

Informe jurídico

La Mesa del Claustro Universitario de la Universidad de Murcia, por conducto del Sr. Secretario General de la Universidad de Murcia, interesa informe de la Asesoría Jurídica en relación con la conformidad a derecho de la propuesta de acuerdo que incorpora la solicitud de convocatoria de sesión extraordinaria del Claustro Universitario de la Universidad de Murcia formulada por diferentes claustres al amparo del escrito del que se adjunta copia como anexo 1.

El presente informe, de carácter no vinculante, se emite de conformidad con lo previsto en los artículos 79 y 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Asesoría Jurídica de la Universidad de Murcia, aprobado por la Junta de Gobierno de la Universidad de Murcia, en sesión de 18 de julio de 1996.

A la solicitud de informe han sido acompañados los siguientes documentos:

- 1º. Solicitud de convocatoria de sesión extraordinaria del Claustro Universitario de la Universidad de Murcia (anexo 1).
- 2º. Acuerdo de la Mesa del Claustro Universitario de la Universidad de Murcia, adoptado en sesión de 11 de junio de 2024 (anexo 2).
- 3º. Escrito formulado por la Dra. D.^a Marta Latorre Catalán en relación con el señalado acuerdo de la Mesa del Claustro Universitario de la Universidad de Murcia (anexo 3).

Consideraciones previas.

1.^a El presente informe no tiene el cometido de verificar la regularidad formal de la solicitud de convocatoria de sesión extraordinaria del Claustro Universitario en relación con aspectos tales como la concurrencia del porcentaje de claustres requerido para instar aquella o los particulares de tiempo y otras condiciones de la correspondiente convocatoria, habida cuenta de que no se conocen los datos de hecho precisos para efectuar un pronunciamiento.



2.ª Este informe tampoco tiene por objeto analizar la temática específica que subyace a la solicitud de convocatoria de sesión extraordinaria del Claustro Universitario de la Universidad de Murcia, consistente en la aprobación, en su caso, de una «Propuesta para la adopción de medidas de apoyo y solidaridad con la población civil del conflicto de Gaza». No se trata, en suma, de examinar si lo que se afirma sobre tal conflicto es o no cierto, ni siquiera si se trata de hechos o de opiniones.

3.ª No obstante, el informe sí se formula bajo la premisa de que la propuesta atiende a una situación que puede ser caracterizada por las siguientes notas descriptivas:

a) Conciene a una circunstancia de conflicto de pública notoriedad en lo tocante al simple hecho de su existencia.

b) No se trata de un conflicto inmediatamente residenciado en el seno de la comunidad universitaria de la Universidad de Murcia, pues no guarda una inequívoca relación directa con su operativa ordinaria ni con la satisfacción de las obligaciones de servicio público que corresponden a la Universidad de Murcia.

c) Obedece a circunstancias de muy diversa índole que, sin exceder lo que es admisible en el caso de un informe jurídico, sino limitándonos a constatar hechos notorios, pueden ser calificadas como de notable complejidad, más incluso en la medida en la que no parece existir evidencia de que haya consenso acerca de su origen, caracteres, desenvolvimiento, implicaciones, responsabilidades, soluciones, etc.

d) Genera importantes desavenencias o discrepancias interpersonales y entre las posiciones de diferentes actores, no solo sociales o políticos, sino también académicos. Tales divergencias traspasan a menudo el terreno de lo puramente racional y se sitúan en planos de muy marcada emotividad que se compadecen mal con el acervo universitario y con el hacer científico.

Objeto del informe.

Fijadas las salvedades anteriores, el objeto de este informe se ha de constreñir a examinar la conformidad a derecho del contenido de la propuesta para cuya eventual adopción se interesa la convocatoria de sesión extraordinaria del Claustro Universitario de la Universidad de Murcia, singularmente en relación con la existencia de aspectos determinados que pudieran



suscitar mayores dudas de legalidad y, en todo caso, desde la perspectiva de la ordenación aplicable a las universidades públicas españolas y de la doctrina judicial concurrente en la materia.

Análisis del contenido de la solicitud.

La solicitud de convocatoria de sesión extraordinaria del Claustro Universitario de la Universidad de Murcia consta de cuatro páginas.

Su primera página da inicio con la invocación del artículo 16 del Reglamento de Régimen Interno del Claustro Universitarioⁱ y la fijación del orden del día propuesto, consistente en: «Aprobación, si procede, de la “Propuesta para la adopción de medidas de apoyo y solidaridad con la población civil del conflicto de Gaza que se adjunta a continuación. (sic)»

Seguidamente se incorpora la propuesta de acuerdo.

Esta comienza efectuando una referencia genérica a las competencias de la Universidad de Murciaⁱⁱ.

Sin embargo, tal mención competencial no concreta los preceptos de la Ley Orgánica del Sistema Universitario en que se fundamenta.

En el escrito posteriormente formulado por la Dra. Latorre Catalán sí se realiza remisión específica a las letras b y g del artículo 45.2ⁱⁱⁱ de la Ley Orgánica del Sistema Universitario.

De igual forma, el escrito de la Dra. Latorre Catalán apela a la letra o del artículo 2^{iv} del Reglamento de Régimen Interno del Claustro Universitario e identifica diferentes preceptos normativos como fundamento de la propuesta y de la competencia de la Universidad de Murcia y de su Claustro Universitario^v.

