

ESPECIAL  
«ENSENYAMENT»

---

*Estudis*

Aquest especial «Ensenyament» ha estat coordinat per Antoni Milian i Massana, professor titular de dret administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona.

# L'AUTONOMIA UNIVERSITÀRIA: LÍMITS I POSSIBILITATS EN RELACIÓ AMB LA RÈCENT JURISPRUDÈNCIA CONSTITUCIONAL I ORDINÀRIA

Antonio Embid Irujo

Catedràtic de Dret administratiu de la  
Universitat de Saragossa

## I. Plantejaments previs

L'autonomia universitària és un tema de relatiu èxit doctrinal des que, a partir del seu reconeixement en l'art. 27.10 CE, va tenir per fi, consagració normativa amb la Llei 11/1983, de 25 d'agost, orgànica de reforma universitària (d'ara endavant LORU). Normalment, els tractaments doctrinals han recolzat en la consideració de l'esmentada autonomia pel Tribunal Constitucional, atès que aviat va existir una molt important sentència (la 26/1987, de 27 de febrer), que va predicar el caràcter de dret fonamental de l'autonomia universitària (dret fonamental de configuració legal) i en va treure diverses conseqüències des del punt de vista de la confrontació de la LORU amb la Constitució. En aquest fet rau, probablement, la justificació més forta d'aquesta vinculació entre jurisprudència constitucional i tractament doctrinal de l'autonomia universitària.<sup>1</sup>

Les aportacions del Tribunal Constitucional han continuat succeint-se en aquest àmbit,<sup>2</sup> per bé que és veritat que ara en temes relativament menors —menors, és clar, en comparació dels fets fonamentals resolts per la Sentència 26/1987—,<sup>3</sup> i recentment també és detectable l'aparició creixent en nombre i importància de jurisprudència dels tribunals ordinaris —contenciosos administratius, normalment— on

---

1. En aquest sentit podem citar J. Leguina Villa, «La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», pàg. 1199 i ss. del volum II d'*Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, ed. Civitas, Madrid, 1991; igualment, vegeu A. Sánchez Blanco, «El derecho fundamental a la autonomía universitaria», *RVAP* núm. 22, 1988, i F. de Borja López-Jurado Escribano, *La autonomía de las Universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*, ed. Civitas, Madrid, 1991.

2. També resulta molt important la segona de les sentències estudiades per Leguina Villa, la 55/1989, de 23 de febrer, recaiguda en recurs d'empara interposat per la Universitat de Santiago de Compostela contra l'acte d'aprovació dels seus estatuts.

3. Resulten necessàries de considerar, així, com ho farem en el present treball, la STC 106/1990, de 6 de juny (recaiguda en diverses qüestions d'inconstitucionalitat en relació amb la Llei 5/1989, de 4 de maig, de reorganització universitària de Canàries), la STC 130/1991, de 6 de juny (en recurs d'empara interposat per particulars contra sentència de l'Audiència Territorial de València sobre modificació de l'emblema de la universitat), la STC 187/1991, de 3 d'octubre (en empara contra una sentència del Tribunal Suprem recaiguda en recurs contra la decisió de la Universitat Autònoma de Madrid d'incloure com a assignatura optativa en els plans d'estudi la de Doctrina i moral catòliques i la seva pedagogia), i, finalment, la STC 215/1991, de 14 de novembre, en què s'assenen consideracions molt interessants sobre la comissió de reclamacions instaurada per la LORU. Existeix una altra sèrie de sentències on, per bé que es toquen temes universitaris molt interessants (llibertat de càtedra, ciència, etc.), no és el principi de l'autonomia universitària l'implicat directament.

també es raona sobre l'abast i l'extensió d'aquest dret fonamental a l'autonomia universitària.<sup>4</sup>

Per això, en aquest article serem tributaris d'aquest plantejament tradicional que ajunta jurisprudència i consideració de l'autonomia per bé que ens atindrem, sobretot, a analitzar la jurisprudència constitucional i ordinària que roman pràcticament verge de tractament doctrinal,<sup>5</sup> i l'aprofitarem, igualment, per plantejar una sèrie de problemes que, des del meu punt de vista, avui apareixen necessitats de reflexió jurídica. En aquest sentit em referiré a la relació entre autonomia i control jurisdiccional (II), al paràmetre de la constitucionalitat de l'autonomia universitària, l'art. 3 LORU, i a determinats límits que semblen immanents a l'autonomia universitària, com ara els relatius a la creació d'universitats pel poder públic competent, i a la materia existència d'un sistema universitari nacional i les seves conseqüències (III), per acabar amb alguna reflexió sobre un dels òrgans més directament relacionats amb el contingut de l'autonomia universitària, la Comissió de Reclamacions (IV), que necessita un nou tractament normatiu que solucioni algunes de les dificultats detectades en el seu funcionament.

## II. Autonomia universitària i control jurisdiccional

La primera jurisprudència constitucional (Sentència 26/1987) sobre l'autonomia universitària va versar sobre plantejaments purament abstractes en justa correspondència, òbviament, amb la mateixa finalitat del recurs d'inconstitucionalitat: la confrontació entre la Constitució i l'activitat del legislatiu. Un cop resolt en aquesta sentència els problemes bàsics, de fons, suficientment estudiats ja per la doctrina,<sup>6</sup> el que s'ha acostumat a examinar en la successiva jurisprudència constitucional i mitjançant els recursos corresponents d'empara, és la compatibilitat entre actuacions concretes de les universitats i el marc jurídic general de la seva actuació: l'autonomia com a directiva d'un cos en marxa enfront de l'autonomia com a principi teòric, estàtic, podríem dir. Doncs bé, i partint d'aquestes premisses metodològiques, en una sentència, la 130/1991, de 6 de juny, el tipus de discórrer constitucional assolirà un problema i uns plantejaments altament interessants des del punt de vista de l'autonomia universitària, sí, evidentment, però també des de plantejaments generals de la teoria general de la divisió de poders, i, més concretament, de la relació entre l'activitat de control del poder judicial i els seus possibles límits i l'activitat que cal controlar dels poders públics.

La simple exposició del plantejament haurà recordat un problema de gran actualitat en la present dogmàtica espanyola, com és el de l'expansió i les possibilitats de control

4. L'enumeració de sentències es fa en aquest punt molt difícil, per tal com, fins ara, n'han aparegut bastants dels tribunals superiors de justícia de les comunitats autònomes, però poques, relativament, del Tribunal Suprem. En el curs de treball faré referència a les més rellevants per al principi de l'autonomia universitària, si més no des del meu punt de vista i tenint en compte les dificultats de coneixement global que, en el cas de les sentències dels tribunals superiors de justícia, es puguin tenir.

5. No té sentit, per això, reproduir el modèlic tractament de Leguina Villa (*op. cit.*), al qual em remeto *in totum*.

6. Sobre el tractament d'aquesta sentència em remeto al treball de Leguina Villa citat anteriorment.

dels jutges i tribunals sobre l'actuació dels poders públics.<sup>7</sup> En particular, tanmateix, la Sentència presenta l'atractiu de relacionar allò que en les seves conclusions i al final serà exempció de control jurisdiccional, amb el principi constitucional de l'autonomia universitària. És, així, el mateix principi constitucional de l'autonomia universitària el que, en la sentència que refereixo, funda un àmbit reservat en el qual no pot ser substituïda l'actuació de la universitat per l'acció dels tribunals (en el cas, la Sentència de l'Audiència Territorial de València recorreguda havia portat a terme, precisament, aquesta substitució de la decisió de la universitat de València de modificar l'emblema de la universitat), una acció dels tribunals que tindria en ella mateixa, en teoria, un altre principi constitucional al seu favor, el que postula un complet control de l'actuació administrativa —incloent-hi la potestat reglamentària—, en l'art. 106.1 CE. Llavors és, insisteixo, un precepte constitucional el que apodera l'acte de la universitat concernida d'una característica pròpia que el singularitza: es tracta no d'un acte purament administratiu, sinó d'un acte de «govern» en una zona immune al paràmetre de la legalitat que funda, consegüentment, l'exempció de control jurisdiccional.<sup>8</sup>

