

ESPECIAL «ENSEÑANZA»

Estudios

Este especial «Enseñanza» ha sido coordinado por Antoni Milian i Massana, profesor titular de derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona.

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: LÍMITES Y POSIBILIDADES A TRAVÉS DE LA RECIENTE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y ORDINARIA

Antonio Embid Irujo
Catedrático de Derecho administrativo
de la Universidad de Zaragoza

I. Planteamientos previos

La autonomía universitaria es un tema de relativo éxito doctrinal desde que a partir de su reconocimiento en el art. 27. 10 CE tuviera, por fin, consagración normativa con la Ley orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria (en adelante LORU). Normalmente los tratamientos doctrinales se han apoyado en la consideración de dicha autonomía por el Tribunal Constitucional, dado que pronto existió una muy importante sentencia (la 26/1987, de 27 de febrero), que predicó el carácter de derecho fundamental de la autonomía universitaria (derecho fundamental de configuración legal) y sacó diversas consecuencias de ello desde el punto de vista de la confrontación de la LORU con la Constitución. En este hecho radica, probablemente, la justificación más fuerte de esa vinculación entre jurisprudencia constitucional y tratamiento doctrinal de la autonomía universitaria.¹

Las aportaciones del Tribunal Constitucional han seguido sucediéndose en este ámbito,² bien es verdad que ahora en temas relativamente menores —menores, por supuesto, en comparación con los fundamentales resueltos por la Sentencia 26/1987—³ y recientemente es también detectable la aparición creciente en número e

1. En ese sentido puede citarse a J. Leguina Villa, «La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en las págs. 1199 y ss. del vol. II de *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, ed. Civitas, Madrid, 1991; igualmente vide A. Sánchez Blanco, «El derecho fundamental a la autonomía universitaria», *RVAP*, 22, 1988 y F. de Borja López-Jurado Escribano, *La autonomía de las Universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*, ed. Civitas, Madrid, 1991.

2. También resulta muy importante la segunda de las sentencias estudiadas por Leguina Villa, la 55/1989, de 23 de febrero, recaída en recurso de amparo interpuesto por la Universidad de Santiago de Compostela contra el acto de aprobación de sus estatutos.

3. Resultan necesarias de considerar, así, como se hará en el presente trabajo, la 106/1990, de 6 de junio (recaída en diversas cuestiones de inconstitucionalidad en relación con la Ley 5/1989, de 4 de mayo, de reorganización universitaria de Canarias), la 130/1991, de 6 de junio (en amparo interpuesto por particulares contra sentencia de la Audiencia Territorial de Valencia recaída en recurso contra la decisión de la Universidad de Valencia sobre modificación del emblema de la Universidad), la 187/1991, de 3 de octubre (en amparo contra una sentencia del Tribunal Supremo recaída en recurso contra la decisión de la Universidad Autónoma de Madrid de incluir como asignatura optativa en los planes de estudio la de Doctrina y Moral Católica y su Pedagogía), y, por fin, la 215/1991, de 14 de noviembre, en la que se sientan muy interesantes consideraciones sobre la Comisión de Reclamaciones instaurada por la LORU. Existen otra serie de sentencias en donde aunque se tocan muy interesantes temas universitarios (libertad de cátedra, ciencia, etc.), no es el principio de la autonomía universitaria el directamente implicado.

importancia de jurisprudencia de los tribunales ordinarios —contencioso-administrativos, normalmente— en donde también se razona sobre el alcance y extensión de este derecho fundamental a la autonomía universitaria.⁴

Por ello, en el presente artículo se va a ser tributario de este planteamiento tradicional que une jurisprudencia y consideración de la autonomía, bien que se atenderá, sobre todo, a analizar la jurisprudencia constitucional y ordinaria que permanece prácticamente virgen de tratamiento doctrinal⁵ y se aprovechará, igualmente, para plantear una serie de problemas que desde mi punto de vista, aparecen hoy necesitados de reflexión jurídica. En ese sentido me referiré a la relación entre autonomía y control jurisdiccional (II), al parámetro de la constitucionalidad de la autonomía universitaria, el art. 3 LORU y a determinados límites que parecen inmanentes a la autonomía universitaria, como los relativos a la creación de universidades por el poder público competente y a la misma existencia de un sistema universitario nacional y sus consecuencias (III), para concluir con alguna reflexión sobre uno de los órganos más directamente relacionados con el contenido de la autonomía universitaria, la Comisión de Reclamaciones (IV) que necesita un nuevo tratamiento normativo que solucione algunas de las dificultades detectadas en su funcionamiento.

II. Autonomía universitaria y control jurisdiccional

La primera jurisprudencia constitucional (Sentencia 26/1987) sobre la autonomía universitaria versó sobre planteamientos puramente abstractos en justa correspondencia, obviamente, con la propia finalidad del recurso de inconstitucionalidad: la confrontación entre la Constitución y la actividad del legislativo. Una vez solventados en esta Sentencia los problemas básicos, de fondo, suficientemente estudiados ya en la doctrina,⁶ lo que ha solido examinarse en la sucesiva jurisprudencia constitucional y mediante los recursos correspondientes de amparo es la compatibilidad entre actuaciones concretas de las universidades y el marco jurídico general de su actuación. La autonomía como directiva de un cuerpo en marcha frente a la autonomía como principio teórico, estático, podríamos decir. Pues bien, y partiendo de estas premisas metodológicas, en una Sentencia, la 130/1991, de 6 de junio, el tipo de discurrir constitucional va a alcanzar un problema y unos planteamientos altamente interesantes desde el punto de vista de la autonomía universitaria, sí, por supuesto, pero también desde planteamientos generales de la teoría general de la división de poderes y, más concretamente, de la relación entre la actividad de control del poder judicial y sus posibles límites y la actividad a controlar de los poderes públicos.

4. La enumeración de sentencias se hace en este punto muy difícil en cuanto que, hasta el momento, han aparecido bastantes de los tribunales superiores de justicia de las comunidades autónomas pero pocas, relativamente, del Tribunal Supremo. En el curso del trabajo se hará referencia a las más relevantes para el principio de la autonomía universitaria, al menos desde mi punto de vista y teniendo en cuenta las dificultades de conocimiento global que en el caso de las sentencias de los tribunales superiores de justicia pueden tenerse.

5. No tiene sentido, por ello, reproducir el modélico tratamiento de Leguina Villa (*op. cit.*), al cual me remito *in totum*.

