

Cómo citar este texto:

García Manrique, R. (2021). Libertad de expresión y declaraciones políticas de las universidades, *Derecom*, 31, 1-17, <http://www.derecom.com/derecom/>

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DECLARACIONES POLÍTICAS DE LAS UNIVERSIDADES

FREEDOM OF EXPRESSION AND POLITICAL STATEMENTS OF UNIVERSITIES

© Ricardo García Manrique
Universidad de Barcelona (España)
garcia.manrique@ub.edu

Resumen

Las universidades españolas emiten en ocasiones declaraciones institucionales en las que se pronuncian a favor o en contra de determinadas causas políticas. En los últimos años se ha suscitado la cuestión de si las universidades están jurídicamente legitimadas para emitir este tipo de declaraciones. Uno de los conceptos normativos que esgrimen tanto los partidarios como los detractores de su legalidad es el derecho a la libertad de expresión. Los unos sostienen que la libertad de expresión justifica estas declaraciones. Los otros consideran que la libertad de expresión resulta dañada por ellas. En este ensayo exponemos y examinamos los argumentos de ambas partes.

Summary

Spanish universities occasionally issue institutional statements in which they pronounce themselves for or against certain political causes. In the last few years, the question whether universities are legally authorized or not to produce this kind of statements has been raised. One of the main normative concepts invoked either for those who support their legality and for those who are against it, is the right to free speech. The former argue that free speech justifies these statements, whereas the latter hold that they damage it. In this essay, both arguments are presented and evaluated.

Palabras clave: Universidad. Política. Neutralidad. Libertad de expresión.

Keywords: University. Politics. Neutrality. Free speech.

1. Introducción: Las declaraciones institucionales de las universidades catalanas

Las universidades públicas españolas emiten con cierta frecuencia declaraciones institucionales a través de sus órganos de gobierno y representación. En algunas ocasiones, estas declaraciones tienen un marcado carácter político y un contenido claramente partidista, es decir, abordan cuestiones de interés general que generan controversia en la opinión pública y que, en última instancia, han de ser decididas por instituciones políticas (sean legislativas o ejecutivas), y lo hacen tomando “partido” a favor o en contra de una hipotética decisión de estas instituciones. Así, por ejemplo, ha habido universidades que se han pronunciado a favor de la despenalización del aborto o en contra de la participación española en la guerra de Irak, a favor de una reducción de los gastos militares o en contra de las corridas de toros. Se trata, obsérvese, de cuestiones no académicas. Desde luego, la discusión política puede referirse a cuestiones de este orden: si las tasas universitarias han de aumentarse o reducirse, o si debe promoverse el profesorado funcionario o el contratado o si los títulos deben expedirse o no en nombre del Rey. Sin embargo, no es así en los ejemplos mencionados.

Hasta muy recientemente, y por lo que sé, la legalidad de este tipo de declaraciones no había suscitado apenas controversia, ni en el ámbito judicial ni en el doctrinal.¹ Como relativa excepción, cabe considerar el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Universidad de Valencia, de fecha 20 de junio de 1986, por el que se establecía la obligación de dicha Universidad de facilitar clases de “catalán” a los alumnos de primer curso que lo requirieran. En este caso, no se trataba de una declaración institucional, sino de una decisión ejecutiva en relación con un asunto manifiestamente académico. Aun así, resulta interesante traerlo a colación porque el Acuerdo fue impugnado ante los tribunales con el argumento de que el nombre oficial de esa lengua es “valenciano” y no “catalán” y de que, por tanto, la Junta de Gobierno estaba obligada a usar el primer término y no podía usar el segundo.²

El Acuerdo fue anulado por la Audiencia Territorial de Valencia,³ precisamente por esa razón, y esta anulación fue confirmada después por el Tribunal Supremo, en su sentencia 8574/1992. Nos interesa aquí esta sentencia porque, en ella, se advirtió de la naturaleza política de la cuestión (si el nombre “oficial” de la lengua ha de ser uno u otro) y se dejó claro que la Universidad no tenía nada que decir aquí:

Entre las facultades que comporta esa autonomía [la universitaria], y que son muchas, no está la de [que], cual si de un partido político se tratara (artículo 6 de la Constitución), la Universidad participe como tal Institución en las contiendas políticas (STS 8574/1992, Fundamento Jurídico Decimoprimer).

¹ En cambio, sí la han suscitado las declaraciones institucionales de los municipios, así como otras prácticas semejantes, como la de colgar en el espacio público o en las sedes institucionales banderas distintas de las oficiales, o pancartas. Sobre todo esto, véase Díaz González 2019, Martínez Otero 2020 y 2021, Celador Angón 2020 y Bauzá Martorell 2021.

² En efecto, así lo establecía el artículo 7-1 del entonces vigente Estatuto de Autonomía. Hoy, reformado el Estatuto en 2006, su art. 6.1 dice: “La lengua propia de la Comunitat Valenciana es el valenciano”.

³ Las Audiencias Territoriales fueron más adelante sustituidas por los actuales Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.

Y, para que no hubiera dudas sobre a quién afecta esta limitación, añadía:

Los profesores universitarios podrán en sus clases, ejerciendo su libertad académica, explicar a los alumnos que la lengua valenciana proviene de la lengua catalana, o que es la lengua catalana misma, o que son lenguas distintas, etc.; pero la Universidad, como Institución, no puede tener a este respecto más opinión que la impuesta por el ordenamiento jurídico.

Cada uno de estos dos breves pasajes contiene una idea que conviene retener: en primer lugar, que la Universidad no puede participar, como tal institución, en la discusión política; y que esta limitación no restringe la libertad académica (o de cátedra) de sus profesores.

