

SOBRE LA CAPACIDAD AUTONORMATIVA DE LAS UNIVERSIDADES

(Comentario a la STC 130/1991 de 6 de Junio)

JUAN JOSE DIEZ SANCHEZ

Profesor de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho Universidad de Alicante

I. HECHOS.-

El Claustro Constituyente de la Universidad de Valencia, adoptó el acuerdo de establecer el emblema o escudo de la universidad, suprimiendo del tradicional existente la imagen de la Virgen de la Sapiencia que aparecía en su parte central superior.

Este acuerdo fue adoptado en dicho órgano intrauniversitario, con la oposición de diversos claustres que defendían mantener aquella figura que secular e ininterrumpidamente había figurado en el Escudo de la Universidad valenciana, y refrendado por Decreto del Consell de la Generalidad Valenciana 172/1985 de 28 de Octubre que aprobó sus Estatutos.

Tras agotar la vía administrativa sin éxito, diversos miembros del Claustro recurrieron el citado acuerdo y el Decreto del Consell ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En esta sede, la Audiencia Territorial de Valencia estimó el recurso y anuló ambas decisiones tanto en lo referente a la supresión de la Virgen, como en lo relativo al empleo de la expresión "Emblema" que debía ser sustituida por la de "Escudo".

La Universidad y la Generalidad recurrieron en apelación la sentencia ante el Tribunal Supremo, y la Sala Segunda de éste desestimó los recursos, confirmando íntegramente la decisión apelada.

Contra ambas sentencias, la Universidad de Valencia interpuso recurso de amparo por entender vulnerado el derecho a la autonomía universitaria reconocido en el art. 27. 10 de la C.E., que el Tribunal Constitucional (TC) otorga en la Sentencia 130/1991 de 6 de Junio, objeto de este comentario.

II. EL AMPARO CONSTITUCIONAL.-

Por lo que más tarde se indica en torno a la parte dispositiva de esta Sentencia, resulta de interés exponer ahora sucintamente las alegaciones formuladas por las distintas partes en el proceso de amparo constitucional.

La actora (Universidad) alega y argumenta básicamente, según se describe en los antecedentes, lo siguiente:

"a). Que el derecho fundamental del art. 27.10 de la C.E. faculta a la Universidad de Valencia para establecer su emblema o escudo en la forma acordada por el Claustro Constituyente, sin sujetarse a antecedentes históricos o tradicionales y sin más limitaciones que las contenidas en la Ley de Reforma Universitaria, o las exigidas por otros derechos fundamentales, la necesaria coordinación, el concepto de servicio público de la Universidad y el cumplimiento estricto de la legalidad vigente.

b). Que ningún derecho fundamental se ha conculcado con la decisión por el Claustro del símbolo o escudo universitario mediante un Acuerdo válidamente adoptado en el ejercicio de la autonomía universitaria, que no puede anularse por la sólo circunstancia de no hacerse constar en la certificación del acta de la sesión cuáles documentos se tuvieron en cuenta y cuáles no, puesto que todos los que estaban en el expediente deberían haber sido conocidos por los miembros del órgano colegiado constituyente.

c). Que siendo cierto que el ejercicio de la autonomía administrativa debe estar subordinado a un interés público cuando se está ante actos administrativos o declaraciones de voluntad de la Administración susceptibles de producir efectos jurídicos sobre los administrados, tal cosa no ocurre respecto del acto o acuerdo de un órgano de un ente público por el cual se fija el símbolo del mismo, al ser éste más que un acto administrativo un acto de la Administración que no produce efectos jurídicos ni altera la situación jurídica subjetiva de los administrados, por lo que no puede verse la autonomía universitaria limitada por la necesidad de justificar cualquier cambio en esta materia por el interés público."

La Generalidad Valenciana reitera -dándolas por reproducidas- esas mismas alegaciones.

Los impugnantes de la decisión basan sus alegaciones en los siguientes extremos:

"a). El art. 12 de los Estatutos, al suprimir la imagen mariana del escudo de la Universidad de Valencia, carece de toda explicación racional, no habiéndose aportado ningún motivo material, jurídico, académico o histórico que lo justifique, pues el derecho fundamental de autonomía universitaria no excluye las limitaciones que le imponen otros derechos o principios constitucionales como los comprendidos en los arts. 9.1 y 3; 103.1; y 106.1 de la C.E.

b). El Acuerdo del Claustro por el que se suprime del escudo de la Universidad la imagen de la Virgen de la Sapiencia no puede fundamentarse en el principio de autonomía universitaria, careciendo de causa jurídico-administrativa por no corresponder a ningún interés público que afecte a los principios de libertad de cátedra, libertad de investigación y libertad de estudio, por lo que vulnera también el art. 27.10 de la C.E. y los arts. 2 y 3.1 de la Ley de Reforma Universitaria."

Por su parte, el Ministerio Fiscal fundamenta las suyas, resumidas, en:

"a)...destaca la poca concreción con la que la parte actora invocó los derechos fundamentales que aquí se hacen valer en el escrito de alegaciones efectuado en el recurso de apelación, donde para nada se cita la autonomía de la Universidad; si

bien entiende que hay que tener por invocado dicho derecho fundamental por la remisión efectuada a la alegación cuarta de la Generalidad de Valencia, que cita el art. 27.10 de la C.E."

b) recuerda la doctrina del TC "sobre la autonomía universitaria como garantía institucional y derecho fundamental, y advierte que desde la óptica constitucional hay que reconocer al Claustro Constituyente la facultad, derivada de su autonomía universitaria, de acordar los escudos o emblemas que estime más pertinentes, sin más necesidad que la de obtener una mayoría suficiente para la libre formación de la voluntad de sus integrantes, pues lo contrario conduciría a la práctica negación de un ámbito autónomo en cuestiones que son meramente internas de la Universidad".

