

# INGRESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA DOCENTE. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

(Comentario a la STS de 18 de mayo de 2015)<sup>1</sup>

Javier Fernández-Corredor Sánchez-Diezma

*Magistrado*

---

## EXTRACTO

En esta interesante sentencia, el Tribunal Supremo viene a establecer una consolidada jurisprudencia sobre los concursos de acceso efectuados por las universidades públicas, al margen de las limitaciones que sobre dicha materia tienen establecidas las distintas leyes de presupuestos dictadas a fin de hacer frente a la crisis económica padecida por nuestro país y que se situaba, en este ámbito concreto, en una tasa de reposición de solo el 10 % de las vacantes que se fueran produciendo. En este sentido, se proclama la plena aplicabilidad y efectividad de dichas normas que limitan el ingreso en los cuerpos docentes universitarios por encima de esa tasa de reposición de efectivos, al ámbito de las universidades públicas, sin que ello afecte en modo alguno al principio constitucional de autonomía universitaria, pues de lo que estamos hablando es de autonomía financiera, ámbito este que siempre ha de estar sujeto a las previsiones que el Estado dicte en desarrollo de su competencia sobre la dirección de la política económica y presupuestaria del país.

**Palabras claves:** universidades, acceso a plazas de profesor titular y catedrático y autonomía universitaria.

---

*Fecha de entrada: 03-07-2015 / Fecha de aceptación: 22-07-2015*

---

<sup>1</sup> Véase el texto de esta sentencia en <http://civil-mercantil.com> (Selección de jurisprudencia de Derecho administrativo del 1 al 15 de julio de 2015).

Suele ser ya un tradición en este foro traer a colación sentencias que de una u otra manera responden a la profunda y prolongada situación de crisis económica que padece nuestro país, y que no son sino el resultado de la traslación al ámbito del Derecho público de una ingente legislación que se ha dictado a fin de dar adecuada respuesta al ajuste económico que han debido adoptar las distintas Administraciones públicas, enmarcadas en un espíritu austero cuya respuesta social no ha sido muy comprensiva hacia dichas medidas.

Uno de los colectivos más afectados por las medidas de austeridad han sido el de los trabajadores del sector público, ya sean funcionarios de carrera o personal laboral de la Administración, que no solo han visto disminuidos y posteriormente congeladas sus retribuciones sino que también han debido asumir una mayor carga de trabajo debido a la intensa disminución de nuevos ingresos en los distintos ámbitos funcionariales.

Con ocasión de la sentencia que vamos a comentar, vamos a poner «el foco» de atención en una de las previsiones y limitaciones adoptadas en el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, concretamente la prevista en su artículo 3.Uno, relativo a la oferta de empleo público u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal, que dispone que «a lo largo del ejercicio 2012 no se procederá a la incorporación de nuevo personal, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores o de plazas de militares de Tropa y Marinería necesarios para alcanzar los efectivos fijados en la disposición adicional décima de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011», de manera que para el año 2012 se establece una especie de prohibición general que abarca a la incorporación de todo nuevo personal y toda nueva oferta de empleo público.

Pues bien, en estas estamos cuando una universidad pública, concretamente la Pablo de Olavide de Sevilla, convoca, por Resolución de 9 de mayo de 2012, un concurso de acceso a 14 plazas de profesor titular de universidad y a 4 plazas de catedrático de universidad y dicta Resolución de fecha 17 de septiembre de 2012 por la que se nombra a una profesora titular de Fisiología Vegetal en virtud de uno de los concursos convocados por la primera de estas resoluciones.

A la vista de tal incremento aparente de plantilla, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta de la Administración General del Estado, decide interponer ante la

Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, recurso contencioso-administrativo contra las citadas resoluciones al considerar que esta vulneran las previsiones contenidas no solo en el ya expuesto artículo 3.Uno del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, sino también de las previsiones contenidas en la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para ese año, cuyo artículo 23 viene a reproducir para el año 2012 las limitaciones establecidas para el 2011.