La narració del supòsit de fet suggereix una primera reflexió inicial: que l'autonomia universitària pugui ser origen de zones d'exempció de control jurisdiccional permet acostar la situació de la universitat —a aquest efecte— a la d'altres administracions públiques també protegides per una declaració constitucional d'autonomia, com ara les administracions locals (cfr. art. 137 i 140 CE). Potser, llavors, també aquestes es podrien veure protegides enfront del control judicial absolut en determinats àmbits que, per connectar directament amb el seu àmbit lliure de determinació —el protegit per la clàusula d'autonomia—, el qual, al seu torn, no tenia un determinat paràmetre de legalitat construït pel legislador, donaven lloc a l'existència d'actes purament qualificables com de govern, amb la consegüent exempció de control jurisdiccional. El tema, el vaig apuntar originalment en un treball d'índole general,<sup>9</sup> i he continuat desenvolupant-lo posteriorment,<sup>10</sup> ara en un moment en què fins i tot existeix una jurisprudència constitucional general<sup>11</sup> i una legislació

7. Com a prova em remeto al llibre —de títol significatiu— de L. Parejo Alfonso, *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, ed. Tecnos, Madrid, 1993, llibre on hi ha una enumeració doctrinal dels textos i els autors amb els quals polemitzava científicament el seu autor. Ateses les limitacions d'aquest estudi, no val la pena que m'estengui detalladament en aquesta qüestió.

8. En general, sobre la qüestió, em remeto 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, pàg. 2697 i ss., d'*Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, ed. Civitas, Madrid, 1991.

9. A «La justiciabilidad...», *op. cit.*, indicava que «La major problemàtica jurídica —quantitativament i qualitativament considerada— solament es planteja, això no obstant, pel que fa als actes públics del govern o dels governs de les comunitats autònomes, però la predicació constitucional de l'autonomia per als ens locals, i la consegüent construcció d'un àmbit de "govern local", fan possible que també els ens locals puguin produir actes polítics, i, per tant, insusceptibles de control jurisdiccional. És obvi, tanmateix, que les possibilitats de producció d'actes polítics pels ens locals són més escasses, per tal com els òrgans locals —alcalde, president, diputació, ajuntament, ple, comissions de govern, etc.— estan imbuïts, finalment, de facultats administratives» (pàg. 2735; el ressalt tipogràfic no existeix a l'original).

10. Em remeto al meu treball de pròxima publicació «L'activitat de govern de les entitats locals».

11. En aquest terreny em sembla molt important la Sentència 204/1992, de 26 de novembre, que resolent la qüestió d'inconstitucionalitat 2414/1991, plantejada amb relació a l'art. 23.2 de la Llei orgànica del Consell d'Estat, afirma, entre d'altres coses, que «govern i administració no són la mateixa cosa i estan perfectament diferenciats en el propi títol IV en què s'insereix l'article 107».

ordinària<sup>12</sup> molt proclius al fet que es pugui defensar aquest àmbit d'actuació i la característica ínsita de l'exempció de control.

En tot cas, i apuntades aquestes primeres implicacions de la jurisprudència constitucional referida, passem al fons important de la qüestió, a veure com el Tribunal Constitucional desenvolupa aquesta molt interessant aportació sobre l'àmbit d'actuació universitària immune al control jurisdiccional.

El Tribunal Constitucional parteix, primer, de l'exposició i el plantejament general de la problemàtica que pretén resoldre:<sup>13</sup>

«Per tant, convé ja precisar que el que es ventila en aquest procés constitucional no és tant l'àmbit o el contingut material de l'autonomia universitària, *sino més aviat l'abast del control judicial d'una concreta decisió adoptada per l'esmentada institució en l'exercici de la seva autonomia*, de manera que l'objecte del present recurs d'empara no és determinar si la capacitat d'elegir els seus propis símbols constitueix o no una extralimitació de l'autonomia universitària, *sinó decidir si la revisió jurisdiccional portada a terme per l'òrgan judicial de l'acord adoptat pel Claustre Constituent interfereix l'autonomia universitària* o si, al contrari, se ceneix als marges de fiscalització i control que el dret constitucional d'autonomia permet a la intervenció judicial» (FJ 3r).

Assentada exactament la matèria objecte de preocupació, l'abast del control judicial en un àmbit que cau dins del contingut protegible per la clàusula de l'autonomia universitària, s'expliciten pel Tribunal Constitucional unes afirmacions teòriques, de principi, d'indubtable valor tant per a aquest cas com per a qualsevol altre de la mateixa índole que es pugués plantejar en el futur:

«En un *estat democràtic de dret* que proclama com a valors superiors de l'ordenament la llibertat i el pluralisme polític, la via natural d'expressió de la idea i del contingut que la societat —en el nostre cas la comunitat universitària— *té de l'interès públic vigent en cada moment*, quan es tracta de l'adopció d'acords que porten amb ells mateixos opcions de naturalesa primària o prevalentment política —com els adoptats pel claustre constituent en representació de la comunitat universitària i en exercici de la seva autonomia— *el constitueix la voluntat majoritària dels òrgans representatius, formada en debat públic i a través dels procediments jurídics establerts, l'observança dels quals queda subjecta en tot cas al control de jutges i tribunals*» (FJ 5è).

L'interès públic, per tant, el concreten els òrgans representatius seguint procediments ja establerts. Els tribunals, llavors, controlen l'observança dels corresponents procediments, però no s'immisceixen —fins el que porta indicada aquesta Sentència— en la determinació de l'interès públic. En tot cas, això darrer necessita explicacions més desenvolupades en la mateixa Sentència on, textualment, s'indicaran els àmbits positius de control dels tribunals (l'anomenada pel Tribunal «configuració legal de l'autonomia universitària», el que podríem denominar també com el paràme-

12. La recent Llei 30/1992, de 26 de novembre, raona en la seva exposició de motius sobre la diferenciació entre àmbit de govern i àmbit d'administració, i, posteriorment, en els seus art. 3.3 i 37.5.a, intenta treure algunes conclusions, per bé que no s'arribi a precisions excessives en una matèria on s'ha d'afinar tant.

13. A la nora 3 d'aquest treball ja m'he referit a la matèria tractada per les diferents sentències que ocuparan la meua reflexió en aquest treball. Ara m'hi remeto.

tre de la constitucionalitat d'aquest dret fonamental de configuració legal)<sup>14</sup> diferenciant-los de les zones vedades al control judicial, allò que la Sentència situa en l'àmbit de les decisions d'oportunitat. Vegem el raonament del Tribunal Constitucional:

«A aquests els correspon igualment la revisió jurisdiccional dels poders que la LRU atorga o reconeix a les universitats, de manera que ni pateixi la legalitat ni l'autonomia universitària. *D'aquí ve que aquest control judicial, d'una banda, haurà d'atènyer-se a la configuració legal de l'autonomia universitària sense imposar a aquesta límits que no va voler establir el legislador de la LRU, i, d'altra banda, haurà de respectar el nucli de llibertat de la decisió, fruit de l'autonomia, que en cada cas es consideri més convenient o adequada als interessos de la pròpia universitat; però el que està vedat a l'òrgan judicial és situar el control de legalitat en els confins de l'oportunitat de la decisió lliurement adotada en exercici de l'autonomia i ultrapassar-los, com ha passat en el cas que ens ocupa*» (FJ 5è).