La apreciable comunicación de argumentos, tanto de índole constitucional (fundamentalmente el art. 27.10, pero también los arts. 9.1 y 3; 103.1 y 106.1 C.E.) como legal (arts. 2 y 3.1 LRU, e hipotéticas infracciones procedimentales a las que implícitamente se alude en algunas de las alegaciones referidas), resultan difícilmente comprensibles sin tener en cuenta los planteamientos y resoluciones previos de los Tribunales ordinarios recaídos en el objeto en litigio.

A ellos hace expresa mención la STC. Con parca referencia en relación a la SAT de Valencia de 11 de Diciembre de 1987, ya que únicamente recoge que esa decisión anula el artículo correspondiente de los Estatutos de la Universidad, declarando además que la palabra "Emblema" "es contraria de Derecho y por tanto jurídicamente inaplicable, por falta de idoneidad y sentido correcto en el presente caso y que debe ser sustituida por la de "Escudo" de la Universidad de Valencia, como denominación correcta legal...".

Con mayor detalle en relación a la STS de 12 de Junio de 1990 que reconoce: de una parte, la violación del art. 47.1 c) de la LPA porque "no consta en el acta de la sesión en que fue aprobada la supresión de la imagen que antes existía en el Escudo de la Universidad ni en la orden de convocatoria, que los asistentes al acto tuvieron a su disposición los escritos de los Catedráticos, Profesores, Ex-Alumnos y Alumnos de la Universidad en que expresaban sus razones para oponerse a dicha supresión en el Escudo de la Universidad; asimismo no consta tampoco que se pusieran de manifiesto los Informes de las Reales Academicas de Medicina y de Bellas Artes de San Carlos... que de forma unánime y motivada eran contrarias a la supresión de dicha imagen en el escudo en cuestión; con lo que, al no poder tener en cuenta muchos de los miembros del Claustro Constituyente, para la formación de la voluntad individual de cada uno de ellos, el contenido explícito de los referidos Informes, no pudo formarse adecuadamente ésta y, por ende, la voluntad colegiada del Organo que produjo el acto de aprobación de los Estatutos de actual referencia".

De otra, por conculcar el art. 9.3 de la C.E. en lo relativo a la "interdicción de la arbitrariedad de los Poderes públicos", pues falta en el acto administrativo "causa jurídica" fundada en un interés público o en un interés del servicio público de la docencia al que la Universidad de Valencia viene obligada a prestar conforme a la legislación vigente", y ello "porque en el expediente administrativo no consta fundamento objetivo, razonamiento ni demostración alguna, que jurídicamente justifique

que la supresión de la tradicional y aludida imagen de la Virgen de la Sapiencia en el Escudo o Emblema de la Universidad haya de ser procedente..."; "y sin embargo, la Administración trata de fundamentar dicha supresión, solamente en la aconfesionalidad religiosa del Estado que determina la Constitución y en la voluntad del Claustro Constituyente de la Universidad, producida democráticamente, y en uso del principio de autonomía de la Universidad que la Constitución y la Ley Orgánica de la Reforma Universitaria le confieren; más lo cierto es que con ello no se justifica que la actuación administrativa se hubiera realizado en función de un interés público o en función de un interés de servicio público que la actividad de la Universidad en cuestión entraña...".

III. LA FUNDAMENTACION JURIDICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.-

Teniendo en cuenta los diferentes aspectos antes enunciados que se ventilan en esta STC, distribuimos este apartado en dos partes de distinto alcance, haciendo las valoraciones pertinentes al hilo de la exposición de la fundamentación jurídica del Alto Tribunal.

1. *Observaciones preliminares.-*

Dos observaciones de distinto signo se plantea el TC como paso previo al estudio de la cuestión de fondo planteada: la primera de ellas, estrictamente procedimental, referida al cumplimiento del requisito exigido por el art. 44.1. c) de su Ley Orgánica; la segunda, de mayor enjundia, relativa al contenido de la autonomía universitaria y su alcance.

a). *La invocación formal de derecho constitucional vulnerado.-*

La exigencia sancionada en el precitado art. 44.1. c) de la LOTC ("Que se haya invocado formalmente en el proceso el derecho constitucional vulnerado, tan pronto, una vez conocida la violación, hubiere lugar a ello") como requisito procedimental para la interposición y aceptación del recurso de amparo, carece en este supuesto de relevancia, o si se prefiere, tiene escaso relieve.

El origen del mismo se debe al planteamiento formulado por el Ministerio Fiscal -alegación antes citada en la letra a)-, acerca de la "escasa concreción de la invocación formal en el proceso del derecho constitucional supuestamente vulnerado".

Esta objeción, que la propia fiscalía entiende se halla eliminada por la remisión que la actora (Universidad de Valencia) hace en el recurso de apelación a la alegación cuarta de la Generalidad Valenciana referida precisamente al art. 27.10 C.E., es despachada por el TC entendiendo cumplido el trámite procedimental preceptivo, con un doble argumento. De un lado, porque la Universidad "comenzó sus alegaciones de apelación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo manifestando que el acto objeto del recurso constituye un elemento básico de sus facultades, enmarcado

dentro del derecho constitucional de autonomía". De otro, porque por razones de economía procesal "y en cuanto a la posible desviación de poder del Claustro Constituyente" la Universidad se remite a las alegaciones formuladas por la Generalidad, con invocación expresa -por esta última- del art. 27.10 C.E.

Ambos datos resultan suficientes para estimar cumplido el trámite procedimental, sin requerir mayor desarrollo, dado que únicamente el Fiscal advertía esa reserva y como vimos el mismo reparaba en su irrelevancia en este caso.

