

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de amparo núm. 10395-2009, interpuesto por la Universidad del País Vasco, representada por la Procuradora doña Lydia Leiva Cavero y asistida por el Letrado don Javier de la Torre Ortega, contra la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2009 y el Auto del mismo órgano jurisdiccional de 30 de septiembre de 2009. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 14 de diciembre de 2009, la Procuradora de los Tribunales doña Lydia Leiva Cavero, actuando en nombre y representación de la Universidad del País Vasco, interpuso recurso de amparo frente a las resoluciones judiciales de las que se hace mérito en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los antecedentes procesales de los que trae causa el presente recurso de amparo, relevantes para la resolución del caso son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) En el “Boletín Oficial del País Vasco” núm. 177, de 16 de septiembre de 2005, se insertó la resolución de la Vicerrectora de Organización Académica de la Universidad del País Vasco de 8 de agosto de 2005 “por la que se procede a la publicación de la Normativa de gestión para las enseñanzas de Primer y Segundo Ciclo. Curso 2005-2006, así como el protocolo de la UPV/EHU para la atención de personas internas en centros penitenciarios, que figura como anexo II de la presente Resolución”, aprobado por el consejo de gobierno de dicha Universidad en sesión celebrada el 28 de octubre de 2004. Contra dicha resolución interpuso recurso contencioso-administrativo la Administración General del Estado, que fue desestimado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 18 de diciembre de 2006.

b) Esta Sentencia fue objeto de posterior recurso de casación estimado por Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2009. En lo que ahora estrictamente interesa, dicha estimación se fundamenta en el acogimiento de dos de los tres motivos aducidos por el Abogado del Estado en su impugnación de la Sentencia de instancia y, a su través, del protocolo controvertido.

En el primero de ellos se denunciaba la infracción del art. 56 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, general penitenciaria (LOGP), en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 6/2003, de 30 de junio; infracción que se concretaría en la interpretación que del protocolo de 28 de octubre de 2004 se hace en la Sentencia de instancia y que ciñe su alcance

subjetivo a los internos en centros penitenciarios radicados fuera de España, respecto de los cuales no sería de aplicación el mencionado precepto que exige, para que los internos en cárceles españolas puedan cursar estudios universitarios, que medie un convenio entre la Administración penitenciaria y la Universidad correspondiente. Sin embargo, la representación procesal de la Administración General del Estado sostuvo que el protocolo resultaba de aplicación a los internos en los centros penitenciarios españoles. En la Sentencia de casación se concluye que “al no existir en este caso el Convenio previo suscrito entre las partes el Protocolo carece de cobertura alguna y vulnera el art. 56.2 de la Ley Orgánica General Penitenciaria y lo establecido en el art. 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, e incurre en nulidad de pleno derecho.” (Fundamento de Derecho cuarto *in fine*).

El segundo motivo acogido se refiere específicamente a los internos en centros penitenciarios extranjeros. También respecto de este supuesto la Sentencia de casación entiende que la suscripción del convenio entre las Administraciones penitenciaria y universitaria es requisito habilitante previo tanto a la prestación del servicio educativo como a la aprobación del protocolo impugnado (fundamento de Derecho quinto).

c) La representación procesal de la Universidad del País Vasco formuló incidente de nulidad de actuaciones frente a esta última Sentencia, al entender que incurría en vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y de la autonomía universitaria (art. 27.10 CE). Este incidente fue rechazado por Auto de la Sala sentenciadora de 30 de septiembre de 2009.

3. En su escrito de demanda, la Universidad del País Vasco reitera ante este Tribunal Constitucional la vulneración de sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE), en conexión con el derecho fundamental a la educación (art. 27.1 CE) en los términos que a continuación se sintetizan.

A) La denuncia de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su faceta de derecho a obtener una resolución fundada que no sea resultado de error patente, de la aplicación arbitraria de la legalidad ni manifiestamente irrazonada o irrazonable, se desglosa en dos vertientes, en la primera de las cuales se pone de manifiesto la confusión en la que habría incurrido la resolución judicial impugnada al confundir la eficacia o aplicabilidad de la norma reglamentaria objeto del recurso contencioso-administrativo con su adecuación al ordenamiento

jurídico. A partir de esta confusión entre eficacia y validez se llega al extremo de hacer depender esta última de la suscripción previa del convenio entre la Universidad del País Vasco y la Administración penitenciaria al que se refiere el art. 56.2 LOGP. A este respecto subraya la actora que en la Sentencia de instancia se hace hincapié en que la eficacia del protocolo depende, cuando de internos en centros penitenciarios españoles se trata, de la suscripción previa de dicho convenio, sin el cual, como reconoce expresamente la Universidad del País Vasco, no pueden dictarse actos de aplicación del protocolo; en especial, no cabrá la admisión ni matriculación de internos. Y añade: “lo realmente sorprendente es que la Sala Tercera del Tribunal Supremo también llegó a la misma conclusión tal ... pero para posteriormente decretar de manera irrazonable la nulidad del Protocolo, incurriendo en el manifiesto error de confundir su falta de eficacia al encontrarse ésta supeditada a la suscripción de Convenios, con su adecuación al ordenamiento jurídico que viene a exigirlos, al igual que el mismo Protocolo recurrido proclamaba, y que en modo alguno, reiteramos, venía a excluir la necesidad de su suscripción”.

Contrariamente a lo sostenido en la Sentencia dictada en casación, destaca la representación procesal de la Universidad del País Vasco que no es el protocolo de 28 de octubre de 2004 el que permite el acceso de los reclusos a la educación superior sino el propio art. 27 CE y los arts. 42 y ss. de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. Y se hace hincapié en que no hubo actos de aplicación del protocolo; más concretamente, no se matriculó a ningún interno, de suerte que “ni la admisión de alumnos internos en Centros penitenciarios españoles ni sus matrículas constituyeron el objeto de la impugnación ... de modo que la STS incurrió en tan manifiesto error: atribuir la nulidad de una disposición reglamentaria como consecuencia de una eventual nulidad de sus actos de aplicación que no constituían el objeto del recurso contencioso-administrativo y que además resultaban inexistentes”.

De lo expuesto se concluye que la resolución judicial impugnada es fruto de un error patente dado que le hace decir a la Sentencia de instancia lo que ésta no dice acerca del régimen de estudios de los reclusos en instituciones penitenciarias españolas y se atribuyen al protocolo para la atención a personas internas en centros penitenciarios vicios que, de existir, aquejarían a los concretos actos de aplicación, pero no al propio protocolo. Todo lo cual resulta contrario al derecho fundamental del art. 24.1 CE.

La segunda vertiente, que se desarrolla con abundantes citas de resoluciones de este Tribunal Constitucional, tiene que ver con la aplicabilidad del art. 56.2 de la Ley general

penitenciaria a las personas internas en centros penitenciarios extranjeros. Una aplicabilidad sostenida en la Sentencia impugnada y que para la actora es “manifiestamente contradictoria, errónea e irrazonable” porque ese precepto “constituye régimen penitenciario propiamente dicho, y por definición, aplicable exclusivamente a quienes se encuentren sujetos al mismo, que son los internos en centros o establecimientos penitenciarios españoles”. Para la Universidad demandante de amparo, la Ley general penitenciaria es “una ley limitadora y moduladora de los derechos fundamentales de los penados, respecto de los que ejerce potestades y competencias de supremacía especial, no de los de las Universidades públicas”, añadiendo que esa supremacía especial únicamente podrá predicarse de los internos en prisiones españolas pues con los ingresados en centros extranjeros la Administración penitenciaria española no mantiene ninguna relación de supremacía general ni especial.