Per fi, el Tribunal Constitucional traurà les pertinents conseqüències de tot el que s'ha estat explicant amb text brillant i amb clar sentit pedagògic:

«En conseqüència, hem d'acabar dient sintèticament que els arguments de diversa naturalesa (històrics, emocionals, heràldics), però tots els d'oportunitat o conveniència, van ser adduïts i defensats durant el procés de formació de la voluntat claustral i no van prosperar davant la majoria, que va optar per canviar els símbols emblemàtics de la universitat de València. *El que no és possible és convertir per via judicial aquells arguments d'oportunitat en impediments jurídics per al legítim exercici per aquell claustre constituent del dret fonamental d'autonomia universitària.* En conseqüència, procedeix declarar legítim aquell acord, que no va vulnerar cap dret fonamental ni contradiu cap precepte legal, i anul·lar les sentències que el van anul·lar» (FJ 5è).

La sentència, com s'haurà comprès, és d'un enorme interès teòric general i, evidentment, d'una summa importància per a la pròpia configuració de la vida institucional de les universitats. Resol un problema que es pot convertir en habitual en la vida institucional de les universitats, amb la construcció d'una teoria general que, en aquestes línies generals, insisteixo, sembla difícil no compartir. Queda obert, tanmateix, el problema de la determinació de quines decisions de les universitats puguin —en el futur i en el cas d'un hipotètic conflicte d'aquesta índole— considerar-se incloses en el concepte de l'autonomia universitària, i, per tant, protegides —si no existeix paràmetre de legalitat— enfront de decisions de substitució per part dels tribunals. No és difícil d'endevinar, a la llunyania, querelles, discussions, tamisades del vernís polític —sempre present en una societat parcel·lada per diversos interessos— i en les quals es pugui plantejar aquesta oposició entre el principi de l'exempció de control amb fonament en l'autonomia universitària i, al contrari, l'absolut control amb fonament en l'art. 106.1 CE. La solució, en aquest supòsits —com ja he indicat en una altra ocasió—,<sup>15</sup> haurà de construir-se des de l'examen particularitzat de l'ordenament jurídic que es refereixi al cas concret, i només en supòsits d'absència de

14. En una altra sentència relativa també a l'autonomia universitària, el Tribunal Constitucional situarà a l'art. 3 de la LORU allò que és fonamental d'aquest paràmetre de la constitucionalitat. Cfr. la STC 196/1990.

15. En el meu treball «La justiciabilidad...», *op. cit.*, en les seves conclusions.

paràmetre legal, seria possible concloure en l'exempció de control. Dit d'una altra manera: que les decisions es refereixin a aspectes o qüestions que es puguin qualificar com a polítics no vol dir, de cap manera, que no existeixi, per definició, el seu control judicial. No és el mòbil polític en l'actuació de la universitat —o d'una altra administració o institució pública— allò que fonamenta l'exempció del control judicial, sinó el fet que aquest acte de govern, recolzat en finalitats polítiques, no estigui predeterminat de cap manera, en la seva extensió i límits, per l'ordenament jurídic.

Per això no hem d'estranyer, ni molt menys, que la jurisprudència ordinària (sentència del Tribunal Suprem de 20 de novembre de 1992, *Actualidad administrativa*, 370), quan s'ha enfrontat a una altra decisió també «simbòlica» de la mateixa universitat de València, com és la de denominar com a llengua «catalana» la que els alumnes de primer curs poden rebre com a complement del seu ensenyament (acord de la Universitat de València de 20 de juny de 1986), no hagi dubtat, al contrari del que va passar en la Sentència del Tribunal Constitucional, a anul·lar aquesta decisió, per tal com ha trobat un paràmetre evident per confrontar la seva legalitat, l'Estatut d'autonomia de la comunitat autònoma, que dóna la denominació de «valenciana», i no de «catalana», a la llengua oficial de la comunitat. El tema és, òbviament, polític, com reconeix palesament el Tribunal Suprem amb paraules que reproduïxo:

«El fons de l'assumpte no és acadèmic ni lingüístic, i això ho saben bé les parts enfrontades en aquest recurs. *El fons de l'assumpte és polític, i cal començar per reconèixer-ho per no perdre'ns en eufemismes inútils.* El fons de l'assumpte constitueix una manifestació d'un greu desacord que existeix des de fa anys en la societat valenciana. *Com a conflicte polític, és inviable per ser portat davant de jutges i tribunals, tret en aquelles manifestacions (com la de la llengua) que han estat assumides i resoltes pel Dret»* (FJ 9è).

El problema i la seva evolució rau, doncs, a trobar el marc jurídic adequat que, malgrat aquest aspecte polític, resolgui el conflicte. És, com he indicat, l'Estatut d'autonomia el que enfronta i, em penso, resol el tema,<sup>16</sup> i per això l'acte pot ser controlat, i, per tant, com a contradictori amb l'ordenament jurídic aplicable, anul·lat. Vegem l'encertada forma d'exposició de la idea per part del Tribunal Suprem:

«Ara com ara, per tant, la polèmica està solucionada des del punt de vista jurídic: la llengua autòctona de la comunitat autònoma s'anomena «valenciana», perquè així ho ha volgut l'ordenament jurídic. No assumir-ho així serà molt encertat (o no) des de la perspectiva política, però és una flagrant violació de la lletra i l'esperit de les lleis» (FJ 9è).

Per fi, la decisió que adopta el Tribunal es confronta amb el principi de l'autonomia universitària, i no es troba cap argument per rebatre la decisió d'anul·lació:

«I aquesta conclusió no viola el dret a l'autonomia que reconeixen a les universitats els articles 27. 10 de la Constitució i 3.2 de la Llei Orgànica de Reforma Universitària 11/83, de 25 d'agost. Entre les facultats que comporta aquesta autonomia, i que

16. Cfr. art. 7.1: «Els dos idiomes oficials de la Comunitat Autònoma són el valencià i el castellà. Tots tenen dret a conèixer-los i usar-los» (i continuen altres paràgrafs del mateix article insistint en la denominació de valencià).



són moltes, no hi ha, com si es tractés d'un partit polític (article 6 de la Constitució), que la universitat participi com a tal institució en les conteses polítiques»<sup>17</sup> (FJ 12è).

### III. El paràmetre de la constitucionalitat de l'autonomia universitària i els seus límits immanents

Com s'ha insistit en el punt anterior, un dret fonamental de configuració legal com el de l'autonomia universitària necessita ineludiblement, per saber i conèixer les seves potencialitats i límits enfront d'altres drets i potestats de subjectes privats o poders públics, el coneixement de l'ordenament jurídic que dona forma a aquesta configuració legal. En el present apartat, i de la mà com sempre de la jurisprudència constitucional i ordinària, traçaré algunes de les característiques d'aquesta configuració legal.

#### 1. *L'art. 3 LORU com a paràmetre de la constitucionalitat de l'autonomia universitària*

L'art. 3 LORU, després d'assenyar la personalitat jurídica de les universitats i l'exercici de les seves funcions en règim d'autonomia, especifica el contingut d'aquesta autonomia. Per al text bàsic de les universitats, l'autonomia comprèn l'elaboració dels seus estatuts i altres normes de funcionament intern (potestat estatutària i potestat reglamentària); l'elecció, designació i remoció dels seus òrgans de govern i administració; l'elaboració, aprovació i gestió dels seus pressupostos (potestat pressupostària) i l'administració dels seus béns; establiment i modificació de les seves plantilles; selecció, formació i promoció del personal docent i investigador i d'administració i serveis, i també la determinació de les condicions en què ha de desenvolupar les seves activitats; elaboració i aprovació de plans d'estudi i investigació; creació d'estructures específiques que actuïn com a suport de la investigació; creació d'estructures específiques que actuïn com a suport de la investigació i de la docència; admissió, règim de permanència i verificació de coneixements dels estudiants; expedició de títols i diplomes; establiment de relacions amb altres institucions acadèmiques, culturals o científiques, espanyoles o estrangeres...