Cierto es, además, que la jurisprudencia constitucional ha tenido oportunidad en reiteradas ocasiones de pronunciarse sobre el cumplimiento de los requisitos formales de acceso al recurso de amparo y, en especial, el de invocación del derecho fundamental vulnerado, en una línea poco formalista. Así, en las sentencias de 26 de Enero y 30 de Marzo de 1981 señala que si bien la invocación formal no requiere la mención del artículo concreto de la Constitución en que se proclama el derecho, ni siquiera la de su nomen iuris, sí ha de ofrecer base suficiente para que, en la vía judicial, pueda entrarse a conocer de las concretas vulneraciones aducidas, lo que requiere, al menos, una delimitación del contenido del derecho que se dice violando. Por su parte, las SSTC 47/1982 de 12 de Julio y 10/1986 de 24 de Enero, explicitan que del hecho de que el art. 44.1. c) hable de una invocación formal del derecho no se desprende que para entender cumplido el requisito legal haya de llenarse un determinado formalismo, pues el recurso de amparo no puede estar rodeado de más exigencias formales que aquéllas que requiera su recto funcionamiento, debiendo por ello interpretarse con criterio finalista, de manera que no debe tratarse de una invocación numérica de un artículo del texto fundamental, sino del derecho cuya violación se pretende cometida. Resume esta doctrina la reciente STC 176/1991 de 19 de Septiembre.

El citado requisito determinante del carácter subsidiario que como medio de protección de los derechos fundamentales tiene el recurso de amparo en relación al procedimiento judicial ordinario, se entiende hecho con la STC 106/1984 aún cuando falte referencia alguna a un precepto concreto de la Constitución, pues "a partir del planteamiento explícito de la cuestión jurídicoconstitucional, hay que entender que juega con toda plenitud el principio *iura novit curia*" (fundamentación expresada en la STC 11/1982 de 29 de Marzo).

Ahora bien, parece en efecto, que la concisa o parca invocación en apelación era evidente, pues el TC -con los argumentos de la fiscalía- conviene en valorar que "acaso pudiera explicar la asimismo escasa atención dispensada por el Tribunal Supremo a la autonomía universitaria en su resolución confirmatoria de la Sentencia apelada".

b). *El contenido y alcance de la autonomía universitaria.-*

La segunda observación preliminar permite al TC "enfocar el presente recuso de amparo y calibrar debidamente el fundamento de la queja constitucional deducida", presuponiendo, sin duda, la antesala necesaria para la fundamentación esencial de la presente sentencia.

Partiendo de que, en definitiva, la cuestión planeada "se ciñe a determinar si las

resoluciones judiciales vulneran o no el derecho a la autonomía de la Universidad de Valencia, reconocido en el artículo 27.10 de la C.E." (1), el TC advierte "que el problema suscitado no estriba en determinar si, dentro del ámbito de la autonomía universitaria que la Constitución reconoce y garantiza, se incluye o no la capacidad de la Universidad para elaborar sus propios símbolos o darse a sí misma la representación emblemática que estime más conveniente".

Por el contrario, dirá más tarde, "lo que se ventila en este proceso constitucional no es tanto el ámbito o el contenido material de la autonomía universitaria, sino más bien el alcance del control judicial de una concreta decisión adoptada por dicha institución en el ejercicio de su autonomía, de suerte que el objeto del presente recurso de amparo no es determinar si la capacidad de elegir sus propios símbolos constituye o no una extralimitación de la autonomía universitaria, sino decidir si la revisión jurisdiccional llevada a cabo por el órgano judicial del acuerdo adoptado por el Claustro Constituyente interfiere la autonomía universitaria o, por el contrario, se ciñe a los márgenes de fiscalización y control que el derecho constitucional de autonomía permite a la intervención judicial".

Con estas premisas, el Alto Tribunal da lógicamente por supuesto que el contenido atribuido a la autonomía universitaria alcanza a la fijación o establecimiento de sus símbolos identificadores o representativos. Para ello se apoya en la propia jurisprudencia constitucional contenida en las sentencias 26/1987 de 27 de Febrero, 55/1989 de 23 de Febrero y 106/1990 de 6 de Junio, que han concretado el sentido y alcance de aquel derecho fundamental (2), y en la propia naturaleza de las cosas.

En el primero de los apoyos, el TC se limita a señalar alguno de los puntos esenciales en que se ha concretado la autonomía universitaria, sin excesivas matizaciones, posiblemente por la lógica presunción de que se arranca. Si la autonomía universitaria -dirá retomando las fundamentaciones de las sentencias precitadas- "se concibe como un derecho de estricta configuración legal, la Universidad -una vez delimitado legalmente el ámbito de su autonomía- posee en principio plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la Ley, y resulta asimismo patente que la concreción de este derecho fundamental se materializó con la aprobación de la Ley de Reforma Universitaria que, básicamente en su art. 3, ha precisado el conjunto de facultades que dotan de contenido al derecho fundamental de autonomía universitaria; facultades entre las que se encuentra la potestad de autonormación entendida como la capacidad de la Universidad para dotarse de su propia norma de funcionamiento o, lo que es lo mismo, de un ordenamiento específico y diferenciado, sin perjuicio de las relaciones de coordinación con otros ordenamientos en los que aquel necesariamente ha de integrarse".

El legislador dispone, pues, -como advierte LEGUINA VILLA- (3) de una amplia libertad de configuración de la autonomía universitaria, pero, una vez que ha fijado sus opciones, todo lo que no esté regulado pertenece al contenido normal de la autonomía de cada Universidad. No parece entenderlo así, sin embargo, la reciente STS de 17 de Julio de 1991, empleando una pobre y confusa fundamentación difícil de compartir.

