

Voto particular concurrente que formula la Vicepresidenta doña Encarnación Roca Trías a la Sentencia dictada por el Pleno en el recurso de inconstitucionalidad 4182-2018.

En el ejercicio de la facultad conferida por el art. 90.2 LOTC, formulo el presente Voto concurrente por cuanto, pese a que comparto plenamente el fallo aprobado también con mi voto por este Tribunal, me siento en la obligación de exponer mi discrepancia con la argumentación de la Sentencia, a fin de ser coherente con la posición mantenida durante su deliberación en el Pleno.

La Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular contra el artículo único, apartado 65, de la Ley de las Cortes Valencianas 8/2018, de 20 de abril, de modificación de la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, “de Salud de la Comunitat Valenciana”, que dio nueva redacción al art. 79, apartado 2, de esta última norma. La modificación introducida hace referencia a que la Generalitat Valenciana, por medio de la Consellería competente en materia de sanidad, “colaborará con las universidades de titularidad pública”, mediante el establecimiento de acuerdos entre las universidades y los centros de estudio de las instituciones sanitarias para garantizar la docencia práctica y clínica de las titulaciones sanitarias.

Los diputados recurrentes señalaban que la modificación suponía una exclusión de las universidades privadas del régimen de cooperación educativa en materia sanitaria de la Generalitat Valenciana. Con ello se vulnerarían los artículos 149.1.1 y 149.1.16 CE en la medida en que la modificación legal era contraria a los arts. 104 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS), 14 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias (LOPS), y la disposición adicional séptima de la Ley Orgánica de Universidades (LOU). Además se alegaba que la Generalitat había vulnerado los derechos fundamentales a la igualdad (art. 14 CE), a la libertad de creación de centros docentes (art. 27.6 CE), a la libertad de elección de centro docente (arts. 27.1 y 27.3 CE) y el deber de ayuda a los centros docentes (art. 27.9 CE).

La Sentencia analiza en primer lugar el problema competencial. Para ello encuadra competencialmente la cuestión preferentemente en la materia educación y también en la de

sanidad y, tras considerar que se trata de un problema de inconstitucionalidad mediata, considera básicas tanto las normas estatales alegadas por los recurrentes como su desarrollo reglamentario. Estas normas básicas han sido contradichas por la disposición impugnada, lo que determina la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “de titularidad pública” del precepto impugnado. La estimación de este primer motivo de inconstitucionalidad hace innecesario el análisis de las demás vulneraciones que el recurso denunciaba.

Comparto el fallo estimatorio del recurso fundado en la infracción del orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Como acertadamente afirma la Sentencia, nos encontramos en un caso de inconstitucionalidad mediata en el que la contradicción entre la norma impugnada y las estatales que constituyen su parámetro de enjuiciamiento es clara, con la inevitable conclusión de que la norma autonómica no se ha mantenido dentro de su propio ámbito competencial, sino que ha vulnerado las competencias del Estado y es, por ello, inconstitucional.

Ahora bien, estimo que la Sentencia hubiera debido abordar el encuadramiento de la presente controversia en el sistema material de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas de forma más adecuada en relación tanto con los preceptos constitucionales y estatutarios aplicables como con la doctrina constitucional al respecto.

Es práctica habitual del Tribunal en este tipo de controversias comenzar por encuadrar los preceptos impugnados en la materia competencial que les sea propia conforme al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En esa operación es requisito inexcusable partir del contenido y finalidad de los preceptos (STC 49/2013, de 28 de febrero, FJ 5) así como atender “al carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas en conflicto” (STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3, citada en STC 102/2018, de 4 de octubre, FJ 3). Una vez encuadrado el precepto en la materia competencial que proceda hay que analizar la delimitación competencial que deriva de los títulos competenciales estatales y autonómicos que enmarcan dicha materia y que, consecuentemente, han de regir el enjuiciamiento que el proceso demanda.

Sin embargo, estimo que la Sentencia no se atiene con precisión a este método de resolución de controversias competenciales.

En primer lugar, en su razonamiento se entremezcla el concepto de materia competencial con el de los títulos competenciales que se refieren a esa materia. Como confirma reiterada doctrina constitucional (por todas STC 62/2018, de 7 de junio, FJ 2) el análisis de lo primero (el encuadramiento de la cuestión discutida en el sistema material de distribución de competencias) es previo al examen de lo segundo (la determinación del alcance de los títulos competenciales que enmarcan la controversia y que delimitan las competencias en esa materia), ya que, en función de cuál sea la materia en la que se incardinan las disposiciones cuestionadas, será preciso analizar unos títulos competenciales u otros. Es decir, de acuerdo con la reiterada doctrina sobre los criterios de incardinación competencial (SSTC 197/1996, de 3 de noviembre, FJ 3; 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3, y 62/2016, de 17 de marzo, FJ 5, entre muchas otras), hay que determinar la materia competencial a la que se refiere el precepto (en el caso, educación o sanidad) y luego analizar la delimitación de competencias en esa materia que resulta de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV). Sin embargo, la Sentencia entra directamente a examinar los diversos títulos competenciales estatales y autonómicos que entiende relacionados con la cuestión suscitada.