6. Sobre el tratamiento de esta sentencia me remito al trabajo de Leguina Villa citado con anterioridad.

La simple exposición del planteamiento habrá recordado un problema de gran actualidad en la presente dogmática española, como es el de la extensión y posibilidades de control de los jueces y tribunales sobre la actuación de los poderes públicos.⁷ En particular, sin embargo, la Sentencia presenta el atractivo de relacionar lo que en sus conclusiones y al final va a ser exención de control jurisdiccional, con el principio constitucional de la autonomía universitaria. Es, así, el mismo principio constitucional de la autonomía universitaria el que en la Sentencia que refiero funda un ámbito reservado en el que no puede ser sustituida la actuación de la Universidad por la acción de los tribunales (en el caso, la Sentencia de la Audiencia Territorial de Valencia recurrida había llevado a cabo, precisamente, esa sustitución de la decisión de la Universidad de Valencia de modificar el emblema de la Universidad), una acción de los Tribunales que tendría en sí misma, en teoría, otro principio constitucional a su favor, el que postula un completo control de la actuación administrativa —incluyendo la potestad reglamentaria— en el art. 106.1 CE. Es entonces, insisto, un precepto constitucional el que apodera al acto de la Universidad concernida de una característica propia que lo singulariza: se trata no de un acto puramente administrativo sino de un acto de «gobierno», en una zona inmune al parámetro de la legalidad que funda, consiguientemente, la exención de control jurisdiccional.⁸

La narración del supuesto de hecho sugiere una primera reflexión inicial: que la autonomía universitaria pueda ser origen de zonas de exención de control jurisdiccional permite aproximar la situación de la Universidad —a esos efectos— a la de otras administraciones públicas también protegidas por una declaración constitucional de autonomía, como las administraciones locales (cfr. art. 137 y 140 CE). Quizás, entonces, también éstas se vieran protegidas frente al control judicial absoluto en determinados ámbitos que por conectar directamente con su ámbito libre de determinación —el protegido por la cláusula de autonomía— que, a su vez, no tenía un determinado parámetro de legalidad construido por el legislador, daban lugar a la existencia de actos puramente calificables como de gobierno con la consiguiente exención de control jurisdiccional. El tema lo apunté originalmente en un trabajo de índole general,⁹ y he seguido desarrollándolo posteriormente,¹⁰ ahora en un momento en que incluso

7. Como prueba me remito al libro —de significativo título— de L. Parejo Alfonso: *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, ed. Tecnos, Madrid, 1993, libro donde se contiene una enumeración doctrinal de los textos y autores con quien polemiza científicamente su autor. Dadas las limitaciones del presente estudio, no merece la pena que me extienda pormenorizadamente en esta cuestión.

8. En general, sobre la cuestión me remito a A. Embid Irujo, «La justiciabilidad de los actos de gobierno. De los actos políticos a la responsabilidad de los poderes públicos», en el vol. IV, pág. 2697 y ss. de *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, ed. Civitas, Madrid, 1991.

9. En «La justiciabilidad...», *op. cit.*, indicaba que: «La mayor problematidad jurídica —cuantitativa y cualitativamente considerada— se plantea sólo, no obstante, respecto de los actos políticos del Gobierno o de los gobiernos de las Comunidades Autónomas, pero la predicación constitucional de la autonomía para los entes locales y la consiguiente construcción de un ámbito de «gobierno local» hace posible que también los entes locales puedan producir actos políticos y, por tanto, insusceptibles de control jurisdiccional. Es obvio, sin embargo, que las posibilidades de producción de actos políticos por los entes locales son más escasas en cuanto los órganos locales —Alcalde, Presidente, Diputación, Ayuntamiento Pleno, Comisiones de Gobierno, etc.— están imbuidos, fundamentalmente, de facultades administrativas» (pág. 2735, el resalte tipográfico no existe en el original).

10. Me remito a mi trabajo de próxima publicación «La actividad de gobierno de las entidades locales».

existe una jurisprudencia constitucional general¹¹ y una legislación ordinaria¹² muy proclives a que se pueda defender este ámbito de actuación y la característica ínsita de la exención de control.

En todo caso, y apuntadas estas primeras implicaciones de la jurisprudencia constitucional referida, pasemos al fondo importante de la cuestión, a ver cómo el Tribunal Constitucional desarrolla esta muy interesante aportación sobre el ámbito de actuación universitaria inmune al control jurisdiccional.

El Tribunal Constitucional parte, primero, de la exposición y planteamiento general de la problemática que pretende resolver:¹³

«Por consiguiente, conviene ya precisar que 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» (FJ 3.º).

Sentada exactamente la materia objeto de preocupación, el alcance del control judicial en un ámbito que cae dentro del contenido protegible por la cláusula de la autonomía universitaria, se explicitan por el Tribunal Constitucional unas afirmaciones teóricas, de principio, de indudable valor tanto para este caso como para cualquier otro de la misma índole que en el futuro pudiera plantearse:

«En un *Estado democrático de Derecho* 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*». (FJ 5.º).

11. Me parece muy importante en este terreno la Sentencia 204/1992, de 26 de noviembre, que resolviendo la cuestión de inconstitucionalidad 2414/1991 planteada en relación al art. 23.2 de la Ley orgánica del Consejo de Estado afirma, entre otras cosas, que «Gobierno y Administración no son la misma cosa y están perfectamente diferenciados en el propio Título IV en que el art. 107 se inserta».

12. La reciente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, razona en su exposición de motivos sobre la diferenciación entre ámbito de Gobierno y de Administración y, posteriormente, en sus art. 3.3 y 37.5 a), intenta sacar algunas conclusiones, aunque no se llegue a excesivas precisiones en una materia donde tanto se debe afinar.

13. En la nota 3 de este trabajo me he referido ya a la materia tratada por las distintas sentencias que van a ocupar mi reflexión en este trabajo. A ella me remito ahora.

El interés público, por tanto, lo concretan los órganos representativos siguiendo procedimientos ya establecidos. Los tribunales, entonces, controlan la observancia de los correspondientes procedimientos, pero no se inmiscuyen —hasta lo que lleva indicada esta Sentencia— en la determinación del interés público. En todo caso, esto último necesita de más desarrolladas explicaciones en la propia Sentencia en donde, textualmente, se van a indicar los ámbitos positivos de control de los tribunales (la llamada por el Tribunal «configuración legal de la autonomía universitaria», lo que podríamos denominar también como el parámetro de la constitucionalidad de este derecho fundamental de configuración legal)¹⁴ diferenciándolos de las zonas vedadas al control judicial, lo que la Sentencia sitúa en el ámbito de las decisiones de oportunidad. Veamos el razonamiento del Tribunal Constitucional:

«A éstos les corresponde asimismo 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 libertad de la decisión, fruto de la autonomía, que en cada caso se considere más conveniente o adecuada a los intereses de la propia Universidad; pero lo que le 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»* (FJ 5.º).

Por fin, el Tribunal Constitucional va a sacar las pertinentes consecuencias de cuanto se ha venido explicando con brillante texto y claro sentido pedagógico:

«En consecuencia, debemos terminar diciendo sintéticamente que los argumentos de diversa naturaleza (históricos, emocionales, heráldicos), pero todos ellos de oportunidad o conveniencia, 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» (FJ 5.º).