De esta forma, y sin perjuicio de su análisis posterior, el escrito de la Sra. Latorre Catalán da satisfacción a las indicaciones de la Mesa del Claustro en relación con la necesidad de que exista fundamentación, siquiera indiciaria o mínima, acerca de las competencias de la Universidad de Murcia y del propio Claustro Universitario para adoptar la decisión que se propone.



Yendo, entonces, a la corrección de tal fundamentación, resulta necesario comenzar invocando la doctrina expresada, sin perjuicio de otras, en la sentencia núm. 1536/2022, de 21 de noviembre, de la Excma. Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (Sección 4ª. Recurso de casación 6426/2021. Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez).

De los fundamentos de derecho de tal sentencia se extraen las siguientes y decisivas notas a los efectos de este informe:

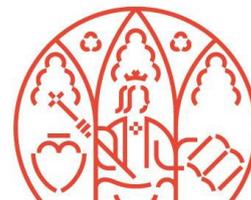
La cuestión de interés casacional sobre la que persigue pronunciarse la sentencia es la de si el Claustro Universitario de las universidades públicas, dentro del derecho de autonomía universitaria que consagra el artículo 27.10 de la Constitución, puede pronunciarse sobre cualquier materia de interés general y, en su caso, si la toma de posición en cuestiones sociales vulnera el derecho a la libertad ideológica y de expresión de la colectividad de la institución que representa cuando existe oposición de alguno de sus miembros.

La respuesta que ofrece el Alto Tribunal en el apartado 9 del fundamento de derecho tercero de su sentencia es del siguiente tenor literal:

«9. En consecuencia y a los efectos del artículo 93.1 de la LJCA, declaramos que las universidades públicas como Administración Pública institucional y, dentro de las mismas, el Claustro Universitario como órgano de gobierno representativo de una comunidad universitaria plural, no puede adoptar acuerdos que se tengan como voluntad de la Universidad y que se refieran a cuestiones de naturaleza política o ideológica, propias del debate social y político, ajenas al objeto y funciones de la Universidad y que dividen a la ciudadanía.»

El fundamento de ese parecer de la Sala se contiene en los restantes apartados del citado fundamento de derecho tercero, cuya lectura es esencial a los efectos de este informe:

«Una Universidad pública, como Administración institucional, no es sujeto activo sino pasivo de las libertades ideológica y de expresión. Lo litigioso se centra en si, desde la autonomía universitaria, puede debatir asuntos de relevancia social o política y si, por adoptar acuerdos o resoluciones sobre esas materias, vulnera los derechos y libertades de sus miembros, en particular su libertad ideológica, de expresión y el derecho a la educación.



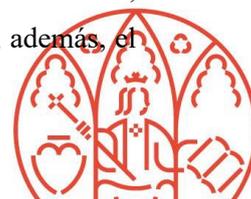
El sometimiento de los poderes públicos al principio de legalidad, bajo la forma de vinculación positiva, [significa] que una Administración sólo puede hacer lo que le permita la norma que le dé cobertura, atribuyéndole concretas potestades -que determinan su abanico de competencias- para la consecución de los fines que les son propios.

El Claustro Universitario es un órgano de gobierno configurado en el artículo 16.1 de la LOU como "... máximo órgano de representación de la comunidad universitaria [que] Estará formado por el Rector, que lo presidirá...y un máximo de 300 miembros ..." y que como todo órgano de gobierno de una Administración, no puede ejercer más funciones -vinculación positiva- que las atribuidas por una norma, en concreto la LOU le atribuye las funciones de "elaboración de los estatutos, la elección del Rector, en su caso, y las demás funciones que le atribuye esta Ley".

Esas funciones son, según el artículo 2.1 párrafo tercero de la LOU, las propias de su "objeto social exclusivo" que es " la educación superior mediante la realización de las funciones a las que se refiere el apartado 2 del artículo 1". Para tal fin las universidades tienen reconocida la autonomía universitaria que el artículo 27.10 de la Constitución reconoce como derecho fundamental y que además -es lo que ahora interesa- constituye una garantía constitucional que el legislador ha concretado atribuyendo a la Universidad un haz de competencias relacionadas en el artículo 2.2 de la LOU que hacen reconocible tal autonomía y le permiten gestionar los intereses que le son propios.

Ciertamente, la neutralidad u objetividad sobre la que se pronunció la sentencia 464/2021 es la exigible a las Administraciones Públicas en un proceso electoral respecto de los planteamientos e intereses de las candidaturas en liza; ahora bien, fuera de esas circunstancias electorales, la Universidad como Administración Pública que es -en su caso, institucional-, está sujeta al principio de neutralidad predicable de toda Administración y que consiste en que su vocación no es otra que servir con objetividad a los intereses generales (artículo 103.1 de la Constitución), que se satisface desde la lealtad a sus fines y en el recto ejercicio de las competencias y potestades que tiene atribuidas.

De esta manera si al ejercer sus funciones de gobierno el Claustro Universitario adopta acuerdos sobre cuestiones ajenas a los fines y funciones de la Universidad y a los intereses de la comunidad que la integra, se podrá plantear una eventual desviación de poder. Ahora bien, esa extralimitación del contenido propio de la autonomía universitaria vulnerará, además, el



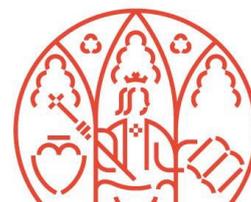
principio de objetividad o neutralidad que cabe esperar de toda Administración si es que el Claustro Universitario adopta acuerdos de significación ideológica o política y en cuestiones que dividen a la ciudadanía.