En segundo lugar, señala en varias ocasiones que la delimitación del título competencial (en realidad, la materia competencial) a partir de la cual ha de enjuiciarse el precepto viene determinado por la naturaleza, contenido y alcance de la duda de constitucionalidad que han planteado los recurrentes o, como lo llama en otro momento, la cuestión competencial que plantea el recurso. Esto es, la Sentencia parece determinar el encuadramiento competencial del precepto impugnado a partir de las infracciones constitucionales que se han planteado en el recurso. Dichas infracciones serán relevantes, en su caso, en el enjuiciamiento concreto de la norma, pero no en este punto del razonamiento centrado en el encuadramiento material del precepto impugnado y la delimitación de competencias entre el Estado y la Comunidad Valenciana resultante de dicho encuadramiento material. Además, pese a que la Sentencia afirma lo contrario, con ello se relativiza la reiterada doctrina constitucional en cuya virtud la cobertura competencial propuesta por las partes o enunciada por la Ley puede ser, desde luego, indicativa, pero no vincula a este Tribunal (por todas, STC 132/2018, de 13 de diciembre, FJ 3).

En tercer lugar, la Sentencia recalca la dificultad que supone la selección de un título

preferente para la resolución del conflicto competencial planteado, pues entiende que los dos propuestos por las partes, relativos a las materias de educación y sanidad, guardan estrecha relación con el objeto del proceso. La conclusión es que en esta “dual dimensión aplicativa de títulos competenciales” la Sentencia afirma como preferentes los relativos a educación de los arts. 149.1.30 CE y 53 EACV, pero sin dejar de aplicar los relativos a sanidad, recogidos, respectivamente, en los arts.149.1.16 CE y 54 EACV.

Es cierto que la regulación tanto estatal como autonómica se inserta, con la única excepción de la LOU, en leyes que se refieren a cuestiones relacionadas con la materia sanidad, lo que parece haber llevado a la Sentencia a considerar aplicables los títulos competenciales de los arts. 149.1.16 CE y 54 EACV. Sin embargo como he dicho ya, el Tribunal no está vinculado por los encuadramientos competenciales que le propongan las partes o el propio legislador. Además, este Tribunal ha señalado como criterio general a tener en cuenta en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más genérica” (así, en la STC 82/2012, de 18 de abril, FJ 4, citando la STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 5).

Si la Sentencia se hubiera atendido a estos criterios, estimo que hubiera debido llegarse a la conclusión de que el sentido y finalidad de las normas que aquí entran en juego determinan su encuadramiento en la materia educación. El precepto impugnado se refiere a la formación práctica que han de recibir los estudiantes de titulaciones universitarias que así lo requieran. Lo que las normas estatales y la autonómica (art. 79.1) llaman “docencia pregraduada”. Esa docencia se articula mediante un régimen de conciertos entre las Universidades y las Instituciones Sanitarias en las que se debe impartir enseñanza universitaria, a efectos de garantizar la docencia práctica de la Medicina y Enfermería y otras enseñanzas que así lo exigieran (art. 104.3 LGS). Lo mismo dice el art. 14 de la LOPS (“Las universidades podrán concertar con los servicios de salud, instituciones y centros sanitarios que, en cada caso, resulten necesarios para garantizar la docencia práctica de las enseñanzas de carácter sanitario que así lo requieran”) y la disposición adicional séptima LOU. Además hay que tener en cuenta que a esa colaboración se ha referido la STC 131/2013, FJ 6.d) remitiéndose a la STC 26/1987, FJ 13.a) para considerar que las previsiones de la LOU y de la LRU relativas a esa concertación entre Universidades e Instituciones Sanitarias encontraban amparo en el art. 149.1.30 CE. Por eso, considero que la regulación de quién puede suscribir estos convenios se relaciona más directamente con la materia educación en

cuanto que se trata, en el fondo, de asegurar la impartición de las necesarias enseñanzas, a fin de que los alumnos reciban la formación práctica que la titulación requiera.

En suma, la cuestión debería haberse analizado exclusivamente desde el prisma que de los títulos competenciales relativos a educación, pues era lo más coherente tanto con el sentido y finalidad del precepto impugnado, como con las normas estatales que la Sentencia entiende vulneradas. Eso hacía que, en mi opinión, no resultase necesario analizar la delimitación de competencias en materia de sanidad descartando la aplicación al caso de los arts. 149.1.16 CE y 54 EACV, y que se hubieran encuadrado en la materia educación las normas contenidas en la LGS y en la LOPS (art. 104 LGS, especialmente su apartado tercero, y 14 LOPS), atendiendo a que lo que regulan es la concertación necesaria entre las universidades y las Instituciones sanitarias públicas para la realización de la formación práctica que precisan los alumnos de Ciencias de la Salud.

Y en ese sentido emito mi Voto concurrente.

En Madrid, a 31 de enero de 2019.