La Sentencia, como se habrá comprendido, es de enorme interés teórico general y, por supuesto, de suma importancia para la propia configuración de la vida institucional de las universidades. Resuelve un problema que puede convertirse en habitual en la vida institucional de las universidades, con la construcción de una teoría general que en esas líneas generales, insisto, parece difícil no compartir. Queda abierto, sin embargo, el problema de la determinación de qué decisiones de las universidades puedan —en el futuro y en el caso de un hipotético conflicto de esta índole— considerarse

14. En otra sentencia también relativa a la autonomía universitaria, el Tribunal Constitucional situará en el art. 3 de la LORU, lo fundamental de ese parámetro de la constitucionalidad. Cfr. la STC 196/1990.

incluidas en el concepto de la autonomía universitaria y, por tanto, protegidas —si no existe parámetro de legalidad— frente a decisiones de sustitución por parte de los tribunales. No es difícil adivinar en lontananza querellas, discusiones, tamizadas del barniz político —siempre presente en una sociedad parcelada por diversos intereses— y en las que pueda plantearse esa oposición entre el principio de la exención de control con fundamento en la autonomía universitaria y, por el contrario, el absoluto control con fundamento en el art. 106.1 CE. La solución deberá en este supuesto —como ya he indicado en otra ocasión—¹⁵ construirse desde el examen particularizado del ordenamiento jurídico que se refiera al caso concreto, y sólo en supuestos de ausencia de parámetro legal, sería posible concluir en la exención de control. Dicho de otra forma, que las decisiones se refieran a aspectos o cuestiones que puedan calificarse como políticos no quiere decir, en modo alguno, que no exista, por definición, control judicial de los mismos. No es el móvil político en la actuación de la Universidad— o de otra administración o institución pública— quien fundamenta la exención del control judicial, sino el hecho de que ese acto de gobierno apoyado en finalidades políticas no esté predeterminado en su extensión y límites de ninguna forma por el ordenamiento jurídico.

Por ello no es de extrañar, ni mucho menos, que la jurisprudencia ordinaria (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 1992, *Actualidad administrativa*, 370), cuando se ha enfrentado a otra decisión también «simbólica» de la misma Universidad de Valencia, como es la de denominar como lengua «catalana» a la que los alumnos de primer curso pueden recibir como complemento de su enseñanza (acuerdo de la Universidad de Valencia de 20 de junio de 1986), no haya dudado, al contrario de lo sucedido en la Sentencia del Tribunal Constitucional, en anular esa decisión en cuanto que ha encontrado un parámetro evidente para confrontar su legalidad, el Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma, que da denominación de «valenciana» y no de catalana a la oficial de la Comunidad. El tema es, obviamente, político como reconoce paladinamente el Tribunal Supremo con palabras que reproduzco:

«El fondo del asunto no es académico ni lingüístico, y esto lo saben bien las partes enfrentadas en este recurso. *El fondo del asunto es político, y hay que comenzar por reconocerlo para no perdernos en eufemismos inútiles.* El fondo del asunto constituye una manifestación de un grave desacuerdo que existe desde hace años en la sociedad valenciana. *En cuanto conflicto político, es inviable para ser llevado ante Jueces y Tribunales, salvo en aquellas manifestaciones (como la de la lengua) que han sido asumidas y resueltas por el Derecho*» (FJ 9.^o).

El problema y su solución reside, entonces, en encontrar el marco jurídico adecuado que a pesar de ese aspecto político resuelva el conflicto. Es, como he indicado, el Estatuto de autonomía quien afronta y, pienso, resuelve el tema¹⁶ y por ello el acto puede ser controlado y, consiguientemente en cuanto contradictorio con el ordenamiento jurídico aplicable, anulado. Veamos la acertada forma de exposición de la idea por parte del Tribunal Supremo:

15. En mi trabajo «La justiciabilidad...», *op. cit.*, en sus conclusiones.

16. Cfr. art. 7.1: «Los dos idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma son el valenciano y el castellano. Todos tienen derecho a conocerlos y usarlos» (y siguen otros párrafos del mismo artículo insistiendo en la denominación de valenciano).

«Hoy por hoy, por lo tanto, la polémica está solucionada desde el punto de vista jurídico: la lengua autóctona de la Comunidad Autónoma se llama «valenciana» porque así lo ha querido el ordenamiento jurídico. No asumirlo así será muy acertado (o no) desde la perspectiva política, pero es una flagrante violación de la letra y el espíritu de las leyes» (FJ 9.º).

Por fin, la decisión que adopta el Tribunal se confronta con el principio de la autonomía universitaria no encontrándose ningún argumento para rebatir la decisión de anulación:

«Y esta conclusión no viola el derecho a la autonomía que a las Universidades reconocen los artículos 27. 10 de la Constitución y 3.2 de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria 11/1983, de 25 de agosto. Entre las facultades que comporta esa autonomía, y que son muchas, no está la de, cual si de un partido político se tratara, (artículo 6 de la Constitución), que la Universidad participe como tal institución en las contiendas políticas»¹⁷ (FJ 12.º).

III. El parámetro de la constitucionalidad de la autonomía universitaria y sus límites inmanentes

Como se ha insistido en el punto anterior, un derecho fundamental de configuración legal como el de la autonomía universitaria precisa, ineludiblemente, para saber y conocer sus potencialidades y límites frente a otros derechos y potestades de sujetos privados o poderes públicos, del conocimiento del ordenamiento jurídico que da forma a esa configuración legal. En el presente apartado, y de la mano como siempre de la jurisprudencia constitucional y ordinaria, voy a trazar algunas de las características de esta configuración legal.

1. *El art. 3 LORU como parámetro de la constitucionalidad de la autonomía universitaria*

El art. 3 LORU, después de sentar la personalidad jurídica de las universidades y el desempeño de sus funciones en régimen de autonomía, especifica el contenido de esta autonomía. Para el texto básico de las universidades, la autonomía comprende la elaboración de sus estatutos y otras normas de funcionamiento interno (potestad estatutaria y potestad reglamentaria); la elección, designación y remoción de sus órganos de gobierno y administración; la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos (potestad presupuestaria) y la administración de sus bienes; establecimiento y modificación de sus plantillas; selección, formación y promoción del personal docente

17. Por cierto que el razonamiento está precedido de una llamada de atención acerca de que determinados artículos de los estatutos de la Universidad de Valencia serían nulos porque no respetan lo que indica la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico aplicable. Sin duda alguna esa nulidad —que el Tribunal no pronuncia expresamente porque no es objeto del recurso— estaría referida al art. 7.2 de los estatutos de esta Universidad que indica lo siguiente: «Como institución pública, la lengua propia de la Universidad de Valencia es la lengua propia de la Comunidad Valenciana. *Para los efectos de los presentes estatutos, se admiten como denominaciones suyas tanto la académica, lengua catalana, como la recogida en el Estatuto de Autonomía valenciano*».

e investigador y de administración y servicios así como la determinación de las condiciones en que ha de desarrollar sus actividades; elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación; creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia; admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes; expedición de títulos y diplomas; establecimiento de relaciones con otras instituciones académicas, culturales o científicas, españolas o extranjeras...

Cualquiera de estas potestades aquí genéricamente enunciadas tiene un desarrollo en la LORU que, a su vez, puede remitir a otras normas del ordenamiento jurídico (por ejemplo en relación a la administración de los bienes, el art. 53.2 LORU indica que ésta tendrá lugar dentro de lo que indiquen las disposiciones legales generales). Lo que quiere decir, por tanto, el art. 3 LORU es que la universidad, como consecuencia de su autonomía, debe intervenir necesariamente en los ámbitos materiales narrados en el propio art. 3, pero que la cuantificación de su intervención depende de lo que la misma LORU o sus normas de desarrollo o remisión indiquen (por ejemplo, hay normas sobre selección del profesorado en la propia LORU de las que se deduce, claramente, la no exclusividad de la universidad en esa selección, pero sí su necesaria participación en ella).