B) La queja relativa a la vulneración de los derechos reconocidos en los apartados 1 y 10 del art. 27 CE, en relación con el art. 2.2 f) de la Ley Orgánica de Universidades también se desglosa en dos aspectos, en función de que verse sobre los internos en centros penitenciarios españoles o extranjeros.

Invocando expresamente la doctrina contenida, entre otras, en la STC 130/1991, de 6 de junio, denuncia la Universidad del País Vasco que la Sentencia dictada en casación ha llevado a cabo una interpretación del protocolo vulneradora de la autonomía universitaria al ejercer sobre el mismo lo que la actora califica de control “de pura oportunidad”. A este respecto se reitera, nuevamente, el reproche acerca de la confusión entre validez y eficacia de los actos y disposiciones jurídicas así como entre aquellos defectos de los que pudiera acaso adolecer el protocolo y los que eventualmente afecten en el futuro a los actos de aplicación, confusión que ha llevado a predicar estos últimos defectos del protocolo.

Con respecto a los internos en centros penitenciarios españoles reconoce la Universidad del País Vasco la importancia de la reforma del art. 56 de la Ley general penitenciaria llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2003, de 30 de junio, y que se concretó en la introducción de un segundo apartado en este precepto legal en virtud del cual “para que los internos puedan acceder al servicio público de la educación universitaria será necesario que la Administración penitenciaria suscriba, previos los informes de ámbito educativo que se estimen pertinentes, los oportunos convenios con universidades públicas. Dichos convenios garantizarán que la enseñanza se imparte en las condiciones y con el rigor y la calidad inherentes a este tipo de

estudios, adaptando, en lo que sea preciso, la metodología pedagógica a las especiales circunstancias que concurren en el ámbito penitenciario. La alteración del régimen y estructura de la enseñanza o de la asistencia educativa a los internos prevista en los convenios aludidos, así como cualesquiera otras modificaciones, prórrogas o extensión de aquéllos a nuevas partes firmantes o sujetos, deberán ser autorizados por la Administración penitenciaria”, añadiéndose además que “en atención a la movilidad de la población reclusa y a la naturaleza no presencial de los estudios a los que se refiere este artículo, los convenios aludidos en el párrafo anterior se suscribirán, preferentemente, con la Universidad Nacional de Educación a Distancia. No obstante, las Administraciones penitenciarias competentes podrán celebrar convenios con universidades de su ámbito en los términos establecidos en el párrafo anterior.” La importancia de la reforma estriba justamente en la supeditación del ejercicio del derecho fundamental a la educación por los reclusos en centros penitenciarios españoles a la previa suscripción de un instrumento de colaboración entre las Administraciones universitaria y penitenciaria, pero no priva del mencionado derecho fundamental a los reclusos concernidos ni proyecta sus consecuencias extramuros de la eficacia territorial de la ley penitenciaria nacional.

Por lo que atañe a la afección a los internos en centros penitenciarios extranjeros, denuncia la Universidad del País Vasco que la Sentencia impugnada ignora la inserción de la potestad normativa universitaria en el marco del art. 27.10 CE, vulnerándose con ello la autonomía universitaria que este precepto constitucional reconoce y consagra. A mayor abundamiento, aduce que se priva con ello a los destinatarios de un derecho fundamental, el derecho a la educación (art. 27.1 CE), sin amparo legal alguno en el art. 25.2 CE ni en ninguna otra norma. Añade la representación procesal de la Universidad del País Vasco que “frente a lo que señala la Sentencia, acogiendo lo alegado por la Abogacía del Estado en el recurso de casación, bien poco tiene que ver aquí el derecho a la igualdad de cara a la obtención de títulos universitarios con validez en todo el Estado, habida cuenta que las previsiones del art. 56 LOGP tienen por objeto modular el derecho a la educación de los internos por la relación de sujeción especial que les une a la Administración penitenciaria española que pretenden ejercer el derecho fundamental a la educación ... coordinando así las competencias de ambas Administraciones, penitenciaria y universitaria, confluyentes en un destinatario común”. La resolución judicial que se controvierte hace de la Administración penitenciaria garante de la calidad de las enseñanzas universitarias, acaso por entender que ese control de calidad no puede asegurarlo la propia Universidad que las imparte.

C) Finalmente, la representación procesal de la Universidad del País Vasco denuncia la vulneración de la autonomía universitaria consagrada en los arts. 27.10 CE y 2.2 f) de la Ley Orgánica de Universidades al entender que la Sentencia impugnada ha procedido a limitar esa autonomía en ausencia de norma con rango de ley. Al respecto discute la interpretación que la Sentencia de casación hace del art. 56.2 LOGP, poniendo de manifiesto la virtualidad de los convenios como mecanismos de coordinación de facultades de la Administración universitaria y penitenciaria, pero sin suponer injerencia de ésta en el ámbito de autonomía constitucionalmente reconocido a aquélla. Consecuentemente, se critica la remisión en blanco a los convenios que efectúa la Sentencia y que viene a erigirlos en instrumentos limitadores de derechos fundamentales.

El escrito de demanda presentado por la representación procesal de la Universidad del País Vasco concluye con la solicitud de anulación de la Sentencia y del Auto dictados por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Mediante otrosí se insta, al amparo del art. 56.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal (LOTC) la suspensión de la Sentencia impugnada.

4. Mediante providencia de 22 de julio de 2010, la Sala Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite de la demanda de amparo formulada por la Universidad del País Vasco, de acuerdo con lo previsto en el art. 50.1 LOTC, redactado conforme a la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo. En la misma providencia se acordó, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o copia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 8-767-2007 y a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco para que, igualmente en plazo no superior a diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 1557-2005, debiendo previamente emplazar a quienes hubieran sido parte en ese proceso, excepto la recurrente en amparo, para que pudieran comparecer en el presente recurso de amparo. Todo ello condicionado a que la Procuradora interviniente acreditase, en el plazo de diez días, la representación que dice ostentar, apercibiéndole de que de no verificarlo se le tendría por decaída como recurrente en las presentes actuaciones.

Dicho requerimiento fue cumplimentado el 30 de julio de 2010.

5. En esa misma providencia se acordó la formación de la oportuna pieza separada para la tramitación del incidente de suspensión instada por la actora y que fue finalmente denegada en el ATC 38/2011, de 11 de abril.

6. El Abogado del Estado solicitó que se le tuviera por personado en este proceso constitucional, en la representación que ostenta, mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el 23 de julio de 2010.

7. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de esta Sala de 9 de marzo de 2011 se tuvo por personado y parte en el procedimiento al Abogado del Estado y se dio vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, dentro de los cuales podían presentar las alegaciones pertinentes conforme al art. 52.1 LOTC.

8. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones el 4 de abril de 2011. Tras reseñar brevemente el contenido de la demanda de amparo expone las razones por las que solicita la inadmisión del motivo de amparo referido a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y la denegación del amparo en lo demás.