Pues bien, una extralimitación de tal naturaleza, aparte de no tener cobertura en el contenido de la autonomía universitaria y de infringir el principio de neutralidad, percuete en los derechos y libertades fundamentales de terceros al identificar a toda a la comunidad universitaria con un postulado político o ideológico. El efecto es que se vulnera la libertad ideológica de los integrantes de esa comunidad universitaria y no sólo de los miembros del Claustro Universitario, lo que afectaría, por ejemplo, a la libertad de cátedra, a la educación universitaria que esperan recibir los estudiantes en coherencia con los fines de la Universidad y que es su derecho.

La autonomía universitaria constitucionalmente garantizada permite, desde luego, que la Universidad sea un lugar de libre debate sobre cuestiones académicas o científicas; también de aquellas otras de relevancia social e incluso, con la forma o formato adecuado, hasta de debate político, todo lo cual es admisible y deseable si se ejerce desde la lealtad institucional, esto es, a sus fines. Esto no ocurre cuando un órgano de gobierno, ahora el Claustro Universitario, adopta acuerdos presentados como la voluntad de la Universidad, tomando formalmente partido en cuestiones que dividen a la sociedad, que son de relevancia política o ideológica ajenas a los fines de la Universidad.»

El escrito de la Sra. Latorre Catalán señala que esta sentencia se pronunció bajo la vigencia de la Ley Orgánica de Universidades y no de la Ley Orgánica del Sistema Universitario y que obedece a la situación de conflicto habida en Cataluña, particularmente compleja y divisiva de la sociedad española en general y de la catalana en particular.

A juicio de este letrado, todo ello es cierto, pero también lo es que la consideración del Claustro Universitario no cambia sustancialmente entre una y otra norma; que lo primero que hay que hacer es atender a las funciones y competencias de la Universidad de Murcia, y que, en todo caso y como sucede en otras muchas ocasiones, lo señalado por el Tribunal Supremo en esta y en otras sentencias es aplicable, *mutatis mutandis*, a otros variados supuestos y no agota su virtualidad en el específico caso enjuiciado.



La Ley Orgánica del Sistema Universitario prevé que el Claustro pueda analizar y debatir otras temáticas de especial trascendencia, pero no adoptar acuerdos al respecto, de modo que la nueva LOSU se acomoda precisa y plenamente a la doctrina fijada por el Tribunal Supremo, que, como ha sido expuesto, no perjudica la posibilidad de examinar y discutir cuestiones de relevancia social o política.

En lo tocante a las funciones y competencias de la Universidad de Murcia, procede señalar que, en el enunciado de lo que la autonomía universitaria comprende y requiere (artículo 3.2 de la LOSU), no se halla ninguna disposición que habilite competencialmente a las universidades públicas españolas para “reclamar” (entendido el verbo en su acepción correspondiente a pedir o exigir con derecho o con instancia algo) ni para comprometerse y comprometer a sus órganos de gobierno acerca de cuestiones que exceden el ámbito de sus funciones y que tienen que ver con temáticas propias del derecho internacional público, de las competencias exclusivas del Estado y del Gobierno de la Nación en materia de política exterior, de la competencia de organismos o instituciones internacionales de los que es parte el Reino de España o, directamente, de sujetos indeterminados.

No obstante, para examinar propiamente esta cuestión es preciso atender a lo requerido con arreglo a la propuesta presentada, en cuyo texto es posible diferenciar dos partes:

- 1.^a En primer lugar, se expresa que «la Universidad de Murcia RECLAMA» y se desgranán siete apartados de diferente contenido.
- 2.^a En segundo término, se propone que «la Universidad de Murcia SE COMPROMETA A», con cuatro apartados y diferentes subapartados.

En el primer caso, se exigen o reclaman cosas variadas, no obstante hallarse eventualmente relacionadas entre sí, pero no se precisa a quién se exigen ni con base en qué potestades de las que se halle investida la Universidad de Murcia.

Hay extremos propios de una declaración institucional que, posiblemente, no habría de ser especialmente polémica o problemática, como el referido al alto fuego inmediato y permanente en Gaza o a la, con arreglo a derecho, nada controvertida exigencia de prestar el debido respeto de las decisiones de la Corte Internacional de Justicia.



Sin embargo, hay otros extremos que resultan sumamente inconvenientes, como el atinente a reclamar el reconocimiento (no se precisa a quién se reclama tal reconocimiento) de que la violación sistemática de derechos humanos y la ocupación que practica Israel sobre Palestina son las causas estructurales del conflicto o la de exigir, sin matiz alguno, el fin de envío de armas a Israel.

Hay, asimismo, reclamaciones que, leídas textualmente, no pueden dejar de ser compartidas en el marco de los valores democráticos (como la relativa a la liberación de todas las personas secuestradas y encarceladas arbitrariamente), pero que se tornan más dudosas cuando se trata de dilucidar qué significa, por ejemplo, hallarse encarcelado arbitrariamente o cuál es el juego de la conjunción copulativa “y” en un caso como este, pues parece dar a entender que se tratara de situaciones parejas, de personas que están al tiempo secuestradas y encarceladas arbitrariamente.

Finalmente, hay una reclamación que no es tan genérica o propia de un pronunciamiento o de una declaración institucional, sino específica y constitutiva de una medida singular, y que, no tan indirectamente, se dirige, en último término, a que el Rector de la Universidad de Murcia promueva ante la Conferencia de Rectores y Rectoras de las Universidades Españolas «la suspensión de las relaciones académicas, científicas e investigadoras con las universidades, centros de investigación y empresas israelíes que no hayan expresado un firme compromiso con la paz y no cesen aquellas actividades contrarias al derecho internacional».