En el segundo, el TC concluye a la vista de esa jurisprudencia "que la capacidad de la Universidad valenciana para adoptar su escudo, sello o símbolos de identidad y representación en modo alguno desborda las facultades legalmente asignadas a la institución universitaria, sino que se comprende con evidencia y naturalidad en el contenido normal de la potestad de autonormación en la que también se concreta su autonomía".

No nos ofrece duda alguna la acomodación al contenido de la autonomía universitaria, de la capacidad de cada Universidad para establecer sus símbolos de identificación y representación. Y, consecuentemente entendemos que la decisión, en cuanto al fondo, se ajusta al alcance de ese derecho constitucional. Coincidimos, plenamente, por tanto, con el TC en este sentido, y con la fundamentación en que se ampara.

No obstante, cabe disentir parcialmente de lo indicado en el texto al advertir la omisión de planteamientos discrepantes. En efecto, se afirma que el problema suscitado no estriba en determinar si la autonomía universitaria incluye o no la capacidad de la Universidad para elaborar sus propios símbolos (es decir, si forma parte de su contenido material); sino decidir si la revisión jurisdiccional se ciñe o no a los márgenes de fiscalización y control de aquel derecho constitucional. Con mayor rigor, se precisa que lo debatido es "el modo en que el Claustro universitario constituyente se valió de ella para modificar la simbología que venía identificando a la Universidad valenciana", y que ninguna de las partes discute aquella capacidad.

Al respecto, sin embargo, habría que señalar que sí parece que lo discuten los recurrentes de la decisión adoptada por el Claustro, por cuanto estiman que el acuerdo vulnera las limitaciones que al derecho de autonomía universitaria imponen otros derechos o principios constitucionales; más aún que la decisión no puede fundamentarse en el principio de la autonomía universitaria que ellos concretan en los de libertad de cátedra, de investigación y de estudio (véase antecedentes expuestos).

Precisamente el recurso de amparo y la primera de las alegaciones de la Universidad de Valencia se centran en rechazar esas afirmaciones, dirigiéndose las restantes a atacar los fundamentos de las resoluciones judiciales. Y ciertamente aquéllos -en lo que constan en la STC- no cuestionan el derecho a la autonomía universitaria, sino que se basan en el uso que de la misma ha hecho la Universidad de Valencia.

Se advierte aquí, a nuestro entender, un planteamiento erróneo por parte de los sujetos que discreparon del acuerdo adoptado, que no merece ninguna atención al TC. Esto es, la confusión de lo que debe entenderse como núcleo básico o contenido esencial de la autonomía universitaria garantizado por el art. 27.10 C.E., y las facultades o potestades autonormativas que se reconocen ex lege a cada Universidad. En el primero de los aspectos, es cierto que el contenido esencial se halla integrado por "todos los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica" lo que coincide básicamente, según la STC 26/1987 de 27 de Febrero, con las potestades que el art. 3 LRU atribuye a las Universidades (4). Es razonable sostener, desde esta perspectiva, que los símbolos antes referidos no forman parte de ese contenido,

que no guardan relación directa -ni tal vez indirecta- con la libertad académica cuya preservación es ineludible para reconocer el derecho fundamental como tal.

Ahora bien, al margen del citado contenido esencial, la configuración de la autonomía universitaria como derecho de estricta configuración legal, permite reconocer a las Universidades potestades autonormativas en aquellos otros aspectos que no han sido específicamente regulados por el legislador. Supuesto en el que cabe incluir el establecimiento de los símbolos o escudos, ya que lo permiten las previsiones legales y a ello no se oponen los restantes límites que enmarcan la autonomía universitaria.

2. La vulneración del derecho a la autonomía universitaria.-

Dos son las razones en que se fundamenta el TS para confirmar la sentencia apelada, las cuáles van a ser rechazadas por el TC por constituir otras tantas vulneraciones del derecho fundamental invocado.

a). La presunta nulidad del acto impugnado.-

Se trata en este caso de la apreciación por el órgano judicial de determinados vicios procedimentales presuntamente cometidos por el Claustro constituyente en la sesión en que fue aprobada la supresión de la imagen que existía en el Escudo de la Universidad de Valencia.

¿Cuál es este vicio que lleva al TS a declarar la nulidad de pleno derecho del acto? Se trata, según se expuso en los antecedentes, de la violación del art. 47.1. c) de la LPA, por, en definitiva, estimar infringidas las "normas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados".

Estamos, pues, como subraya el TC, ante una cuestión de "mera legalidad" o de "legalidad ordinaria", cuya interpretación y aplicación compete a los Jueces y Tribunales en el ejercicio exclusivo de la potestad que les reconoce el art. 117.3 C.E., pero que cae bajo el alcance del Alto Tribunal cuando la decisión adoptada viole algún derecho o garantía constitucional, "situación que es la acaecida en el presente caso".

¿De dónde surge la violación constitucional que cabe reprochar a la decisión judicial?.

He aquí la reflexión constitucional, descendiendo al plano de los hechos: "No indaga el órgano judicial en las actuaciones ni en la documentación obrante en autos para verificar si los referidos escritos e informes se hurtaron al conocimiento de los claustrales o estuvieron, en cambio, a su libre disposición, pues no cabe razonablemente dudar que el contenido de unos y otros hubo de ser -o pudo serlo, al menos- suficientemente aireado y esgrimido en los debates previos a la votación por quienes defendieron la opción que, efectuada aquélla, resultó ser la minoritaria del Claustro. No niega en ningún momento el órgano judicial que los documentos, informes o dictámenes estuvieran incorporados al expediente, ni que éste estuviera en todo momento a disposición de los claustrales, sino que radica el vicio sustancial del procedimiento en el insuficiente contenido del acta de la sesión. No se afirma,

pues, en ningún momento que hubiera desconocimiento u ocultación de documentos existentes en el expediente, ni que se impidiese la libre discusión y decisión por parte del claustro, en que reside la principal garantía del prodecimiento, sino que en el acta no consta que todos los claustrales tuvieran de hecho presentes todos los documentos. Así las cosas, el vicio no se sitúa en el momento de la formación de la voluntad del Claustro sino en otro posterior a la misma y meramente formal".

