

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**Rollo de apelación nº 24/2021**

**SENTENCIA Nº 3028 /2021**

**Ilmos. Sres.:**

**Presidente**

**DON JAVIER AGUAYO MEJÍA**

**Magistrados**

**DOÑA MARÍA ABELLEIRA RODRÍGUEZ**

**DON JORDI PALOMER BOU**

En la Ciudad de Barcelona, a 21 de junio de dos mil veintiuno.

**LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA (SECCIÓN QUINTA)** ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso de apelación nº 24/2021, interpuesto por la UNIVERSITAT DE BARCELONA, representada por el Procurador D. Carlos Testor Olsina y asistida por el Letrado D. Enrique Alcántara-García Irazoqui, contra la sentencia dictada el 30 de septiembre de 2020 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Barcelona, en el procedimiento de Protección de los Derechos Fundamentales nº 416/2019, siendo parte apelada D. RICARDO GARCÍA MANRIQUE, D. JOSÉ ANDRÉS ROZAS VALDÉS, D. RAFAEL MARTÍNEZ MARTÍNEZ, D<sup>a</sup> CHANTAL MOLL DE ALBA LACUVE y D. DANIEL CABRERA TOLOSANA, representados por la Procuradora D<sup>a</sup>. Laura Carrión Rubio y asistidos por la Letrada D<sup>a</sup>. Elena Font Flotats y el MINISTERIO FISCAL.

Ha sido Ponente el Magistrado Ilmo. Sr. D. Jordi Palomer i Bou, quien expresa el parecer de la Sala.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En el procedimiento especial para la Protección de los Derechos Fundamentales nº 416/2019, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Barcelona, se dictó sentencia en fecha 30 de septiembre de 2020 que estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la resolución acordada en fecha 21 de octubre de 2019 en la reunión extraordinaria del Claustro de la Universidad de Barcelona, consistente en la aprobación del “ Manifiesto conjunto de las universidades catalanas en rechazo de las condenas de los presos políticos catalanes y a la judicialización de la vida política”, declarando nula y dejando sin efecto dicha resolución administrativa por vulnerar el derecho a la libertad ideológica, de expresión y de educación, reponiendo los mismos y ordenando la publicación de la sentencia en la página web de la universidad durante el pazo de un mes.

**SEGUNDO.-** Contra la referida sentencia se interpuso recurso de apelación por la representación de la UNIVERSITAT DE BARCELONA, que fue admitido en ambos efectos, dándose traslado del mismo a la contraparte para que formalizase su oposición en el plazo legal.

**TERCERO.-** Elevadas las actuaciones a esta Sala, se designó como tribunal la Sección de Refuerzo conforme al acuerdo de la Comisión Permanente del CGPJ de 4 de abril de 2019 y Magistrado Ponente, señalándose fecha para la votación y fallo del recurso, diligencia que tuvo lugar en la fecha fijada.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Se interpone recurso de apelación contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Barcelona, en fecha 30 de septiembre de 2020 que estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la resolución acordada en fecha 21 de octubre de 2019 en la reunión extraordinaria del Claustro de la Universidad de Barcelona, consistente en la aprobación del “ Manifiesto conjunto de las universidades catalanas en rechazo de las condenas de los presos políticos catalanes y a la judicialización de la vida política, declarando nula y dejando sin efecto dicha resolución administrativa por vulnerar el derecho a la libertad ideológica, de expresión y de educación, reponiendo los mismos y ordenando la publicación de la sentencia en la página web de la universidad durante el pazo de un mes.

**SEGUNDO.-** Con carácter previo al estudio de la cuestión de fondo, conviene recordar, con cita de la jurisprudencia establecida, entre otras, en las sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 24 de noviembre 1987 , 05 de diciembre 1988 , 20 de diciembre 1989 , 5 de julio 1991, 14 de abril 1993 , 26 de octubre 1998 y 15 de diciembre 1998 , que:

a) La finalidad del recurso de apelación es la depuración de un resultado procesal obtenido en la instancia, por lo que el escrito de alegaciones del apelante debe contener una crítica razonada y articulada de la sentencia o auto apelada, que es lo que debe servir de base a la pretensión de sustitución del pronunciamiento recaído en primera instancia. Es decir, no es posible la reiteración simple y llana de los

argumentos la utilizados en la instancia con el fin de convertir la revisión en una nueva instancia para conseguir una Sentencia o acto a favor.