Más allá de este precedente, lo cierto es que las declaraciones institucionales de las universidades se han ido sucediendo sin que su aprobación haya generado una polémica reseñable. Sin embargo, en los últimos años la cosa ha sido distinta, y lo ha sido a raíz de una larga serie de declaraciones aprobadas por las universidades catalanas en relación con el *procés*, serie que alcanzó su punto álgido al tiempo que el mismo *procés*, es decir, a partir de 2017, con la aprobación de las leyes de desconexión, la celebración del referéndum del 1 de octubre, la posterior declaración de independencia por parte del Gobierno catalán y el encarcelamiento, procesamiento y condena de sus principales responsables. Tres instancias significativas de esta actividad declaratoria son las siguientes:

- (1) *Pacto Nacional por el Referéndum*. El 21 de junio de 2017, el Claustro de la Universidad de Gerona se adhirió al “Pacto Nacional por el Referéndum”, y después lo hicieron los Consejos de Gobierno de las Universidades de Barcelona y Autónoma de Barcelona con fechas 12 de julio y 27 de septiembre, también de 2017.
- (2) *Comunicados de la Asociación Catalana de Universidades Públicas (ACUP)*. La ACUP ha emitido en los últimos años una serie de declaraciones o comunicados, como los siguientes: con fecha 24 de marzo de 2018, dio a conocer un comunicado, suscrito por “los rectores y la rectora de las universidades públicas catalanas”, en el que decía: “queremos hacer público nuestro profundo malestar por los encarcelamientos de varios dirigentes y cargos políticos. Consideramos que hay otras vías para afrontar la situación que vive Cataluña en estos momentos y que la prisión no es la manera de hacerlo”. Con fecha 14 de octubre de 2019 (la de la publicación de la sentencia del Tribunal Supremo que condenaba a varios líderes independentistas por sedición y otros delitos),⁴ emitió otro comunicado en el que los rectores manifestaban su “indignación por la situación que se vive en Cataluña” y constataban “la necesidad de que los problemas políticos pasados, presentes y futuros se resuelvan por la vía política y no acaben de forma sistemática en la vía judicial”. El 3 de octubre de 2020, los rectores de la ACUP consideraron que la inhabilitación judicial del Presidente de la Generalitat, confirmada ese mismo día por decisión del Tribunal Supremo, “no ayuda a vehicular el conflicto por la vía política y por el diálogo entre instituciones y gobiernos”. El 2 de noviembre de

⁴ STS 459/2019.

2020, ante la inminente celebración de la vista oral del juicio contra varios integrantes de la sindicatura electoral del referéndum de autodeterminación del 1 de octubre de 2017 (todos ellos profesores universitarios), los rectores manifestaban, en un nuevo comunicado de la ACUP, su “apoyo y solidaridad a estos miembros de la comunidad universitaria (...) no están solos”; y “el convencimiento firme de que la judicialización de la política nos aleja de la solución del conflicto”.

- (3) *Manifiesto conjunto de las universidades catalanas de rechazo de las condenas de los presos políticos catalanes y de la judicialización de la política.* A raíz de la aparición de la sentencia del *procés*, grupos de claustros de todas las universidades públicas catalanas promovieron sesiones extraordinarias de sus respectivos claustros con el fin de que se discutiera y aprobara en todos ellos un manifiesto de contenido casi idéntico, con el título indicado. Tales sesiones se celebraron efectivamente en la segunda quincena del mes de octubre de 2019 y el manifiesto en cuestión fue aprobado por todos los claustros. Su texto contenía, entre otras, afirmaciones como las siguientes:

“se ha judicializado una cuestión estrictamente política, y los poderes del Estado han forzado el ordenamiento jurídico, con la aplicación abusiva y punitiva de la prisión preventiva (...) Lo que está amenazado no es solo el soberanismo catalán. La amenaza gravita sobre la integridad de las libertades y derechos fundamentales como los de manifestación y expresión, por una deriva autoritaria que criminaliza la disidencia”.

Y el Claustro declaraba “que no hay margen para el silencio de la institución universitaria ante la situación actual de represión y erosión de las libertades y los derechos civiles” y renovaba su “compromiso público” con (...) “el derecho de autodeterminación”; exigía “la inmediata puesta en libertad de las personas injustamente condenadas o en prisión provisional y el sobreseimiento de todos los procesos penales en curso relacionados, y el retorno de las personas exiliadas”; rechazaba “la represión y la violencia policial”; e instaba “a los órganos de gobierno de la Universidad a dar la máxima difusión pública de esta declaración”.

Esta vez sí que esta actividad declaratoria ha sido contestada por sectores de la opinión pública, en particular, por grupos de profesores que han considerado que la Universidad carece de legitimidad para emitir pronunciamientos políticos. Algunos profesores de la Universidad de Barcelona impugnaron judicialmente el “Manifiesto conjunto” aprobado por su Claustro, por considerar que vulneraba el principio de neutralidad ideológica de las administraciones públicas y que lesionaba los derechos a la libertad ideológica, a la libertad de expresión y el derecho a la educación. El Manifiesto fue anulado por la jurisdicción contencioso-administrativa en 2020, y la anulación fue confirmada en 2021 por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.⁵ La aprobación del Manifiesto, en este caso por el Claustro de la Universidad Pompeu Fabra, fue también anulada por la Junta Electoral Central, al entender que contravenía la normativa electoral vigente (aplicable al caso porque se habían convocado elecciones generales para el 10 de noviembre de 2019). Idéntica razón llevó a esta Junta a condenar a la Universitat Oberta de

⁵ Sentencia 137/2020, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Barcelona, y Sentencia 3028/2021, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Se trató de un procedimiento preferente y sumario por vulneración de derechos fundamentales, también llamado procedimiento de amparo ordinario.

Catalunya por haber suscrito el comunicado de la ACUP del 14 de octubre de 2019. El Tribunal Supremo confirmó después ambas decisiones.⁶

2. Los términos del debate

Con independencia de lo que los tribunales hayan decidido o puedan decidir en el futuro, parece claro que tenemos aquí un debate abierto, tanto en el ámbito estrictamente jurídico como en el más amplio de la filosofía política, y cuyos términos son los siguientes:

Por una parte, hay quienes sostienen que los órganos de representación y gobierno de las universidades están legitimados para emitir todo tipo de declaraciones, también aquellas que tengan un contenido político partidista, siempre que se ocupen de asuntos de interés “social”.

Sus argumentos son, al menos, los siguientes:

- (1) Las universidades gozan de autonomía, reconocida constitucionalmente (art. 27.10 CE) y definida como “derecho fundamental” por nuestro Tribunal Constitucional (desde la STC 26/1987). Una dimensión de dicha autonomía es la capacidad para “opinar” y, por tanto, para emitir declaraciones institucionales. Si estas se prohibieran, se recortaría indebidamente la autonomía de las universidades.
- (2) En algunos casos, los estatutos de las universidades recogen expresamente esta competencia como propia del Claustro, y como expresiva del “compromiso” de la universidad con la sociedad.⁷ Las universidades no pueden quedar al margen de las preocupaciones sociales y, por ello, no sólo pueden, sino que deben intervenir en los debates públicos, y de ahí su derecho, e incluso su obligación, de tomar partido en ellos mediante declaraciones institucionales.
- (3) Todos los miembros de la comunidad universitaria tienen el derecho fundamental a la libertad de expresión (art. 20.1a CE). Emitir declaraciones colectivas sobre cualquier tema es un ejercicio de este derecho.