Qualsevol d'aquestes potestats enunciades genèricament aquí té un desenvolupament a la LORU que, al seu torn, pot remetre a altres normes de l'ordenament jurídic (per exemple, amb relació a l'administració dels béns, l'art. 53.2 LORU indica que aquesta tindrà lloc dins del que indiquin les disposicions legals generals). El que vol dir, per tant, l'art. 3 LORU, és que la universitat, com a conseqüència de la seva autonomia, ha d'intervenir necessàriament en els àmbits materials narrats en el mateix art. 3, però que la quantificació de la seva intervenció depèn del que la mateixa

17. Per cert que el raonament és precedit d'una crida d'atenció sobre el fet que determinats articles dels estatuts de la universitat de València serien nuls, perquè no respecten el que indica la Constitució i la resta de l'ordenament jurídic aplicable. Sense cap mena de dubte, aquesta nul·litat —que el Tribunal no pronuncia expressament perquè no és objecte del recurs— estaria referida a l'art. 7.2 dels estatuts d'aquesta universitat, que indica el següent: «Com a institució pública, la llengua pròpia de la Universitat de València és la llengua pròpia de la Comunitat Valenciana. Per als efectes dels presents estatuts, s'admeten com a denominacions seves tant l'acadèmica, llengua catalana, com la recollida a l'estatut d'autonomia valenciana».

LORU o les seves normes de desenvolupament o remissió indiquin (per exemple, hi ha normes sobre selecció del professorat a la pròpia LORU de les quals es dedueix clarament la no-exclusivitat de la universitat en aquesta selecció, però sí la seva necessària participació en ella).

El que importa destacar, sobretot, és que el discórrer de la STC 26/1987, de 27 de febrer, sobre el principi d'autonomia universitària, porta a la conclusió de com és d'adequat a la CE el principi d'autonomia universitària tal com el recull l'art. 3 LORU (i d'aquí ve l'àmplia cita que n'he fet). Fins i tot, i en la posterior jurisprudència constitucional —STC 196/1990—, l'art. 3 LORU és considerat com a «paràmetre de la constitucionalitat», atès que l'autonomia universitària, com he indicat, és un dret de configuració legal i necessita el complement necessari i indispensable del legislador. Aquest caràcter de paràmetre de la constitucionalitat porta, en la Sentència que indico, a la confrontació de l'art. 3 LORU amb la Llei sotmesa a judici del Tribunal Constitucional (Llei del Parlament canari sobre reorganització universitària a Canàries que implica la creació d'una nova universitat), com a procediment per deduir el respecte de la Llei controvertida al principi d'autonomia universitària.

## 2. La creació d'universitats i l'autonomia universitària

El principi d'autonomia, tal com l'he descrit, pot aparèixer com a excessivament indeterminat i ser deixat a l'atzar, primer, del legislador, mentre posteriorment, i en última instància, el Tribunal Constitucional comprova la hipotètica violació del seu contingut essencial. Cal, per tant, una tasca de concreció d'aquest principi.

Aquesta tasca l'empreguà el Tribunal Constitucional en la seva Sentència 26/1987, de 27 de febrer, des del punt de vista que permet un recurs d'inconstitucionalitat, i després ha estat continuada per altres. En la STC 196/1990, de 6 de juny, el Tribunal Constitucional ha tingut l'ocasió de confrontar el principi d'autonomia universitària amb la creació d'una universitat —la de Las Palmas de Gran Canària— per desdoblament d'una d'existent, la de La Laguna, acció realitzada mitjançant llei del Parlament canari. La qüestió, tot i que circumscrita formalment al supòsit canari, presenta prou atractiu general —per la possibilitat de reproducció, en qualsevol moment, del supòsit previst allà—, i obliga inevitablement a introduir els seus arguments en aquest lloc.

La manera de procedir del Tribunal Constitucional és examinar, de principi, retrets generals que els plantegen de violació de l'autonomia universitària i que afectarien el nucli mateix del dret fonamental protegit constitucionalment per passar, després, a la confrontació amb la configuració legal del dret, l'art. 3 de la LORU. Amb relació al que és general i enfront de les al·legacions del tribunal que planteja la qüestió d'inconstitucionalitat que dona lloc al pronunciament del Tribunal Constitucional, el Tribunal Constitucional afirma que no es viola el principi d'autonomia universitària per aquesta creació, perquè l'autonomia «no inclou el dret de les universitats a comptar amb uns o uns altres centres concrets, impossibilitant o condicionant així les decisions que correspon a l'Estat o a les comunitats autònomes d'adoptar pel que fa a la determinació i organització del sistema universitari en el seu conjunt». Així, el Tribunal Constitucional indica gràficament que:

«L'autonomia de les universitats no els atribueix una mena de "patrimoni intel·lectual" resultant del nombre de centres, professors i alumnes que en un moment

determinant en puguin formar part, ja que la seva autonomia no està més que al servei de la llibertat acadèmica en l'exercici de la docència i la investigació, que necessàriament s'ha de desenvolupar en el marc de les efectives disponibilitats personals i materials amb què pugui comptar cada universitat...»

Igualment, el Tribunal Constitucional examina la possible violació del principi d'autonomia universitària per la pèrdua de patrimoni per l'adscripció de béns a la nova universitat. En tots dos casos s'acaba en la llibertat del legislador per a la creació d'una universitat que, en bona lògica, porta amb ella mateixa una adscripció de béns (el Tribunal Constitucional la qualifica de mutació demanial) no discrecional, sinó vinculada als mateixos serveis educatius que seran prestats per la nova universitat. D'altra banda, i pel que fa als professors, sense voler fer plantejaments generals vàlids per a tots els professors —que podrien plantejar, diu el Tribunal Constitucional, els seus hipotètics drets transgredits per la seva adscripció a la nova universitat creada— solament té lloc un canvi de la seva relació estatutària, que ara tindrà lloc amb la nova universitat.

A continuació, el Tribunal Constitucional discorre sobre la possible violació de l'art. 3 LORU en diversos dels seus paràgrafs (establiment o modificació de plantilles, selecció, formació i promoció del personal docent i investigador, elaboració i aprovació de plans d'estudi i investigació i creació d'estructures específiques que actuen com a suport de la investigació i la docència) per concloure que en cap cas no té lloc aquest efecte. La creació d'una nova universitat no impedeix a cap de les dues la fixació de les seves plantilles, la selecció del seu personal, l'aprovació de plans d'estudi i, quant a la creació d'estructures específiques, la potestat organitzadora que aquest principi reflecteix —precisa el Tribunal Constitucional amb el record a la seva Sentència 55/1989— es refereix a les estructures que la LORU considera com a no bàsiques, mai centres que serien les estructures bàsiques la readscripció de les quals pot realitzar perfectament la llei. En conclusió, tant des del punt de vista del contingut constitucional com de la configuració legal del dret, no s'ha violat l'autonomia universitària. La creació d'universitats, doncs, és un límit immanent a aquesta autonomia.

### 3. *El sistema universitari nacional i les limitacions a l'autonomia universitària*

Possibilitats sí, però també límits de l'autonomia universitària, com es dedueix de l'exposició que portem feta fins ara. En la jurisprudència constitucional hi ha noves dades que, per la seva importància, vull reflectir aquí. Es tracta de la possibilitat que l'àmbit d'autonomia universitària consistent en l'elaboració i aprovació de plans d'estudi es pugui veure limitat per l'existència d'un sistema universitari nacional i la possibilitat consegüent que l'Estat fixi a les seves normes un mínim comú denominador que totes les universitats han de respectar en els seus plans d'estudi, problemàtica plantejada en la STC 187/1991, de 3 d'octubre.