b) En el recurso de apelación el Tribunal "ad quem" goza de competencia para revisar y decidir todas las cuestiones planteadas, pero no puede revisar de oficio los razonamientos de la sentencia o auto apelados al margen de los motivos esgrimidos por la parte apelante, como fundamento de su pretensión revocatoria; de manera que la parte apelante debe individualizar los motivos opuestos, para que puedan examinar dentro de los límites y en congruencia con los términos en que vengan ejercitados sin que baste con que se reproduzcan los fundamentos utilizados en la primera instancia, al no estar concebida la apelación como una repetición del proceso de instancia, sino como una revisión de la sentencia impugnada. La falta de motivación o razonamiento específico dirigido a combatir la sentencia apelada, equivale a omitir las alegaciones correspondientes a las pretensiones en la segunda instancia.

c) El recurso de apelación autoriza al Tribunal "ad quem" a revisar la valoración probatoria del juez "a quo", pero el hecho de que la apreciación por este lo sea de pruebas practicadas a su presencia y con respecto a los principios de inmediatez, oralidad y contradicción, determina por regla general, que la valoración probatoria realizada por el juez de instancia, a quien legalmente le corresponde la apreciación de las pruebas practicadas, se debe respetar a la altura, con el única excepción que la conclusión probatoria que se trate tenga apoyo en el conjunto probatorio practicado, o bien que las diligencias de prueba hayan sido practicadas defectuosamente, entendiéndose por infracción la que afecta a la regulación específica de las mismas, fácilmente apreciable, así como de aquellas diligencias de prueba la valoración sea notoriamente errónea.

En el presente caso la parte apelante viene a reproducir los argumentos ya expuestos en la demanda y que fueron desestimados por la sentencia ahora recurrida, lo que debería acarrear la desestimación del recurso interpuesto, máxime cuando dicha sentencia resuelve adecuadamente todas las cuestiones planteadas.

En este sentido reitera la recurrente, que el recurso interpuesto por D. Ricardo García Manrique debió ser inadmitido en base a lo establecido en el artículo 20.a) de la Ley Jurisdiccional.

El referido precepto establece:

*No pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración pública:*

*a) Los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados, salvo que una Ley lo autorice expresamente.*

Interpretando tal precepto la sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 5 de junio de 2006 ( recurso 6171/2003 ) señalaba:

*En relación con el problema de la legitimación activa de las personas físicas pertenecientes al órgano del cual surge el acto administrativo cuya nulidad solicitan por lesionar sus derechos o intereses legítimos este Tribunal ya se ha pronunciado,*

al estimar un recurso de amparo idéntico al actual, si bien respecto de la entonces vigente Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1956 . En efecto, la [STC 220/2001, de 31 de octubre, FJ 5](#) -como recuerdan la recurrente y el Ministerio Fiscal- afirmó lo siguiente:"Se llega así al punto clave de la cuestión suscitada, en el que debe analizarse si la Sala ha realizado una interpretación y aplicación del presupuesto procesal de la legitimación activa que resulta lesiva del [art. 24.1 CE](#), por eliminar injustificadamente el derecho de los recurrentes a obtener una resolución judicial sobre el fondo del asunto sometido a su enjuiciamiento.

Pues bien, de entrada hemos de recordar que el [art. 28.4.a LJCA de 1956](#) niega legitimación a los órganos de una entidad pública para interponer recurso contencioso-administrativo contra los actos y disposiciones emanados de aquella entidad (salvo en el caso previsto en la legislación de régimen local en materia de impugnación de acuerdos de las Corporaciones locales). Por tanto, lo que el citado precepto prohíbe es que los órganos de una entidad o Administración pública (sean unipersonales o colegiados) impugnen en vía contenciosa la actividad de la misma, lo que no significa que las personas físicas que forman parte de dichos órganos, o sean sus titulares, no puedan impugnar los actos o disposiciones que afecten a sus derechos o a sus intereses legítimos. Dicho de otro modo, la excepción a la regla general de legitimación activa en la LJCA [EDL 1956/42](#) se refiere exclusivamente al supuesto en que el titular o miembro del órgano administrativo pretenda interponer recurso contencioso-administrativo como tal órgano, infringiendo el principio general que inspira la organización jerárquica de las Administraciones públicas ([art. 103.1 CE](#)).