A) Comienza el Abogado del Estado recordando que la Universidad del País Vasco es una “institución de Derecho público” según resulta de lo establecido en los arts. 2.1 y 3.1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y art. 1 de los sucesivos Estatutos aprobados por los Decretos del Gobierno Vasco 322/2003, de 23 de diciembre, y 17/2011, de 15 de febrero. Pues bien, las SSTC 239/2001 y 240/2001, ambas de 18 de diciembre, y 56/2002, de 11, aplican a tres Universidades públicas (Universidad Politécnica de Barcelona, Universidad de Barcelona y Universidad de Sevilla) la doctrina que la STC 175/2001, de 26 de julio, FFJJ 4 y ss., recapitula para todas las personas jurídico-públicas. Por ello conviene preguntarse si la Universidad del País Vasco goza del derecho fundamental que aquí reclama, en relación con una disposición general suya sometida a Derecho administrativo, como es el protocolo que se

encuentra en el origen de este proceso constitucional. Y con cita de las SSTC 257/1998, de 22 de diciembre, FJ 4; 237/2000, de 16 de octubre, FJ 3; 175/2001, FJ 6, y 19/2008, de 31 de enero, FJ 4, concluye que la recurrente carece de legitimación para denunciar la supuesta vulneración del art. 24.1 CE en su dimensión de derecho a obtener una resolución judicial razonable, motivada y fundada en Derecho. Razón por la cual, siempre en opinión del Abogado del Estado, debiera inadmitirse este motivo del recurso de amparo.

B) Subsidiariamente defiende el Abogado del Estado que la Sentencia impugnada no puede calificarse de patentemente errónea, arbitraria o irrazonable. Al respecto subraya que la diferencia entre la Universidad actora y el Tribunal Supremo atañe a la interpretación de los convenios previstos en el art. 56.2 LOGP: para aquélla son una condición de eficacia de la regulación universitaria de los penados; para éste son un requisito de validez. La lectura de diversos pasajes del protocolo lleva al Abogado del Estado a concluir que el mismo pretende poder aplicarse a internos en centros penitenciarios españoles, de modo que es al propio protocolo al que debe reprocharse que la Sentencia impugnada alcance una conclusión que el propio Abogado del Estado califica de “discutible”, pues el protocolo aprobado por el consejo de gobierno de la Universidad del País Vasco el 28 de octubre de 2004 “procede como si la existencia o inexistencia de convenio con la Administración penitenciaria española fuera un punto jurídicamente irrelevante”, pese a que sin convenio el protocolo resulta inútil. El Tribunal Supremo interpreta el art. 56.2 LOGP en el sentido de que el convenio entre Administración penitenciaria y Universidad es un requisito previo habilitante para que ésta pueda dictar normas propias sobre el régimen universitario de los reclusos, lo cual es coherente con la precedencia cronológica que debiera tener el convenio respecto de las normas universitarias.

Sostiene el Abogado del Estado que “de esta visión fluye con naturalidad la conclusión de que, sin convenio, las normas universitarias de ejecución como el protocolo carecen de la cobertura jurídica exigida por el legislador orgánico, lo que se traduce en una violación del art. 56.2 LOGP y, en consecuencia, en la nulidad de las normas universitarias con arreglo al art. 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”. Por el contrario, la tesis propugnada por la Universidad recurrente implica que puedan dictarse normas reglamentarias que luego queden sin aplicación. Optar por una u otra concepción de los convenios puede ser debatible, pero desde luego la tesis del Tribunal Supremo nada tiene de arbitraria o irrazonable; para el Abogado del Estado, en la Sentencia impugnada no hay “ni rastro de la confusión entre ‘adecuación al ordenamiento jurídico’ (validez) y ‘eficacia’ que tan infundadamente le reprueba la demanda. Rechaza

asimismo el Abogado del Estado que la Sentencia incurra en error patente pues no existe error fáctico sino simple diferencia entre interpretaciones del art. 56.2 LOGP.

Por otro lado declara que para justificar el fallo de la Sentencia de casación bastaría con la estimación del primer motivo, referido a los reclusos en cárceles españolas, siendo irrelevante, en el plano de la tutela judicial efectiva, la consideración de los internos en prisiones radicadas fuera de nuestras fronteras. No obstante, el razonamiento del Tribunal Supremo, que parte de la premisa de que “como resulta obvio, la mayor parte de los reclusos en el extranjero que pretendan seguir estudios en la UPV serán españoles”, tampoco puede tildarse de arbitrario, irrazonable o patentemente erróneo. Según apunta el Abogado del Estado, entiende el Tribunal Supremo que “la finalidad de los convenios regulados en el art. 56.2 LOGP es garantizar ‘el rigor y la calidad’ de la enseñanza impartida a los reclusos, como resulta del propio precepto, lo que en nada contradice la autonomía universitaria”, siendo perfectamente concebible que desde la Administración penitenciaria española se impulsen acuerdos internacionales en la materia, uno de cuyos puntos sería el seguimiento de estudios en Universidades españolas por reclusos españoles en el extranjero. Según la Sentencia impugnada, el Estado español tiene la obligación de velar porque estos títulos avalen frente a los otros Estados que los conocimientos que presuponen y que habilitan para el ejercicio de profesiones tituladas se han obtenido con las debidas garantías.

Reconoce el Abogado del Estado que la tesis de la Sentencia se presta a la discusión, pero no puede decirse que ignore el principio de territorialidad del Derecho español cuando lo toma como premisa. Más que de limitar los derechos fundamentales se trata de velar por la calidad de la enseñanza de los reclusos en el extranjero.

C) A continuación se detiene el Abogado del Estado a analizar la constitucionalidad de la modificación del art. 56.2 LOGP llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2003. Parte al efecto de la premisa de que, conforme a la doctrina constitucional en la materia, “el derecho de autonomía del que son titulares las Universidades (art. 27.10 CE) es un derecho fundamental de configuración legal que tiene como justificación la defensa de la libertad académica o intelectual, así en su dimensión institucional como individual”. Según se subraya en la STC 47/2005, de 3 de marzo, “la autonomía universitaria —cubierta por la garantía institucional establecida en el art. 27.1 CE, de carácter instrumental respecto a los derechos fundamentales de terceros (los titulares

de las diversas vertientes de la libertad académica)— garantiza el ejercicio libre de injerencias externas de las funciones que se encomiendan a la Universidad”.

Los reclusos en un establecimiento penitenciario se hallan insertos en una relación de especial sujeción, en cuya definición ocupa un lugar destacado la LOGP, que por determinación expresa del constituyente puede imponer determinadas limitaciones a los derechos fundamentales de los internos (art. 25.2 CE), en el bien entendido que cuando esas limitaciones no provienen directamente de la pena —de su contenido o sentido—, quedan supeditadas en su conformación normativa y en su aplicación a las exigencias del principio de proporcionalidad. El derecho a la educación es uno de los que pueden resultar limitados según se deduce con claridad del ATC 855/1987, de 8 de julio, y de la STC 140/2002, de 3 de junio. La interrelación de ambas perspectivas lleva al Abogado del Estado a alcanzar la conclusión de que la LOGP es la única norma constitucionalmente apta para introducir limitaciones proporcionadas en el derecho fundamental a la educación de los internos; extremo que no discute la Universidad recurrente, si bien critica lo que considera una “remisión en blanco” del art. 56.2 LOGP a los convenios.

Sin embargo, el Abogado del Estado rechaza ese pretendido déficit regulatorio habida cuenta de que la LOGP dedica sus arts. 55 a 58 a la “instrucción y educación de los internos” y de que en el art. 56.2 LOGP no hay una remisión en blanco a los convenios. En primer lugar porque el precepto prescribe el objeto y finalidad de los mismos: que los internos puedan “acceder al servicio público de la educación universitaria”. El legislador prefiere que se concrete por vía convencional y no reglamentaria para facilitar la articulación voluntaria entre las exigencias derivadas de la situación de especial sujeción del penado y las propias de la enseñanza universitaria, al tiempo que se respeta la autonomía de las Universidades. Por otro lado, se ha establecido un trámite previo a su celebración: la emisión de los informes de ámbito educativo que se estimen pertinentes. Además, el legislador orgánico ha establecido, en el primer párrafo del precepto directrices materiales que predeterminan el contenido de los convenios y, en el segundo párrafo, se establece la preferencia de la Universidad Nacional de Educación a Distancia para ser parte en esos convenios por las justificadas razones de “la movilidad de la población reclusa” y “la naturaleza no presencial de los estudios”.