Lo que importa destacar, sobre todo, es que el discurrir de la STC 26/1987, de 27 de febrero, sobre el principio de autonomía universitaria, lleva a concluir en lo adecuado a la CE del principio de autonomía universitaria tal y como lo recoge el art. 3 LORU (y de ahí la amplia cita que de él he realizado). Incluso, y en la posterior jurisprudencia constitucional —STC 196/1990— el art. 3 LORU es considerado como «parámetro de la constitucionalidad» dado que la autonomía universitaria, como indiqué, es un derecho de configuración legal y precisa del complemento necesario e indispensable del legislador. Ese carácter de parámetro de la constitucionalidad lleva, en la Sentencia que indico, a la confrontación del art. 3 LORU con la Ley sometida a juicio del Tribunal Constitucional (Ley del Parlamento canario sobre reorganización universitaria en Canarias que supone la creación de una nueva universidad), como procedimiento para deducir el respeto de la Ley controvertida al principio de autonomía universitaria.

2. *La creación de universidades y la autonomía universitaria*

El principio de autonomía, tal y como lo he narrado, puede aparecer como excesivamente indeterminado y dejado al albur, primero, del legislador mientras que, posteriormente y en última instancia, el Tribunal Constitucional comprueba la hipotética violación de su contenido esencial. Es necesaria, por tanto, una labor de concreción de ese principio.

Esa labor la emprendió el Tribunal Constitucional en su Sentencia 26/1987, de 27 de febrero, desde el punto de vista que permite un recurso de inconstitucionalidad, y ha sido luego seguida por otras. En la STC 196/1990, de 6 de junio, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de confrontar el principio de autonomía universitaria con la creación de una universidad —la de Las Palmas de Gran Canaria— por desdoblamiento de una existente, la de La Laguna, acción realizada mediante ley por el Parlamento canario. La cuestión, aun circunscrita formalmente al supuesto canario, presenta el suficiente atractivo general —por la posibilidad de reproducción, en cual-

quier momento, del supuesto allí contemplado—, que obliga inevitablemente a introducir en este lugar sus argumentos.

El método de proceder del Tribunal Constitucional es examinar, de principio, reproches generales que se plantean de violación de la autonomía universitaria y que afectarían al núcleo mismo del derecho fundamental constitucionalmente protegido para pasar, después, a la confrontación con la configuración legal del derecho, el art. 3 de la LORU. En relación a lo general y frente a las alegaciones del tribunal que plantea la cuestión de inconstitucionalidad que da lugar al pronunciamiento del Tribunal Constitucional, éste afirma que no se viola el principio de autonomía universitaria por esa creación, porque la autonomía «no incluye el derecho de las universidades a contar con unos u otros centros concretos, imposibilitando o condicionando así las decisiones que al Estado o a las comunidades autónomas corresponde adoptar en orden a la determinación y organización del sistema universitario en su conjunto». Así, indica gráficamente el Tribunal Constitucional que:

«La autonomía de las Universidades no atribuye a éstas una especie de “patrimonio intelectual” resultante del número de centros, profesores y alumnos que en un momento determinado, puedan formar parte de las mismas, ya que su autonomía no está más que al servicio de la libertad académica en el ejercicio de la docencia y la investigación, que necesariamente tiene que desarrollarse en el marco de las efectivas disponibilidades personales y materiales con que pueda contar cada Universidad...»

Igualmente examina el Tribunal Constitucional la posible violación del principio de autonomía universitaria por la pérdida de patrimonio por la adscripción de bienes a la nueva universidad. En ambos casos se concluye en la libertad del legislador para la creación de una universidad que, en buena lógica, lleva consigo una adscripción de bienes (de mutación demanial la califica el Tribunal Constitucional) no discrecional, sino vinculada a los mismos servicios educativos que van a ser prestados por la nueva universidad. Por otra parte, y en relación a los profesores, sin querer hacer planteamientos generales válidos para todos los profesores —que podrían plantear, dice el Tribunal Constitucional, sus hipotéticos derechos transgredidos por su adscripción a la nueva universidad creada— tiene lugar solamente un cambio de su relación estatutaria que ahora tendrá lugar con la nueva universidad.

A continuación, el Tribunal Constitucional discurre sobre la posible violación del art. 3 LORU en diversos de sus párrafos (establecimiento o modificación de plantillas, selección, formación y promoción del personal docente e investigador, elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia) para concluir en que en ningún caso tiene lugar ese efecto. La creación de una nueva universidad no impide a ninguna de las dos la fijación de sus plantillas, la selección de su personal, la aprobación de planes de estudio y, en relación a la creación de estructuras específicas, la potestad organizatoria que ese principio refleja —precisa el Tribunal Constitucional con el recuerdo a su Sentencia 55/1989— se refiere a las estructuras que la LORU considera como no básicas, nunca centros que serían las estructuras básicas cuya readscripción puede perfectamente realizar la ley. En conclusión, tanto desde el punto de vista del contenido constitucional como de la configuración legal del derecho, no se ha violado la autonomía universitaria. La creación de universidades, pues, es un límite inmanente a esta autonomía.

3. *El sistema universitario nacional y las limitaciones a la autonomía universitaria*

Posibilidades sí, pero también límites de la autonomía universitaria como se deduce de la exposición que se lleva realizada hasta el momento. En la jurisprudencia constitucional hay nuevos datos que, por su importancia, quiero reflejar aquí. Se trata de la posibilidad de que el ámbito de autonomía universitaria consistente en la elaboración y aprobación de planes de estudio pueda verse limitado por la existencia de un sistema universitario nacional y la posibilidad consiguiente de que el Estado fije en sus normas un mínimo común denominador que todas las universidades deben respetar en sus planes de estudio, problemática planteada en la STC 187/1991, de 3 de octubre.

Esta Sentencia tiene su origen¹⁸ en un recurso de amparo formulado por la Universidad Autónoma de Madrid contra una sentencia del Tribunal Supremo que declaró la obligación de la universidad recurrente de incluir como asignatura optativa entre los planes de estudio de una Escuela Universitaria de Formación del Profesorado de EGB, la «Doctrina y moral católicas y su pedagogía». La Sentencia del Tribunal Supremo fundamentaba su fallo en el Acuerdo de 3 de enero de 1979 entre el Estado y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales que contiene precisiones específicas al respecto.¹⁹ La Universidad, sin embargo, juzgaba ello contrario, si así se interpretaba el acuerdo, al derecho fundamental de autonomía universitaria tal y como lo recoge el art. 27.10 CE.