Por otra parte, hay quienes sostienen lo contrario, esto es, que los órganos de gobierno y representación de las universidades no están legitimados para emitir declaraciones institucionales cuyo contenido pueda ser calificado como partidista.⁸ Sus argumentos son los siguientes:

⁶ Se trata de los Acuerdos 728/2019 y 727/2019 de la Junta Electoral Central, y de las Sentencias 464/2021 y 478/2021 del Tribunal Supremo, respectivamente.

⁷ El Estatuto de la Universidad de Barcelona, en su artículo 58.1 n), establece, como competencia de su Claustro, “debatir y aprobar propuestas de resolución sobre temas de trascendencia social o universitaria”. En términos algo más genéricos, los Estatutos de la Universidad Complutense, en su artículo 41.2 j), atribuyen al Claustro la función de “formular recomendaciones y propuestas”; y, por poner un tercer ejemplo, el artículo 83 l) de los Estatutos de la Universidad de Valencia atribuye al Claustro la competencia de “deliberar y tomar acuerdos sobre cualquier propuesta que le sea presentada y, en su caso, trasladarlos a los organismos correspondientes”.

⁸ Desde luego, cabe preguntarse por el sentido preciso de lo “partidista”, aunque ninguna definición genérica podrá servir para determinar en todos los casos si una declaración institucional es partidista o no lo es. Baste aquí con recordar lo que el Tribunal Supremo entiende por “partidista”: no ha de entenderse

- (1) Las instituciones públicas están sujetas a un deber de neutralidad ideológica, tal como ha establecido la jurisprudencia constitucional (a partir de la STC 5/1981, Fundamento Jurídico 9). Este deber genérico incluye el más concreto de abstenerse de asumir como propia una posición ideológica determinada y se aplica especialmente a instituciones no políticas, como es el caso de las universidades.
- (2) La autonomía universitaria no es una autonomía genérica, como lo es la individual, sino circunscrita a la realización de las funciones propias de la universidad, de naturaleza académica. En particular, se dice que la autonomía universitaria es la garantía de la libertad académica. Siendo así, las universidades no pueden invocar su autonomía para justificar la aprobación y emisión de declaraciones sobre asuntos no académicos.
- (3) Las declaraciones partidistas de las universidades lesionan en todo caso dos derechos fundamentales de todos sus integrantes: la libertad ideológica y la libertad de expresión. Los lesionan de dos maneras diferentes. En primer lugar, porque ambos derechos tienen una dimensión negativa o interna, que consiste en el derecho a no declarar la propia ideología o a no expresar las propias ideas, y esa dimensión negativa resulta vulnerada cuando la universidad se expresa institucionalmente, puesto que lo hace en el nombre de todos. En segundo lugar, porque el ejercicio positivo de ambos derechos resulta dificultado en el ámbito universitario cuando la propia universidad asume como propia una determinada ideología. Si los órganos rectores de la universidad se identifican con una cierta posición política, ¿cómo esperar que quienes dependen de ellos y simpatizan con una distinta no se sientan coaccionados en alguna medida?
- (4) Estas declaraciones pueden, además, lesionar un tercer derecho fundamental: el derecho a la educación de los alumnos. Así ocurrirá cuando el contenido de una declaración institucional sea contrario a lo que el profesor Tomás y Valiente llamó en su día “ideario educativo de la Constitución”, fijado en su artículo 27.2, y que establece como objeto de la educación “el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”.⁹ La existencia de este ideario permite afirmar que “nuestro modelo constitucional sí es de democracia militante en materia educativa”,¹⁰ y que el derecho a la educación resultará dañado cuando, de un modo o de otro, se trate de inculcar en los alumnos doctrinas contrarias a esos principios y a esos derechos. Este fue el caso del “Manifiesto conjunto de las universidades catalanas” de octubre de 2017 o, cuando menos, así lo han entendido los tribunales que lo anularon¹¹.

sólo la posición de un partido político, sino toda posición “parcial” que esté “alineada con las pretensiones de un grupo de ciudadanos con inevitable exclusión del resto” (STS 933/2016 FJ 2). El TS se refería en particular al significado partidista de la bandera estelada que identifica al movimiento independentista catalán. Véase Ridaó 2019: 171-172.

⁹ La expresión de Tomás y Valiente se encuentra en su Voto Particular (FJ 10) a la STC 5/1981. Sobre el ideario educativo de la Constitución Española, véase por ejemplo Aláez Corral 2011. También Ruiz Miguel 2010, Valero Heredia 2008: 117 o Morales Arroyo 1994: 287.

¹⁰ Ruiz Miguel 2010: 115.

¹¹ En el texto del Manifiesto no es difícil apreciar, más o menos explícitamente, la defensa del incumplimiento de las leyes, el desprecio del principio de separación de poderes, la reivindicación de conductas declaradas judicialmente como delictivas, y la expresión no ya de discrepancia, sino de deslealtad para con las instituciones judiciales y los cuerpos policiales.

Este sintético resumen permite observar que las consideraciones normativas relevantes para el debate son muchas y variadas: el sentido y función de la universidad, el alcance de su autonomía, el contenido del principio de neutralidad o el de ciertos derechos fundamentales. Sin embargo, llama la atención el hecho de que hay una libertad fundamental que es esgrimida desde las dos orillas y que permite construir dos argumentos contrapuestos. Me refiero a la libertad de expresión. La especial importancia de este derecho para una sociedad democrática, desde luego en el ámbito académico, y el hecho mismo de que sea invocado por unos y por otros con fines contrapuestos, justifican que nos ocupemos especialmente de él. Dejaremos de lado, por tanto, el resto de los argumentos, y nos preguntaremos: al margen de otras consideraciones, ¿están legitimados estos pronunciamientos institucionales por la libertad de expresión? O, por el contrario, ¿han de proscribirse precisamente para salvaguardarla?