Este último caso destaca por cuatro circunstancias:

- 1.ª Evidencia que no existe una medida análoga procedente del Gobierno de la Nación, a diferencia de lo sí sucedido en los supuestos de Rusia y Bielorrusia y por razón de la situación en Ucrania.
- 2.ª Evidencia, asimismo, a quién competiría adoptar una medida de tal índole, que no es otra instancia que el Gobierno de la Nación, debidamente coordinado, en su caso, con los restantes Estados socios en el seno de la Unión de Europea.



3.ª Resulta un tanto imprecisa y, por lo tanto, insegura jurídicamente, puesto que no se sabe qué significa o cómo se arbitra eso de expresar un firme compromiso con la paz o de no cesar en actividades contrarias al derecho internacional.

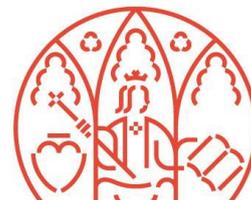
4.º Finalmente, plantea la cuestión acerca del alcance que habría de tener la suspensión de relaciones que se postula. A ese respecto, no debe olvidarse que el derecho a la investigación, por ejemplo, no debe ser cercenado individualmente sin un sustento normativo o competencial del que, por motivos como los presentes, carece la Universidad de Murcia.

Si el Gobierno de la Nación o, en su caso, la Unión Europea, dentro de sus respectivas competencias, no adoptan medidas restrictivas de las relaciones académicas o de cooperación científica con el Estado de Israel, la Universidad de Murcia carece de competencia para ello por razón de acuerdos que vulnerarían de modo manifiesto el principio de neutralidad ideológica y el ámbito de sus propias potestades.

La Universidad de Murcia no puede, por ejemplo y por esta causa, imponer a ninguna de las personas que forman parte de su personal investigador que interrumpa en modo alguno las relaciones de cooperación que, legítimamente, pudiera tener de presente o en el futuro con personal o con centros de investigación israelíes.

Los indicios apuntan precisamente en sentido contrario, debiendo ser traído a colación el denominado Plan Nacional para la implementación de la Estrategia Europea de Lucha contra el Antisemitismo^{vi}, entre cuyas acciones se halla, por ejemplo, una expresa mención a la investigación en el ámbito universitario, con medidas que tienden a la consolidación y ampliación de los estudios hebreos y judíos en las universidades españolas o la organización de seminarios sobre antisemitismo en universidades e instituciones españolas, incluida la colaboración con universidades extranjeras e instituciones de prestigio dedicadas a estas tareas entre las que se cita expresamente el Museo de la Historia del Holocausto Yad Vashem, radicado en Jerusalén.

El señalado Plan no tiene carácter normativo, pero vincula a los poderes públicos españoles y no puede ser ignorado, incluyendo en su contenido algunas previsiones que son contrariadas por el tenor de ciertas de las propuestas presentadas al Claustro Universitario.



Ello evidencia que la línea marcada por las autoridades responsables en materia de política exterior no se corresponde con algunas de las propuestas sometidas a análisis.

Por ello, a juicio del letrado que suscribe, el supuesto de hecho se relaciona claramente con la doctrina fijada por el Tribunal Supremo en la sentencia antes referida y, en consecuencia, resulta claramente contrario a derecho que la Universidad de Murcia pretenda adoptar decisiones, recomendaciones o reclamaciones en materias que no se hallan en el ámbito de sus funciones y competencias con arreglo al artículo 3.2 y concordantes de la Ley Orgánica del Sistema Universitario.

Lo expuesto sucede con mayor intensidad en el caso de varios de los compromisos que las personas proponentes sugieren que adopte la Universidad de Murcia, aunque no respecto de otros.

La propuesta es especialmente problemática desde el punto de vista jurídico en el primer caso, el referido a:

1. «Suspender la colaboración académica, científica e investigadora con las universidades, centros de investigación y empresas israelíes que no hayan expresado un firme compromiso con la paz y no cesen aquellas actividades contrarias al derecho internacional.»

Procede reiterar lo ya señalado acerca de la formulación de una medida de esta índole, así como insistir en que:

Primero: la Universidad de Murcia carece de competencias en materia de política exterior. Las previsiones de la Ley Orgánica del Sistema Universitario acerca de la internacionalización del sistema universitario español exigen, para empezar, una estrategia de internacionalización, prevista en el artículo 24 de la LOSU, que no consta que haya sido adoptada y que habrá de condicionar necesariamente y según la propia Ley Orgánica la estrategia o plan de internacionalización de la Universidad de Murcia.

En tanto el Gobierno de la Nación o, en su caso, las Cortes Generales, o la Unión Europea, no adopten en este supuesto medidas análogas a las establecidas en relación con el conflicto en Ucrania, la Universidad de Murcia carece de potestad para llevar adelante una política exterior



propia o autónoma que pretenda ir un paso por delante en relación con el tratamiento que proceda o no dispensar a instituciones nacionales de un Estado soberano con el que España mantiene relaciones diplomáticas y respecto del que no consta que se hayan adoptado sanciones o medida alguna en esta materia.