Pues bien, la problemática planteada en esta cuestión, en principio limitada a un supuesto muy concreto pero, como se comprenderá, de una potencialidad bastante ilimitada en cuanto se pudieran extraer múltiples consecuencias de la oposición entre distintos ordenamientos jurídicos sugerida por la universidad, es resuelta por el Tribunal Constitucional en línea de congruencia con su doctrina de la configuración legal del derecho a la autonomía universitaria y, por consiguiente, de la necesidad de observación del ordenamiento jurídico concreto de una determinada materia. A esos efectos, el Tribunal Constitucional va a recordar la existencia de otro precepto constitucional, el art. 149.1.30, que reserva al Estado la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales para, a partir de él, configurar a los planes de estudio que elaboran y aprueban las universidades como directamente ordenados y vinculados por las condiciones fijadas por el Estado para la obtención del título académico. Es decir, el ámbito de autonomía universitaria tendrá siempre la limitación del ordenamiento fijado por el Estado que

18. Nótese en la jurisprudencia constitucional estudiada que las sentencias tienen su origen tanto en recursos de inconstitucionalidad, como en cuestiones de constitucionalidad como — lo que sucede en este caso — recursos de amparo. Todas las posibilidades utilizadas (también se ha utilizado la técnica de los conflictos de competencia) han dado lugar a sentencias del Tribunal Constitucional — vide Sentencia 235/1991, de 12 de diciembre, que versa sobre el RD 898/1985, de 30 de abril, sobre régimen del profesorado universitario — pero sin que se contenga en esta jurisprudencia ningún pronunciamiento interesante relativo a la autonomía universitaria, sino, lo que parece congruente con la técnica utilizada, al reparto de competencias entre Estado y comunidades autónomas sobre la enseñanza universitaria.

19. El art. 4 del acuerdo dice que «la enseñanza de la doctrina católica y su pedagogía en las Escuelas Universitarias de Formación del profesorado, en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales, tendrá carácter voluntario para los alumnos. Los Profesores de las mismas serán designados por la autoridad académica en la misma forma que la establecida en el art. III y formación también parte de los respectivos claustros».

establecerá condiciones determinadas para que sea al final el mismo Estado quien otorgue el título académico. Veamos cómo se expresa esta idea en palabras del Tribunal Constitucional:

«Las características propias del servicio público que desempeña y la existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras, es el fundamento de que la Constitución haya excluido de la esfera de la autonomía universitaria, reservándola a la competencia exclusiva del Estado, la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (art. 149.1.30). Es decir, la existencia de un sistema universitario nacional, impuesto por el art. 27.8 de la CE, permite entre otras cosas, que el Estado pueda fijar en los planes de estudio un contenido que sea el común denominador mínimo exigible para obtener los títulos académicos y profesionales oficiales y con validez en todo el territorio nacional. Por eso, la propia LRU, en su art. 28 ha dispuesto que “el Gobierno, a propuesta del Consejo de Universidades, establecerá los títulos que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como las directrices generales de los planes de estudio que deban cursarse para su obtención y homologación”. Y añade en el art. 29 que “con sujeción a lo dispuesto en el art. anterior” las Universidades elaborarán y aprobarán sus planes de estudio en los que señalarán las materias que para la obtención de cada título deben ser cursadas obligatoria y optativamente.»

La consecuencia de la reserva constitucional de poderes al Estado es, desde el punto de vista que nos preocupa, la siguiente:

«Así pues, la autonomía universitaria comprende las competencias de elaboración y aprobación de los planes de estudio pero con una serie de límites entre los que figura la determinación por el Estado del bagaje indispensable de conocimientos que deben alcanzarse para obtener cada uno de los títulos oficiales y con validez en todo el territorio nacional. Debe rechazarse, por tanto, el argumento de la recurrente consistente en que la autonomía universitaria impide que exista la obligatoriedad de incluir en los planes de estudio de una Universidad asignatura alguna y concluir, por el contrario, que la autonomía universitaria no es una libertad absoluta y que el Estado tiene competencia exclusiva para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y, por ende, para imponer en los planes de estudios las materias cuyo conocimiento considere necesario para la obtención de un título concreto, sin perjuicio de que a cada Universidad corresponda la regulación y organización de la enseñanza de esas materias.

»Ha de concluirse, por tanto, que no vulneran la autonomía de la Universidad recurrente las Sentencias que han declarado su obligación de incluir en los planes de estudio de la Escuela Universitaria de Profesores de EGB Santa María, la asignatura “Doctrina y Moral Católicas y su Pedagogía”, porque dicha obligación deriva de un Tratado Internacional celebrado por el Estado en el ejercicio legítimo de las competencias que la Constitución le atribuye en el art. 149.1.30, y respeta el contenido esencial de aquel derecho fundamental tal y como queda definido en el art. 27.10 en relación con los apartados 5 y 8 de la CE y en el art. 3.2.f en relación con los art. 28 y 29 de la LRU.»

El proceso de razonamiento podría acabar aquí. No obstante, la autonomía universitaria, como derecho fundamental, le merece tal respeto al Tribunal Constitucional que juzga necesario añadir un último fundamento jurídico en el que se plantea la

posibilidad —pienso que se la plantea cara a hipotéticos conflictos futuros que pudieran originarse, no los del caso concreto que ya están jurídicamente suficientemente resueltos— de que las exigencias que pudiera incluir el Estado para obtener la titulación académica correspondiente, no fueran irracionales o poco apropiadas al contenido mismo del título de que se trata. Si así lo fueran, parece decir el Tribunal Constitucional, la autonomía universitaria podría no ser vencida tan mecánicamente por la aplicación y puesta en marcha de las potestades implícitas en el art. 149.1.30 CE. Lo cual, dicho sea de paso, plantearía a su vez y desde otro punto de vista, unas potencialidades ínsitas en el derecho fundamental que consideramos francamente importantes e insospechadas *a priori*:

«Debemos examinar por ello, en último lugar, si la materia concreta de “Doctrina y Moral Católicas y su Pedagogía” es, en efecto, una materia que, aunque optativa, pueda considerarse adecuada para la obtención del Título de Profesor de Educación General Básica. La justificación de incluir dicha asignatura puede encontrar apoyo en el art. 27.3 de la Constitución, según el cual “los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones” lo que a juicio del Estado requiere que en los planes de estudio de las Escuelas Universitarias de Formación de los Profesores de Educación General Básica se incluya, como optativa, la asignatura de Religión. *Se trata de la regulación, en un Tratado Internacional, de las condiciones para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho fundamental a la educación religiosa en el ámbito escolar. El hecho de que se trate de la Religión Católica es fruto de un compromiso que el Estado ha querido asumir con la Santa Sede y que tiene respaldo en el art. 16.3 de la CE que dispone que los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones.*»

No es, entonces, irracional que el Estado haya incluido esta materia dentro de las que deben cursarse para la obtención del título luego, por lo tanto, el derecho de autonomía universitaria no sufre por su inclusión. Si, por el contrario, pudiera considerarse irracional —¿irracional, pregunto, aun con un Tratado Internacional válidamente suscrito por en medio?— su inclusión, para la resolución de este recurso de amparo, el derecho de autonomía universitaria triunfaría, entonces, sobre las potestades del Estado.

IV. La Comisión de Reclamaciones y su problemática jurídica

El último apartado de este estudio debe dedicarse a un órgano creado por la LORU en su art. 43, la Comisión de Reclamaciones, objeto de alguna atención doctrinal,²⁰ también tema de consideración en la STC 26/1987, que anuló parte del régimen jurídico de esta Comisión, pero que cuenta, sobre todo, con una propia sentencia, la 215/1991, de 14 de noviembre, que contiene muy interesantes reflexiones sobre el papel y modo de actuar de esta Comisión.

20. Cfr. J. J. Díez Sánchez, «Un órgano atípico y conflictivo: la Comisión de reclamaciones del art. 43 de la Ley de Reforma Universitaria, REDA, 68, 1993, pág. 559 y ss.