Nos encontramos aquí ante un reproche sustancial y una interpretación jurídica, no por obvias menos interesantes, y ante una presunta reducción de la infracción cometida por el órgano constituyente universitario.

El reproche al Tribunal "a quo" es sustancial y descriptivo. No indaga, no niega, no se afirma, comienzan los tres párrafos de esta fundamentación, censurando que aquél se haya limitado a dar la razón a los apelados, sin advertir hasta qué punto la infracción invocada ha sido o no cometida. No existe, a lo que se deduce, actividad por parte del Tribunal para comprobar -¡a la vista de los autos!- si la infracción se había o no producido.

La interpretación jurídica deriva de la no menos evidente subsunción que el TS efectúa del vicio de nulidad del art. 47.1. c) de la LPA. El TC se ve obligado por esa causa a determinar que ese vicio no se produce porque en el acta no conte que todos los claustrales tuvieran de hecho presentes todos los documentos, momento que califica de posterior y meramente formal, sino que el vicio para que produzca el efecto de nulidad radical ha de situarse en el momento de la formación de la voluntad del órgano colegiado. Hay que coincidir por entero con tal exégesis, que concuerda con el entendimiento que merecen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados contenidas en los arts. 9 a 15 LPA, con las salvedades que, en su caso, pudiera haber introducido la propia normativa intrauniversitaria.

De cualquier forma debe observarse que esta circunstancia no resulta aún decisiva en el caso comentado, por cuanto queda por precisar el carácter que tenían otros requisitos condicionantes de la validez del acuerdo adoptado.

Debemos, por esa razón retomar la línea argumental para explicar este fallo judicial -y el correspondiente error interpretativo, absolutamente formal-, teniendo en cuenta la argumentación manejada por el TS en su sentencia. Ello, por otra parte, nos da pie a advertir aquella presunta reducción antes aludida.

El TS no se basa únicamente en la constancia o no en el acta de todos los documentos. Ese es uno de los apoyos -incorrecto, ciertamente, por sí solo, para fundar la violación del art. 47.1. c) LPA-. Se basa también en la omisión en la orden de convocatoria de aquellos extremos, así como en la no constancia de que se pusieran de manifiesto ciertos informes (si bien, esto último, puede reconducirse al primer punto).

¿En qué medida esta reducción alteraría las cosas?. Es difícil con los datos que se manejan dar una respuesta convincente. A pesar de ello, cabe aludir a estas dos alternativas: que el orden del día hubiera sido elaborado debiendo contar con las peticiones de los miembros del Claustro formuladas con la suficiente antelación

(art. 10.2 LPA), o que éstas últimas no existieran. Esto es, remitiendo al carácter preceptivo o no de la configuración del orden del día, con la documentación respectiva.

Si fuera del primer modo, no cabe duda de que estaríamos ante el supuesto pre-fijado en el art. 47.1. c) LPA, con las consecuencias extraídas por el TS. Sí, contra-riamente -y es lo que parece- estamos ante la segunda alternativa, la inaplicación del antecitado artículo es evidente o manifiesta.

De esta última forma lo entiende el TC para, a pesar de no pronunciarse sobre la cuestión concreta de la confección del orden del día, estimar que la decisión del TS invade y afecta a un derecho fundamental. "Este Tribunal, -nos dice-, que tiene vedado revisar o entrar a conocer de los hechos que dieron lugar al proceso, no debe, en cambio abstraerse de las consecuencias jurídicas que el órgano judicial extrae de los mismos cuando, viéndose afectado un derecho fundamental, tales consecuencias resulten desproporcionadas o supongan para el derecho fundamental en cuestión una injerencia, sacrificio o menoscabo en modo alguno justificado, razonable o, simplemente acorde con la naturaleza y gravedad de la infracción o irregularidad producida. Justo esto es lo que acontece en el presente caso donde el necesario juicio ponderativo y la adecuada valoración de las exigencias inherentes al derecho fundamental de la autonomía universitaria, conduce a concluir que, no estando afectado ningún otro derecho fundamental, el de autonomía universitaria que consagra el art. 27.10. de la CE no puede quedar enervado por la sola circunstancia de no hacerse constar en la certificación del acta de la sesión qué documentos se tuvieron en cuenta y cuáles no, puesto que -como alega la Universidad actora- todos los que estaban en el expediente deberían haber sido conocidos por los claustales o, por lo menos, y sin duda alguna, pudieron serlo. Es evidente, en fin, que la no constancia en acta de escritos e informes no preceptivos no autoriza a concluir que unos y otros no fueron conocidos en la defensa y en el debate de las diferentes posiciones del Claustro, finalmente zanjado por el acuerdo mayoritario del órgano colegiado constituyente. En consecuencia, el primer reproche judicialmente apreciado contra la validez del acuerdo en cuestión debe ser desechado".

Dos extremos merecen ser remarcados en este párrafo decisivo de la sentencia que comentamos. De un lado, la consideración negativa de la decisión adoptada por el TS, que puede juzgarse -y así lo da a entender el TC- de injustificada e irrazonable desde la perspectiva del derecho fundamental a la autonomía universitaria. De otro, y este es susceptible de mayor énfasis, el razonamiento especialmente simple -dado que no es necesario apurar el planteamiento- que hace el TC de que la supuesta irregularidad formal no puede enervar el indicado derecho fundamental.

b). *La presunta "arbitrariedad" de los poderes públicos.-*

El TS confirma también la decisión del Tribunal "a quo", entendiendo vulnerado el art. 9.3º CE por faltar en el acto administrativo "causa jurídica" fundada en un interés público.