D) Finalmente sostiene el Abogado del Estado que no se ha vulnerado el derecho a la autonomía de la Universidad del País Vasco. Si las conclusiones alcanzadas en los apartados anteriores son correctas, el resultado final sólo puede ser que tanto el art. 56 LOGP como la

aplicación que este precepto ha recibido en la Sentencia impugnada no lesionan el derecho de configuración legal en que consiste la autonomía universitaria, atendida la finalidad inmanente o inherente a este derecho, que es la protección de la libertad intelectual. En nada afecta a la libertad académica que el legislador y la Sentencia pretendan conciliar una enseñanza universitaria de buena calidad con las exigencias propias de la situación de especial sujeción en que viven los reclusos que aspiren a cursar estudios universitarios.

En nada impide la Sentencia controvertida que la Universidad del País Vasco configure sus enseñanzas sin intromisiones indebidas o que dicte sus normas internas con el contenido que tenga a bien, siempre que, cuando se trate de alumnos reclusos, medie un convenio previo con la Administración penitenciaria en el que se armonice la configuración autónoma de las enseñanzas universitarias con las exigencias propias de la relación penitenciaria. Ninguna Universidad está obligada a celebrar un convenio con la Administración penitenciaria si no está de acuerdo con los condicionamientos que impone a su actividad, pero tampoco puede imponer su propio criterio, sin tomar en consideración las exigencias propias de la relación penitenciaria.

En coherencia con lo expuesto, el Abogado del Estado solicita la inadmisión del motivo referido a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho a obtener una resolución fundada que no sea resultado de error patente, de la aplicación arbitraria de la legalidad ni manifiestamente irrazonada o irrazonable (art. 24.1 CE) y la desestimación de la demanda de amparo en lo demás. Subsidiariamente interesa la desestimación íntegra de la demanda.

9. El día 12 de abril de 2011 formuló sus alegaciones la representación procesal de la Universidad del País Vasco, reiterando en lo sustancial los argumentos ya esgrimidos en el escrito rector de este proceso constitucional.

10. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 15 de abril de 2011. En dicho escrito solicita, por las razones que seguidamente se exponen, que se otorgue el amparo declarando que se ha vulnerado el derecho de la actora a la autonomía universitaria y, con anulación de la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2010, se ordene la retroacción de actuaciones al momento

anterior al pronunciamiento de dicha resolución para que se dicte otra respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

A) Con respecto a la aducida vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), comienza el Ministerio Fiscal rechazando que la Sentencia impugnada haya incurrido en los errores patentes denunciados por la Universidad demandante de amparo. Al respecto recuerda que este Tribunal Constitucional “ha vertebrado una consolidada doctrina sobre el error patente”, que se resume en la STC 78/2002, de 8 de abril, de la que reproduce parcialmente su fundamento jurídico 3, donde se indica que el derecho a la tutela judicial efectiva se vulnera en las resoluciones judiciales que sean fruto de un error patente “en la determinación y selección del material de hecho o del presupuesto sobre el que se asienta[n]”, pues en tales caso la resolución judicial no es expresión del ejercicio de la justicia sino simple apariencia de éste y procede otorgar el amparo cuando el error sea imputable al órganos jurisdiccional autor de la resolución, se trate de un error inmediatamente verificable de forma incontrovertible de las actuaciones y, además, sea determinante de la decisión adoptada, constituyendo el soporte único o básico (*ratio decidendi*) de la resolución controvertida.

Pues bien, en el presente caso entiende el Ministerio Fiscal que los errores imputados a la Sentencia impugnada no pueden calificarse en modo alguno de errores materiales o de hecho ni recaen en la determinación y selección del material de hecho o del presupuesto fáctico sobre el que se asienta la decisión. Los errores denunciados y las interpretaciones que se califican de erróneas atañen a cuestiones de Derecho y, en tal medida, no cabe siquiera recurrir a la doctrina constitucional en materia de error patente para sustentar, como pretende la entidad demandante, la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a obtener una resolución fundada en Derecho.

Por otra parte, y en cuanto que la demanda suele calificar esos mismos errores patentes en los que habría incurrido la resolución judicial impugnada de argumentos manifiestamente erróneos e irrazonables, añade el Ministerio Fiscal que tampoco cabe hablar, en esta ocasión, de vulneración de la vertiente del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) a la que se hace referencia con el empleo de dichos calificativos. A juicio del Fiscal, “entender, como hace la Sentencia impugnada en amparo, en primer lugar, que el protocolo se dirige tanto a la población reclusa en centros penitenciarios españoles (incluso prioritariamente a ésta) como en centros penitenciarios extranjeros sobre la base de las disposiciones de aquél que la resolución

identifica (entre otros art. 3.1.c sobre oferta de titulaciones, art. 7 relativo a planificación docente y evolución, 11.2.f sobre contactos con la DGIP) y que conforme al art. 56.2 LOGP ... dada la situación de sujeción especial de los internos, en los establecimientos penitenciarios españoles es necesario que previamente a un protocolo válido exista, previos los informes educativos pertinentes, el convenio con la Administración penitenciaria a tal efecto, no puede considerarse como un razonamiento en el que quepa apreciar quiebras internas en su lógica ni reviste atisbo de irrazonabilidad alguna y nada más concurre un desacuerdo del demandante de amparo acerca de la interpretación y aplicación de disposiciones legales, lo cual corresponde en exclusiva a la jurisdicción ordinaria, de acuerdo con el art. 117 CE”. Puede haber, admite el Ministerio Fiscal, incorrección jurídica en la interpretación llevada a cabo por el órgano judicial, pero advierte igualmente que, como se viene destacando, los derechos y garantías previstos en el art. 24 CE no garantizan el acierto judicial (entre otras, SSTC 151/2001, de 2 de julio, FJ 5, y 162/2001, de 5 de julio, FJ 4). Otro tanto puede decirse de los razonamientos sobre los que se asienta la extensión a los reclusos en centros penitenciarios extranjeros de las limitaciones existentes para los internos en cárceles españolas, pero “resulta cuestionable que el mismo protocolo, pensado y prioritariamente dirigido a la población reclusa en España pueda permanecer vigente, siendo declarado nulo por desconocer la necesidad de un convenio previo, conforme a la exégesis que se efectúa del artículo de una ley orgánica (art. 56 LOGP), para su aplicación fuera de España sin intervención de otras consideraciones”.

