

La Heráldica: un nuevo límite a la autonomía universitaria

Rafael S. MANZANA LAGUARDA

El claustro constituyente de la Universidad de Valencia, en sesiones celebradas los días 6 y 10 de mayo de 1985, procedió a la aprobación de sus Estatutos. La Administración autonómica les dio asimismo su aprobación definitiva, por Decreto 172/85, de 28 de octubre. Entre sus preceptos, se contienen los relativos al escudo y medalla (arts. 12 y concordantes).

Se dispuso en éstos la sustitución terminológica del concepto *Escudo* por el de *Enblema*, al tiempo que, de los cuatro elementos que integran aquel —escudos de los cofundadores de la Universidad: Papa Alejandro VI y Rey Fernando II, escudo de la ciudad de Valencia, y la imagen de la Virgen de la Sapiencia con el Niño en Brazos— se eliminó esta última.

Dicha decisión fue combatida sin éxito en vía administrativa, y posteriormente —con resultados favorables a las tesis de los recurrentes— ante los órganos jurisdiccionales. La Audiencia Territorial de Valencia (sentencia número 828/87, de 11 de diciembre, de la Sala 2.ª de lo Contencioso-Administrativo) anuló el acuerdo de supresión de la figura de la Virgen y ordenó la sustitución de la palabra *emblemata* por la de *escudo*. El Tribunal Supremo (sentencia de 12 de junio de 1990) confirmó dicha resolución. Hoy la cuestión pende del pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

De la lectura de las antedichas resoluciones judiciales, es de destacar que por las partes implicadas se centró el debate jurídico en los siguientes argumentos:

1. Los antecedentes histórico fundacionales de la Universidad valenciana.
2. La obligación que pesa sobre los poderes públicos de respetar los sentimientos religiosos de la sociedad española.
3. La falta de emisión de los preceptivos estudios e informes previos que deben preceder a la elaboración de las disposiciones generales.
4. La carencia de motivación de un acto que se separa de una consolidada situación.
5. La inexistencia de causa jurídica, amparada en el interés público, que justifique la supresión del símbolo.
6. Por último, la desviación de poder, en la actuación del órgano universitario, como consecuencia de la carencia de justificación legítima de la eliminación de dicha figura del Escudo.

Veamos, pues, separadamente, cuáles han sido las diversas tesis argumentales mantenidas en torno a dichos extremos, y cuál el tratamiento e inter-

pretación que por los órganos judiciales se ha dado a los mismos. Para ello, vamos a agruparlos en cuatro bloques temáticos:

- I. La legitimidad del enfoque del tema desde la perspectiva de la libertad religiosa.
- II. El alcance invalidante de la falta de toma en consideración de informes previos a las tomas de decisiones de los órganos colegiados.
- III. La vinculación de la institución a sus precedentes históricos.
- IV. La búsqueda de una causa justificativa del acto recurrido, en orden a su eventual desviación de poder.

Y, condensando toda la anterior temática, el alcance efectivo de la autonomía universitaria, que es, en definitiva, el núcleo jurídico que subyace en el centro de la polémica, al margen de los respectivos posicionamientos ideológicos de los contendientes.

I. LIBERTAD RELIGIOSA

El artículo 16.1.º de la Constitución garantiza simultáneamente tres libertades: la ideológica, la religiosa y la de culto; ahora bien, de su párrafo 3.º se infiere inmediatamente un tratamiento desigualitario entre el dispensado de la Iglesia católica, a la que se presume constitucionalmente dotada de arraigo social en España (art. 16.3.º), el que se prevé para las confesiones que acrediten haber alcanzado notorio arraigo (art. 7, Ley Orgánica de Libertad Religiosa, de 1980) y el de las restantes confesiones. Estimo, con autores como Ramón Soriano, que la expresa referencia contenida en el texto constitucional a la Iglesia católica constituye una de las más patentes contravenciones del artículo 14 de la propia Constitución.