Aquesta Sentència té el seu origen en un recurs d'empara<sup>18</sup> formulat per la Univer-

18. Noteu, en la jurisprudència constitucional estudiada, que les sentències renen el seu origen tant en recursos d'inconstitucionalitat, com en qüestions de constitucionalitat, com —el que passa en aquest cas— en recursos d'empara. Totes les possibilitats utilitzades (també s'ha utilitzat la tècnica dels conflictes de competència que han donat lloc a sentències del Tribunal Constitucional —*vide* Sentència

sitat Autònoma de Madrid contra una sentència del Tribunal Suprem que va declarar l'obligació de la universitat recurrent d'incloure com a assignatura optativa entre els plans d'estudi d'una escola universitària de formació del professorat d'EGB, la «Doctrina i moral catòliques i la seva pedagogia». La Sentència del Tribunal Suprem fonamentava el seu veredictes en l'acord de 3 de gener de 1979 entre l'Estat i la Santa Seu sobre ensenyament i assumptes culturals, que conté precisions específiques sobre això.<sup>19</sup> La universitat, tanmateix, ho jutjava contrari, si s'interpretava l'acord així, al dret fonamental d'autonomia universitària tal com el recull l'art. 27.10 CE.

Doncs bé, la problemàtica plantejada en aquesta qüestió, en principi limitada a un supòsit molt concret, però, com es comprendrà d'una potencialitat bastant il·limitada perquè es poguessin extreure múltiples conseqüències de l'oposició entre diferents ordenaments jurídics suggerida per la universitat, és resolta per Tribunal Constitucional en línia de congruència amb la seva doctrina de la configuració legal del dret a l'autonomia universitària, i, per tant, de la necessitat d'observació de l'ordenament jurídic concret d'una determinada matèria. A aquest efecte, el Tribunal Constitucional recordarà l'existència d'un altre precepte constitucional, l'art. 149.1.30, que reserva a l'Estat la regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals per, a partir d'ell, configurar els plans d'estudi que elaboren i aproven les universitats com a directament ordenats i vinculats per les condicions fixades per l'Estat per a l'obtenció del títol acadèmic. És a dir, l'àmbit d'autonomia universitària tindrà sempre la limitació de l'ordenament fixat per l'Estat, que fixarà condicions determinades perquè al final sigui el mateix Estat el que atorgi el títol acadèmic. Vegem com s'expressa aquesta idea en les paraules del Tribunal Constitucional:

«Les característiques pròpies del servei públic que exerceix, i l'existència d'un sistema universitari nacional que exigeix instàncies coordinadores, són el fonament que la Constitució hagi exclòs de l'esfera de l'autonomia universitària, reservant-la a la competència exclusiva de l'Estat, la regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals (art. 149.1.30). És a dir, l'existència d'un sistema universitari nacional, imposat per l'article 27.8 de la CE, permet, entre altres coses, que l'Estat pugui fixar en els plans d'estudi un contingut que sigui el comú denominador mínim exigible per obtenir els títols acadèmics i professionals oficials i amb validesa a tot el territori nacional. Per això, la mateixa LORU, en el seu article 28, ha disposat que "el Govern, a proposta del Consell d'Universitats, establirà els títols que tinguin caràcter oficial i validesa a tot el territori nacional, i també les directrius generals dels plans d'estudi que s'hagin de cursar per a la seva obtenció i homologació". I afegeix en l'art. 29 que, "amb subjecció al que disposa l'article anterior", les universitats elaboraran i aprobaran els seus plans d'estudi, en què assenyalaran les matèries que, per a l'obtenció de cada títol, han de ser cursades obligatòriament i optativament».

235/1991, de 12 de desembre, que versa sobre el RD 898/1985, de 30 d'abril, sobre règim del professorat universitari — però sense que aquesta jurisprudència contingui cap pronunciament interessant pel que fa a l'autonomia universitària, sinó, cosa que sembla congruent amb la tècnica utilitzada, al repartiment de competències entre Estat i comunitats autònomes sobre l'ensenyament universitari).

19. L'art. 4 de l'acord diu que «l'ensenyament de la doctrina catòlica i la seva pedagogia a les escoles universitàries de formació del professorat, en condicions equiparables a les altres disciplines fonamentals, tindrà caràcter voluntari per als alumnes. Els seus professors seran designats per l'autoritat acadèmica de la mateixa manera que estableix l'article III, i també formaran part dels claustrats respectius».

La conseqüència de la reserva constitucional de poders de l'Estat és, des del punt de vista que ens preocupa, la següent:

«Així, doncs, l'autonomia universitària comprèn les competències d'elaboració i aprovació dels plans d'estudi, però amb una sèrie de límits, entre els quals figura la determinació per l'Estat del bagatge indispensable de coneixements que s'ha d'assolir per obtenir cada un dels títols oficials i amb validesa a tot el territori nacional. S'ha de rebutjar, per tant, l'argument de la recurrent, consistent en el fet que l'autonomia universitària impedeix que existeixi l'obligatorietat d'incloure en els plans d'estudi d'una universitat cap assignatura, i concloure, en canvi, que l'autonomia universitària no és una llibertat absoluta, i que l'Estat té competència exclusiva per regular les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals i, per tant, per imposar en els plans d'estudi les matèries el coneixement de les quals consideri necessari per a l'obtenció d'un títol concret, sens perjudici que correspongui a cada universitat la regulació i organització de l'ensenyament d'aquestes matèries.

»Ha de concloure's, per tant, que no vulneren l'autonomia de la universitat recurrent les sentències que han declarat la seva obligació d'incloure en els plans d'estudi de l'Escola Universitària de Professors d'EGB Santa Maria l'assignatura "Doctrina i moral catòliques i la seva pedagogia", perquè l'esmentada obligació deriva d'un tractat internacional celebrat per l'Estat en l'exercici legítim de les competències que la Constitució li atribueix a l'article 149.1.30, i respecta el contingut essencial d'aquell dret fonamental tal com queda definit a l'article 27.10 en relació amb els apartats 5 i 8 de la CE i a l'article 3.2.f) en relació amb els articles 28 i 29 de la LORU».

El procés de raonament es podria acabar aquí. Això no obstant, l'autonomia universitària, com a dret fonamental, mereix tant de respecte al Tribunal Constitucional que jutja necessari afegir un darrer fonament jurídic en què es planteja la possibilitat —penso que se la planteja amb vista a hipotètics conflictes futurs que es poguessin originar, no els del cas concret, que ja estan suficientment resolts jurídicament— que les exigències que pogués incloure l'Estat per obtenir la titulació acadèmica corresponent no fossin irracionals o poc apropiades al contingut mateix del títol de què es tracta. Si ho fossin així, sembla dir el Tribunal Constitucional, l'autonomia universitària podria no ser vençuda tan mecànicament per l'aplicació i posada en marxa de les potestats implícites en l'art. 149.1.30 CE. La qual cosa, diguem-ho de passada, plantejaria al seu torn i des d'un altre punt de vista unes potencialitats ínsites en el dret fonamental que tractem francament importants i insospitades a priori:

«Hem d'examinar per això, en darrer lloc, si la matèria concreta de "Doctrina i moral catòliques i la seva pedagogia" és, efectivament, una matèria que, tot i que optativa, pugui considerar-se adequada per a l'obtenció del títol de Professor d'Educació General Bàsica. La justificació d'incloure l'esmentada assignatura pot trobar suport en l'article 27.3 de la Constitució, segons el qual "els poders públics garanteixen el dret que assisteix els pares perquè els seus fills rebin la formació religiosa i moral que estigui d'acord amb les seves pròpies conviccions", la qual cosa, a parer de l'Estat, requereix que en els plans d'estudi de les escoles universitàries de formació dels professors d'Educació General Bàsica s'inclougui, com a optativa, l'assignatura de "Religió". Es tracta de la regulació, en un tractat internacional, de les condicions per assegurar la igualtat en l'exercici del dret fonamental a l'educació religiosa en l'àmbit escolar. El fet que es tracti de la religió catòlica és

*fruit d'un compromís que l'Estat ha volgut assumir amb la Santa Seu i que recolza en l'article 16.3 de la CE, que disposa que els poders públics tindran en compte les creences religioses de la societat espanyola i mantindran les conseqüents relacions de cooperació amb l'església catòlica i les altres confessions».*

Llavors, no és irracional que l'Estat hagi inclòs aquesta matèria dins de les que s'han de cursar per a l'obtenció del títol després. Per tant, el dret d'autonomia universitària no pateix, amb la seva inclusió. Si, en canvi, es pogués considerar irracional —irracional, pregunto, fins i tot amb un tractat internacional vàlidament subscrit per entremig?— la seva inclusió, per a la resolució d'aquest recurs d'empara, el dret d'autonomia universitària triomfaria, llavors, sobre les potestats de l'Estat.