Todo lo cual lleva al Ministerio Fiscal a concluir que no ha mediado vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

B) Por lo que respecta a la denuncia de infracción de la autonomía universitaria garantizada por el art. 27.10 CE, el Ministerio Fiscal destaca que la doctrina constitucional viene caracterizando la misma como un derecho fundamental de configuración legal (SSTC 55/1989, de 23 de febrero; 130/1991, de 6 de junio; 187/1991, de 3 de octubre; 156/1994, de 25 de abril; 155/1997, de 29 de septiembre), habiéndose destacado un cierto carácter instrumental de la misma pues, como se declara en la STC 187/1991, su “razón última se halla en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación frente a todo tipo de injerencias externas” (FJ 3), de manera que, en todo caso, la libertad de ciencia quede garantizada tanto en su vertiente individual como en la institucional, entendida ésta además como la correspondiente a cada Universidad en particular. La doctrina constitucional, completada por la STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 5, ha incluido en el contenido esencial de la autonomía

universitaria no sólo la potestad de autoformación, que es la raíz semántica del concepto, sino también la de autoorganización. Por ello cada Universidad puede y debe elaborar sus propios Estatutos (STC 165/1994) y los planes de estudio e investigación (STC 187/1991), pues no en vano se trata de configurar la enseñanza sin intromisiones extrañas (STC 179/1996); asimismo, la primera de las potestades que según el art. 3.2 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria y la jurisprudencia constitucional (SSTC 26/1987, 187/1991 y 156/1994), conforman el contenido esencial de la autonomía permite a las Universidad elaborar sus Estatutos y las demás normas de funcionamiento interno [art. 3.2 a) y STC 75/1997].

Concede el Ministerio Fiscal que, como no podía ser de otro modo, se trata de un derecho fundamental sujeto a limitaciones y su configuración legal se halla afectada por lo dispuesto en el art. 56.2 LOGP, que se integra en la configuración legal que se articula de la autonomía universitaria en relación con la población reclusa en centros penitenciarios. El legislador, en ejercicio legítimo de su opción normativa, ha establecido un límite a la autonomía universitaria que encuentra justificación objetiva y razonable en la atención a los intereses concurrentes y a las particulares condiciones que la situación de prisión bajo la autoridad penitenciaria genera en el acceso a la educación superior. A juicio del Ministerio Fiscal “pretender establecer un protocolo al margen del necesario convenio al que obliga la normativa nacional en las circunstancias normadas desborda las posibilidades de la autonomía universitaria de la Universidad actora, puesto que la configuración legal de la misma así lo ha determinado”.

Por ello, en opinión del Ministerio Fiscal, no es atendible en modo alguno la queja formulada por la demandante de vulneración de la autonomía universitaria en la dimensión aplicativa del precepto y sus consecuencias respecto de los internos en centros penitenciarios españoles. Las evidentes necesidades del régimen interior de dichos centros y las singularidades que obligadamente presenta la satisfacción de las demandas educativas de los internos legitiman la intervención de la Administración penitenciaria española en la organización de las actividades educativas y en la determinación de las condiciones de impartición de la enseñanza superior. Que se establezca una garantía adicional sobre la base de una intervención de la Administración penitenciaria, previos los informes educativos pertinentes, para asegurar que la enseñanza se imparte en las mejores condiciones, con el rigor y calidad inherentes a este tipo de estudios universitarios no es sino un refuerzo de exigencia positiva en la garantía del derecho de educación de los internos. La obligada coordinación de facultades y competencias de la Administración penitenciaria y de las Universidades, consecuente con la relación de sujeción

especial en la que se hallan los reclusos, obedece, por tanto, a una justificación objetiva y razonable derivada del entrecruzamiento de atribuciones de las distintas instituciones intervinientes. Frente a lo sostenido por la Universidad recurrente, la limitación de su potestad de autoformación no deriva del convenio sino de la previsión establecida por el legislador, a quien corresponde llevar a efecto la configuración acabada de la autonomía universitaria, pudiendo albergarse, además, la duda de si la voluntad real del protocolo no ha sido soslayar la necesidad de convenio, lo que vendría avalado por la ambigüedad de su redacción en este aspecto, constatada y destacada incluso por la resolución del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco desestimatoria, en instancia, de la impugnación de dicho convenio.

Por el contrario, “no parece que pueda reconocerse a la Administración penitenciaria española intervención en la organización de las actividades educativas (*ex art. 56.1 LOGP*) ni en la delimitación de condiciones de garantía de que la enseñanza se imparte en las mejores condiciones y con el rigor y calidad inherentes a este tipo de estudios”. Se trata de cuestiones que deberán solventarse aplicando el Derecho propio de los Estados bajo cuya autoridad se encuentren los reclusos y, por ello mismo, la extensión a éstos de las limitaciones y modulaciones previstas en el art. 56.2 LOGP no parece poder encontrar sustento alguno a juicio del Ministerio Fiscal.

Para el Fiscal, al margen de los concretos argumentos empleados por la Universidad demandante de amparo, “lo cierto es que cabe constatar que no existe norma habilitadora alguna que de forma explícita prevea una limitación configuradora del perfil de proyección en el extranjero del derecho que le asiste a la demandante, de manera que, en este sentido ... se inclina por entender que la interpretación sostenida en la Sentencia impugnada puede estimarse que, exclusivamente en su referencia de dimensión aplicativa respecto de reclusos en establecimientos penitenciarios ubicados en territorios nacionales de Estados extranjeros y bajo su autoridad (concluyendo la exigencia de convenio con la Administración penitenciaria de España) afecta y vulnera el derecho a la autonomía universitaria de la demandante”.

11. Mediante providencia de 15 de diciembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes de esta resolución, la Universidad del País Vasco recaba amparo constitucional frente a lo que entiende representa una vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a la autonomía universitaria (arts. 24.1 y 27.10 CE, respectivamente): la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2009. En esta Sentencia la estimación del recurso de casación formulado por el Abogado del Estado frente a la Sentencia previamente pronunciada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 18 de diciembre de 2006, da como resultado la anulación del protocolo para la atención de personas internas en centros penitenciarios aprobado por el consejo de gobierno de esa misma Universidad en su sesión de 28 de octubre de 2004. Impugna igualmente el Auto de la misma Sala y Sección del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2009, por no haber reparado ninguna de las lesiones constitucionales referidas. El Abogado del Estado rechaza las tesis expuestas por la Universidad actora, en tanto que el Ministerio Fiscal se adhiere limitadamente a las mismas interesando la estimación parcial del recurso al advertir la concurrencia de una vulneración de la autonomía universitaria (art. 27.10 CE) en el concreto extremo de la impartición de docencia universitaria a internos reclusos en centros penitenciarios extranjeros.

2. Denuncia en primer lugar la Universidad del País Vasco la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE). La citada Universidad basa este primer motivo en que la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo que impugna es fruto de una argumentación irrazonable, arbitraria o derivada de un error patente. Sostiene la Universidad del País Vasco que la referida Sentencia incurre en este vicio al situar en el centro de toda su argumentación lo dispuesto en el art. 56.2 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, general penitenciaria (LOGP), en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 6/2003, de 30 de junio, y hacer depender la validez del protocolo de 28 de octubre de 2004 para la atención de personas internas en centros penitenciarios de la previa suscripción de los convenios de ámbito educativo contemplados en ese precepto legal. De este modo, y por lo que

se refiere a la aplicación del protocolo a los internos en establecimientos penitenciarios españoles, entiende la actora que la Sentencia controvertida transforma una condición de eficacia del protocolo en requisito de validez del mismo, confundiendo la validez de los actos de aplicación del protocolo de 28 de octubre de 2004, previamente a los cuales admite la Universidad del País Vasco que debiera mediar la firma de los oportunos convenios de ámbito educativo, con la validez del propio protocolo. Por otro lado, la extensión de la aplicación de la referida previsión legal a los internos en centros penitenciarios extranjeros resulta, a juicio de la Universidad demandante de amparo, “manifiestamente contradictoria, errónea e irrazonable y constituye una patente muestra de la aplicación arbitraria de la legalidad que efectúa” la Sentencia del Tribunal Supremo frente a la que solicita amparo constitucional, pues desconoce el principio de territorialidad informador de la aplicabilidad de las normas españolas en el espacio al tiempo que coloca a las Universidades en una relación de especial sujeción frente a la Administración penitenciaria y limita indebidamente el ejercicio del derecho fundamental a la educación de los penados.