3.La libertad de expresión es un derecho individual

Quizá haya que comenzar recordando que la libertad de expresión es un derecho individual, de modo que sólo los individuos son sus titulares y nunca las instituciones,¹² Por supuesto, de aquí no se sigue que las instituciones no puedan pronunciarse en uno u otro sentido, pero sí que, cuando lo hacen, no están ejerciendo el derecho fundamental a la libertad de expresión. En verdad, y al margen del muy particular caso de la autonomía universitaria, las instituciones públicas no tienen “derechos”, sino más bien “potestades”, es decir, facultades de actuación que están orientadas al adecuado ejercicio de las funciones que tales instituciones tienen encomendadas.¹³ En otros términos, las potestades no se ejercen en beneficio propio sino de terceros, a diferencia de los derechos. Así, por ejemplo, la “patria potestad” que el Código Civil atribuye a los padres respecto de los hijos ha de ejercerse siempre en beneficio de estos.

Si las instituciones no tienen libertad de expresión, ha de resultar que, cuando es invocada para justificar las declaraciones políticas de las universidades, no es su libertad de expresión la que está en juego (pues no la tienen), sino la de determinados individuos, y éstos parece que han de ser los que integran los órganos de representación o de gobierno. Hay que entender que el argumento sería que su libertad de expresión se vería menoscabada si no pudieran aprobar las resoluciones que reflejan su parecer mayoritario. ¿Es este un buen argumento?

Para apreciar si lo es o no, conviene distinguir entre el ejercicio de la libertad de expresión y la adopción de acuerdos por parte de órganos colectivos, como lo son el Consejo de Gobierno o el Claustro de una universidad. Pues bien: estos acuerdos nunca pueden ser concebidos como un

¹² El Tribunal Constitucional así lo ha reiterado en numerosas ocasiones, por lo menos desde 1993 (véanse sus sentencias 254/1993, 14/2003 o 244/2007).

¹³ El caso de la autonomía universitaria es “particular” precisamente por eso, porque es un derecho fundamental atribuido a una institución pública. En realidad, la Constitución no la califica como derecho (véase el art. 27.10 CE: “Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley la establezca”), y en un principio fue considerado más bien como una “garantía institucional” (su consideración como derecho resultaba “extraña”, tal como ya en un primer momento observó Alejandro Nieto, en Nieto 1980: 79). Sin embargo, ya quedó apuntado que fue el Tribunal Constitucional el que determinó que era un derecho, en una decisión que suscitó mucha controversia doctrinal. Sobre esta controversia y la decisión del TC, puede verse Cámara Villar 2002: 682-698 o Torres Muro 2002: 718-727 y 2005: 34-47.

ejercicio de la libertad de expresión, sino como el ejercicio de una potestad administrativa, a su vez configurada legal, reglamentaria o estatutariamente. La norma (por ejemplo, la Ley Orgánica de Universidades, o el Estatuto de la universidad correspondiente) establecerá el marco en el cual cada órgano puede actuar, esto es, establecerá sus competencias, y cualquier acuerdo tomado por el órgano ha de comprenderse como un ejercicio de estas competencias (o potestades). Por eso, incluso si concluyéramos que los órganos universitarios pueden emitir declaraciones políticas, estas declaraciones serían el resultado de acuerdos tomados en ejercicio de tales competencias, pero nunca ejercicios de libertad de expresión.

En este contexto, quienes sí ejercen su libertad de expresión son los integrantes de los órganos universitarios, a la hora de dar su opinión sobre los asuntos sometidos a debate en el seno del órgano correspondiente, o incluso a la hora de proponer el asunto que debe ser debatido y que, en su caso, dará lugar a una resolución del órgano, siempre que esta resolución afecte a una materia para la cual el órgano es competente. Por tanto, los claustales o los miembros del Consejo o Junta de Gobierno sí tienen libertad de expresión, y pueden ejercerla tanto dentro como fuera. Pueden, en el ejercicio de su derecho, manifestarse en contra de las corridas de toros o a favor del derecho de autodeterminación de Cataluña, censurar agríamente la sentencia del *procés* o apoyar con fervor una intervención armada en Afganistán. Lo que no pueden pretender es que, en ejercicio de su libertad de expresión, el órgano al que pertenecen adopte una u otra resolución sobre cualquiera de estos asuntos. Si el órgano no es competente para ello, no puede adoptarla, pero esto, insisto, es una cuestión competencial que en absoluto está relacionada con el derecho a la libre expresión. Qué sentido tenga expresarse en un Claustro o en un Consejo de Gobierno acerca de cuestiones que no son de su competencia es pregunta que dejaremos de lado.

Conviene insistir, pues, en que una cosa es el ámbito de la libertad de expresión y otra cosa es el ámbito competencial de un órgano administrativo, sea o no universitario. Que este ámbito sea restringido (y siempre lo es) no supone limitación alguna de la libertad de expresión. Es posible que el ámbito competencial de los órganos universitarios nos parezca demasiado restringido, acaso porque creamos que deberían poder emitir declaraciones políticas, pero esta hipotética excesiva restricción no está relacionada con la libertad de expresión de sus integrantes.

En definitiva, no es la libertad de expresión la que se ve afectada si, por otras razones, concluimos que los órganos de representación y de gobierno de las universidades no pueden emitir declaraciones políticas. Ni que decir tiene (pero digámoslo) que quienes integran esos órganos tienen muchos otros cauces y ámbitos, dentro y fuera de la universidad, para opinar libremente sobre lo que mejor les parezca. Es más, la libertad de cátedra no es sino una forma particularmente reforzada de la libertad de expresión, cuyo ejercicio típico tiene lugar en el seno de la universidad. En el ejercicio de su libertad de cátedra, los profesores de ciencia política, de derecho constitucional, de historia contemporánea o de filosofía moral podrán expresarse con toda libertad acerca de las vicisitudes del proceso de independencia de Cataluña. En el ejercicio de su más genérica libertad de expresión, profesores, alumnos y personal administrativo y de servicios podrán igualmente hablar o dejar de hablar, dentro o fuera de la universidad, sobre estos o cualesquiera otros asuntos, podrán aprobar manifiestos, suscribir cartas de apoyo o de protesta, convocar concentraciones, pegar carteles o corear consignas. Lo que no pueden pretender es que, en el nombre de la libertad de expresión, los órganos de la universidad asuman una determinada posición, por muy mayoritaria que sea, sobre algo que quede fuera de sus competencias.