La razón de ello es la consideración de que en el supuesto de Administraciones o entidades públicas la voluntad y la decisión administrativa es imputable a la entidad como tal, no a sus órganos, por lo que manifestada aquella voluntad a través del acto que agota la vía administrativa, los órganos inferiores, aunque discrepen del parecer de quien emitió el acto que puso fin a dicha vía, no pueden plantear tal discrepancia en sede contenciosa, al ser parte integrante de dicha persona o ente público. Por el contrario, esta excepción no se extiende a los integrantes del órgano administrativo, los cuales no pueden verse privados de la posibilidad de defender en vía contencioso-administrativa los derechos o intereses legítimos que su situación les confiere y cuya garantía constitucional deriva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva ([art. 24.1 CE](#)).

En el asunto que nos ocupa es incuestionable, como señala el Ministerio Fiscal, que los recurrentes ostentan cuanto menos un interés legítimo para impugnar los acuerdos adoptados por el Consejo de Departamento del que forman parte como profesores (confirmados por silencio administrativo del Rector de la Universidad), puesto que, de prosperar su pretensión sobre la ilegalidad de la distribución de carga docente acordada por dicho órgano universitario, no tendrían que impartir docencia en materias que consideran ajenas a su especialización científica. Es decir, resulta indiscutible que los actos impugnados en vía contencioso-administrativa por los ahora demandantes de amparo repercuten de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de aquéllos, lo que permite que se deba aceptar su interés legítimo para acudir al proceso con la pretensión de que se declare la nulidad de los mismos.

Siendo esto así, no puede admitirse que la respuesta de inadmisión, por falta de legitimación para recurrir, que se contiene en la Sentencia impugnada, resulte

conforme con el derecho fundamental que a todos reconoce el [art. 24.1 CE](#). En efecto, la Sala entiende que los recurrentes, en cuanto miembros del órgano cuyos actos se impugnan (Consejo de Departamento), han participado en la formación de la voluntad de dicho órgano, por lo que carecen de legitimación para impugnarla, pues ello significaría permitirles ir contra sus propios actos. De este modo, la Sala extiende la prohibición de recurrir establecida en el [art. 28.4.a LJCA](#) para los órganos integrantes de una Administración o entidad pública, a las personas físicas que forman parte de dichos órganos, de donde resulta que los profesores que forman parte de un Departamento universitario y, en cuanto tales, son miembros del Consejo de Departamento, se ven en todo caso privados de legitimación procesal para impugnar un acuerdo emanado de dicho órgano que puede resultar lesivo para sus derechos o intereses legítimos que ostentan como funcionarios.

Es cierto, tal y como ponen de manifiesto las partes -si bien llegando a conclusiones opuestas-, que la vigente Ley jurisdiccional de 1998, a diferencia de la de 1956, ha añadido a la prohibición legal de interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración pública que pesaba sobre "los órganos de la misma", la frase "y los miembros de sus órganos colegiados, salvo que una Ley lo autorice expresamente", con lo que podría concluirse (como así lo ha hecho la Sala de Málaga autora de la Sentencia impugnada) que, dado que no existe una norma jurídica con rango de Ley que permita a los Profesores de la Universidad impugnar las actuaciones administrativas que surgen de los órganos a los que pertenecen (sus respectivos Departamentos), carecen de legitimación activa, incluso al margen del sentido favorable o no de su voto emitido en el Consejo departamental. Sin embargo, esta interpretación literal, como recuerda el Ministerio Fiscal, ha sido expresamente censurada por este Tribunal en su reciente Auto 397/2005, de 8 de noviembre, al inadmitir, por ser notoriamente infundada, la cuestión de inconstitucionalidad 6743-2003, promovida por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo respecto del [art. 20 a\) LJCA de 1998](#) en relación con el [art. 24.1 CE](#), en un proceso administrativo muy similar -si no idéntico- al actual. En ese Auto se sostiene lo siguiente:

