupuesto de la Generalitat tiene carácter anual, es único e incluye todos los gastos y todos los ingresos de la Generalitat, así como los de los organismos, instituciones y empresas que dependen de la misma. Corresponde al Gobierno elaborar y ejecutar el presupuesto, y al Parlamento, examinarlo, enmendarlo, aprobarlo y controlarlo. La ley de presupuestos no puede crear tributos, pero puede modificarlos si una ley tributaria sustantiva así lo establece.

La similitud de la institución presupuestaria autonómica con la correspondiente institución estatal es evidente, y más aún si se completa el examen de la norma autonómica con las previsiones de la LOFCA y de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña, cuyo texto refundido fue aprobado por el Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, que la complementan.

Así, el artículo 134.4 CE dispone que «si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos», precepto que repite en términos casi literales el artículo 21.2 de la LOFCA y que, en el caso aquí tratado, se recoge en el artículo 33 de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña ya citada.

La iniciativa legislativa para la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos está reservada en exclusiva, tanto en el caso estatal como en el caso autonómico, al respectivo Gobierno, al disponerlo así el artículo 134.1 CE y el artículo 212 del EAC, de modo tal que en ambos casos sufre una merma la capacidad de iniciativa legislativa de los respectivos Parlamentos. En este caso es significativo señalar, al igual que ocurre en el artículo 66.2 CE, que se diferencia netamente lo que es el ejercicio de la potestad legislativa de la competencia específica propia para aprobar los correspondientes Presupuestos, como claramente se ve en el artículo 55.2 EAC.

En ambos casos también la aprobación del proyecto corresponde a cada uno de los Parlamentos, y en ambos supuestos los respectivos reglamentos parlamentarios prevén trámites procedimentales especiales para el debate, enmienda y aprobación de los Presupuestos, con lo que se diferencia a estos productos normativos de los restantes que aprueban los órganos legislativos mediante el procedimiento ordinario.

En este sentido el Reglamento del Parlamento de Cataluña advierte que

> las enmiendas al proyecto de ley de presupuestos que comportan aumento de crédito en algún concepto son solo admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen a su vez una baja de una cuantía igual, como

mínimo, en algún otro concepto del estado de gastos del mismo departamento del Gobierno y de los organismos, entidades y empresas dependientes (artículo 128.4).

A esta limitación debe añadirse la que con carácter general se establece en el artículo 117.1 del mismo reglamento parlamentario, según el cual «las enmiendas a un proyecto o a una proposición de ley que comportan un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios requieren la conformidad del Gobierno para su tramitación».

De este modo se configura un régimen de limitación a la capacidad de enmienda del Parlamento que abarca no solo a su tramitación como proyecto sino también a su posterior vigencia anual, ya que aprobado el Presupuesto se requiere en todo caso la aprobación del Gobierno para tramitar enmiendas a cualquier proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos del Presupuesto vigente.

Este régimen, aunque con algunas diferencias en su formulación, pero con similares efectos, se aproxima al propio de los presupuestos del Estado en cuanto a la limitación expresa que figura en el artículo 134.6 CE para toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, la cual requerirá en todo caso la conformidad del Gobierno para su tramitación.

La tramitación específica del Proyecto de Ley de Presupuestos discurre, como ya se ha dicho, a través de un procedimiento especial, tanto en el caso de los Presupuestos Generales del Estado como en los de la Comunidad Autónoma, sin que tal especialidad quede desvirtuada por la proclamación que realiza el artículo 128.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña en cuanto a que «la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos se realiza por el procedimiento establecido por el presente apartado, y supletoriamente, es de aplicación el procedimiento legislativo común», ya que en idénticos términos se produce el Reglamento del Congreso en su artículo 133.1.

El simple cotejo del texto del apartado segundo de la sección tercera del capítulo segundo del título cuarto del Reglamento del Parlamento de Cataluña (artículos 128 a 131) con el texto de la sección segunda del capítulo tercero (artículos 133 a 135) del Reglamento del Congreso evidencia la similitud de ambas regulaciones, con lo que puede afirmarse que las especialidades y peculiaridades de la tramitación parlamentaria de los Presupuestos Generales del Estado se dan puntualmente todas ellas en la tramitación parlamentaria de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

En definitiva, tanto en el caso de la institución estatal del Presupuesto como en el caso de la correspondiente institución autonómica, las facultades de iniciativa, enmienda y debate del Parlamento están limitadas por los preceptos que hasta aquí se han reseñado. Como se ha visto, el Proyecto de Presupuesto solo puede presentarlo el Gobierno y ha de hacerlo además en una fecha concreta; cierto tipo de enmiendas

precisan autorización del Gobierno para ser tramitadas y en el debate de totalidad quedan fijadas las cuantías globales de los estados de los presupuestos; asimismo, la no aprobación del proyecto en una determinada fecha implica la prórroga automática del Presupuesto vigente. Estas y otras peculiaridades ya conocidas aproximan notablemente la institución autonómica a la estatal hasta el punto que cabe afirmar que la regulación autonómica es completamente «mimética» de la regulación estatal.