#### IV. La Comissió de Reclamacions i la seva problemàtica jurídica

L'últim apartat d'aquest estudi s'ha de dedicar a un òrgan creat per la LORU en el seu art. 43: la Comissió de Reclamacions, objecte d'alguna atenció doctrinal<sup>20</sup> i també tema de consideració en la STC 26/1987, que va anul·lar part del règim jurídic d'aquesta comissió, però que compta, sobretot, amb una sentència pròpia, la 215/1991, de 14 de novembre, que conté moltes reflexions interessants sobre el paper i la manera d'actuar d'aquesta comissió.

##### 1. *Reflexions generals sobre el significat de l'existència de la Comissió de Reclamacions. La connexió amb el principi d'autonomia universitària*

Cal conèixer, en la comissió que tractem, una vinculació més que destacable amb el principi de l'autonomia universitària. Resulta, així, que l'autonomia de la universitat no solament s'estén a la «selecció, formació i promoció del personal docent i investigador» (de l'art. 3.2.e LORU), sinó que, per mitjà d'aquesta Comissió, la Universitat és capaç de resoldre les reclamacions que es puguin plantejar —en les circumstàncies i en la manera indicades pel mateix art. 43 LORU— contra els acords de les comissions de selecció del professorat (en els diversos cossos a què es refereixen els art. 35 i ss. LORU). Així, doncs, podríem dir que l'autonomia en la selecció comprèn, també, la resolució de les reclamacions administratives que es puguin plantejar contra aquesta resolució i, com veurem immediatament, amb un abast molt més gran que el que tradicionalment s'ha indicat en supòsits com aquests, en què la «discrecionalitat tècnica» de les comissions de selecció ha estat una tanca pràcticament infranquejable no solament enfront d'òrgans administratius revisors, sinó, cosa que és molt més important, enfront dels mateixos tribunals.<sup>21</sup>

La qüestió no deixa de ser ressaltable, com dic, perquè aquest òrgan actua amb anterioritat, evidentment, a l'inevitable control judicial que en tot cas podrà tenir

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* núm. 68, 1993, pàg. 559 i ss.

21. *Vide* sobre el tema la recent jurisprudència que recullo a A. Embid Irujo: «Trece proposiciones sobre selección de funcionarios y provisión de puestos de trabajo en el derecho español», *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 13, 1993, pàg. 334-335.

lloc, però estenent els seus poders fiscalitzadors de les actuacions de les comissions seleccionadores, i en els termes indicats pel mateix art. 43 LORU, no solament a qüestions que afecten la forma, sinó a alguna cosa que va més lluny dels mers problemes formals. Aquest quelcom més, i la manera de procedir-hi, és el que ha estat objecte sobretot de pronunciament i de reflexions molt interessants per la STC 215/1991, i és allò a què es dedicarà, fonamentalment, el present apartat.

És una novetat, aquesta comissió, que trenca, com s'haurà pogut observar, molts esquemes tradicionals sobre el control de les decisions administratives, i que, com tot element innovador, permet ser objecte de judicis contradictoris. Per un costat, i des de l'angle positiu, pot ressaltar-se en la configuració legal de 1983 la voluntat d'introduir elements nous de control en un àmbit de pura discrecionalitat fins ara i on de tant en tant afloraven —i floreixen— a l'opinió pública, i, evidentment, són moneda corrent de comentari en l'àmbit acadèmic, el que semblen, en principi, clamoroses mostres d'arbitrarietat. Un nou control, llavors, i a partir d'un òrgan exclusivament universitari, pot ser jutjat com un intent de la mateixa institució universitària —guiada pel legislador— per objectivar i donar seguretat jurídica en àmbits on difícilment controls judicials portats a terme amb molta dilació temporal posterior i amb els límits del tradicional —i no superable fàcilment en termes dialèctics— dogma de la discrecionalitat tècnica poden oferir altra cosa que remeis ineficaços moltes vegades escassament pal·liatius de la presumible injustícia comesa.

Des d'un punt de vista negatiu, l'arbitrarietat retreta a les comissions de selecció també pot ser un argument per esgrimir contra les comissions de reclamacions, dependents en la seva composició d'un cos electoral de la mateixa universitat —el claustr—, i, per tant, presumiblement proclius —això diria, com a mínim, l'argument contrari— a primar en les seves resolucions els candidats pertanyents al seu cos electoral enfront dels aliens. Per un altre costat, la impossibilitat que un cos necessàriament reduït reuneixi totes les àrees de coneixement existents en el nostre ordenament permet dubtar —ho tornaria a dir l'argument contrari a aquestes comissions— de la profunditat de l'existència d'un veritable control sobre allò esdevingut en un acte de selecció moltes vegades irrepertible —pel caràcter oral de les proves, de les exposicions, dels diàlegs entre comissió i aspirants— davant altres instàncies.

El tipus de discórrer per aquest camí podria continuar durant bastant d'espai sense que, presumiblement, s'esgotés el tema, que, com tots els difícils i problemàtics, és susceptible de múltiples tractaments. En realitat, el problema de l'arbitrarietat, del control i fins i tot de l'atzar en l'accés a la més alta posició en l'ensenyament universitari és tant vell com la mateixa existència d'una universitat que es vulgui seriosa, i només calen lleugeres indagacions per observar en qualsevol país i temps reflexions i crítiques sobre el que és apropiat o inapropiat dels diversos sistemes per a l'accés, i control d'aquest accés, a la càtedra universitària.<sup>22</sup> N'hi ha prou, doncs, amb

---

22. Els exemples podrien ser múltiples. Recentment he tingut ocasió de rellegir el clàssic estudi de Max Weber, «La ciencia como profesión», contingut a *La ciencia como profesión. La política como profesión*, ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1992, on el professor —i polític frustrat— alemany ofereix dues frases tan sucoses com les següents: «La vella organització de la universitat s'ha fet fictícia, en allò extern i en allò intern. Allò que ha quedat i s'ha intensificat enormement és un element de la carrera universitària: que és senzillament un atzar que un *Privatdozent* o un *Asistent* aconseguixin alguna vegada arribar al lloc de professor ordinari complet o de director d'un institut. És cert que no solament regna la casualitat, sinó que regna en un grau inusualment elevat. A penes conec una carrera al món en què l'atzar jugui aquest

ressaltar el fet que l'art. 43 LORU representa un nou esforç en la via de l'objectivació i del control pel que fa a aquest accés, que és el que estaria constituït, fonamentalment, per la Comissió de Reclamacions creada per la LORU. A partir d'aquesta creació i del seu marc jurídic —és a dir, de l'acceptació d'una realitat volguda pel legislador— és com s'ha de portar a terme la consideració d'aquesta comissió.

2. *L'abast del pronunciament d'inconstitucionalitat de la STC 26/1987. El joc del principi de l'autonomia universitària i els defectes del veredictes anul·latori*

El règim jurídic de la Comissió de Reclamacions va ser objecte de tractament per la STC 26/1987, que va anul·lar —es llegeix expressament així en el punt quart del seu veredictes— «l'article 43, apartat 3». El precepte anul·lat indicava que:

«En un termini no superior a dos mesos de la finalització del concurs i després d'haver sol·licitat els assessoraments que consideri oportuns, aquesta comissió ratificarà o no la resolució reclamada i, en aquest darrer cas, elevarà l'expedient al Consell d'Universitats, que, pel procediment que estableixi reglamentàriament, decidirà si és procedent la provisió de la plaça en els termes establerts per la Comissió encarregada de resoldre el concurs, o bé la no-provisió de la plaça».