Ahora bien, no es éste el lugar de extenderse acerca de las implicaciones entre la aconfesionalidad del Estado (art. 16.3.º de la Constitución) y la resolución universitaria que elimina de su simbología la figura de la Virgen, o entre la protección de las creencias religiosas de la sociedad española y la decisión de su mantenimiento. Entiendo que el tema debatido, es totalmente ajeno a esta materia y debe enfocarse y resolverse con independencia de tales planteamientos.

De hecho, el propio Tribunal Supremo, en el Fundamento Jurídico 3.º de su sentencia reconoce que del acto recurrido «...no se infiere una agresión intencionada a las creencias religiosas de gran parte de los ciudadanos españoles, ni puede entenderse que a través de aquél se derive un mandato a los

poderes públicos para hacer desaparecer signos o símbolos derivados de determinadas creencias religiosas que se encuentran arraigadas en la sociedad española».

II. INFORMES PREVIOS OMITIDOS

El precepto estatutario impugnado es resultado de la aprobación de una enmienda transaccional, por 231 votos favorables, 15 en contra y 78 abstenciones.

El procedimiento de elaboración de los Estatutos de las Universidades no se ajusta a los trámites ordinarios de los artículos 129 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo, sino a los fijados en el artículo 12 de la Ley de Ordenamiento 11/83 de Reforma Universitaria y D.T. 2.º de la misma, por lo que cabría predicar la innecesariedad de los informes de los órganos a que se refieren los artículos 129 y siguientes de la LPA, que, por otra parte, serán siempre facultativos y no vinculantes, a falta de disposición expresa en contrario; en cualquier caso, en ninguno de tales preceptos de la normativa procedimental administrativa se alude a la necesidad de tomar en consideración los informes de las Reales Academias de Medicina y de Bellas Artes, o los escritos de catedráticos, profesores, alumnos y ex alumnos. Por ello, no cabría la válida invocación del artículo 47.1 c) de la LPA que declara la nulidad de los actos «dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados». Habiéndose ajustado en su actuación el claustro constituyente a las pautas marcadas por la LRU, no cabe estimar nula su decisión. Debe tenerse presente que la normativa para la formación de la voluntad de los órganos colegiados (arts. 9 y siguientes de la LPA) será tan sólo de supletoria aplicación en defecto de reglamentación específica, como aquí ocurre.

Por ello, el Tribunal Supremo sólo puede llegar al resultado invalidante, a través de una peculiar construcción: entiende que para que se produzca correctamente la voluntad colegiada del claustro «...es menester que los miembros que la componen traben exacto conocimiento de los informes y datos que han de obrar en el expediente, máxime cuando se trata de la producción de un acto administrativo de discrecionalidad técnica...». Consiguientemente, y «...no constando en el acta de la sesión... ni en la Orden de Convocatoria, que los asistentes al acto tuvieran a su disposición los escritos de los catedráticos, profesores, ex alumnos y alumnos de la Universidad en que expresaban sus razones para oponerse a dicha supresión en el Escudo de la Universidad...», como tampoco «...los informes de las Reales Academias de Medicina y Bellas Artes de San Carlos... que de forma unánime y motivada eran contrarias a la supresión de dicha imagen en el Escudo en cuestión...», es por lo que —concluye el Tribunal— «...al no poder tener en cuenta muchos de los miembros del claustro constituyente, para la formación de la voluntad *individual* de cada uno de

ellos, el contenido explícito de los referidos informes, no pudo formarse acertadamente ésta y, por ende, la voluntad colegiada del órgano. (FJ 4.º). Concluye con ello, estimando aplicable la sanción de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1 c) citado.

Entiendo doctrina pacífica hasta la fecha la que considera que la voluntad del órgano colegiado es independiente y distinta de las voluntades individuales de sus componentes, de tal manera que procederá estimar incorrectamente formada la voluntad colegial cuando han existido defectos en la convocatoria, no se ha respetado el quórum de asistencia, se ha resuelto en contra del parecer mayoritario, etc. Por ello, sorprende la afirmación implícita, por parte del Tribunal Supremo, de que los votos favorables al acuerdo impugnado procedían de voluntades viciadas en su formación, por haber concurrido en sus consentimientos alguna de las causas invalidantes previstas en los artículos 1.265 y siguientes del Código Civil (error, violencia, intimidación o dolo) y sorprende doblemente por entrañar una auténtica función tutelar asumida y ejercida ex officio, por cuanto en ningún momento los miembros del claustro que adoptaron tal decisión favorable, titulares del interés legítimo en cuestión han denunciado engaño, manipulación, error, falta o desconocimiento de los datos que estimaron necesarios y suficientes para su adopción, teniendo su origen la impugnación, por el contrario, en los miembros discrepantes del parecer mayoritario.