1. *Reflexiones generales sobre el significado de la existencia de la Comisión de Reclamaciones. La conexión con el principio de la autonomía universitaria*

Hay que reconocer en la Comisión que tratamos una vinculación con el principio de la autonomía universitaria más que destacable. Resulta, así, que la autonomía de la universidad no sólo se extiende a la «selección, formación y promoción del personal docente e investigador» (del art. 3.2.e LORU), sino que, por medio de esta Comisión, la universidad es capaz de resolver las reclamaciones que puedan plantearse —en las circunstancias y modo indicados por el propio art. 43 LORU— contra los acuerdos de las comisiones de selección del profesorado (en los diversos cuerpos a que se refieren los art. 35 y ss. LORU). Así pues, podríamos decir que la autonomía en la selección comprende, también, la resolución de las reclamaciones administrativas que puedan plantearse contra esa resolución y, como veremos, inmediatamente, con un alcance mucho mayor que lo que tradicionalmente se ha indicado en supuestos como éstos donde la «discrecionalidad técnica» de las Comisiones de selección ha sido un valladar prácticamente infranqueable no sólo frente a órganos administrativos revisores sino, lo que es mucho más importante, frente a los propios tribunales.²¹

La cuestión no deja de ser resaltante, como digo, puesto que este órgano actúa con anterioridad, por supuesto, al inevitable control judicial que en todo caso podrá tener lugar, pero extendiendo sus poderes fiscalizadores de las actuaciones de las comisiones seleccionadoras y en los términos indicados por el propio art. 43 LORU, no sólo a cuestiones atañentes a la forma, sino a algo que va más lejos de los puros problemas formales. Ese algo más, y la forma de proceder a ello es lo que ha sido objeto sobre todo de pronunciamiento y muy interesantes reflexiones por la STC 215/1991 y a lo que se dedicará, fundamentalmente, el presente apartado.

Una novedad la de esta Comisión que rompe, como se habrá podido observar, muchos esquemas tradicionales sobre el control de las decisiones administrativas y que, como todo elemento rompedor, permite ser objeto de juicios contradictorios. Por un lado, y desde el ángulo positivo, puede resaltarse en la configuración legal de 1983, la voluntad de introducir elementos nuevos de control en un ámbito de pura discrecionalidad hasta el momento y donde de cuando en cuando afloraban —y afloran— a la opinión pública y, por supuesto, son moneda corriente de comentario en el ámbito académico, lo que parecen, en principio, clamorosas muestras de arbitrariedad. Un nuevo control, entonces, y a partir de un órgano exclusivamente universitario, puede ser juzgado como un intento de la propia institución universitaria —guiada por el legislador— por objetivar y dar seguridad jurídica en ámbitos donde difícilmente controles judiciales llevados a cabo con mucha dilación temporal posterior y con los límites del tradicional — y no superable fácilmente en términos dialécticos— dogma de la discrecionalidad técnica pueden ofrecer otra cosa que paños calientes muchas veces escasamente paliativos de la presumible injusticia cometida.

Desde un punto de vista negativo, la arbitrariedad reprochada a las comisiones de selección puede ser también un argumento a esgrimir contra las comisiones de reclamaciones, dependientes en su composición de un cuerpo electoral de la propia universidad —el claustro— y, por tanto, presumiblemente proclives —eso diría, al menos,

21. *Vide* sobre el tema la reciente jurisprudencia que recojo en A. Embid Irujo, «Trece proposiciones sobre selección de funcionarios y provisión de puestos de trabajo en el derecho español», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 13, 1993, págs. 334-335.

el argumento contrario — a primar en sus resoluciones a los candidatos pertenecientes a su cuerpo electoral frente a los ajenos. Por otra parte, la imposibilidad de que un cuerpo necesariamente reducido reúna todas las áreas de conocimiento existentes en nuestro ordenamiento permite dudar — volvería a decir el argumento contrario a estas comisiones — de la profundidad de la existencia de un verdadero control sobre lo sucedido en un acto de selección muchas veces irreplicable — por el carácter oral de las pruebas, de las exposiciones, de los diálogos entre comisión y aspirantes — ante otras instancias.

El tipo de discurrir por este camino podría continuar durante bastante espacio sin que, presumiblemente, se agotara el tema que, como todos los difíciles y problemáticos, es susceptible de múltiples tratamientos. En realidad, el problema de la arbitrariedad, del control y hasta del azar en el acceso a la más alta posición en la enseñanza universitaria es tan viejo como la misma existencia de una universidad que se quiera seria y bastan ligeras indagaciones para observar en cualquier país y tiempo reflexiones y críticas sobre lo apropiado o inapropiado de los diversos sistemas para el acceso, y control de ese acceso, a la cátedra universitaria.²² Baste, entonces, con resaltar el hecho de que el art. 43 LORU representa un nuevo esfuerzo en la vía de la objetivación y del control en este acceso, que es lo que estaría constituido, fundamentalmente, por la Comisión de Reclamaciones creada por la LORU. A partir de esta creación y de su marco jurídico — es decir, de la aceptación de una realidad querida por el legislador — es como debe llevarse a cabo la consideración de esta Comisión.

2. *El alcance del pronunciamiento de inconstitucionalidad de la STC 26/1987. El juego del principio de la autonomía universitaria y los defectos del fallo anulatorio*

El régimen jurídico de la Comisión de Reclamaciones fue objeto de tratamiento por la STC 26/1987, que anuló — así se lee expresamente en el punto cuarto de su fallo — «el art. 43 apartado 3». El precepto anulado indicaba que:

«En un plazo no superior a dos meses tras la finalización del concurso y tras haber solicitado los asesoramientos que considere oportunos, esta Comisión ratificará o no la

22. Los ejemplos podrían ser múltiples. Recientemente he tenido ocasión de releer el clásico estudio de Max Weber, «La ciencia como profesión», contenido en *La ciencia como profesión. La política como profesión*, ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1992, donde el profesor — y frustrado político — alemán ofrece dos frases tan jugosas como las siguientes: «La vieja organización de la universidad se ha hecho ficticia, en lo externo y en lo interno. Lo que ha permanecido y se ha intensificado enormemente es un elemento de la carrera universitaria, el de que es sencillamente un azar el que un *Privatdozent* o un *Assistent* logren alguna vez llegar al puesto de un profesor ordinario completo o de director de un instituto. Es cierto que no sólo reina la casualidad sino que reina en un grado inusualmente elevado. Apenas conozco una carrera en el mundo en la que el azar juegue tal papel. Puedo decir esto tanto más cuanto que yo personalmente tengo que agradecer a algunas casualidades absolutas el que me nombraran muy joven profesor ordinario de una especialidad en la que otros colegas de mayor edad, en aquella época, tenían más méritos sin duda que yo. No obstante, en virtud de esta experiencia personal, me imagino que puedo ver mejor el inmerecido destino de muchos a los que la casualidad les ha jugado en sentido contrario y les sigue jugando todavía, y que, a pesar de todas sus cualidades, no consiguen el puesto que se merecerían dentro de este sistema de selección» (pág. 56-57). Y más adelante indica: «A ningún profesor universitario le gusta recordar las discusiones en torno a su nombramiento, pues rara vez son agradables. Y, sin embargo, puedo decir que, en los numerosos casos que yo he conocido, siempre, sin excepción, ha estado presente la buena voluntad de que decidiesen motivos puramente objetivos» (pág. 58).

resolución reclamada y en este último caso elevará el expediente al Consejo de Universidades, que, por el procedimiento que reglamentariamente establezca, decidirá si procede la provisión de la plaza en los términos establecidos por la Comisión encargada de resolver el concurso, o bien la no provisión de la plaza.»