Así pues, parece razonable entender que la regulación que se deriva del «bloque de la constitucionalidad» para esta concreta fuente normativa autonómica —la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma— otorga a esta la misma especificidad y peculiaridad que el artículo 134 CE otorga a la institución estatal correspondiente.

Si ello es así, parece también razonable considerar que el límite constitucionalmente admisible a la inclusión de materias ajenas al contenido «mínimo, esencial e indisponible» (STC 65/87) propio de la Ley de Presupuestos es similar al que afecta a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, y, consecuentemente, solo resulta constitucionalmente posible incluir aquellas otras disposiciones que, aun no constituyendo una previsión de ingresos o habilitación de gastos, sí 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.

QUINTO. Procede ahora examinar la disposición adicional vigésima primera de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017, contra la que se interpone el presente recurso de inconstitucionalidad.

El precepto, como su título indica (Plan Serra Húnter), establece el régimen de reposición de efectivos del personal docente e investigador de las universidades públicas de Cataluña para el año 2017. Concretamente, la reposición de estos efectivos, según reza la norma, «debe realizarse mayoritariamente en el marco de la contratación de personal académico de excelencia del Plan Serra Húnter».

Resulta evidente que el precepto tiene un carácter meramente organizativo respecto del personal docente e investigador de las universidades públicas de Cataluña, lo que en modo alguno guarda relación con el contenido propio de una norma presupuestaria ni tampoco con el contenido eventual que puede incluirse en la misma. 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 imperativo que se cuestiona, como la propia dicción del texto confirma, 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. Se pretende a través del mandato que contiene el precepto incrementar la presencia en esas universidades de personal contratado académico en detrimento del personal funcionario docente de los cuerpos estatales. Con ello se limita la autonomía de las universidades para configurar sus propias plantillas, lo que podría, además, colisionar con el derecho fundamental de la autonomía universitaria de las Universidades reconocido en el artículo 27.10 CE y a lo que se aludirá más adelante. Pero, en lo que por el momento interesa aquí, esa decisión de política universitaria carece de relevancia presupuestaria y no guarda relación alguna con el contenido posible de la norma en la que se inserta, de lo que deriva su inconstitucionalidad.

Podría alegarse que el hecho de que el régimen de reposición de efectivos del personal docente e investigador de las universidades públicas de Cataluña para el año 2017 deba realizarse mayoritariamente en el marco de la contratación de personal académico de excelencia del Plan Serra Húnter constituye una reorganización del personal docente e investigador de las universidades públicas y que, como tal reorganización del personal, tiene incidencia en el gasto. Pero, como ya ha expresado el Tribunal Constitucional:

> Cabe afirmar [...] que toda reestructuración administrativa suele tener incidencia en el gasto, que puede incardinarse en una decisión de política económica del Gobierno y que la decisión sobre su puesta en práctica puede depender en buena medida de disponibilidades presupuestarias. Ello no implica, sin embargo, que deba entenderse automáticamente justificada la inclusión en la Ley de Presupuestos de cualquier medida de esta naturaleza. Lo contrario llevaría a desnaturalizar las exigencias establecidas por este Tribunal y a diluir, hasta hacerlos inoperantes, los límites materiales de las normas presupuestarias (STC 203/1998, FJ 5).

Así pues, una regulación de este tipo no tiene cabida en una ley de contenido estatutaria y constitucionalmente limitado en razón de su concreta función. Claramente no guarda relación con los ingresos o los gastos autonómicos, ni con los criterios de política económica, ni es necesaria para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto, por lo que infringe el artículo 212 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en relación con el artículo 134.2 de la Constitución, el artículo 21.2 de la LOFCA, así como el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución que exige el respeto a los límites de contenido de las leyes de presupuestos, como ese Tribunal ha declarado.

SEXTO. Por otra parte, y como se ha reseñado, la disposición adicional vigésimo primera de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017 impone la obligación a las universidades públicas de Cataluña de realizar «mayoritariamente» la reposición de sus efectivos en el ámbito docente e investigador a través del Programa Serra Húnter. Este mandato imperativo, a juicio de esta institución,

lesiona el contenido esencial del derecho fundamental a la autonomía universitaria, considerado ese derecho en los términos de la jurisprudencia de ese Tribunal desde la pionera STC 26/1987 hasta la más reciente STC 44/2016, de 14 de marzo.

La Constitución reconoce la autonomía de las Universidades y remite a la ley la concreción de sus términos (27.10 CE). Se trata, por tanto, de un derecho de configuración legal lo que significa 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, el legislador «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» (STC 55/1989 FJ 2).

Dentro del anterior marco constitucional, el legislador ha desarrollado en el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (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, 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 ese Tribunal en la Sentencia 44/2016 (FJ 4).