"3. En efecto, -la interpretación literal, según hemos advertido en alguna ocasión, -es un mero punto de partida- ([STC 225/2002, de 9 de diciembre, FJ 4](#)), -imprescindible, sí, pero necesitado de la colaboración de otros criterios hermenéuticos que vengán a corroborar o corregir los resultados de un puro entendimiento literal de las normas según el sentido propio de sus palabras- ([STC 76/1996, de 30 de abril, FJ 6](#))- ([SSTC 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 5](#); y [83/2005, de 7 de abril, FJ 3](#)). Para la aplicación de esos otros criterios hermenéuticos (en lo que ahora interesa, el teleológico y el sistemático) que colaboran en la tarea de la correcta interpretación de los enunciados normativos puede y debe el órgano judicial aplicador del Derecho valerse de la jurisprudencia de este Tribunal en materia de derechos fundamentales. Esto remite directamente, en el presente supuesto, a la doctrina contenida en la [STC 220/2001, de 30 de noviembre](#).

Por lo que se refiere a la finalidad del precepto cuestionado, ha de indicarse que es, claramente, la evitación de conflictos de intereses o de puntos de vista (de cualquier tipo: discrepancias jurídicas, técnicas, de oportunidad, políticas) en sede judicial dentro de un mismo sujeto público último de imputación. Estos conflictos tienen sus propios cauces de resolución: en una organización jerarquizada -los órganos inferiores, aunque discrepen del parecer- del órgano supraordenado -no pueden

plantear tal discrepancia en sede contenciosa-, -infringiendo el principio general que inspira la organización jerárquica de las Administraciones públicas ([art. 103.1 CE](#))- ([STC 220/2001, FJ 5](#)); entre dos órganos administrativos del mismo rango resuelve el superior común (no un órgano judicial); las discrepancias de opinión de quien ha perdido una votación en el seno de un órgano colegiado no deben transformarse en procesos ante los órganos judiciales, etc. Todo ello, naturalmente, salvo que una ley prevea lo contrario. La regla prohibitiva del [art. 20 a\) LJCA](#), sin embargo, no juega, cuando el conflicto enfrenta a dos sujetos como centros de imputación diferenciados: la Administración, de una parte, y un sujeto que se presenta frente a ella con sus propios derechos e intereses.

Desde la perspectiva de una interpretación sistemática se llega de forma natural al mismo resultado. La profesora asociada no recurrió en el proceso a quo como -miembro de un órgano colegiado-, sino como persona física cuyos derechos e intereses aparecen enfrentados al acuerdo del Consejo de Departamento. Por eso, no debe atenderse a la prohibición del [art. 20 a\) LJCA](#), sino a la regla general de la legitimación por interés del [art. 19.1 a\) LJCA](#).

La doctrina [de la STC 220/2001 \(FJ 5\)](#) distingue la actuación impugnatoria de un sujeto como -órgano- de la Administración o como persona física con derechos e intereses personales enfrentados a la Administración autora de una resolución -supuesto al que es aplicable la regla general de la legitimación del [art. 19.1 a\) LJCA](#)-. Y esa distinción vale tanto para los órganos en sentido estricto como para los miembros de los órganos colegiados: la prohibición del [art. 20 a\) LJCA de 1998](#) -como la antigua del [art. 28.4 a\) LJCA de 1956](#)- "no significa que las personas físicas que forman parte de dichos órganos... no puedan impugnar los actos o disposiciones que afecten a sus derechos o intereses legítimos- ([STC 220/2001, FJ 5 \(EDJ 2001/41643\)](#)).

Problemas de constitucionalidad se derivan sólo de una interpretación meramente literal de la norma (que, como se ha expuesto, constituye únicamente un -mero punto de partida-) y se disipan al completar un normal proceso interpretativo con ayuda de otros criterios de utilización ordinaria en la tarea judicial de aplicación de las leyes. No existe, pues, duda fundada de constitucionalidad que deba ser resuelta por este Tribunal".