El Tribunal Constitucional consideró que esta apelación al Consejo de Universidades era contraria a la autonomía universitaria. Dijo, así expresamente que:

«La revisión de esta decisión por el Consejo de Universidades que, como después diremos, es un órgano no estrictamente universitario, supone una *subordinación contraria a la autonomía universitaria*. La exigencia que el art. 41.1 de la LRU impone a la resolución de todos los concursos y el control jurisdiccional a que dichas resoluciones quedan sometidas, son garantías suficientes que no precisan la revisión administrativa y extrauniversitaria que establece este precepto y que representan una excepción no justificada de lo dispuesto en el art. 22 de la propia LRU» (FJ 6.º).

Consiguientemente, anuló el completo apartado tercero del art. 43. No obstante, el Tribunal Constitucional no observó en ese momento que el art. 43.3 LORU contenía principios distintos a los de la apelación al Consejo de Universidades como eran:

- la resolución del procedimiento por la Comisión de reclamaciones en un plazo no superior a dos meses tras la finalización del concurso;
- la posibilidad de solicitar asesoramientos oportunos.

La anulación, entonces, del completo art. 43.3, llevaba consigo que no existiera plazo legal de actuación de la Comisión y tampoco autorización legal para la solicitud de los asesoramientos externos, cuestión esta última más que importante si se tiene en cuenta la característica antes apuntada de la imposibilidad de que los miembros de la Comisión reúnan en sí mismos la multitud de áreas de conocimiento existentes.

Este «exceso» en la labor anulatoria del Tribunal Constitucional —que procede de una desconexión entre el razonamiento de la parte dispositiva de la Sentencia y el fallo— ha sido advertido posteriormente por el Tribunal Constitucional que incidentalmente ha tratado de remediarlo en su Sentencia 215/1991, de 14 de noviembre, indicando en el curso de un razonamiento que ahora no viene al caso, que:

«La Comisión, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso primero del art. 43.3 (*al que no alcanza la declaración de inconstitucionalidad de dicho precepto legal pronunciada en la STC 26/1987*)...» (FJ 4.º).

Puede convenirse, desde luego, en que se ha producido un exceso en el fallo de la STC 26/1987 pero no parece que la forma de remediarlo sea, precisamente, la indicada por la Sentencia en un párrafo que, por sí mismo, no tiene otro valor que el ser interpretativo de un fallo expreso. Como veremos posteriormente, se intentó rellenar el vacío por el proyecto de ley que se comentará en el punto 4.º de este apartado, pero el decaimiento del proyecto por la convocatoria de las recientes elecciones generales, mantiene vivo un problema jurídico formal que debe resolverse con buena voluntad y apelación a principios generales y al margen de los defectos que puedan advertirse en

el «inciso primero» del art. 43.3 si es que debe, como indica el Tribunal Constitucional, seguir defendiéndose su vigencia.²³

3. *Los poderes de la Comisión de Reclamaciones según la STC 215/1991*

Como indiqué con anterioridad, la STC 215/1991 ofrece una panorámica muy completa de lo que debe ser el marco adecuado de juego de la Comisión de Reclamaciones para que pueda juzgarse ajustada a la Constitución y no violadora de ningún precepto constitucional.²⁴ El Tribunal Constitucional debe, en el fondo, responder a los argumentos que anteriormente calificué de contradictorios con la configuración de estas comisiones: cómo es posible que se juzguen elementos de fondo y no de forma en la actuación de las comisiones de selección, cuáles son las limitaciones en los pronunciamientos de un órgano que no está formado por especialistas de la concreta área de conocimiento controvertida, etc.

El Tribunal Constitucional parte de que es clara la voluntad de la LORU de configurar una Comisión que no atiende solamente a los aspectos formales. Para ello, indica, ya existe el rector y no se entendería la voluntad de la LORU de duplicar, simplemente, órganos controladores de lo formal en la celebración de los concursos. En todo caso, y aun partiendo de la posibilidad de extensión de su examen a aspectos materiales, hay unas limitaciones inmanentes a la composición de la propia Comisión de Reclamaciones que destaca el Tribunal Constitucional:

«De todo ello es obligado concluir que, aún sin estar limitado el control a los aspectos puramente procedimentales, *la única valoración que sobre los aspectos materiales de los concursos compete efectuar a la Comisión de Reclamaciones es la dirigida a verificar el efectivo respecto por las Comisiones Juzgadoras de "la igualdad de condiciones de los candidatos" y de "los principios de mérito y capacidad de los mismos"* (art. 41.1 LORU) en el procedimiento de adjudicación de las plazas. La Comisión de Reclamaciones se presenta así como un *órgano académico de garantía de la adecuación de las propuestas de provisión a aquellas condiciones y principios*, y en la prestación de tal garantía encuentra la citada Comisión su propio sentido institucional dentro de la comunidad universitaria a la que ha de servir.»

La originalidad del planteamiento del Tribunal Constitucional va a consistir en conectar la actuación de la Comisión de reclamaciones con los principios constitucionales generales sobre el acceso a la función pública: las referencias al mérito y capacidad del art. 103.3, el principio de igualdad referido en el art. 23.2. La Comisión de Reclamaciones, en ese ámbito, tiene para el Tribunal Constitucional la misión de

23. En todo caso hay que recordar que el RD 1888/1984, de 26 de septiembre, por el que se regulan los concursos para la provisión de plazas de los cuerpos docentes universitarios —modificado posteriormente por el RD 1427/1986, de 13 de junio—, contiene en el art. 14 una regulación de la Comisión en la que está presente el plazo de los dos meses y la posibilidad de solicitar asesoramientos externos. No parece, en principio, que haya una invasión del reglamento del campo reservado a la ley en la regulación de estas dos cuestiones.

24. La Sentencia procede de la formulación de un recurso de amparo y el recurrente juzgaba contrarios a los art. 14 y 23.2 entre otros la actuación de la Comisión de Reclamaciones del concreto caso, aunque la forma de razonar extendía, en realidad, los argumentos de índole constitucional a la misma configuración jurídica original de las comisiones.

velar por el mantenimiento de esos principios cuando a través del examen de la documentación y de los asesoramientos oportunos, los entienda contradichos en la actuación concreta de una comisión de selección. No es, por tanto, un juicio técnico el que emite la Comisión, pues para ello no está capacitada; tampoco de ninguna forma «ordena» la valía de los aspirantes, pues no puede sustituir la propuesta de la comisión de selección por otra... La comisión opera, podríamos decir, en los supuestos flagrantes de violación de los principios constitucionales anteriores y en los que una comisión de expertos universitarios debidamente asesorada puede, por su saber y experiencia investigadora, científica y docente común, confluir de forma negativa, en que se hayan violado dichos principios. Veamos cómo se expresa esto en el texto más importante de la Sentencia comentada:

«El control que la Comisión de Reclamaciones está llamada a ejercer es, pues, un *control negativo*, creado con la sola finalidad de comprobar que, sin perjuicio de su libre valoración técnica, *las propuestas de los órganos técnicos calificadoros no han quebrantado, por su apartamiento de los principios de mérito y capacidad, la igualdad de trato a que tienen derecho los concursantes*. El examen de los aspectos materiales del concurso tiene aquí, consecuentemente, una *finalidad meramente instrumental*: la de permitir la comprobación mencionada. A su vez, los asesoramientos que la Comisión ha de solicitar (art. 43.3 LRU) deben entenderse como un medio de auxilio —explicable en razón del carácter no especializado de la Comisión de Reclamaciones— al servicio de tal finalidad y como el soporte en que dicha Comisión pudiera cimentar una revisión del juicio técnico de los repetidos órganos calificadoros (...). En resumidas cuentas, *la no ratificación por parte de la Comisión de Reclamaciones de la propuesta de provisión de una plaza sólo puede producirse en aquellos supuestos en los que* —a la vista de los currícula de los concursantes y demás aportación aportada por los mismos (publicación, proyecto docente y de investigación y resúmenes del tema elegido o del trabajo original de investigación expuestos en el segundo ejercicio), de los criterios de valoración de las pruebas establecidas por el órgano calificador, de los informes emitidos por sus miembros y de los restantes en su caso obrantes en el expediente administrativo (...) *resulte manifiesta la arbitrariedad de la adjudicación efectuada y, por tanto, evidentes el desconocimiento de los principios de mérito y capacidad que rigen el concurso y el menoscabo del derecho a la igualdad de los candidatos no propuestos.*»

Tras la consideración de la STC 215/1991, puede decirse que el aspecto «constitucional» de la Comisión de Reclamaciones está concluido. A partir de ello lo que cuenta es la práctica concreta de cada una de las comisiones y la necesidad de sujetarse a un ámbito de juego —el que indica el Tribunal Constitucional— bastante más estricto en realidad de lo que pueda pensarse. Son, evidentemente, la altura de miras, la honradez intelectual y el culto a la objetividad de los miembros de cada comisión²⁵ los que llevarán consigo un «éxito» en su tarea (éxito puede llamarse en este ámbito la

25. Todos esos valores deben, naturalmente, reflejarse en la motivación de las decisiones de las comisiones de reclamaciones. Motivación que si siempre es importante en la actuación de las administraciones públicas, alcanza en este ámbito un valor mucho mayor, en cuanto expresión de la resolución de un «pleito» inicial y parte imprescindible para el posterior control judicial. La Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1992 contiene un reproche de falta de motivación en la actuación de una comisión de reclamaciones.

cooperación en el objetivo de seleccionar a los mejores), o una paralización exasperante en los procesos de selección y nombramiento del profesorado funcionario de cada universidad, pues no se olvide que en función del régimen jurídico de la Comisión de Reclamaciones, la reclamación ante la misma tiene el efecto de suspender automáticamente el nombramiento del miembro propuesto por la comisión seleccionadora correspondiente.²⁶

4. *Algunos defectos en la configuración de esta Comisión. El sentido del proyecto de ley de adaptación de la LORU*

No obstante todo lo anterior, puede convenirse en que el diseño «ordinario» de la Comisión de Reclamaciones por la LORU tenía algunos defectos de configuración que contribuían a hacer más difícil, si cabe, su funcionamiento.²⁷ Podrían señalarse los siguientes:

— el quórum tan exigente exigible para la elección (mayoría de tres quintos del Claustro en votación secreta) y la renovación en bloque de los miembros de la Comisión;

— el escaso tiempo otorgado para su actuación (dos meses) y la fecha ciertamente indeterminada a partir de la cual se computaba el plazo (desde la finalización del concurso);

— la ausencia de decisión normativa en cuanto a la superación del plazo por la Comisión sin emitir una resolución sobre la reclamación planteada (problema del silencio administrativo y la presunción de ser éste negativo o positivo).

Estos defectos —junto con los provenientes del exceso en el fallo de la STC 26/1987 y la necesidad de integrar la doctrina establecida por la Sentencia 215/1991—, se intentaron superar por el Proyecto de ley de actualización de la Ley orgánica 11/1983, que ofrecía el siguiente texto para los apartados 2 y 3 del art. 43:

«2. Esta reclamación será valorada por una Comisión que, presidida por el Rector, estará constituida por otros seis Catedráticos de Universidad, de diversas áreas de conocimiento, con amplia experiencia docente e investigadora, elegidos por el Claustro Universitario por un período de cuatro años *mediante mayoría absoluta y en votación secreta. Los miembros de la Comisión de Reclamaciones se renovarán por mitades cada dos años en la forma que indiquen los Estatutos de cada Universidad.*

»3. La Comisión a que se refiere el párrafo anterior *examinará el expediente relativo al concurso en todos sus aspectos, tanto formales como materiales, velando por el respeto de la igualdad de condiciones de los candidatos y por los principios de mérito y capacidad a que se refiere el artículo 41.1 de esta Ley. En función de todo ello ratificará, o no, la resolución*

26. Cfr. el art. 14 del RD citado anteriormente.

27. La conflictividad parece ser inmanente al funcionamiento de estas comisiones, al menos la conflictividad judicial. Hay diversas sentencias del Tribunal Supremo y de tribunales superiores de justicia de las comunidades autónomas que podrían señalarse a estos efectos. Olvidándome de estas últimas, recuerdo las sentencias del Supremo de 26 de diciembre de 1990 y de 28 de enero de 1992, muy crítica esta última con la actuación de una comisión de reclamaciones a la que reprocha no haber motivado suficientemente su actuación.

reclamada en el plazo máximo de tres meses desde la formulación de la reclamación. La falta de resolución en este plazo equivaldrá a la ratificación del acuerdo de la Comisión. La decisión de la Comisión de Reclamaciones será ejecutada, en sus propios términos, por el Rector de la Universidad pudiéndose formular contra la resolución de éste los recursos administrativos o jurisdiccionales que, en su caso, procedan.»²⁸

Es decir, el texto:

- reducía el quórum de elección a la mayoría absoluta;
- obligaba a renovaciones parciales de la Comisión que tendrían lugar en la forma que dispusieran los estatutos de cada universidad;
- vinculaba la actuación de la Comisión al examen de los aspectos formales y materiales del concurso pero, eso sí, sólo desde la perspectiva de los valores constitucionales a observar;
- ampliaba el plazo de resolución a tres meses;
- indicaba que los tres meses se computarían desde la formulación de la reclamación;
- ofrecía un sistema de silencio negativo en caso de ausencia de respuesta por la Comisión, lo que equivalía a poner en marcha la decisión de la Comisión de selección con el nombramiento consiguiente.

Ello ofrecía, contando con el posible desarrollo reglamentario del precepto legal, un marco más seguro y ajustado de juego a la Comisión de reclamaciones. La disolución de las Cortes hizo, sin embargo, decaer al proyecto no habiéndose, hasta el momento en que se cierra la redacción de este trabajo —septiembre de 1993—, formulado una nueva iniciativa legislativa ante el Parlamento.

28. El Proyecto de ley de actualización de la Ley orgánica 11/1983 se publica en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados* de 14 de septiembre de 1992, Serie A, núm. 99-1, y en este punto se mantiene intocado en toda su tramitación parlamentaria.