III. ASPECTOS HISTORICOS

Se recoge en la resolución del Tribunal Supremo una referencia a la raigambre histórica del Escudo «...que cuando menos desde el año 1771 fue utilizado como tal en toda la documentación de dicha Universidad, con tradición secular e ininterrumpida, incluso durante las numerosas vicisitudes políticas y religiosas por las que pasó el Estado español, sin que en ninguna de ellas, aun estableciéndose constitucionalmente la aconfesionalidad de éste, se hubiera modificado dicho histórico escudo o emblema, hasta el punto de que dichas circunstancias históricas, sin remontarnos a los nebulosos momentos de la fundación de dicha Universidad, que se remiten al acto de aprobación por el papa Alejandro VI, el 2 de enero de 1500, seguido del privilegio real fundacional dado por el rey Fernando el Católico, atendiendo las súplicas del arzobispo de Valencia don Ludovico de Borja, así como del Cabildo de la catedral y jurados de la ciudad, habiendo sido declarada la Santa Virgen María, bajo la advocación de «la Sapiencia», patrona de la Universidad, hecho evidenciado por la tradición y por los indubitados documentos y referencias históricas que constatan y confirman que, aun antes de 1771, ya se usaba como distintivo de la Universidad de Valencia el escudo o emblema conteniendo la imagen de la «Virgen de la Sapiencia» que ahora se pretende quitar...».

Tal impregnación histórica se instrumentaliza para —sobre la premisa del principio que exige la motivación de todo cambio de criterio, sostener la argu-

mentación de que no se evidencia la existencia de causa jurídica alguna, basada en el interés público, justificativa del cambio introducido. La naturaleza dinámica del devenir histórico y el radical cambio de circunstancias que tanto en la conciencia social como en la propia estructura organizativa del Estado, deriva de la promulgación del texto constitucional, debió constituir causa jurídica suficiente para estimar bien utilizadas las potestades autonormativas de la Universidad y sin duda no se hubiera requerido ningún otro plus de exigencias para valorar la corrección del contenido estatutario, de no haberse sobrecargado los tintes ideológicos que presidieron la confrontación de posiciones.

IV. CAUSA JURIDICA Y DESVIACION DE PODER

Afirma el Tribunal Supremo que «...en el expediente administrativo no consta fundamento objetivo, razonamiento ni demostración alguna, que jurídicamente justifique que la supresión de la tradicional y aludida imagen de la Virgen de la Sapiencia, en el escudo o emblema de la Universidad, haya de ser procedente...». Y, con relación a la fundamentación de dicha supresión, que hace la Administración, tanto en la aconfesionalidad religiosa del Estado como en la voluntad mayoritaria y democrática del claustro constituyente de la Universidad, entiende, no obstante, el Tribunal que «...con ello no se justifica que la actuación administrativa se hubiera realizado en función de un interés público o en función de un interés de servicio público» (FJ 5.º).

Entiendo que una cosa es la justificación jurídica del acto —única que debe controlar la jurisdicción— y que reside en la voluntad mayoritaria del claustro, en el ejercicio de sus competencias autoorganizativas y en la adecuación constitucional de los emblemas de la institución, y otra, ajena al ámbito de la revisión jurisdiccional, salvo que esta instancia participe asimismo de esferas de actuación que no deben serle propias, es la razón política o de oportunidad que haya motivado la decisión mayoritaria.