Lleva razón el Abogado del Estado al afirmar que el derecho fundamental formalmente invocado por la Universidad del País Vasco no le ampara cuando comparece y actúa ante la jurisdicción ordinaria en defensa del ejercicio de una potestad pública, como es, en este caso, la potestad normativa. Tanto los actuales estatutos de la UPV, aprobados por Decreto del Gobierno Vasco 17/2011, de 15 de febrero, como los vigentes al momento de dictarse la Sentencia impugnada, aprobados por Decreto del Gobierno Vasco 322/2003, de 23 de diciembre, arrancan con la caracterización de la Universidad del País Vasco como “una institución de Derecho público” (art. 1 de ambos textos estatutarios). Esta calificación, que trae causa inmediata de lo dispuesto en los arts. 2.1 y 3.1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, conlleva la lógica inserción de la Universidad del País Vasco en el ámbito subjetivo de aplicación de la doctrina elaborada por este Tribunal Constitucional en relación con la titularidad de derechos fundamentales, y más concretamente del derecho fundamental proclamado en el art. 24.1 CE, que es el que aquí importa, por las personas jurídico-públicas; doctrina sintetizada en la STC 175/2001, de 26 de julio, FFJJ 4 y ss. Según dijéramos allí, y hemos tenido ocasión de recordar recientemente, “el derecho a la tutela judicial efectiva, como derecho fundamental, protege, antes que nada, a los individuos frente al poder, de ahí que las personas jurídico-públicas sólo excepcionalmente sean titulares del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, y por este motivo el recurso de amparo sólo excepcionalmente sea un cauce idóneo para que estas organizaciones jurídico-públicas denuncien una defectuosa tutela de este

derecho por parte de los Jueces y Tribunales.” (STC 89/2011, de 6 de junio, FJ 3). Más concretamente, gozan del derecho fundamental reconocido en el art. 24.1 CE únicamente cuando la posición procesal de las personas jurídico-públicas sea equivalente a la de las personas privadas, supuesto en el que son titulares del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión sin restricciones. A tal supuesto hemos añadido también el derecho de acceso al proceso (cuya protección tan sólo cabe reconocer a las personas jurídico-públicas frente a las decisiones adoptadas por órganos judiciales pero no frente al legislador) y el derecho a no sufrir indefensión en el seno del proceso al que se ha accedido (y ello con independencia de qué derechos o competencias se hagan valer, quiénes sean las otras partes procesales y el orden jurisdiccional ante el que actúen) [SSTC 175/2001, FJ 8; 63/2002, de 11 de marzo, FJ 2; 45/2004, de 23 de marzo, FJ 3; 311/2006, de 23 de marzo, FJ 2 a), y 11/2008, de 21 de enero, FJ 3].

Por lo que se refiere a la primera de las excepciones aludidas, única en la que podría encontrar cobertura la queja de la demandante de amparo, hemos afirmado que no concurre la equivalencia de la posición de los sujetos privados con la que ocupa la persona jurídico-pública cuando ésta interviene en el proceso para defender el modo como ha ejercido un poder exorbitante, como aquí sucede —toda vez que el protocolo objeto de la controversia trabada en el proceso contencioso-administrativo del que trae causa el presente amparo constitucional tiene por objeto la ordenación de un servicio, la enseñanza universitaria a los internos en centros penitenciarios, cuya prestación se reserva a las Universidades públicas por el art. 56.2 LOGP—, y los órganos judiciales fiscalizan el alcance de ese mismo poder (STC 175/2001, FJ 6), supuesto en el cual no le es dado, a la persona jurídico-pública, invocar el derecho a obtener una resolución judicial razonable y fundada en Derecho (STC 19/2008, de 31 de enero, FJ 4). Como recuerda el propio Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, la doctrina ahora sintetizada se ha aplicado en tres resoluciones diferentes (SSTC 239/2001 y 240/2001, ambas de 18 de diciembre, y 56/2002, de 11 de marzo), a otras tantas Universidades públicas (Universidades Politécnica de Barcelona, de Barcelona y de Sevilla, respectivamente).

3. La aplicación de la doctrina expuesta al presente caso determinaría, por sí sola el rechazo del primer motivo de amparo invocado por la Universidad del País Vasco. A mayor

abundamiento, una lectura mínimamente atenta de las razones empleadas por la representación de la Universidad del País Vasco para desarrollar este motivo del recurso pone de manifiesto que bajo la denuncia formal de una vulneración autónoma del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), subyace, en rigor, una argumentación que remite al segundo de los motivos empleados por la mencionada Universidad: la infracción de la autonomía universitaria protegida por el art. 27.10 CE.

En efecto, la Universidad del País Vasco no solicita amparo constitucional frente a la Sentencia dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo porque incurra en un error de carácter fáctico, esto es, “inmediatamente verificable de forma incontrovertible a partir de las actuaciones judiciales y sin necesidad de recurrir a ninguna valoración o consideración jurídica” (STC 92/2010, de 15 de noviembre, FJ 2), o porque no se encuentre razonada, motivada y debidamente fundada (STC 38/2011, de 28 de marzo, FJ 7), ni tan siquiera porque su razonamiento padezca una quiebra lógica o incoherencia (STC 11/2008, de 21 de enero, FJ 9), vicios a los que debemos ceñir nuestra revisión de las resoluciones judiciales cuando se invoca el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en tanto que garantía del derecho a obtener una resolución jurisdiccional que no sea arbitraria, manifiestamente irrazonable o se halle incurso en un error patente. La Universidad del País Vasco dirige contra la Sentencia impugnada estos reproches en un sentido no técnico constitucional sino para reforzar su discrepancia con una decisión judicial que, a su juicio, habría vulnerado el derecho a la autonomía universitaria que se proclama en el art. 27.10 CE. De modo que para dilucidar hasta qué punto asiste la razón a la Universidad demandante de amparo no debemos centrar nuestro análisis en los adjetivos empleados para combatir la Sentencia cuya anulación se pretende sino en los motivos sustantivos de fondo sobre los que se sustenta, bien que indebidamente, la invocación de una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) que, por las razones expuestas, debemos ahora descartar.

4. Como ya se ha avanzado, sostiene igualmente la Universidad del País Vasco que la Sentencia dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que anula el protocolo para la atención de personas internas en centros penitenciarios, aprobado por el consejo de gobierno de dicha Universidad el 28 de octubre de 2004, habría infringido el derecho a la autonomía universitaria garantizada por el art. 27.10 CE.

En el desarrollo de este segundo motivo del recurso de amparo insiste la Universidad actora en que la Sentencia cuya anulación postula incurriría en el error de confundir los institutos jurídicos de la validez y la eficacia, erigiendo los convenios educativos previstos en el art. 56.2 LOGP en presupuesto habilitante para el ejercicio por las Universidades de la potestad de ordenación de las enseñanzas impartidas a internos en centros penitenciarios, en lugar de considerarlos instrumentos de colaboración de la Administración penitenciaria con esas mismas Universidades para la mejor prestación del servicio de la enseñanza superior. También reitera que dicha Sentencia no distingue adecuadamente entre los vicios que pudieran aquejar a los futuros actos de aplicación del protocolo, respecto de los cuales sería imprescindible la firma de los oportunos convenios de colaboración, de aquellos otros defectos que hipotéticamente concurren en el articulado del propio protocolo de 28 de octubre de 2004. Estos errores privan de sustento jurídico a la Sentencia impugnada, que, siempre en opinión de la Universidad del País Vasco, habría venido a ejercer un auténtico control de oportunidad del protocolo, olvidando las garantías constitucionales del derecho a la autonomía universitaria.