Cosa diferente es que, de acuerdo con lo previsto, precisamente, en la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (título III y preceptos concordantes), sea preciso informe del Ministerio de Asuntos Exteriores para todos los proyectos de acuerdos internacionales administrativos, al igual que en otros casos, para asegurar, de este modo, que la Universidad de Murcia no suscriba acuerdos de tal naturaleza, por ejemplo y en este supuesto, con instituciones israelíes de modo no arreglado a la política exterior marcada por el Gobierno de la Nación y con el más estricto ajuste a derecho.

Segundo: las medidas propuestas a este respecto requieren una valoración ciertamente problemática acerca de cómo se haya de expresar el compromiso que se exige. No se conoce que haya ninguna fórmula determinada al efecto y, en todo caso, es presumible que haya personas que consideren que no basta con un compromiso genérico, sino referido singularmente al caso concreto del actual conflicto en Gaza y en términos que, eventualmente, podrían resultar contrarios al propio ordenamiento israelí y, por lo tanto, imposibles para las instituciones públicas o privadas de esa nación.

Tercero: las actividades contrarias al derecho, sea este nacional o internacional, son solo aquellas así declaradas por los órganos, normalmente jurisdiccionales, que tienen potestad para ello. En todo caso, la redacción no permite precisar con claridad si la exigencia de cese en las actividades contrarias al derecho internacional se predica de la universidad o empresa israelí o del conjunto del Estado de Israel.

Este primer “compromiso” se desarrolla en cuatro medidas concretas que:

1.º Exceden las competencias del Claustro Universitario, dado que, con arreglo al artículo 46.2.h de la Ley Orgánica del Sistema Universitario, el Consejo de Gobierno es el órgano al que compete aprobar los convenios de colaboración y cooperación académica y de investigación suscritos entre la universidad y otras universidades nacionales o extranjeras, así



como con otras instituciones, organismos, entidades o empresas con fines académicos o de investigación.

2.º Prevén acciones limitativas del acceso de personal investigador propio o israelí que podrían calificarse como restrictivas de derechos, dado que, lógicamente, las movilidades no son solo fruto de decisiones individuales, sino que precisan de acuerdos entre las instituciones de origen y de destino.

3.º Vienen a proponer el incumplimiento de acuerdos de consorcio de los que, en su caso, resultarían consecuencias jurídicas y patrimoniales contrarias a los intereses de la Universidad de Murcia.

Además, es singularmente conflictiva la propuesta de que la Universidad de Murcia revise y, en su caso, suspenda «sus relaciones académicas y/o (sic) comerciales con empresas o instituciones que colaboren con los intereses militares de Israel o con sus políticas de ocupación».

La preocupación no surge solo del propósito de la medida, si bien limitada en este caso a lo ya expuesto sobre cuestiones de competencia o potestad, sino que deriva, especialmente, de la formulación empleada, pues esta es de una amplitud o imprecisión tales que su aplicación conllevaría un elevado riesgo de arbitrariedades, además de que no sería factible su extensión al ámbito de los contratos suscritos al amparo del artículo 60 de la Ley Orgánica del Sistema Universitario, tanto por razón de los derechos inalienables del personal docente e investigador de la Universidad de Murcia como por la imposibilidad jurídica de fundar en estos motivos un eventual incumplimiento contractual.

2. «Intensificar la cooperación con instituciones científicas, universitarias y educación superior palestinas.»

A diferencia del caso anterior y dejando al margen las apreciaciones que se insertan en el texto, que son jurídicamente inapropiadas por expresar valoraciones ideológicas, al igual que imprecisas, las propuestas expuestas en este apartado sí se ajustan al ámbito competencial positivo de la Universidad de Murcia, en la medida en que se alinean claramente con la política exterior fijada por el Gobierno de la Nación y se producen en el ámbito de la cooperación



académica constructiva que sí ampara la letra q del apartado 2 del artículo 3 de la Ley Orgánica del Sistema Universitario.

A este respecto, cualquier iniciativa de fomento global de las relaciones académicas con una nación determinada que sea como la de esta índole ha de insertarse en el ámbito de una estrategia de internacionalización legalmente prevista y pendiente de definir y solo puede efectuarse en sentido positivo, no por exclusión o como elemento discriminador fruto de una toma de posición en política exterior que no compete a la Universidad de Murcia.

Estas medidas, de ser adoptadas por el Claustro Universitario, se han de interpretar como propuesta de política universitaria dirigida al Equipo de Gobierno de la Universidad de Murcia.

3. «Fomentar en el seno de la UM una cultura de paz, solidaridad y promoción de los Derechos Humanos, en consonancia con los ODS y la Agenda 2030, así como de respeto a los convenios y resoluciones internacionales que son la base necesaria para una convivencia civilizada.»

El enunciado es, en este caso y obviamente, absolutamente acorde a derecho con arreglo a reiteradas previsiones de nuestro ordenamiento jurídico y, en particular, de la Ley Orgánica del Sistema Universitario.

Yendo a cada materialización específica de la propuesta genérica, procede señalar que:

El compromiso con las resoluciones de Naciones Unidas, no solo en relación con el Estado Palestino sino, en general, en todos los casos, es algo obligado para cualquier institución pública española. Lo propio sucede con la condena de cualquier forma de violencia no amparada en derecho, si bien debiendo tener siempre presente que el derecho a la legítima autodefensa de un Estado forma parte, asimismo, de la Carta de Naciones Unidas (artículo 51).

Sí radica en la potestad de la Universidad de Murcia decidir qué énfasis haya de efectuar en sus herramientas de comunicación pública en relación con estos supuestos, que, lamentablemente, son tan numerosos en nuestro planeta que cuesta decidir, posiblemente, por qué sí o tanto en unos casos y no o en mucha menor medida en otros.