¿Y qué sucede cuando nos hallamos ante un órgano unipersonal, como es el caso del Rector, del Decano o del Director de Departamento? Las personas que ejercen estos cargos, ¿podrían ampararse en su libertad de expresión a la hora de realizar una declaración de contenido político partidista? La respuesta estará en función de si la realizan en el ejercicio de su cargo o al margen de él. En el ejercicio de su cargo, las personas sólo pueden realizar declaraciones vinculadas con su ámbito competencial. Fuera de él, por supuesto, cualesquiera declaraciones (como suele decirse, “a título personal”) están amparadas por la libertad de expresión. Es cierto que no siempre es fácil determinar cuándo una persona está ejerciendo su cargo, pero esta dificultad pertenece al ámbito de lo fáctico y no altera el criterio normativo propuesto.

4. El daño a la libertad de expresión (I): el derecho a no declarar las propias creencias

En el epígrafe anterior, hemos concluido que la libertad de expresión no ampara la emisión de declaraciones políticas por parte de órganos de gobierno y representación de las universidades. Por tanto, con base en la libertad de expresión no cabe construir un argumento a favor de la legitimidad de tales declaraciones. Veamos ahora si, en cambio, cabe construirlo en contra de esa legitimidad. La pregunta que tenemos que hacernos, en este caso, es si declaraciones de esa índole lesionan de alguna manera la libertad de expresión, tal como sostienen sus detractores. Desde luego, si tal lesión se produce, no será del modo más obvio y más grave, puesto que la emisión de una declaración institucional no supone impedir directamente a nadie que exprese su opinión alternativa. Sin embargo, la libertad de expresión puede menoscabarse de otros modos más sutiles, con un impacto no desdeñable. Como ya se anunció, hay al menos dos vías en que podría considerarse que la libertad de expresión es dañada cuando una institución pública asume como propia una posición política partidista. Vamos a examinar la primera de ellas en esta sección y la segunda en la siguiente.

La libertad de expresión puede lesionarse, en primer lugar, si su titular es obligado a declarar sus creencias o ideología. En este caso, y en sentido estricto, la lesión la sufre su derecho a la libertad ideológica, reconocido por el artículo 16 de nuestra Constitución, cuyo segundo párrafo establece que “nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias”.¹⁴ Sin embargo, no veo inconveniente en considerar que, al obligar a declarar a alguien su pensamiento, se lesiona también su libertad de expresión, si se tiene en cuenta que el derecho a expresarse ha de incluir también el derecho a no expresarse, o a hacerlo sólo cuando uno lo considere oportuno. Así, se ha escrito que la libertad de conciencia posee una dimensión negativa que garantiza al sujeto la “capacidad para declinar su participación o su toma de posición a favor de una convicción distinta a la propia o simplemente no compartida. Facultad intrínsecamente conectada con el principio de interdicción de identificación de los poderes públicos con cualesquiera creencias ideológicas o religiosas”.¹⁵

¹⁴ La reciente sentencia del Tribunal Constitucional 76/2019, en su Fundamento Jurídico 5, recuerda que “la libertad ideológica consagrada en el art. 16 CE tiene “una dimensión positiva (...) y también una dimensión negativa, pues incluye el derecho de toda persona a no ‘ser obligado a declarar sobre su ideología’ (apartado 2). En síntesis, la libertad ideológica comprende ‘la proclamación de ideas o posiciones políticas propias o adhesión a las ajenas’ (...), pero también el secreto o silencio sobre las ideas o posiciones políticas propias”.

¹⁵ Valero Heredia 2008: 94. A esta dimensión negativa de la libertad ideológica se la ha llamado también dimensión “interna” (Ruiz Miguel 2008: 43).

Pues bien, cabe entender que, cuando una institución pública se pronuncia sobre religión, creencias o ideología, lo está haciendo en nombre de todos aquellos que la integran (que pueden ser todos los ciudadanos o, en el caso de las universidades, todos sus alumnos, profesores y demás personal). Si esto es así, una declaración institucional con un contenido ideológico supondría una violación del art. 16.2 CE, es decir, una violación de la libertad ideológica y, según parece, también de la libertad de expresión. La cuestión es, por tanto, si efectivamente debemos entender que, cuando una institución habla, habla en nombre de todos los que forman parte de ella o si, por el contrario, tiene algo así como una “voz propia” que no debe identificarse con la de cada uno de sus integrantes.¹⁶

Las instituciones son artificios ideados con el objetivo de articular y servir colectivamente los fines de los individuos que las integran. Por eso, en sentido estricto, las instituciones no tienen fines propios que puedan ser diferentes de los de esos individuos, ni una “voluntad propia” que pudiera ser distinta de la suya. En el caso de las instituciones públicas, sus fines han de ser igualmente públicos; pero lo público no es más que una manera de referirse a lo que es de todos.¹⁷ Del mismo modo, cuando una institución pública se expresa a través de sus órganos de gobierno o representación, como es el caso que nos ocupa, es la comunidad de sus integrantes la que se expresa, todos y cada uno de ellos.

Sin embargo, los ciudadanos no son sólo miembros de una comunidad política articulada institucionalmente, sino también sujetos dotados de autonomía individual, en particular titulares individuales de las libertades ideológica y de expresión. Y dado que las instituciones actúan y se expresan en nombre de todos, la manera de preservar estas libertades individuales es garantizar que las instituciones permanezcan ideológicamente neutrales, lo que requiere, a su vez, que no asuman una posición ideológica determinada como propia, puesto que esto equivaldría a atribuir a sus integrantes tal posición, que es justamente lo que el carácter individual de los derechos mencionados impide.

Hay sin duda una relación entre el principio de neutralidad y la libertad ideológica, la misma que hay entre el principio de laicidad y la libertad religiosa.¹⁸ Y la relación es esta: la neutralidad y la laicidad son exigencias institucionales derivadas de los derechos individuales a la libertad ideológica y religiosa respectivamente. Si no se respeta uno u otro principio, se estará lesionando una u otra libertad. En derecho constitucional español, esta conexión es más clara en el caso de la laicidad, puesto que ha sido establecida expresamente en el texto constitucional, y en el mismo artículo en el que se reconoce la libertad religiosa (artículo 16.3 CE: “Ninguna confesión tendrá carácter estatal”). No se menciona, en cambio, la neutralidad ideológica del Estado, pero el Tribunal Constitucional dejó claro muy pronto que este principio ha de entenderse contenido en la Constitución:

En un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado,

¹⁶ He dado por supuesto que los actos de los órganos de gobierno y representación de la universidad son actos de la propia universidad. Así lo ha reconocido reiteradamente la jurisprudencia. Esto, porque la universidad actúa con personalidad jurídica única (artículo 2.1 de la Ley Orgánica de Universidades).