La aplicación de la indicada doctrina jurisprudencial al presente caso conduce directamente a la estimación del recurso de amparo, pues la interpretación literal del [art. 20 a\) LJCA](#) llevada a cabo por el Tribunal ad quem no puede impedir el acceso a la jurisdicción administrativa a una persona física que ostenta un derecho subjetivo o un interés legítimo respecto del acto administrativo impugnado ex [art. 19.1 a\) LJCA](#), aunque pertenezca al órgano colegiado del que surge el acto administrativo que el particular estima lesivo a sus intereses, siempre que se haya opuesto a la opinión mayoritaria mediante su voto en contra.

En el presente recurso de amparo (al igual que [en la STC 220/2001](#) y en el [ATC 397/2005](#) supra citados) la parte recurrente es profesora funcionaria de la Universidad de Málaga, miembro del Departamento del cual surgió la cuestionada propuesta -luego ratificada por la resolución del Rector impugnada en la vía contencioso-administrativa- de modificación de la programación docente del curso académico y titular de un interés legítimo respecto del acuerdo mayoritario aprobado por el Consejo de su Departamento con su voto en contra, pues con dicho acuerdo

se alteró la programación del curso académico y, en particular, se modificó la actividad docente de la recurrente e incluso el "centro respecto del que la actora venía ejerciendo la docencia" desde hacía, al parecer, diez años (vid. el fundamento de derecho segundo de la Sentencia dictada en primera instancia). La parte recurrente es, pues, titular de un interés legítimo respecto del acto administrativo impugnado y está, por tanto, activamente legitimada para impugnarlo en la vía contencioso-administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el [art. 24.1 CE](#) y en el [art. 19.1 a\) LJCA](#), sin que sea de aplicación la prohibición contenida en el [art. 20 a\) LJCA](#), dado que, a pesar de ser un miembro del órgano colegiado autor de la propuesta luego aprobada por el Rector, "el conflicto enfrenta a dos sujetos como centros de imputación diferenciados: la Administración, de una parte, y un sujeto que se presenta frente a ella con sus propios derechos e intereses" ([https://online.elderecho.com/seleccionProducto.do?nref=2005/206479&anchor=&producto\\_inicial=\\*citado](https://online.elderecho.com/seleccionProducto.do?nref=2005/206479&anchor=&producto_inicial=*citado)) afectados por la actuación mayoritaria del órgano.

Por todas estas razones ha de estimarse el presente recurso de amparo, dado que la Sentencia impugnada ha vulnerado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de la recurrente, en su primera manifestación de acceso a la jurisdicción, al haber realizado una interpretación del [art. 20 a\) LJCA](#) rigorista y reveladora de una clara desproporción entre los fines que dicha norma persigue y los intereses legítimos de la recurrente inconstitucionalmente sacrificados.

Tal doctrina resulta plenamente de aplicación al presente caso, máxime al tratarse del procedimiento especial previsto para la protección de los derechos fundamentales, toda vez que la interpretación sostenida por la apelante conduciría a negar dicha legitimación a quién formara parte de dichos órganos colegiados para defender las vulneraciones de derechos fundamentales que en su actuación se les hubiera podido causar, interpretación irrazonable, que supondría para tales personas la imposibilidad de defender las vulneraciones que en sus derechos fundamentales hubiera podido producir la actuación del órgano colegiado, en idéntico sentido la sentencia de la Sección Cuarta de esta misma Sala de fecha 5 de febrero de 2015 (recurso 180/2014), por lo que el motivo debe ser desestimado.

Alega también la parte apelante que debió acordarse la inadmisibilidad del recurso del resto de recurrentes en la instancia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19.1.a) de la Ley Jurisdiccional, al no haber acreditado el interés alegado por los mismos, entendiéndose que no acreditaron que se trataba de profesores de la UB.

En este sentido tampoco el motivo puede prosperar, por cuanto D. José Andrés Rozas Valdés, D. Rafael Martínez Martínez, D<sup>a</sup> Chantal Moll De Alba Lacuve, son profesores de la Universidad apelante, como así consta en su propia página web, por lo que no se alcanza a comprender el motivo de tal impugnación, por ser evidente el interés de los mismos en defender la pretendida vulneración de sus derechos fundamentales, y por otro lado y respecto de D. Daniel Cabrera Tolosana, en cuanto alumno de dicha universidad, es claro, que resultaría plenamente acreditable, por la misma, dada su facilidad probatoria que no reviste tal condición.