Obviamente, ello ha de fundarse, siempre, en contenidos que respeten los principios de neutralidad ideológica y de servicio a favor de los intereses generales, evitando que la institución se erija en altavoz de posiciones políticas determinadas que solo expresen opiniones, por más legítimas que estas puedan ser.

La medida 3.2 es contraria a derecho en los términos en los que se halla formulada, dado que comporta, de nuevo, la ruptura del principio de neutralidad ideológica y exige un juicio de valor que excede el ámbito de lo admisible y se encarna en una suerte de ejercicio de censura previa del que cualquier institución académica habría de huir como si fuera la peste misma.

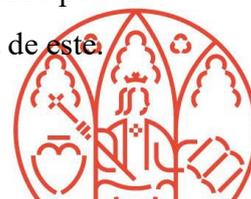
Evidencia, además, las imprecisiones y dificultades prácticas puestas antes de relieve y exigiría una modificación de la normativa de la Universidad de Murcia en materia de cesión de espacios que introduciría un peligroso e ilegal precedente al respecto. Solo con una previsión emanada de los órganos competentes del Estado se podría aplicar una medida de esta naturaleza.

La medida 3.3 no presenta ninguna objeción jurídica que realizar, salvo la recomendación de que no se limite a un supuesto determinado, dado que la defensa de los derechos humanos y la promoción de una cultura de la paz son universales, de modo que los objetivos y valores que nos gobiernan no deben discriminar y preferir unos supuestos a otros.

4. «Crear una comisión de seguimiento específica en el seno de la Universidad de Murcia, que vele por la correcta implementación y el cumplimiento de las medidas acordadas en virtud de la presente declaración.»

Esta propuesta adolece de una cierta falta de concreción técnica, pues no se precisa si se trata de una comisión del Claustro Universitario o de otro carácter y se articula como una suerte de órgano atípico cuyas funciones y cometidos no se hallan debidamente determinados, singularmente acerca de sus potestades y de su relación con los diferentes órganos de la Universidad.

Es posible que una propuesta así comparta la confusión del párrafo final que viene a sugerir que el Consejo de Gobierno se halle vinculado por razón de los acuerdos adoptados por el Claustro, lo que solo sucede cuando se trata de materias propias de la competencia de este.



Ya ha sido expuesto que el Claustro Universitario puede analizar y debatir otras temáticas de especial trascendencia, pero no adoptar acuerdos al respecto que se produzcan al margen de las cuestiones que sean propiamente calificables como de política universitaria y dentro del marco jurídico que describe el Tribunal Supremo.

Además, la letra b del artículo 45.2 de la LOSU distingue claramente los supuestos. Cuando se trate de propuestas de política universitaria, estas se elevan al Equipo de Gobierno. Al Consejo de Gobierno solo ha lugar a tal elevación cuando dichas propuestas puedan tener carácter normativo, lo que no parece suceder en el presente caso.

En consecuencia y en su conjunto, la propuesta formulada se estima contraria a las disposiciones legales aplicables, por incurrir en extralimitación en relación con las competencias y potestades de la Universidad de Murcia y de su Claustro Universitario y por infringir normas y principios jurídicos puestos de relieve en la antes transcrita sentencia del Tribunal Supremo.

A partir de lo señalado, procede tomar en consideración que el artículo 16.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público dispone que corresponderá al secretario [del órgano colegiado] velar por la legalidad formal y material de las actuaciones del órgano colegiado.

De igual forma, el artículo 19 de la misma Ley (aunque fuera de la subsección que tiene carácter legislación estatal básica) dispone que corresponderá al presidente del órgano colegiado asegurar el cumplimiento de las leyes.

Con arreglo al artículo 29 de los Estatutos de la Universidad de Murcia, corresponde a la Mesa del Claustro ordenar y dirigir los debates.

El artículo 9 del Reglamento del Régimen Interno del Claustro Universitario señala entre las funciones de la Mesa del Claustro la de velar por el cumplimiento de ese mismo reglamento y, en especial, cualquier otra función asignada por los Estatutos de la Universidad de Murcia o por las normas que los desarrollen.

En particular, y con arreglo al artículo 10 del mismo Reglamento, compete al presidente del Claustro, entre otras, la función de velar por la observancia de su reglamento, interpretarlo en



los casos de duda y suplirlo en los de omisión, siempre de conformidad con el criterio mayoritario de los miembros de la Mesa, al igual que cualquier otra función asignada por los Estatutos o por las normas que lo desarrollen.

De todo ello resulta que las personas a cargo de la presidencia y de la secretaría de un órgano colegiado (el matiz resulta de las redacciones actual y anterior de las normas legales que se ocupan de esta materia) tienen la responsabilidad especial de velar por la legalidad de los acuerdos adoptados por dicho órgano y, en consecuencia, pueden intervenir para prevenir la adopción de acuerdos ilegales^{vii}, pudiendo quedar personalmente sujetas a responsabilidades de diversa índole en el supuesto de que escojan no ejercer ese cometido.

Por todo lo expuesto y a juicio de este letrado, cabe concluir señalando que:

1.º En la medida expuesta en este informe, la adopción por el Claustro de la Universidad de Murcia de una parte sustancial de las previsiones contenidas en el documento de propuesta formulado sería susceptible de considerar contraria a derecho, con arreglo a la ordenación legal aplicable y a la doctrina jurisprudencial que se ha puesto de relieve.