¹⁷ Todo esto resulta evidente en el caso de las Administraciones Públicas, entre las que hay que contar sin duda a las universidades (públicas). “La Administración es una institución servicial o vicarial (...), ya que no tiene, jurídicamente hablando, intereses propios” (Sánchez Morón 2008: 1682).

¹⁸ Con otra expresión, “la neutralidad estatal es la otra cara de la libertad religiosa” (Roca 1996: 252).

todas las instituciones públicas y muy especialmente los centros docentes, han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales” (STC 5/1981 FJ 9)¹⁹.

En lo que difieren la neutralidad religiosa y la ideológica es en su alcance. La neutralidad religiosa del Estado es absoluta, pero su neutralidad ideológica no lo es:²⁰ el Estado no tiene religión, pero sí tiene ideología, y no podría no tenerla, puesto que el sentido de las instituciones políticas es garantizar y promover una determinada concepción de la justicia, y las distintas ideologías no son sino concepciones alternativas de la justicia. Esta concepción de la justicia, esta ideología, no es otra que la establecida por las normas jurídicas vigentes, cuyos trazos más relevantes los encontramos en la Constitución. Por eso, cabe afirmar que las instituciones públicas sí tienen ideología; pero se trata de una ideología que les viene impuesta por las normas y que, por eso, ha de ser asumida por los individuos, en tanto que ciudadanos, como propia. Es la democracia la que, idealmente, permite articular la libertad ideológica individual con la ideología pública o estatal. Pues, en democracia, los ciudadanos han de ser considerados como autores de las normas jurídicas vigentes (las normas que ellos han refrendado con su voto, como es el caso de la Constitución, o las que han aprobado sus representantes, como es el caso de las leyes).

La reflejada por las normas jurídicas es, pues, la única ideología permitida a las instituciones públicas, puesto que es la única que los ciudadanos pueden considerar “suya” en la medida en que pueden participar, directamente o a través de sus representantes, en su fijación. En consecuencia, el principio de neutralidad ideológica ha de entenderse no como que el Estado no tenga ideología, sino como que ésta se limita a la contenida en el sistema jurídico. Dicho de otro modo, las instituciones públicas se expresan ideológicamente a través de las normas para cuya aprobación tienen competencia, una expresión colectiva que es legítima cuando es democrática. Más allá de esa particular forma de expresión, las instituciones públicas deben permanecer ideológicamente neutrales.²¹

El caso de las declaraciones políticas de las universidades es por completo diferente, porque el contenido de estas declaraciones nada tiene que ver con sus competencias normativas. Cuando los órganos de las universidades se expresan sobre cuestiones que no son de su competencia (y

¹⁹ La doctrina constitucional ha considerado también que la Constitución reconoce “implícitamente” el principio de neutralidad ideológica (Morales Arroyo 1994: 300ss.).

²⁰ Que la neutralidad religiosa sea en verdad absoluta puede cuestionarse a partir de la cláusula final del art. 16.3 CE: “Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”. Cabe interpretar esta cláusula como estableciendo una laicidad que se ha calificado de “positiva”, una idea no exenta de problemas. Véase Castro Jover 2003, o el debate entre Alfonso Ruiz Miguel y Rafael Navarro-Valls (Ruiz Miguel y Navarro-Valls 2009). Sea como sea, siempre cabe afirmar que el alcance de la laicidad, o neutralidad religiosa, del Estado es mayor que el de su neutralidad ideológica (véase, por ejemplo, Vázquez Alonso 2015).

²¹ Por supuesto, quienes ostentan una competencia normativa pueden expresarse no sólo a través de ella, sino también en relación con ella: pueden anunciar su intención de aprobar (o derogar o modificar) una determinada norma, y pueden justificar ideológicamente esa intención, o la propia norma una vez ha sido aprobada. Esto vale, en general, para todos aquellos cargos públicos que ejercen funciones de dirección política. Sobre esto, la doctrina norteamericana del *government speech* resulta sumamente interesante (Vázquez Alonso 2017), aunque no sea aplicable de manera automática al caso español (Villaverde Menéndez 2018).

parece obvio que las cuestiones “políticas” que estén más allá de lo estrictamente académico (no lo son), lo hacen de manera ilegítima, puesto que se expresan en nombre de todos sus integrantes sin justificación normativa alguna. En definitiva, al emitir tales declaraciones, las universidades violan su deber de neutralidad ideológica y, con él, la libertad ideológica y de expresión de sus alumnos, profesores y demás personal.

5. El daño a la libertad de expresión (II): la dominación ideológica

Las declaraciones políticas de las universidades pueden dañar la libertad de expresión no sólo porque suponen que otro se exprese en nuestro nombre sin justificación, sino también porque adulteran tanto el sentido del debate público como la igualdad que debe regir entre sus participantes. El resultado es que se genera una ilegítima dominación ideológica, que extiende sus efectos tanto hacia adentro (en el ámbito académico) como hacia afuera (en el ámbito social). Para entender cómo sucede esto, hemos de fijarnos en el quién, en el cómo y en el para qué de estas declaraciones.

El sujeto. En primer lugar, los sujetos de estas declaraciones son, según se mire, o bien los órganos de gobierno y representación de las universidades o bien la universidad como tal. Si se mira desde dentro (desde la perspectiva de un alumno o de un profesor de la universidad en la que se ha emitido la declaración), los autores son sujetos dotados por definición de autoridad, entendida como “poder” y como “prestigio”. En el caso de los órganos de gobierno (como el Consejo o Junta de Gobierno, o el Rectorado), la dimensión de poder es más obvia, puesto que el Rector y sus Vicerrectores son los máximos responsables de la gestión universitaria. Lo es menos en el caso del Claustro, dado que sus competencias son menores (no vamos a descubrir ahora su muy poca relevancia en la vida académica ordinaria), pero no por ello deja de ser un órgano representativo (y, por tanto, “apoderado”) de la comunidad universitaria, en cuyo nombre decide lo que sea que pueda decidir. Respecto de la dimensión de prestigio, quizá podemos afirmar lo inverso: el Claustro lo tiene en mayor medida en tanto que representa a la entera comunidad universitaria y tiene un carácter asambleario que transmite una imagen de especial legitimidad.