Siguiendo con el recurso interpuesto este sostiene que la aprobación del "Manifiesto conjunto de las universidades catalanas en rechazo de las condenas de los presos políticos catalanes y a la judicialización de la vida política" supone la expresión de una opinión y que en consecuencia no se trata de una actividad administrativa impugnabile ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Llegados a este punto debe recordarse que nuestro [Tribunal Supremo en la Sentencia de 7 de Junio de 2016 \(recurso 2466/2014\)](#), declaró:

*"Una actuación deja de ser meramente política cuando siquiera indiciariamente es susceptible de causar efectos jurídicos; en este sentido la sentencia núm. 42/2014, dictada por el Pleno del Tribunal Constitucional el 25 de marzo de 2014 en el recurso núm. 1389/2013, sobre declaración de soberanía y derecho a decidir del Parlamento de Cataluña, aclara los confines del acto político ajeno al enjuiciamiento, a los controles jurisdiccional y constitucional. La actuación del Tribunal Constitucional y de los Juzgados y Tribunales es diferente, desde luego, pero hay un punto de coincidencia negativo cual es que, salvo excepciones atinentes a derechos fundamentales y libertades públicas que pueden verse afectados en el desarrollo de los actos propiamente políticos, estos son ajenos al control de unos y otros órganos y aquí es donde radica la importancia de la sentencia puesto que para encontrarnos ante un acto de esta naturaleza lo decisivo es que no cause efectos jurídicos. En este caso ya vemos que efectivamente si los origina y, por ende, no puede estimarse que se trate de un acto de tal naturaleza. Consecuentemente debe estar sometido al control jurisdiccional de legalidad."*

Así las cosas, es evidente que debe decaer la alegación relativa a la inadmisibilidad del recurso formulada por la Universidad apelante, por cuanto si la aprobación de dicho Manifiesto es susceptible de lesionar derechos fundamentales, es evidente que puede ser objeto de impugnación jurisdiccional.

Finalmente, la parte apelante viene a sostener que la aprobación del ya referido Manifiesto, no vulnera derecho fundamental alguno.

En este sentido debemos tener en cuenta que las Universidades forman parte de la administración pública, aunque como señala la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 10 de julio de 2019 (recurso 3373/2018) se encuadran dentro del sector público institucional:

*Las Universidades Públicas han sido tradicionalmente consideradas como entidades de Derecho Público, encontrando fácil encuadramiento entre las entidades públicas vinculadas a la Administración del Estado o a las Comunidades Autónomas a que se refería el [artículo 2.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas](#) y Procedimiento Administrativo Común; y a las que se refiere aun el [artículo 1.2.d\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio](#), reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.*

*La controversia surge con la entrada en vigor de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#) y de la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#), pues de lo dispuesto en el artículo 2 de ambas leyes se deriva que si bien las Universidades Públicas se integran en el "sector público institucional", no forman parte, sin embargo, del ámbito más restrictivo de las "Administraciones Públicas". Esta última consideración se atribuye en el artículo 2.3 de ambas leyes, además de a la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y a las entidades que integran la Administración Local, a los organismos públicos y entidades de Derecho público previstos en la letra a/ del apartado 2; y en ese apartado 2.a/ no están comprendidas las Universidades Públicas.*



*Por tanto, la literalidad de estos dos preceptos que acabamos de citar no incluye a las Universidades Públicas en el concepto estricto de "Administraciones Públicas", quedando aquéllas encuadradas en el círculo más amplio de "sector público institucional".*

Y por tanto resulta de aplicación a estas como integrantes de la administración pública el principio de neutralidad ideológica como señala la sentencia del tribunal Supremo de fecha 26 de mayo de 2020 ( recurso 1327/2018 ):

*«Es reiterada la doctrina del Tribunal Constitucional que sostiene que "las instituciones públicas, a diferencia de los ciudadanos, no gozan del derecho fundamental a la libertad de expresión que proclama el [art. 20 CE](#) " (por todas, [SSTC 244/2007, de 10 de diciembre](#); 14/2003, de 28 de enero; 254/1993, de 20 de julio, entre otras)»*