2.º En su virtud, procede que quede expresamente de manifiesto que la Asesoría Jurídica de la Universidad de Murcia formula informe negativo en relación con la legalidad de la propuesta examinada y respetuosamente interesa que se prescinda de someter al Claustro Universitario la adopción del acuerdo con arreglo a la formulación articulada por las personas proponentes.

3.º A juicio de esta Asesoría Jurídica, el carácter manifiestamente contrario a derecho del contenido esencial de la propuesta analizada fundamenta que las personas responsables de la Presidencia y de la Secretaría de la Mesa del Claustro Universitario, obrando en virtud de acuerdo de esta y de las competencias y funciones que les corresponden con arreglo a derecho, adopten las medidas oportunas para excluir el hecho de que sea sometida a dicho órgano la propuesta de adoptar un acuerdo disconforme a derecho.

4.º Procede, asimismo, advertir de la eventual concurrencia de responsabilidades jurídicas de orden disciplinario, administrativo y, en su caso, penal en las que se podría incurrir en el supuesto de que se sometiera a la decisión del Claustro Universitario la aprobación de una



propuesta cuyo contenido no es conforme a derecho, habiendo sido así advertido por medio de este informe jurídico.

5.º En todo caso, la decisión que pudiera ser adoptada por la Mesa del Claustro sería susceptible de acción que ejercitar por las personas legitimadas para ello, debiéndose así hacer constar expresamente al documentar la resolución correspondiente, con indicación de los recursos que quepan frente a ella.

Ello es cuando se estima procedente informar y, sin perjuicio de mejor criterio jurídico, se eleva al Sr. Secretario General para su traslado a la Mesa del Claustro Universitario.

El letrado, Joaquín Ataz Ruiz.

ⁱ «Artículo 16. Convocatoria y tipos de sesiones

1. Las sesiones del Claustro, que podrán ser ordinarias o extraordinarias, serán convocadas por el Presidente de la Mesa o por el Secretario de la Mesa de orden de su Presidente.

2. En cada curso se celebrarán, al menos, dos sesiones ordinarias, normalmente en los meses de noviembre y mayo, cuyo orden del día fijará el Rector de acuerdo con la Mesa del Claustro. En la primera se dará a conocer la Memoria del curso anterior y el Proyecto de actuaciones para el nuevo curso y en la segunda se revisará la actividad llevada a cabo por todas las comisiones del Claustro.

3. Las sesiones extraordinarias serán convocadas a iniciativa del Presidente, por razones de urgencia, quien fijará el orden del día, o a petición vinculante de la Mesa del Claustro o de la quinta parte de los claustales. En estos últimos supuestos, el orden del día será fijado por los solicitantes y la sesión deberá convocarse para que se celebre en el plazo máximo de 20 días lectivos desde la recepción de la solicitud.»

En todo caso, tal precepto no es sino práctica reiteración de lo establecido en el artículo 11.3 de los Estatutos de la Universidad de Murcia, con carácter general, para la convocatoria y tipos de sesiones de órganos colegiados. Según tal precepto:

«3. Las sesiones extraordinarias serán convocadas por razones de urgencia a iniciativa del Presidente o Director, quien fijará el orden del día, o a petición firmada de una quinta parte de los miembros del órgano de que se trate, si los Estatutos no determinan una cifra distinta. En este último supuesto, la sesión deberá convocarse para que se celebre en el plazo máximo que establezca el Reglamento de régimen interno y que nunca será superior a 20 días lectivos desde la recepción de la solicitud. El orden del día será fijado por los solicitantes.»

ⁱⁱ «Con la intención de contribuir en el marco de las competencias de la Universidad de Murcia al fin de las violaciones del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que se están produciendo en Gaza y Cisjordania, y en aras de concretar y materializar la "Declaración institucional de apoyo y solidaridad con la población civil del conflicto de Gaza" aprobada en sesión del Claustro universitario celebrada el día 4 de junio de 2024 [...]»

ⁱⁱⁱ «Artículo 45. El Claustro Universitario.

1. El Claustro Universitario es el máximo órgano de representación y participación de la comunidad universitaria.

2. Las funciones fundamentales del Claustro son:

[...]



b) Debatir y realizar propuestas de política universitaria para que sean elevadas al Equipo de Gobierno. Cuando estas propuestas puedan tener un carácter normativo se elevarán al Consejo de Gobierno.

[...]

g) Analizar y debatir otras temáticas de especial trascendencia.»

No lo expresan las personas solicitantes, pero conviene, además, señalar que la letra f del mismo precepto incorpora la novedad de incluir el ejercicio de «cualquier otra función que establezcan los Estatutos de la universidad».

iv «Artículo 2. Naturaleza y funciones del Claustro

[...]

2. Son funciones del Claustro Universitario:

[...]

o) Formular recomendaciones, propuestas y declaraciones institucionales, así como debatir los informes que le sean presentados y valorar la gestión de los órganos y servicios de la Universidad.

[...]

vv Como tales y por el orden en el que vienen referidos en el señalado escrito:

Artículo 18.1 de la Ley Orgánica del Sistema Universitario.

«Cohesión social y territorial.

1. Las universidades fomentarán la participación de la comunidad universitaria en actividades y proyectos relacionados con la promoción de la democracia, la igualdad, la justicia social, la paz y la inclusión, así como con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.»

Artículo 2, letra h del apartado 2 y apartado 3, de la Ley Orgánica del Sistema Universitario.

«Funciones del sistema universitario.

[...]

2. Son funciones de las universidades:

[...]

h) La formación de la ciudadanía a través de la transmisión de los valores y principios democráticos.