No está de más hacer un breve paréntesis para recordar qué tipo de representación es la claustral, porque con frecuencia suele considerarse al Claustro como la expresión de la democracia en la Universidad. Es cierto que cualquier persona que estudia o trabaja en ella puede elegir a sus representantes en el Claustro, pero de aquí no podemos derivar su carácter democrático, sino sólo su carácter representativo. Para que nos halláramos ante una asamblea democrática, todos los votantes deberían ser considerados como iguales, en el sentido de merecedores de igual representación (esto, con independencia de que el sistema de representación elegido sea mayoritario o proporcional). En cambio, la representación claustral es más bien del tipo estamental, pues es cada “estamento” (profesores, alumnos, personal administrativo y de servicios) el que elige a sus propios representantes, y lo hace con independencia de su número. Como es bien sabido, y por mandato legal, los representantes claustrales del profesorado permanente, que no es numéricamente mayoritario, conforman la mayoría absoluta.²²

²² “La mayoría de sus miembros [del Claustro] serán profesores doctores con vinculación permanente a la universidad” (artículo 16.3 de la Ley Orgánica de Universidades). Este mismo precepto establece que en el Claustro “estarán representados los distintos sectores de la comunidad universitaria”, es decir, que son “sectores” de esta comunidad y no “individuos” (como sería propio de una representación política) lo que el Claustro representa.

Un claustro universitario, por tanto, se parece más a unos “Estados Generales” que a una “Asamblea Nacional”. Poco de democrático puede verse aquí, como poco de democrático puede verse en el hecho de que el Rector sea elegido de manera directa por todos los integrantes de la universidad, si resulta que lo es a través de un sistema de voto ponderado, de acuerdo con el cual el voto de un alumno vale mucho menos que el de un profesor. Por eso, un posible argumento “democrático” a favor de la legitimidad de las declaraciones del Claustro está fuera de lugar. Al contrario, lo que expresa cualquier acto del Claustro, dada su composición, es la naturaleza estamental, o corporativa, de la institución universitaria.

En realidad, lo extraño sería que la representación claustral fuera democrática, porque este tipo de representación requiere la consideración previa de los sujetos representados como iguales entre sí, y los profesores, personal y alumnos pueden ser iguales como ciudadanos (de hecho, lo son), pero no en tanto que integrantes de la Universidad, donde se definen por sus roles claramente diferenciados. Esta es una razón adicional para comprender por qué el Claustro no puede pronunciarse políticamente: porque no representa políticamente a nadie. Conscientes de ello, los candidatos a claustral en las elecciones correspondientes no suelen presentar un programa político, sino más bien uno vinculado a los problemas y funciones que son propios de la universidad en general o, en particular, del estamento al que pretenden representar. Sin duda, esto vale también para los candidatos a rector, cuya filiación política puede ser más o menos conocida, pero raro es que sea expresamente declarada por ellos mismos, y aún más que sea invocada para buscar el voto.

Si se mira desde fuera de la Universidad, parece claro que el sujeto de estas declaraciones es la propia Universidad. Aquí no importa tanto la dimensión jurídica ya mencionada, de acuerdo con la cual todo acto de un órgano académico de gobierno o representación ha de imputarse a la Universidad como tal, sino la dimensión sociológica: el público entiende que, en estos casos, es “la” Universidad la que se pronuncia sobre un asunto de interés general. Pero la Universidad no es cualquier sujeto, sino precisamente uno dotado de especial autoridad, en este caso, de obvio carácter intelectual. Que esta autoridad esté justificada o no en relación con el tema de las declaraciones, o que los propios sujetos que suscriben las declaraciones no pretendan que estén dotadas de ese tipo de autoridad, son cuestiones secundarias ahora: lo relevante es que la autoridad intelectual de la Universidad existe y que será asociada por el público a las declaraciones que emitan sus órganos de representación o de gobierno.

El procedimiento. El procedimiento que lleva a la adopción de declaraciones universitarias es uno de tipo decisorio. Es posible que incluya una fase deliberativa, pero lo relevante ahora es que el procedimiento culmina en una decisión. Por tanto, en última instancia, lo que cuenta es la voluntad y no la razón, esto es, lo que las declaraciones expresan es la voluntad de ciertos sujetos y no las razones que puedan estar en la base de la conformación de esa voluntad. Se produce así una indeseable confusión entre el método de trabajo que es propio del ámbito académico, y que se basa en la investigación, la reflexión y el intercambio de razones, y el método al que se recurre en el caso de las declaraciones, basado en la articulación de una voluntad colectiva que se impone al margen de quién pueda llevar razón, un método que es propio de otro tipo de instituciones (típicamente, las políticas). Desde luego, en la medida en que los órganos de las universidades tienen competencias normativas y ejecutivas, un método de toma de decisiones es también propio de su funcionamiento. Sin embargo, en los casos que nos ocupan se ejerce una genérica competencia decisoria para decidir sobre algo que no puede

ser decidido, al menos no por la Universidad (si, pongamos por caso, una sentencia del Tribunal Supremo fue injusta, o si el Estado español es particularmente represor de las libertades).

La intención. La intención de estas declaraciones no puede ser otra que la de pasar a formar parte de la opinión pública e influir en ella, tanto en el nivel interno de la propia Universidad como en el externo. Dado que la Universidad no tiene competencia normativa o ejecutiva sobre las materias objeto de las declaraciones, el sentido de estas ha de encontrarse exclusivamente en esa potencial influencia. Parece, pues, evidente que la institución universitaria aspira a erigirse en un participante del debate político. Por medio de las declaraciones institucionales, su pretensión no puede ser la de promover el debate en su seno, ni siquiera la de ilustrar a sus alumnos (o a la “sociedad”) acerca de los términos del problema de que se trate, o simplemente promover su espíritu crítico (puesto que hay otras vías mucho más aptas para cualquiera de estos fines), sino contribuir a reforzar las ideas de unos o a desalentar las ideas de otros. Este efecto, hay que insistir en ello, se intenta lograr no mediante argumentos, sino mediante la autoridad que la Universidad tiene como institución en la vida social, y la que sus órganos de gobierno y representación tienen ante sus profesores, personal y, sobre todo, sus alumnos, quienes por edad y condición se hallan en una posición subordinada respecto de tales órganos. La influencia que pueda tener una aportación al debate público puede ser de muchos tipos. En el caso particular de las declaraciones institucionales de las universidades catalanas emitidas en los últimos años en relación con el *procés* (por ejemplo, el ya citado Manifiesto Conjunto de los Claustros, de marcado carácter partidista), el tipo de influencia buscada no puede ser el de contribuir a remediar el enfrentamiento civil engendrado por ese *procés*, sino más bien el de agravarlo, ahondando así en la fractura de la ciudadanía, dado que el Manifiesto asume sin matices las tesis de uno de los dos bandos en conflicto, y lo hace recurriendo a un lenguaje contundente y agresivo. Tampoco parece que pueda ser el de ampliar la gama de ideas y opiniones disponibles para el público, si tenemos en cuenta que el contenido del Manifiesto coincide sustancialmente con el de muchas otras declaraciones de toda clase de sujetos públicos y privados catalanes: parlamento y gobierno autonómicos, municipios, partidos políticos, colegios profesionales, cámaras de comercio, asociaciones culturales y hasta clubes deportivos. Vista esta coincidencia en los planteamientos, no es difícil ver en esta frenética actividad declaratoria la común intención de invadir el espacio público con un mismo discurso.