*También es relevante reproducir lo dicho en la STS 26 de junio de 2019, recurso casación 5075/2017 y reiterado en las SSTS 28 de junio de 2019, casación 352/2018 y 1 de julio de 2019, casación 4010/2017.*

*«CUARTO.- Y es que la propia [STC 42/2014](#) aclara, en su FJ 4 c), en referencia al principio de legalidad que, « en él se manifiesta la preeminencia del Derecho entendido en este contexto como la subordinación a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico » y que « la primacía incondicional de la Constitución requiere que toda decisión del poder quede, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan, para el poder público, espacios libres de la Constitución o ámbitos de inmunidad frente a ella ». Concluyendo que, de esta forma, se protege el principio democrático pues la garantía de integridad de la Constitución ha de ser vista como preservación del respeto a la voluntad popular [ [STC 42/2014 FJ 4 c\)](#)].*

*QUINTO.- Estas últimas afirmaciones, de carácter sustantivo, sí son aplicables al caso que ahora enjuiciamos y resultan de relevancia para nuestra resolución porque no existe en nuestro Derecho ningún espacio franco o libre de la Ley, en el que puedan actuar poderes públicos. Abundando en lo que afirma el [FJ 4 c\) de la STC 42/2014](#), la Constitución se fundamenta en el principio de vinculación positiva de todas las Administraciones públicas al principio de legalidad. Así resulta de los artículos 9.1 («los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico») y del [artículo 103.1 CE](#) «la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho», lo que alude a una conformidad total de la actuación a las normas y a los principios que las inspiran y no una libertad básica de actuación con el único límite externo de las normas mismas.»*

Con la adopción del acuerdo recurrido se rompe con la neutralidad ideológica o política que se espera de una Universidad (por su carácter público aunque su base sea institucional) y se ello supone una vulneración a la libertad ideológica y de expresión, libertades todas ellas indisolublemente unidas al pluralismo político que, como valor esencial de nuestro ordenamiento jurídico, propugna la Constitución Española y en este sentido una Universidad no puede abandonar la posición de neutralidad que le es propia en ese campo para asumir posiciones ideológicas y políticas de parte, desconectadas, además, de los intereses a los que debe servir

Ya sobre la invocada libertad ideológica, la clave reside en que la manifestación de una determinada opción debe incluir la posibilidad de objetarla y de oponerse a que se ejerza también en nombre de quienes no la comparten e, incluso, a separarse del colectivo que hace esa manifestación. De ahí que la toma de postura oficial por una Universidad en cuestiones políticas esencialmente controvertidas y no atinentes a la gestión de sus fines es contrario a Derecho siempre que encuentre la oposición de alguno o algunos de sus miembros.

E igual ocurre con la libertad de expresión, puesto que se ha impuesto en nombre de la mayoría la manifestación de la opinión de la Universidad contra la voluntad de algunos de sus miembros de que no se exprese ninguna en una materia que no es propia de sus fines legales y que, pasa a ser emitida también su nombre. Por tanto, no puede considerarse conforme a Derecho una actuación en nombre de a Universidad para expresar públicamente un criterio sobre una materia no encuadrable en el marco de sus funciones por lo que deviene en una instrumentalización al servicio de una opción política ajena al ámbito material y funcional de la Universidad.

Por todo ello el recurso de apelación debe ser desestimado.

**TERCERO.**-De conformidad con lo establecido en el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional las cotas se imponen a la parte recurrente, con un límite de 3000 euros.

### **FALLAMOS**

En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Quinta) ha decidido:

**1º.- Desestimar** el recurso de apelación el recurso de apelación interpuesto.

**2º.- Imponer las costas** de la apelación a la parte apelante, con un límite de 3000 euros.

Notifíquese a las partes la presente Sentencia, que no es firme. Contra la misma cabe deducir, en su caso, recurso de casación ante esta Sala, de conformidad con lo dispuesto en la Sección 3ª, Capítulo III, Título IV de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA). El recurso deberá prepararse en el plazo previsto en el art. 89.1 LJCA.

Y adviértase que en el BOE nº 162, de 6 de julio de 2016, aparece publicado el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación.

Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su pronunciamiento. Doy fe.