Destaca además la Universidad actora la relevancia de la reforma del art. 56.2 de la Ley Orgánica general penitenciaria llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2003, de 30 de junio, que, en el ámbito de la enseñanza universitaria, supedita el ejercicio por los reclusos de su derecho fundamental a la educación a la previa suscripción de un convenio interadministrativo. Ahora bien, rechaza que esa reforma legal prive a los reclusos de la titularidad del derecho fundamental, transforme un instrumento de colaboración entre entidades públicas —el convenio— en un mecanismo de control de la actividad de las Universidades por la Administración penitenciaria y, en fin, proyecte sus consecuencias más allá de la eficacia territorial de la ley penitenciaria española, como sucede al hacerse depender la impartición de docencia universitaria a internos en centros penitenciarios ubicados fuera de las fronteras nacionales a la previa suscripción de un convenio con la Administración penitenciaria española, respecto de la cual los internos no mantienen vínculo alguno de especial sujeción.

5. Para dar adecuada respuesta a este motivo de amparo resulta pertinente traer a colación la doctrina acerca del fundamento y alcance del derecho a la autonomía universitaria, sintetizada en la STC 47/2005, de 3 de marzo.

En dicha resolución se destaca que la autonomía universitaria “encuentra su razón de ser en la protección de la libertad académica, en su manifestación de libertad de enseñanza,

estudio e investigación, frente a todo tipo de injerencias externas, de manera que, en todo caso, la libertad de ciencia quede garantizada, tanto en su vertiente individual como institucional, entendida ésta, además, como la correspondiente a cada Universidad en particular... Por imperativo de la norma constitucional, que reconoce la autonomía universitaria ‘en los términos que la ley establezca’, corresponde al legislador precisar y desarrollar esa autonomía, determinando y reconociendo a las Universidades las facultades precisas que aseguren la libertad académica o ... atribuyéndoles las facultades que garanticen el espacio de libertad intelectual, sin el cual no es posible la plena efectividad de la función esencial y consustancial a la institución universitaria, consistente en ‘la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura’ —art. 1.2 a) LORU [STC 106/1990, de 6 de junio, FJ 6; que cita jurisprudencia anterior (SSTC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4; y 55/1989, de 14 de marzo, FJ 2), y cuya doctrina se ha reiterado posteriormente en la STC 156/1994, de 23 de mayo, FJ 2].” (FJ 5).

De esta aproximación a la configuración constitucional de la autonomía universitaria importa subrayar dos extremos: su carácter eminentemente instrumental y el amplio margen de que dispone el legislador para configurar su contenido. Respecto de lo primero, en palabras de la propia STC 47/2005, “[l]a autonomía universitaria —cubierta por la garantía institucional establecida en el art. 27.10 CE, de carácter instrumental respecto de derechos fundamentales de terceros (los titulares de las diversas vertientes de la libertad académica)— garantiza, pues, el ejercicio libre de injerencias externas de las funciones que se encomiendan a la universidad. Y esta concepción instrumental es importante para determinar el contenido de la autonomía universitaria. Al menos de forma negativa puede afirmarse que las medidas que de ninguna manera puedan afectar a los derechos fundamentales que se protegen por la autonomía universitaria, tampoco pueden afectar a ésta.” (FJ 6). Por lo que atañe a lo segundo debe recordarse que la concepción de la autonomía universitaria como un derecho fundamental (STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4), conlleva que existan aspectos relacionados con dicha autonomía cuyo desarrollo está reservado a la ley orgánica, sin que ello suponga, obviamente, que toda materia relacionada con la Universidad comprenda tal reserva [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 5 c)]. Al respecto este Tribunal, en la ya mencionada STC 47/2005 —con cita de la STC 106/1990, de 6 de junio—, recordó que las previsiones de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria (LORU) relativas a las competencias atribuidas a las Universidades en orden a garantizar su autonomía, ahora sustituidas por las disposiciones correspondientes de la Ley Orgánica

6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, han dotado de contenido positivo al derecho a la autonomía universitaria (FJ 5).

La singularidad del supuesto que ahora analizamos radica en que cuando los destinatarios de la actividad docente desarrollada en el ejercicio del derecho a la autonomía universitaria se encuentran privados de libertad, es preciso compatibilizar el desenvolvimiento concreto de la autonomía universitaria con las limitaciones que pueden derivarse no sólo del contenido del fallo condenatorio, sino también de la ley penitenciaria prevista con el carácter de orgánica en el art. 25.2 CE [por todas, STC 218/2002, de 25 de noviembre, FJ 4; 34/2007, de 12 de febrero, FJ 3 a), y 215/2007, de 8 de octubre, FJ 2 a)].

Resulta por ello necesario recordar que, tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2003, de 30 de junio, el art. 56.2 LOGP establece lo siguiente acerca del acceso de los reclusos a la enseñanza universitaria:

“Para que los internos puedan acceder al servicio público de la educación universitaria será necesario que la Administración penitenciaria suscriba, previos los informes de ámbito educativo que se estimen pertinentes, los oportunos convenios con universidades públicas. Dichos convenios garantizarán que la enseñanza se imparte en las condiciones y con el rigor y la calidad inherentes a este tipo de estudios, adaptando, en lo que sea preciso, la metodología pedagógica a las especiales circunstancias que concurren en el ámbito penitenciario.

La alteración del régimen y estructura de la enseñanza o de la asistencia educativa a los internos prevista en los convenios aludidos, así como cualesquiera otras modificaciones, prórrogas o extensión de aquéllos a nuevas partes firmantes o sujetos, deberán ser autorizados por la Administración penitenciaria.

En atención a la movilidad de la población reclusa y a la naturaleza no presencial de los estudios a los que se refiere este artículo, los convenios aludidos en el párrafo anterior se suscribirán, preferentemente, con la Universidad Nacional de Educación a Distancia. No obstante, las Administraciones penitenciarias competentes podrán celebrar convenios con universidades de su ámbito en los términos establecidos en el párrafo anterior.”

La Universidad demandante de amparo no cuestiona la constitucionalidad del precepto legal aquí reproducido sino la interpretación que del mismo ha hecho la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en su Sentencia de 25 de marzo de 2009 y que ha determinado la anulación del protocolo para la atención a personas internas en centros penitenciarios de 28 de octubre de 2004. Para la actora, dicha interpretación vacía de contenido el derecho a la autonomía universitaria reconocido en el art. 27.10 CE, derecho al que se ceñirá nuestro análisis, en el que no abordaremos, por tanto, el derecho subjetivo a la educación de la población reclusa (art. 27.1 CE).

6. Al emprender el análisis de la adecuación al derecho a la autonomía universitaria que proclamada el art. 27.10 CE de la interpretación del art. 56.2 de la Ley Orgánica general penitenciaria que se realiza en la Sentencia impugnada en este proceso constitucional debemos precisar que, frente a lo sostenido de contrario por la representación de la Universidad del País Vasco, no forma parte del contenido de la autonomía universitaria constitucionalmente protegida una potestad normativa de carácter general. Al dar cumplimiento a la función que les viene constitucionalmente encomendada, de dotar de contenido positivo —en los términos ya reseñados de las SSTC 106/1990, FJ 6, y 47/2005, FJ 5— a la autonomía universitaria, ni la vigente Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades ni su predecesora, la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria, han incluido una potestad normativa con ese alcance.