La razón de tal proceder deriva de que "en el expediente administrativo no consta fundamento objetivo, razonamiento ni demostración alguna que jurídicamen-

te justifique que la supresión de la tradicional y aludida imagen... haya de ser procedente".

Frente a este argumento, absolutamente razonable en general en torno al actuar administrativo, el TC enfatiza su rechazo con dos consideraciones de diferente entidad y plena comprensión.

La primera de ellas, de estricta legalidad, trae causa de la previsión del art. 12.1 LRU, en virtud del cual los Estatutos de las Universidades habrán de ser aprobados "si se ajustan a lo establecido en la presente Ley". Esto es, la Ley admite un control de legalidad, pero no cabe "un control de oportunidad o conveniencia, ni siquiera de carácter meramente técnico dirigido a perfeccionar la redacción de la norma estatutaria", como dejaron sentado las SSTC 26/1987 y 55/1989 que ahora trae a colación la decisión comentada.

La fundamentación de esta conclusión constitucional la reflejó con absoluta nitidez la STC 55/1989 con su caracterización de los Estatutos Universitarios como "reglamentos autónomos" (5). Aunque éstos, dirá esa decisión, "tenga su norma habilitante en la LRU, no son, en realidad, normas dictadas en su desarrollo; son reglamentos autónomos en los que se plasma la potestad de autoordenación de la Universidad en los términos que permite la Ley. Por ello, a diferencia de lo que ocurre con los reglamentos ejecutivos de leyes que para ser legales deben seguir estrictamente el espíritu y la finalidad de la ley habilitante que les sirve de fundamento, los Estatutos se mueven en un ámbito de autonomía en que el contenido de la Ley no sirve sino como parámetro controlador o límite de la legalidad del texto. Y en consecuencia, sólo puede tacharse de ilegal alguno de sus preceptos si contradice frontalmente las normas legales que configuran la autonomía universitaria, y es válida toda norma estatutaria respecto de la cuál quepa alguna interpretación legal".

Sobre esa base previamente conocida, al Alto Tribunal discurre ya sin inconvenientes que "en el caso que nos ocupa no hay que buscar causa jurídica o interés público justificativos de la voluntad claustral más allá de ella misma. Ni ésta contradice valores, bienes o intereses constitucionalmente tutelados, ni vulnera precepto legal alguno configurador de la autonomía universitaria, ni siendo el acuerdo claustral expresión de un derecho de libertad debe buscársele raíz o causa exógenos a la libre decisión claustral. La racionalidad del acuerdo, implícita en él pero comprensible sin esfuerzo, consiste en considerar que es más adecuado a la lógica de un Estado aconfesional un escudo universitario sin elementos de significado religioso que con ellos. Sin duda es posible discrepar lícitamente de tal decisión, pero lo que no resulta posible es calificarla de irracional, absurda o arbitraria, por lo que la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3. CE), entendida como garantía sustantiva e irreductible a cualquier otra, no ha sido vulnerada o desconocida en el presente caso".

El razonamiento se cierra, por ello, señalando: "Pues bien, dado que la capacidad del Claustro universitario para la elección de sus símbolos representativos entra de pleno en el contenido normal de la potestad autonormativa de la Universidad, y dada la inexistencia de predeterminación normativa ni de contenido preceptivo algu-

no respecto a los criterios que a tales efectos habrían de seguirse, resulta evidente el apoderamiento incondicionado o, si se prefiere, la plena libertad electiva del Claustro para adoptar, entre todas las posibles, la opción mayoritariamente considerada más conveniente; elección que, a falta de elementos objetivos y normativos que la sustentaran, se habría necesariamente de adoptar conforme a criterios de oportunidad o conveniencia libremente valorados y decididos por los claustres".

De dicho razonamiento deben extraerse las pautas esenciales determinadoras de la competencia ejercida por el órgano intrauniversitario, a saber: que la Universidad goza de capacidad de autonormación en los términos que prevén las Leyes -especialmente la LRU-; que esa capacidad se materializa a través de reglamentos autónomos a los que aquellas sirven de parámetro controlador o límite de la legalidad de sus contenidos; que el Claustro universitario es el órgano competente -en este caso- para realizar esa función autonormativa; que la concreta normación realizada forma parte de la potestad normativa atribuida a cada Universidad; y que la misma no vulnera ni contradice valores, bienes o intereses constitucionales, ni precepto legal alguno.

Sensu contrario, la decisión jurisprudencial se ha situado en este aspecto extramuros de un mero control de legalidad, puesto que apelando a la ausencia de causa jurídica o interés público fundamentador de la decisión claustral, se introduce o guía por criterios de oportunidad que le están vedados o prohibidos. Así lo reconoce el Tribunal, cuando más tarde señala que a los jueces y Tribunales corresponde "la revisión jurisdiccional de los poderes que la LRU otorga o reconoce a las Universidades, de forma que ni padezca la legalidad ni la autonomía universitaria. De ahí que este control judicial, de una parte, deberá atenerse a la configuración legal de la autonomía universitaria sin imponer a ésta límites que no quiso establecer el legislador de la LRU, y, de otra, habrá de respetar el núcleo de la libertad de decisión, fruto de la autonomía, que en cada caso se considere más conveniente o adecuado a los intereses de la propia Universidad; pero lo que está vedado al órgano judicial es situar el control de legalidad en los confines de la oportunidad de la decisión libremente adoptada en ejercicio de la autonomía, y rebasarlos, como ha sucedido en el caso que nos ocupa".