El resultado de tal litigio resulta favorable para los intereses del Estado, anulando el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ambas resoluciones al considerar que la Universidad Pablo de Olavide estaba incumpliendo las limitaciones contempladas en las disposiciones legales expuestas, precisando como *ratio decidendi* de su fallo que las universidades públicas, sin perjuicio de su autonomía, están sujetas, en su condición de Administraciones públicas, a las mismas limitaciones a las que se sujetan el resto de Administraciones. Desde luego, hemos de poner de manifiesto que es de dominio público el cierto grado de «caos» que presentan las universidades públicas en lo relativo a sus plantillas en las que coexisten no pocas figuras de personal público, y que propician a una expansión desmesurada y poco controlada de sus docentes.

En este sentido, se consideró probado que la Universidad Pablo de Olavide había hecho caso omiso de las limitaciones de acceso de nuevos docentes establecidas por el Estado, pues habiéndose convocado 14 plazas de profesor titular de Universidad y 4 plazas de catedrático de universidad, en el año anterior a la convocatoria solo se habían producido tres bajas, excediéndose así, con mucho, dichas limitaciones.

Ya en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía se vienen a zanjar el debate suscitado, estableciéndose como razones que motivaron la anulación de la convocatoria las siguientes:

1. Las limitaciones presupuestarias y de contratación de nuevo personal establecidas en el Real Decreto-Ley 20/2011 son aplicables a las universidades públicas.
2. El acceso a la condición de profesor titular de universidad por los profesores contratados de la misma y el acceso de profesores titulares de universidad a catedrático de universidad no son supuestos de promoción interna sino de nuevo ingreso.
3. Las convocatorias que pueden hacer las universidades de concursos de acceso deben respetar el límite del 10% de la tasa de reposición de efectivos, el cual se aplica a todas las vacantes que se produzcan, sean o no de nueva creación.

Disconformes tanto la universidad como la interesada afectada al ver anulado su nombramiento como profesora titular, deciden interponer y presentar sendos recursos de casación contra la referida sentencia, volviendo a insistir ambos sobre dos ideas nucleares: una invocando la no aplicación a las universidades públicas de las medidas contempladas en lo relativo a tasas de reposición de personal tanto en el Real Decreto-Ley 20/2011, como en Ley 2/2012, de 29 de junio,

de Presupuestos Generales del Estado para ese año; y, dos, otra que resulta muy reveladora de una de las «patologías» más destacables en las universidades y que no es otra que la «endogamia» en el acceso a las plazas de funcionarios docentes.

Y es que ambos recurrentes no dudan en afirmar que en este caso no nos encontraríamos ante un nulo incremento de gasto toda vez que los que fueran a acceder a estas plazas de profesores titulares y catedráticos eran personas que estaban ya contratados por la propia universidad, de manera que aunque la convocatoria estaba abierta a profesores de todas las universidades españolas, los recurrentes admiten, sin pudor alguno, que las nuevas plazas van a ser adjudicadas a los de la «casa», despojándose así la convocatoria de las reglas básicas de todo concurso público para el acceso a la función pública, a saber: el principio de libre concurrencia y el de mérito y capacidad consagrados en el artículo 23 de la CE.

Llama la atención la reiteración de los motivos invocados por los dos recurrentes en sus escritos de interposición del recurso de casación y que se proyectan sobre los siguientes razonamientos:

1. Que las normas presupuestarias limitadoras de la incorporación de nuevos profesores no son aplicables a las universidades públicas.
2. Que en todo caso se ha efectuado una aplicación retroactiva de tales medidas, pues habiendo entrado en vigor las mismas el 30 de junio de 2012, la convocatoria de las plazas de profesores titulares y catedráticos es de fecha anterior, concretamente, de 9 de mayo de 2012.
3. Que no se produce un incremento de la masa salarial toda vez que no nos encontramos ante la incorporación de nuevo personal, sino que son docentes de la propia Universidad Pablo de Olavide los que van a acceder a las plazas convocadas.
4. Conculcación del principio constitucional de autonomía universitaria al afectar la controversia aquí suscitada a la autonomía financiera de la Universidad Pablo de Olavide.

Entrando a analizar la problemática planteada, el Tribunal Supremo ya desde el inicio de sus razonamientos jurídicos viene a posicionarse en contra de las pretensiones de los recurrentes, y por ende a confirmar las tesis del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, y ello sobre la base de su propia jurisprudencia, concretamente la contenida en la Sentencia de 9 de marzo de 2015; al confirmar la dictada por la sala de La Coruña que anuló las resoluciones de la universidad de esta ciudad de convocatoria de concursos de acceso a plazas de profesor titular de universidad y los nombramientos efectuados en su virtud, examinó la aplicación que se había hecho de los artículos 3 del Real Decreto-Ley 20/2011 y 23.1 de la Ley 2/2012 y su incidencia en la autonomía universitaria.