Interesa destacar aquí lo dicho por ese Tribunal en la última sentencia y fundamento citados, respecto a que:

> La lectura de la Ley Orgánica de universidades nos lleva a conformar 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, quien 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).

En línea similar, por citar otro pronunciamiento, la STC 26/1987, de 11 de febrero, y respecto de la facultad de selección y promoción del personal docente e investigador, afirmó expresamente que

> la naturaleza estrictamente académica de la selección y formación de plantillas del profesorado universitario no puede tener otras injerencias que las derivadas de la coordinación entre todas las Universidades y las del sistema funcionarial sobre el que se asienta la enseñanza universitaria conforme al artículo 33 de la LRU (FJ.12, 5.a).

SÉPTIMO. Pues bien, la injerencia resulta aquí evidente. El mandato imperativo que se contiene en la disposición impugnada tiene 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 —plan del Gobierno y no de las universidades, como ahora se verá— 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.

Ni una cosa ni otra parecen compatibles con el respeto al contenido esencial del derecho a la autonomía universitaria. El Plan Serra Húnter, es un plan del Gobierno de la Generalitat, no de las universidades públicas de Cataluña, plan originario del año 2003 y actualmente prorrogado con efectos retroactivos desde el 1 de enero de 2016 por la Ley 3/2016, de 15 de diciembre, cuya Disposición final primera.1), autoriza, además, al Gobierno para concretar sus características y, si procede, para adaptarlo con posterioridad. Es, por tanto, un plan pura y estrictamente político, que diseña y concreta según su propio criterio el gobierno autonómico y no las universidades, las cuales solo pueden adherirse a mismo suscribiendo el correspondiente convenio. Y es un plan de contenido variable en función de la línea u opción política de cada momento pues, como se ha visto, el Gobierno concreta libremente sus características y puede en cualquier momento y sin límites precisos adaptar su contenido.

Si mayoritariamente las plazas deben reponerse por el Plan Serra Húnter y este solo tiene por objeto plazas de profesores contratados —como establece la Ley 3/2016— entonces se impide, mayoritariamente, la provisión de plazas a través de las figuras funcionariales del Estado de profesor universitario (esencialmente Profesor Titular y Catedrático de Universidad), constriñendo así las opciones de las universidades catalanas frente a las del resto de España, en la configuración de sus plantillas.

Además, disposición adicional aquí cuestionada también rompe la autonomía universitaria al imponerse a las universidades públicas de Cataluña el acogerse a un

Plan que hasta la promulgación de la mencionada disposición era y en teoría sigue siendo voluntario, pero que en la práctica deja de serlo al menos para 2017 y para la mayoría de las plazas académicas objeto de reposición en ese ejercicio. El Plan Serra Húnter pasa a ser una obligación *ope legis* por el que la Administración además se 'filtra' en las universidades al reservarse la potestad de determinar el perfil de la plaza y la conformación de las comisiones de selección.

Al respecto, y según prevé el actual PSH y el convenio de desarrollo (2012-2015), es la Generalitat, a través del Director del PSH, quien puede llegar a decidir los contornos de las plazas a convocar y, además, tiene la capacidad de seleccionar e imponer tres de los cinco miembros de las comisiones de selección. Todo ello, claro, a tenor del texto actual del Plan y de los convenios porque, como ya se ha visto, el Gobierno de la Generalitat está autorizado por la Ley 3/2016, de 15 de diciembre, para concretar —sin límite preciso alguno— las características del Plan y para proceder a las adaptaciones que considere oportunas.

De este modo, la disposición adicional vigésima primera de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017, el Plan Serra Húnter y el convenio de desarrollo configuran, conjuntamente, una pinza o corsé sobre la autonomía universitaria que resulta incompatible con esta a la luz de la jurisprudencia constitucional a la que antes se ha hecho referencia.

OCTAVO. Así, pues, una regulación como la que incorpora la disposición adicional vigésima primera de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017, que no guarda relación con los ingresos o los gastos autonómicos ni es necesaria para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto, no tiene cabida en la ley de contenido estatutariamente limitado en razón de su concreta función, por lo que resulta contraria al artículo 212 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y al artículo 21.2 de la LOFCA. Así mismo resulta contrario el precepto al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina (STC 65/90, FJ 3; STC 32/2000, FJ 5; y, más recientemente, STC 86/2013, FJ 3). Y, además, lesiona el derecho fundamental a la autonomía universitaria, en los términos en que se ha razonado.

Por todo cuanto ha quedado expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores

SUPLICO

al Tribunal Constitucional que, teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma, se sirva admitirlo y tener por interpuesta **demanda de recurso de inconstitucionalidad** contra la Disposición adicional vigésima primera de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017, por considerar que se vulnera los artículos 9.3 y 27.10 de la Constitución, y los artículos 212 del Estatuto de

Autonomía de Cataluña y 21.1 de la LOFCA y que tras los trámites procesales oportunos acuerde dictar sentencia en la que se declare la inconstitucionalidad de dicho precepto.