El Tribunal Constitucional va considerar que aquesta aplicació al Consell d'Universitats era contrària a l'autonomia universitària. Així, va dir expressament que:

«La revisió d'aquesta decisió pel Consell d'Universitats que, com direm després, és un òrgan no estrictament universitari, suposa una *subordinació contrària a l'autonomia universitària*. L'exigència que l'art. 41.1 de la LRU imposa a la resolució de tots els concursos i el control jurisdiccional a què queden sotmeses aquestes resolucions són garanties suficients, que no necessiten la revisió administrativa i extrauniversitària que estableix aquest precepte i que representen una excepció no justificada del que disposa l'art. 22 de la mateixa LRU» (FJ 6è).

En conseqüència, va anul·lar l'apartat tercer sencer de l'art. 43. Això no obstant, el Tribunal Constitucional no va observar en aquell moment que l'art. 43.4 LORU contenia principis diferents dels de l'apel·lació al Consell d'Universitats, com ho eren:

- la resolució del procediment per la comissió de reclamacions en un termini no superior a dos mesos després de la finalització del concurs,
- la possibilitat de sol·licitar assessoraments oportuns.

---

paper. Puc dir això encara més per tal com jo personalment haig d'agrair a algunes casualitats absolutes que em nomenessin, molt jove, professor ordinari d'una especialitat en què altres col·legues de major edat, en aquella època, tenien més mèrits sens dubte que jo. Això no obstant, per raó d'aquesta experiència personal, m'imagino que puc veure millor la immerescuda destinació de molts als quals la casualitat els ha jugat en sentit contrari, i els continua jugant encara, i que, malgrat totes les seves qualitats, no aconsegueixen el lloc que es mereixerien dins d'aquest sistema de selecció» (pàg. 56-57). I més endavant indica: «A cap professor universitari no li agrada recordar les discussions a l'entorn del seu nomenament, perquè rara vegada són agradables. I, tanmateix, puc dir que, en els nombrosos casos que he conegut, sempre, sense excepció, ha estat present la bona voluntat que decidissin motius purament objectius» (pàg. 58).



L'anul·lació, doncs, de l'art. 43.3 sencer, portava amb ella mateixa que no existís termini legal d'actuació de la Comissió, i tampoc autorització legal a la sol·licitud dels assessoraments externs, qüestió, aquesta darrera, més que important, si tenim en compte la característica apuntada abans de la impossibilitat que els membres de la comissió reuneixin en ells mateixos la multitud d'àrees de coneixement existents.

Aquest «excés» en la tasca anul·latòria del Tribunal Constitucional —que procedeix d'una desconnexió entre el raonament de la part dispositiva de la sentència i el veredict— ha estat advertit posteriorment pel Tribunal Constitucional, el qual ha tractat incidentalment de posar-hi remei en la seva Sentència 215/1991, de 14 de novembre, indicant, en el curs d'un raonament que ara no és del cas, que:

«La Comissió, d'acord amb allò disposat a l'incís primer de l'art. 43.3 (el qual no és afectat per la declaració d'inconstitucionalitat de l'esmentat precepte legal pronunciada a la STC 26/1987)...» (FJ 4t).

Es pot estar d'acord, evidentment, en què s'ha produït un excés en el veredict de la STC 26/1987, però no sembla que la manera de posar-hi remei sigui, precisament, la indicada per la Sentència en un paràgraf que, per ell mateix, no té altre valor que el de ser interpretatiu d'un veredict exprés. Com veurem posteriorment, es va intentar omplir el buit amb el Projecte de llei que es comentarà en el punt 4t d'aquest apartat, però el decaïment del projecte per la convocatòria de les eleccions generals recents manté viu un problema jurídic formal que s'ha de resoldre amb bona voluntat i apel·lació a principis generals, i al marge dels defectes que puguin ser advertits en l'«incís primer» de l'art. 43.3, si és que, com indica el Tribunal Constitucional, s'ha de continuar defensant la seva vigència.<sup>23</sup>

### 3. Els poders de la Comissió de Reclamacions segons la STC 215/1991

Com he indicat abans, la STC 215/1991 ofereix una panoràmica molt completa del que ha de ser el marc adequat de joc de la Comissió de Reclamacions perquè es pugui jutjar ajustada a la Constitució i no violadora de cap precepte constitucional.<sup>24</sup> El Tribunal Constitucional, en el fons, ha de respondre als arguments que he considerat anteriorment com a contradictoris amb la configuració d'aquestes comissions: com és possible que es jutgin elements de fons i no de forma en l'actuació de les comissions de selecció, quines són les limitacions en els pronunciaments d'un òrgan que no està format per especialistes de l'àrea concreta de coneixements controvertida, etc.

El Tribunal Constitucional parteix del fet que és clara la voluntat de la LORU de configurar una comissió que no atengui solament els aspectes formals. Per a això, indica, ja hi ha el rector, i no s'entendria la voluntat de la LORU de duplicar,

23. En tot cas cal recordar que el RD 1888/1984, de 26 de setembre, pel qual es regulen els concursos per a la provisió de places dels cossos docents universitaris —modificat posteriorment pel RD 1427/1986, de 13 de juny—, conté en l'art. 14 una regulació de la comissió en què hi ha present el termini dels dos mesos i la possibilitat de sol·licitar assessorament externs. No sembla, en principi, que hi hagi una invasió del reglament del camp reservat a la Llei en la regulació d'aquestes dues qüestions.

24. La sentència procedeix a la formulació d'un recurs d'empara i el recurrent considerava contrari als art. 14 i 23.2, entre d'altres, l'actuació de la comissió de reclamacions del cas concret, per bé que la manera de raonar estenia, en realitat, els arguments d'índole constitucionals a la mateixa configuració jurídica original de les comissions.

simplement, òrgans controladors d'allò que és formal en la celebració dels concursos. En tot cas, i fins partint de la possibilitat d'extensió del seu examen a aspectes materials, hi ha unes limitacions immanents pel que fa a la composició de la mateixa Comissió de Reclamacions que destaca el Tribunal Constitucional:

«De tot això, és obligat concloure'n que, fins i tot sense estar limitat el control als aspectes purament procedimentals, *l'única valoració que sobre els aspectes materials dels concursos és competència de la Comissió de Reclamacions és la dirigida a verificar el respecte efectiu, per les comissions jutjadores, de "la igualtat de condicions dels candidats" i de "llurs principis de mèrit i capacitat"* (art. 41.1 LORU) en el procediment d'adjudicació de les places. La Comissió de Reclamacions es presenta així com un *òrgan acadèmic de garantia de l'adequació de les propostes de provisió a aquelles condicions i principis*, i en la prestació d'aquesta garantia l'esmentada Comissió troba el seu propi sentit institucional dins de la comunitat universitària que ha de servir».