Lo que no quiere decir, obviamente, que la potestad normativa sea algo por completo ajeno a la autonomía universitaria garantizada por el texto constitucional. Antes al contrario, en lo que ahora estrictamente interesa, hemos de afirmar que esa potestad, en cuanto que sirve a la libertad académica, razón de ser de la autonomía universitaria, conforme a la doctrina constitucional que hemos expuesto en el fundamento jurídico anterior, se integra en el contenido de la autonomía universitaria como parte de la libertad de ordenación —también normativa— de los medios necesarios para la impartición de las enseñanzas superiores que la Universidad tiene legalmente encomendada. Así se infiere de la lectura de los arts. 2 de la actual Ley Orgánica de Universidades y 3 de la anterior Ley Orgánica de reforma universitaria.

Dicho lo cual, podemos avanzar que la interpretación del art. 56.2 LOGP efectuada en la Sentencia impugnada es contraria al derecho a la autonomía universitaria reconocida por la

Constitución al supeditar el ejercicio de uno de los contenidos de esa autonomía, la potestad normativa para la ordenación de la actividad docente, a la previa suscripción de un convenio interadministrativo.

7. De conformidad con lo previsto en el art. 56.2 LOGP, la prestación del servicio público universitario a personas internas en instituciones penitenciarias está condicionada a la suscripción previa de convenio entre la Administración penitenciaria y la universidad correspondiente. Siendo ello así debemos señalar que esta exigencia de convenio interadministrativo encuentra justificación en la necesidad de contar con la colaboración de la Administración penitenciaria para que los internos puedan seguir adecuadamente los estudios impartidos a distancia, esto es, sin merma de la calidad con la que las universidades prestan el servicio público educativo garantizado por las normas que lo disciplinan. Pero no puede verse en el art. 56.2 LOGP una norma reguladora de los aspectos estrictamente docentes de los estudios universitarios a distancia dirigidos a los internos en centros penitenciarios. Dicho de otro modo, no se trata de una norma sobre calidad educativa que atienda a la especificidad de sus destinatarios para modular sus condiciones, ni sobre ordenación de los medios necesarios para la impartición de la enseñanza superior, materias ambas que podrían reclamar o justificar el dictado de una disposición de carácter general pero no remitir a un convenio entre Administraciones sin establecimiento de directrices sustantivas al respecto.

No es ésta, sin embargo, la interpretación que del art 56.2 LOGP se hace en la resolución judicial impugnada en este proceso de amparo. En la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se identifican como funciones primordiales que están llamados a cumplir los convenios de colaboración entre la Administración penitenciaria y las Universidades públicas —a las que, más allá de la explícita preferencia por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, se reserva la impartición de estas enseñanzas no presenciales—, no sólo la de facilitar las condiciones para que “los internos puedan acceder al servicio público de la educación universitaria”, sino también la de garantizar que la especial situación de privación de libertad de los internos en centros penitenciarios no conduzca a una disminución injustificada tanto de la calidad de la enseñanza como de las exigencias propias de titulaciones oficiales a las que dan acceso. Y se afirma expresamente que “no es posible que exista un Protocolo que desconozca que ha de nacer del Convenio previo suscrito entre la Universidad autora del mismo y la Administración penitenciaria en el que se fijen las garantías para su aplicación para que de ese modo se

cumplan en la enseñanza que se imparte las condiciones y el rigor y la calidad inherentes a ese tipo de estudios, adaptando, en lo que sea preciso, la metodología pedagógica a las especiales circunstancias que concurren en el ámbito penitenciario.” (Fundamento de Derecho cuarto).

Con esta tajante aseveración se hace de los convenios de colaboración entre la Administración penitenciaria y las universidades públicas presupuesto habilitante del ejercicio por éstas de su potestad normativa para la regulación de lo que constituye el núcleo de la autonomía universitaria: la protección de la libertad académica, en su manifestación de libertad de enseñanza, estudio e investigación frente a todo tipo de injerencias externas (STC 47/2005, de 3 de marzo, F5).

En nada afecta a esta autonomía constitucionalmente garantizada el hecho de que se supedite la prestación del servicio público de la educación universitaria a los internos en centros penitenciarios a la previa suscripción de un convenio interadministrativo. Al respecto parece razonable exigir de las distintas Administraciones públicas implicadas un esfuerzo de colaboración para asegurar que la prestación del servicio ocasionará el menor trastorno posible a la convivencia ordinaria en el seno de la institución penitenciaria. Pero no cabe decir lo mismo cuando de la firma del convenio de colaboración interadministrativa se hace depender no sólo la posibilidad de la efectiva impartición de docencia universitaria a distancia a internos penitenciarios, sino la validez misma de la ordenación abstracta por la Universidad de las especialidades que la prestación de los servicios educativos a prestar a distancia a internos en centros penitenciarios ha de revestir para adaptarse a tan singulares estudiantes. Es más, dado que la regulación del modo y las condiciones en las que la Universidad prestará el servicio educativo a distancia a los internos en centros penitenciarios corresponde efectuarla a la Universidad libre de injerencias externas, su efectiva ordenación en el protocolo con carácter previo a la suscripción del convenio con la Administración Penitenciaria, a cuya firma se condiciona la efectiva y material prestación de la docencia a distancia, permite a ésta conocer anticipadamente la repercusión que en el régimen penitenciario podría tener el seguimiento por los internos de los estudios a distancia por ella prestados, así como, en su caso, arbitrar los medios necesarios que lo hagan posible en cumplimiento del mandato resocializador incorporado al art. 25.2 CE. . El protocolo que nos ocupa representa una actividad previa a la formalización de la colaboración con la Administración penitenciaria, un instrumento a través del cual el consejo de gobierno de la Universidad del País Vasco define el marco de relaciones con esa misma rama de la Administración, prefijando las condiciones

que han de cumplirse para que quien ostente la representación *ad extra* de la Universidad pueda suscribir los eventuales convenios de colaboración en la materia.

Hemos de concluir por tanto que la interpretación del art. 56.2 LOGP que rechaza que la Universidad pueda regular las condiciones en las que ha de impartirse la docencia a distancia a internos en Centros Penitenciarios hasta tanto no se haya concertado con la Administración Penitenciaria, supone una restricción del ejercicio de la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada (art. 27.10 CE) que lo lesiona, pues no encuentra justificación suficiente en la preservación los bienes jurídicos que se tratan de garantizar con la exigencia de previo convenio con la Administración Penitenciaria para que la educación a distancia a internos en Centros Penitenciarios pueda materializarse mediante su prestación efectiva.

Por las razones expuestas procede la estimación de este motivo del recurso y el otorgamiento del correspondiente amparo constitucional. En este caso, la reparación del derecho constitucional lesionado debe dar lugar, tal y como ha solicitado la representación de la Universidad del País Vasco, a la anulación de la Sentencia dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2009, que contraviene el derecho a la autonomía universitaria.

F A L L O

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

Ha decidido

Estimar parcialmente la demanda de amparo, y en su virtud,

1º Declarar vulnerado el derecho de la Universidad del País Vasco a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE).

2º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2009 y del Auto de 30 de septiembre de 2009.

3º Desestimar la demanda de amparo en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a diecinueve de diciembre de dos mil once