Así, con fundamento en dicha Sentencia, el Tribunal Supremo no alberga duda alguna acerca de la aplicabilidad de las previsiones tanto del Real Decreto-Ley 20/2011 (art.3.Uno), como de la Ley 2/2012, de 29 de junio (art. 23), pues, aunque reconozca que dichas normas no citan de manera expresa a las universidades públicas, las mismas se extienden sobre todo el sector

público y por consiguiente a todas las ofertas de empleo público o instrumentos semejantes de gestión del personal, estableciéndose una especie de prohibición general a toda incorporación de nuevo personal.

Ello es fruto de una interpretación sistemática y de la finalidad de dicha previsión. Además, recalca el Alto Tribunal, que los recurrentes soslayan de plano la existencia de un precepto, el 81.4 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, una vez que por Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, se le añadió un segundo párrafo que prevé que las convocatorias de acceso de personal docente en las universidades se han de ajustar en todo caso a la normativa básica sobre Oferta de Empleo Público.

Una vez que resulta evidente que las previsiones presupuestarias resultan aplicables a las universidades públicas, el Tribunal Supremo pasa a analizar si se ha producido en el presente supuesto una aplicación retroactiva de las mismas, toda vez que la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del 2102, que prorrogó para dicha anualidad las limitaciones contenidas en el Real Decreto-Ley 20/2011, se dictó con posterioridad a la fecha de la convocatoria de las plazas y que recordemos se situó en el 9 de mayo de 2012. Pues bien, el Alto Tribunal zanja la cuestión de plano, al considerar que la fecha a tener en cuenta no es la de la convocatoria por parte del Consejo de Gobierno de la universidad, sino la de su publicación.

A continuación se pronuncia el Tribunal Supremo acerca del motivo aducido por ambos recurrentes, consistente en negar que la convocatoria impugnada supusiera la incorporación de nuevo personal, pues ello solo surgiría si las plazas se cubrieran por personal no perteneciente a la universidad convocante, lo que no ha acontecido. A este respecto el Alto Tribunal vuelve a traer a colación los razonamientos contenidos en su Sentencia de 9 de marzo de 2015, que declara que el reiterado artículo 3 del Real Decreto-Ley 20/2011 tiene por finalidad el impedir el ingreso de nuevo personal, mandato que se extiende a todas las formas de ingreso, incluso, para los procesos de consolidación de empleo, que como sabemos tienen por objeto ofrecer a interinos o contratados la posibilidad de convertirse en funcionarios, pues el tenor del artículo 3 citado resulta rotundo en este sentido, siendo indiferente posición o condición previa de los aspirantes y de la Administración o universidad concreta de la que procedan.

Por último, los recurrentes sostenían que las medidas de personal establecidas en las normas presupuestarias citadas afectaban a la autonomía universitaria pues de alguna manera supeditaba y condicionaba sus competencias sobre plantillas y medios personales. Para responder a tal alegato el Tribunal Supremo parte del ámbito de lo que cabe entender por autonomía universitaria. En este sentido se reconoce que las Leyes de Presupuestos Generales del Estado no pueden sustituir a las propias universidades en la determinación de la composición de su propio personal y que han de interpretarse en el sentido que haga posible su autonomía financiera.

Pero el Tribunal Supremo afirma que aquí estamos hablando de otra cosa, pues las leyes presupuestarias aquí discutidas en realidad no afectan a la composición del personal docente de las

universidades ya que en las convocatorias que efectúen válidamente se seguirá el procedimiento previsto en los preceptos de la Ley Orgánica 6/2001 que, según se ha dicho, expresan la autonomía universitaria, pero en todo caso la autonomía financiera de las universidades ha de sujetarse a las normas básicas con rango de ley cuya finalidad es determinar en el ámbito universitario la incidencia de la dirección de la política económica y presupuestaria trazada por el Gobierno y convalidada por las Cortes Generales. De esta manera las previsiones efectuadas por una universidad en materia de ingreso de nuevo personal docente funcionario nunca pueden prevalecer frente a las determinaciones establecidas por normas con fuerza de ley.