L'originalitat del plantejament del Tribunal Constitucional consistirà a connectar l'actuació de la Comissió de Reclamacions amb els principis constitucionals generals sobre l'accés a la funció pública: les referències al mèrit i a la capacitat de l'art. 103.3, el principi d'igualtat referit en l'art. 23.3. La Comissió de Reclamacions, en aquest àmbit, té per al Tribunal Constitucional la missió de vetllar pel manteniment d'aquests principis quan, a través de l'examen de la documentació i dels assessoraments oportuns, els entengui contradits en l'actuació concreta d'una comissió de selecció. No és, per tant, un judici tècnic el que emet la comissió, perquè no està capacitada per a això, ni tampoc de cap manera no «ordena» la vàlua dels aspirants, perquè no pot substituir la proposta de la comissió de selecció per una altra... La Comissió opera, podríem dir, en els supòsits flagrants de violació dels principis constitucionals anteriors i en què una comissió d'experts universitaris degudament assessorada pot, pel seu saber i la seva experiència investigadora, científica i docent comuna, confluïr de manera negativa, en què s'hagin violat els esmentats principis. Vegem com s'expressa això en el text més important de la Sentència comentada:

«El control que la Comissió de Reclamacions està cridada a exercir és, doncs, un *control negatiu*, creat amb la sola finalitat de comprovar que, sens perjudici de la seva lliure valoració tècnica, *les propostes dels òrgans tècnics qualificadors no han trencat, pel seu apartat dels principis de mèrit i capacitat, la igualtat de tracte a què tenen dret els concursants*. L'examen dels aspectes materials del concurs té aquí, per tant, una *finalitat merament instrumental*: la de permetre la comprovació mencionada. Al seu torn, els assessoraments que la comissió ha de sol·licitar (art. 433 LRU) s'han d'entendre com un mitjà d'exili —explicable per raó del caràcter no especialitzat de la Comissió de Reclamacions— al servei d'aquesta finalitat i com el suport en què l'esmentada comissió pogués fonamentar una revisió del judici tècnic dels repetits òrgans qualificadors (...). En resum, *la no-ratificació per part de la Comissió de Reclamacions de la proposta de provisió d'una plaça només es pot produir en aquells supòsits en què* —a la vista dels currículums dels concursants i altra aportació dura per ells mateixos (publicació, projecte docent i d'investigació i resums del tema elegit o del treball original d'investigació exposats en el segon exercici), dels criteris de valoració de les proves establertes per l'òrgan qualificador, dels informes emesos pels seus membres i dels restants, si s'escau, que obrin a l'expedient administratiu (...)— *resulti manifesta l'arbitrarietat de l'adjudicació feta, i,*

*per tant, siguin evidents el desconeixement dels principis de mèrit i capacitat que regeixen el concurs i el menyscabament del dret a la igualtat dels candidats no proposats.»*

Després de la consideració de la STC 215/1991, es pot dir que l'aspecte «constitucional» de la Comissió de Reclamacions és conclòs. A partir d'això, el que compta és la pràctica concreta de cadascuna de les comissions i la necessitat de subjectar-se a un àmbit de joc —el que indica el Tribunal Constitucional— bastant més estricte, en realitat, del que es pugui pensar. Són, evidentment, l'altura de mires, l'honradesa intel·lectual i el culte a l'objectivitat dels membres de cada comissió<sup>25</sup> els que portaran en ells mateixos un «èxit» en la seva tasca (es pot anomenar èxit en aquest àmbit la cooperació en l'objectiu de seleccionar els millors) o una paralització exasperant en els processos de selecció i nomenament del professorat funcionari de cada universitat, perquè no oblidem que, en funció del règim jurídic de la Comissió de Reclamacions, la reclamació davant d'ella té l'efecte de suspendre automàticament el nomenament del membre proposat per la comissió seleccionadora corresponent.<sup>26</sup>

#### 4. *Alguns defectes en la configuració d'aquesta Comissió. El sentit del Projecte de llei d'adaptació de la LORU*

Malgrat tot això anterior, podem convenir que el disseny «ordinari» de la Comissió de Reclamacions per la LORU tenia uns quants defectes de configuració que contribuïen a fer més difícil, si és possible, el seu funcionament.<sup>27</sup> Podríem assenyalar els següents:

- el quòrum tan exigent exigible per a l'elecció (majoria de tres cinquens del claustre en votació secreta) i la renovació en bloc dels membres de la comissió;
- l'escàs temps atorgat per a la seva actuació (dos mesos) i la data certament indeterminada a partir de la qual es computava el termini (des de la finalització del concurs);
- l'absència de decisió normativa pel que fa a la superació del termini per la comissió sense emetre una resolució sobre la reclamació plantejada (problema del silenci administratiu i la presumpció que aquest sigui negatiu o positiu).

Aquests defectes —juntament amb els provinents de l'excés en el veredict de la STC 26/1987 i la necessitat d'integrar la doctrina establerta per la Sentència 215/1991— es va intentar superar amb el Projecte de llei d'actualització de la Llei orgànica 11/1983, que ofería el text següent per als apartats 2 i 3 de l'art. 43:

25. Tots aquests valors, naturalment, s'han de reflectir en la motivació de les comissions de reclamacions. Motivació que, si sempre és important en l'actuació de les administracions públiques, assoleix en aquest àmbit un valor molt més gran, com a expressió de la resolució d'un «plet» inicial i part imprescindible per al control judicial posterior. La sentència del Tribunal Suprem de 28 de gener de 1992 conté un retret de falta de motivació en l'actuació d'una comissió de reclamacions.

26. Cfr. l'art. 14 del RD citat anteriorment.

27. La conflictivitat sembla senyal immanent al funcionament d'aquestes comissions, si més no la conflictivitat judicial. Hi ha diverses sentències del Tribunal Suprem i de tribunals superiors de justícia de les comunitats autònomes que es podrien assenyalar a aquest efecte. Oblidant-me d'aquestes darreres, recordo les sentències del Suprem de 26 de desembre de 1990 i de 28 de gener de 1992, molt crítica, aquesta última, amb l'actuació d'una comissió de reclamacions, a la qual retreu de no haver motivat prou la seva actuació.

«2. Aquesta reclamació serà valorada per una comissió que, presidida pel rector, estarà constituïda per uns altres sis catedràtics d'universitat, de diverses àrees de coneixement, amb àmplia experiència docent i investigadora, elegits pel claustre universitari per un període de quatre anys *mitjançant majoria absoluta i en votació secreta. Els membres de la Comissió de Reclamacions es renovaran per meitats cada dos anys de la manera com ho indiquin els estatuts de cada universitat.*

»3. La Comissió a què es refereix el paràgraf anterior *examinarà l'expedient relatiu al concurs en tots els seus aspectes, tant formals com materials, i vetllarà pel respecte de la igualtat de condicions dels candidats i pels principis de mèrit i capacitat a què es refereix l'article 41.1 d'aquesta Llei. En funció de tot això ratificarà o no la resolució reclamada en el termini màxim de tres mesos des de la formulació de la reclamació. La falta de resolució en aquest termini equivaldrà a la ratificació de l'acord de la Comissió.* La decisió de la Comissió de Reclamacions serà executada, en els seus propis termes, pel rector de la universitat, i es podran formular, contra la seva resolució, els recursos administratius o jurisdiccionals que, si s'escau, siguin procedents.»<sup>28</sup>

És a dir, el text:

- reduïa el quòrum d'elecció a la majoria absoluta;
- obligava a renovacions parcials de la Comissió, que tindrien lloc de la manera com ho disposessin els estatuts de cada universitat;
- vinculava l'actuació de la Comissió a l'examen dels aspectes formals i materials del concurs, però, això sí, solament des de la perspectiva dels valors constitucionals que s'han d'observar;
- ampliava el termini de resolució a tres mesos;
- indicava que els tres mesos es computarien des de la formulació de la reclamació;
- oferia un sistema de silenci negatiu en cas d'absència de resposta per la comissió, la qual cosa equivalia a posar en marxa la decisió de la comissió de selecció amb el nomenament consegüent.

Això, comptant amb el possible desenvolupament reglamentari del precepte legal, oferia un marc més segur i ajustat de joc a la comissió de reclamacions. La dissolució de les Corts, tanmateix, va fer decaure el projecte, i no s'ha formulat, fins al moment en què es tanca la redacció d'aquest treball —setembre de 1993—, una nova iniciativa legislativa davant del Parlament.

28. El Projecte de llei d'actualització de la Llei orgànica 11/1983 es publica al *Butlletí Oficial de les Corts Generals-Congrés dels Diputats* de 14 de setembre de 1992, sèrie A, núm. 99-1, i, en aquest punt, es manté intocada en tota la seva tramitació parlamentària.