Ello al margen -como hemos visto el TC desliza el argumento-, la adopción del acuerdo no queda huérfana de causa jurídica, ni por tanto ayuna de interés público, aunque en uno y otro caso, ello sea objeto de ponderación y valoración divergente en función de la perspectiva que se acoja.

La causa jurídica cabe apreciarla "en considerar que es más adecuado a la lógica de un Estado aconfesional un escudo universitario sin elementos de signo religioso que con ellos". Podrá o no compartirse esta causa, pero en cualquier caso no puede negarse que como tal es una causa razonable que tiene sentido y solidez, incluso constitucional.

El interés público, del mismo modo, puede constatarse razonando, como el TC hace: "Se considera que la nueva simbología identifica mejor a la institución representada o desempeña de manera más oportuna o conveniente la función integradora

o representativa que todo símbolo comporta o, lisa y llanamente, satisface o responde mejor a las sensibilidades y preferencias de diversa índole de quienes con su voto contribuyeron a la aprobación de los nuevos elementos representativos de la Universidad".

Ciertamente en este punto el máximo intérprete constitucional utiliza con alternancia esas tres opciones, sin darle mayor importancia, por cuanto ya ha partido de la base de la innecesariedad de buscar causa jurídica o interés público justificativos, como hemos visto. Es por eso por lo que insiste en reiterar que "la plena libertad electiva del Claustro para la adopción del escudo universitario incluía la libertad de innovación o modificación del hasta entonces vigente, sin que el respeto o el mayor grado de respeto a la tradición y a la historia fuera el único criterio que válidamente pudieran tener en cuenta los claustrales al decidir, en legítimo ejercicio de su autonomía, el escudo de la Universidad valenciana. Las evidencias históricas y las razones heráldicas no bastan, sin más, para menoscabar el derecho fundamental de autonomía universitaria ni, por ello mismo, para sustituir los símbolos libre y voluntariamente decididos por el Claustro Constituyente por otros que, como los propuestos por la minoría disconforme, seguramente serían igual de lícitos y respetables, sólo que no han sido los mayoritariamente votados".

Completando su razonamiento, el TC sienta en el penúltimo párrafo de sus fundamentos jurídicos, la idea nuclear del interés público (6), o más exactamente, la determinación de a quién corresponde fijar éste y sus límites. "En un Estado democrático de Derecho -nos dice- que proclama como valores superiores del ordenamiento la libertad y el pluralismo político, la vía natural de expresión de la idea y del contenido que la sociedad -en nuestro caso, la comunidad universitaria- tiene del interés público vigente en cada momento, cuando se trata de la adopción de Acuerdos que llevan consigo opciones de naturaleza primaria o prevalentemente política -como los adoptados por el Claustro Constituyente en representación de la comunidad universitaria y en ejercicio de su autonomía- lo constituye la voluntad mayoritaria de los órganos representativos, formada en debate público y a través de los procedimientos jurídicos establecidos, cuya observancia queda sujeta en todo caso al control de Jueces y Tribunales".

Así, pues, la determinación del interés público, cuando entran en juego supuestos de naturaleza primaria o prevalentemente política -y el caso planteado puede integrarse en ambos supuestos-, corresponde al órgano representativo -Claustro universitario, en el caso-, con los requisitos formales o jurídicos que impone la legalidad vigente. Estos últimos limitan la libertad de decisión de aquél y son revisables judicialmente en cumplimiento del estricto control de legalidad (7).

Más allá de ese nivel no les está permitido el control a los Jueces y Tribunales, ya que tal proceder significaría sustituir la voluntad del órgano administrativo en aquéllos supuestos, por su conveniente u oportuna opinión. Como también les está vedado transmutar argumentos de esta última especie en argumentos jurídicos no previstos como tales. De ahí que con excelente criterio, la STC 130/1991 de 6 de Junio concluya sintéticamente diciendo "que los argumentos de diversa naturaleza (históricos, emocionales, heráldicos), pero todos ellos de oportunidad o convenien-

cia, fueron aducidos y defendidos durante el proceso de formación de la voluntad claustral y no prosperaron ante la mayoría, que optó por cambiar los símbolos emblemáticos de la Universidad de Valencia. Lo que no es posible es convertir por vía judicial aquellos argumentos de oportunidad en impedimentos jurídicos para el legítimo ejercicio por aquel Claustro Constituyente del derecho fundamental de autonomía universitaria. En consecuencia procede declarar legítimo aquel acuerdo, que no vulneró ningún derecho fundamental ni contradice precepto legal alguno, y anular las Sentencias que lo anularon".

IV. REFLEXIONES FINALES.-

La STC 130/1991 de 6 de Junio descansa sobre una argumentación jurídica consecuente con la doctrina constitucional sobre la autonomía universitaria, y posee, por ello, un fallo o resolución lógico y esperado.

Lo ilógico e inesperado radica en las dos sentencias (la de la AT de Valencia y la del TS) que han servido de soporte al amparo constitucional demandado, las cuales inexplicablemente, a nuestro entender, se han servido de argumentos de legalidad ordinaria escasamente fundamentados para enervar el derecho fundamental tutelado en el art. 27. 10 CE.

Esta circunstancia ha propiciado la severa censura del TC a las decisiones judiciales, el reconocimiento de la vulneración del derecho fundamental, y la consiguiente anulación de las sentencias de los Tribunales ordinarios de los que traía causa.

De otra parte, la misma circunstancia reseñada ha comportado que la STC a la que hemos prestado nuestra atención, discurra en su fundamentación jurídica por cauces ya conocidos y que por ello sea escasamente original e innovadora.