3. El ejercicio de las anteriores funciones tendrá como referente los derechos humanos y fundamentales, la memoria democrática, el fomento de la equidad e igualdad, el impulso de la sostenibilidad, la lucha contra el cambio climático y los valores que se desprenden de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.»

Artículo 3, apartado 1 y letras j y q del apartado 2, de la Ley Orgánica del Sistema Universitario.

«Autonomía de las universidades.

1. Las universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía en virtud del derecho fundamental reconocido en el artículo 27.10 de la Constitución Española.

2. En los términos de esta ley orgánica, la autonomía de las universidades comprende y requiere:

j) La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y personal técnico, de gestión y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades y las características de éstas.

q) El establecimiento de relaciones con otras universidades, instituciones, organismos, Corporaciones de Derecho Público, Administraciones Públicas o empresas y entidades locales, nacionales e internacionales, con el objeto de desarrollar algunas de las funciones que le son propias a la Universidad.»

Artículo 3, apartado 2, de los Estatutos de la Universidad de Murcia.

«Principios de actuación.

1. La actividad de la Universidad de Murcia, así como su autonomía, se fundamentan en el principio de libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio.

2. Asimismo, su actuación se adecuará a los principios de participación, interdisciplinariedad y pluralismo, procurando favorecer la relación con el entorno regional, nacional e internacional, así como la cooperación con otras instituciones de investigación o enseñanza superior.»

Artículo 24 de la Ley Orgánica del Sistema Universitario.

«Estrategia de Internacionalización del Sistema Universitario.

1. El Gobierno, en colaboración con las Comunidades Autónomas y las universidades, aprobará la Estrategia de Internacionalización del Sistema Universitario, prestando una especial atención a la plena incorporación al Espacio Europeo de Educación Superior y promoviendo, asimismo, su relación con el Espacio Iberoamericano.



de Educación Superior y del Conocimiento, la Euroregión Pirineos Mediterráneo, y otros espacios de cooperación internacional en el ámbito de la Educación Superior.

En dicha estrategia se definirán los principios básicos y los objetivos generales y específicos, así como sus indicadores de seguimiento y evaluación de resultados, teniendo en cuenta la Estrategia de Acción Exterior vigente.

2. Las universidades elaborarán sus propias estrategias o planes de internacionalización, tomando en consideración los objetivos establecidos en la estrategia a que se refiere el apartado 1 y en las estrategias que, en su caso, hayan adoptado las Comunidades Autónomas en esta materia. La implantación de los planes o estrategias y su nivel de cumplimiento constituirán criterios para la financiación por objetivos, de acuerdo con el artículo 56.»

Se menciona el artículo «45.2. l) y t) de la LOSU» en lo que, sin duda, ha de tratarse de un error, ya el indicado precepto no contiene tales subapartados.

Artículo 127 de los Estatutos de la Universidad de Murcia.

«Deberes comunes.

Todos los miembros de la comunidad universitaria tendrán, además de los que a cada cual atribuya la ley y estos Estatutos, los siguientes deberes:

- a) Contribuir a la mejora de la Universidad como servicio público.
- b) Cumplir y hacer cumplir, en su caso, los presentes Estatutos.
- c) Someterse a las evaluaciones e inspecciones que sean acordadas conforme a estos Estatutos.
- d) Acatar las resoluciones de los órganos de gobierno universitario y colaborar con ellos en el ejercicio de sus funciones.
- e) Respetar el patrimonio de la Universidad y hacer un uso correcto de sus instalaciones.
- f) Asumir las responsabilidades que comporten los cargos para los que hayan sido elegidos y asistir regularmente a las reuniones de los órganos colegiados de los que formen parte y participar activamente en su gestión.»

Artículo 2.2.t del Reglamento de Régimen Interno del Claustro Universitario.

«Naturaleza y funciones del Claustro.

2. Son funciones del Claustro Universitario:

[...]

t) Cualquier otra competencia que le sea atribuida por la ley.»

Artículo 26 de los Estatutos de la Universidad de Murcia.

«Naturaleza y funciones [del Claustro Universitario].

2. Son funciones del Claustro Universitario:

- l) Conocer y debatir las líneas generales de la política universitaria. A tal efecto, el Rector presentará, al menos, un informe anual, así como aquellos otros que se soliciten.
- m) Establecer criterios generales sobre política de investigación.
- o) Formular recomendaciones, propuestas y declaraciones institucionales, así como debatir los informes que le sean presentados y valorar la gestión de los órganos y servicios de la Universidad.»

vi

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2023/310123-PlanNacionalAntisemitismo.pdf>

vii Obviamente, ha sido en el ámbito de la Administración Local en el que más controversia se ha suscitado en relación con el control de legalidad de los acuerdos sometidos a órganos colegiados. A ese respecto, y sin perjuicio de otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de mayo de 2001 (Sala de lo Contencioso-administrativo. Sección 4ª. Recurso de casación 8254/1995. Ponente: Excmo. Sr. D. Mariano Baena del Alcázar) señala en su fundamento de derecho segundo que: «Pues desde luego, al no tener voto en las sesiones, el Secretario del Ayuntamiento no coopera a que se perfeccione la voluntad del Pleno, pero ello no supone que no contribuya de algún modo a la formación de la voluntad ya que precisamente su función de asesoramiento puede implicar que no se adopten ciertos acuerdos, aunque lo deseen el Alcalde y los Concejales, por ser contrarios al ordenamiento jurídico».