Reconducir, por último, la presencia de la Virgen en el escudo al ámbito del artículo 46 de la Constitución (principios rectores de la política social y económica), y entender que su modificación entraña atentar contra el patrimonio histórico, tradicional, cultural y espiritual del pueblo valenciano, que los poderes públicos deben conservar y proteger, supone una forzada búsqueda de refuerzos argumentales a duras penas sostenible. Su alegación ante la jurisdicción ordinaria sólo cabe de acuerdo con las leyes que desarrollen tales principios (art. 53.3.º de la Constitución). Y en todo caso, el respeto a los principios contenidos en los artículos 16.3.º y 27.10.º, goza de un superior nivel de protección (art. 53.2.º de la Constitución), disponiéndose en el artículo 7.1.º de la Ley Orgánica 6/85, de 1 de julio, del Poder Judicial, que «vinculan, en su integridad, a todos los Jueces y tribunales y están garantizados bajo la tutela efectiva de los mismos», añadiéndose en su párrafo 2.º que tales derechos «...se reconocerán, en todo caso, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado, sin que las resoluciones judiciales puedan restringir, menoscabar o inaplicar dicho contenido».

CUESTION FINAL: LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

En definitiva, en el trasfondo del problema se encuentra el tema del alcance y límites del artículo 27.10.º de la Constitución: «Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.»

La autonomía universitaria fue abordada por el Tribunal Constitucional en su polémica sentencia número 26/87, de 27 de febrero (contó con tres votos particulares), y estimó mayoritariamente que no se trataba tanto de una garantía institucional como de un auténtico derecho fundamental, dotado de un contenido esencial que no puede ser restringido ni tan siquiera por el legislador ordinario. El artículo 3.2.º LRU contiene las facultades que la integran y, entre ellas, aparece la facultad autonormativa: «la elaboración de los Estatutos»; tampoco las normas básicas de homologación del sistema educativo pueden reducir la capacidad de autogobierno de cada Universidad (FJ: 7.º, sentencia 26/87). Se trata, en palabras del Tribunal Constitucional (sentencia 55/89, de 23 de febrero) de «una potestad de autonormación entendida como la capacidad de un ente —en este caso, la Universidad— para dotarse de su propia norma de funcionamiento o, lo que es lo mismo, de un ordenamiento específico y diferenciado, sin perjuicio de las relaciones de coordinación con otros ordenamientos en los que aquel necesariamente ha de integrarse». En consecuencia, —añade (FJ 4.º)— que los Estatutos «...son reglamentos autónomos en los que plasma la potestad de autoordenación de la Universidad en los términos que permite la ley. Por ello..., a diferencia de lo que ocurre con los reglamentos ejecutivos de leyes que para ser legales deben seguir estrictamente el espíritu y finalidad de la ley habilitante que les sirve de fundamento, los Estatutos se mueven en un ámbito de autonomía en que el contenido de la ley no sirve sino como parámetro controlador o límite de la legalidad del texto. Y, en consecuencia, sólo puede tacharse de ilegal alguno de sus preceptos si contradice frontalmente las normas legales que configuran la autonomía universitaria...».

El artículo 12 de la Ley LRU prevé que, tras la elaboración de los Estatutos, serán éstos aprobados por la Administración Autónoma si se ajustan a lo establecido en la LRU; se trata, por tanto, —resalta el Tribunal Constitucional en sus sentencias 26/87 y 55/89—, de un mero control de legalidad; «no cabe, pues, un control de oportunidad o conveniencia, ni siquiera de carácter meramente técnico dirigido a perfeccionar la redacción de la norma estatutaria».

Aun en el supuesto de haberse estimado existente el conflicto de intereses entre el principio de autonomía universitaria, dotado —como ha quedado dicho— del carácter de derecho fundamental, y otros principios, como, en su caso, la protección del patrimonio cultural, del sentimiento religioso, etc., debió, en aplicación de los precitados preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, darse tutela preferente al primero. Al no hacerlo así, la autonomía universitaria ha resultado injustificadamente dañada, al verse restringida en nombre de la defensa de valores e intereses dotados de gran carga de discrecionalidad e indefinición. La cuestión queda ahora en manos del legítimo intérprete de la Constitución.