En efecto, como se ha podido comprobar, su posicionamiento descansa en la conceptualización, contenido y alcance de la autonomía universitaria, sentados en las precedentes resoluciones 26/1987 y 55/1989 antecitadas. Con esas premisas, el acuerdo discutido tal y como fue efectivamente adoptado era claro que encajaba de pleno en la disponibilidad autonormativa de la Universidad. Más aún, que las supuestas irregularidades procedimentales detectadas por los Tribunales habrían de ceder ante la prevalente materialización de aquel derecho, dado que su consideración no dejaba de ser supuesta, -esto es, no real-, en un caso (el de la pretendida infracción del art. 47.1.c. LPA), y en el otro (el de la pretendida arbitrariedad de los poderes públicos), al margen de la inexistencia misma de la arbitrariedad, la decisión del Claustro no era otra cosa que el ejercicio efectivo de la voluntad manifestada por este órgano de la autonomía universitaria, sin vulnerar preceptos legales ni derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos.

Tal vez sea, no obstante, en este último extremo, en el único en el que la decisión comentada revela algún elemento de mayor interés o novedad. Esto sucede apurando con todas sus consecuencias el contenido que cabe atribuir a la autonomía universitaria, aunque la Sentencia, en todo caso, arranque de constatar la causa jurí-

dica fundada en un interés público en el acuerdo del Claustro, discrepando, también aquí, de la determinación judicial.

De cualquier manera, las observaciones que obiter dicta realiza el TC sobre la configuración del interés público constituyen pautas de referencia importantes al respecto para el desarrollo futuro del contenido del derecho que aquí se discutía.

NOTAS.-

(1). En general, sobre la autonomía universitaria, veáse además de la jurisprudencia constitucional contenida en las SSTC 26/1987 de 27 de Febrero, 55/1989 de 23 de Febrero y 106/1990 de 6 de Junio; básicamente las obras y monografías de: ALEGRE AVILA, J.M. En torno al concepto de autonomía universitaria (A propósito de algunos caracteres del régimen universitario español. En especial, sus implicaciones funcionariales), en REDA, 51. 1986; FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. La autonomía universitaria: ámbito y límites. Civitas. Madrid, 1982; GARCIA DE ENTERRIA, E. La autonomía universitaria, en RAP, 117. 1988; LEGUINA VILLA, J. y ORTEGA ALVAREZ, L. Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria, en REDA, 35. 1982; LEGUINA VILLA, J. La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en Libro Homenaje al Prof. E. García de Enterría. II. Madrid, 1991; LINDE PANIAGUA, E. La autonomía universitaria, en RAP, 84. 1977; LOPERENA ROTA, D. El marco de la autonomía universitaria tras la STC 26/1987 de 27 de Febrero, en RVAP, 21. 1988; LOPEZ JURADO ESCRIBANO, F. La autonomía de la Universidades como derecho fundamental: La construcción del Tribunal Constitucional. Civitas. Madrid, 1991; MARTIN-RETORTILLO BAQUER, L. Autonomía y autogobierno en la Universidad, en Publicaciones de la Universidad de Zaragoza, 1980; NIETO, A. Autonomía política y autonomía universitaria, en Rev. Dep. Derecho Político. UNED, 5. 1981; y SANCHEZ BLANCO, A. El derecho fundamental a la autonomía universitaria.

Con pretensiones más modestas y sobre aspectos específicos, veáse nuestros trabajos: Un órgano atípico y conflictivo: La Comisión de Reclamaciones del art. 43 de la RLU, y La aplicación de la autonomía universitaria para la constitución de Departamentos, ambos en REDA, 68. 1990.

(2). Un riguroso análisis crítico de la doctrina constitucional configurando la autonomía universitaria como derecho fundamental, realiza LOPEZ-JURADO ESCRIBANO, en ob.cit. pags. 79 y ss. LEGUINA VILLA en su trabajo antecitado, tras exponer la planteada contraposición entre las categorías jurídicas "derecho fundamental" y "garantía institucional", explicita las razones que impelieron al TC a pronunciarse por la primera de ellas, y los cuatro criterios que justificaron esta toma de posición.

Acerca de las diferencias entre esas dos categorías, vid. entre otros: BAÑO LEON, J.M. La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española, en REDC. 8, 1988; JIMENEZ BLANCO, A. Garantías institucionales y derechos fundamentales en la Constitución, en Libro homenaje al Prof. E. García de Enterría, cit.; LOPEZ JURADO ESCRIBANO, cit. págs. 81 y ss; y PAREJO ALFONSO, L. Garantía institucional y autonomía local. Madrid, 1981.

(3). Ob. cit. pág. 1203.

(4). Vid. al respecto LOPEZ-JURADO ESCRIBANO, cit. págs. 92 y ss.

(5). Críticamente con la expresión "reglamentos autónomos" se muestra LOPEZ-JURADO ESCRIBANO, págs. 74 y ss., estimando más adecuado y clarificador referirse a este fenómeno de autonormación con el calificativo de "normas estatutarias". Sobre las diferencias entre uno y otro concepto, vid. además, JIMENEZ BLANCO, A. Manual de Derecho Administrativo, AA.VV. Barcelona, 1990, págs. 115 y ss.

(6). Respecto de la noción de interés público, veáanse entre otros los trabajos de; SAINZ MORENO, F. Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico, en REDA. 8. 1976 y Sobre el interés público y la legalidad administrativa. RAP, 82. 1977; y BERMEJO VERA, J. El "interés general" como parámetro de la jurisprudencia constitucional, en RVAP, 10, II, 1984.

(7). Sobre la relación, a propósito del interés público, entre Administración y Justicia, vid. MARTIN MATEO, R. Manual de Derecho Administrativo, 13 ed. Madrid, 1990, págs.79-80.