Teniendo en cuenta el sujeto, el procedimiento y la intención de estas declaraciones, pongámonos por un momento en el lugar del ciudadano que tiene noticia de una de ellas. Llega hasta él recubierta con el manto de respetabilidad intelectual de lo universitario, cuando esa respetabilidad, basada en las virtudes típicas del trabajo académico, brilla en este caso por su ausencia, puesto que la declaración no es expresión de verdad alguna que haya sido alcanzada siguiendo los métodos propios de ese trabajo. Ante el ciudadano, se dota así de una ilegítima presunción de veracidad a una cierta tesis política (la contenida en la declaración).

De este modo, la Universidad no sólo obra de una manera que no le es propia, y con ello compromete su prestigio, sino que además adultera el sentido del debate político, donde deben primar las razones frente a la ostentación de autoridad, sobre todo cuando esta es espuria, como es el caso. De la mano de esta adulteración va la de la propia libertad de expresión, cuyo ejercicio debe basarse en el razonamiento y no en la mera expresión de voluntades, si pretende mantener ese vínculo con la búsqueda de la verdad que es una de las razones que la justifican.²³ Todo esto, no nos engañamos, sucede cotidianamente. Lo grave es que sea una institución pública

²³ Como lo ha escrito Javier Ansuátegui, “existe un nexo entre libertad de expresión e incremento del conocimiento. En este sentido, la libertad de expresión es un medio y no un fin: tiene una naturaleza instrumental respecto al avance del conocimiento y la búsqueda de la verdad” (Ansuátegui Roig 2017: 139).

especialmente vinculada al ejercicio de la razón la que contribuya a la degradación del espacio público.

Si nos ponemos ahora en el lugar del alumno universitario, del trabajador administrativo o de servicios, o del profesor en situación laboral precaria (la de la mayoría de los profesores jóvenes), todos ellos en una objetiva posición subordinada respecto de quienes rigen los destinos de la institución, resultará que se encuentran con que una determinada tesis política (de nuevo, la contenida en la declaración) ha sido asumida por sus órganos de gobierno o de representación, esto es, por la propia Universidad. En estas condiciones, habrá que admitir que su libertad de expresión se ve limitada en alguna medida, puesto que expresarse en contra del jefe siempre es difícil.

Por tanto, no parece exagerado afirmar que las declaraciones políticas de las universidades constituyen una forma ilegítima de dominación ideológica. De cara a la opinión pública, porque una idea se presenta revestida de una autoridad intelectual (la universitaria) que no merece, y porque se distorsiona el sentido mismo del ejercicio de la libertad de expresión. De cara a quienes trabajan y estudian en la universidad, porque quienes ostentan la autoridad administrativa pretenden también tenerla en cuestiones ideológicas, dificultando que todos ellos, sobre todo, quienes están en una situación de especial dependencia, puedan expresar sin recelo ideas diferentes de las de quienes mandan.

6. Conclusión

La legitimidad y la legalidad de las declaraciones políticas de las universidades depende, entre otros factores, de que afecten indebidamente al ejercicio de la libertad de expresión. Hemos descartado primero que constituyan, ellas mismas, un ejercicio de esa libertad, y hemos tratado de mostrar que, en efecto, la afectan negativamente. Por una parte, porque suponen una lesión directa del derecho a la libertad de expresión de todos los que integran la institución universitaria (alumnos, profesores y demás personal), puesto que las declaraciones se emiten en nombre de todos ellos, y nadie está obligado a declarar sus creencias ni a expresarse cuando no quiere, y menos si es otro el que lo hace en su nombre. Por otra parte, porque adulteran el sentido del debate público, que es el de aproximarnos a la verdad política por medio de razones y no de la ostentación de la autoridad, y porque dificultan que los integrantes de la universidad se expresen con toda libertad, sobre todo cuando sus ideas no concuerdan con las del poder académico establecido.

Si este análisis es correcto, el argumento de la libertad de expresión juega claramente a favor de quienes creen que estas declaraciones no tienen cabida en la Universidad y pone en una posición muy difícil a quienes defienden su validez, sea desde un punto de vista político o jurídico. Porque difícil es sostener que el compromiso social de la Universidad puede satisfacerse por medio de actos que dañan un elemento esencial de toda comunidad democrática, como es la expresión libre de las ideas por parte de todos, actos que no respetan el principio de neutralidad ideológica de las instituciones públicas. Tan difícil como seguir creyendo que es posible invocar el derecho fundamental a la autonomía de las universidades para justificar ese daño o esa falta de respeto, cuando resulta que ese derecho les ha sido atribuido con el solo objetivo de que puedan garantizar mejor el ejercicio de la libertad académica en su seno.

Los órganos de gobierno y representación de las universidades tienen encomendada precisamente esa función fundamental: la promoción y la garantía de la libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio, y cuyos titulares son los profesores y los alumnos. Lo que no pueden pretender esos órganos es ejercer ellos mismos una supuesta variante de esa libertad que les habilitara para asumir posiciones políticas en el nombre de toda la comunidad universitaria. Ellos no son los titulares de la libertad académica, sino sus garantes. Si confunden su rol y olvidan su función, será la propia libertad académica, la de todos, la que saldrá perjudicada.

Bibliografía

ALÁEZ CORRAL, B. (2011): "El ideario educativo constitucional como límite a las libertades educativas". *Revista Europea de Derechos Fundamentales* 17: 91-129.

ANSUÁTEGUI ROIG, F. J. (2017): "Los contextos de la libertad de expresión: paradigmas y nuevas fronteras". *Teoría y Derecho* 21: 134-152.

BAUZÁ MARTORELL, F. J. (2021): "El uso de banderas no oficiales por la administración. Jurisprudencia reciente". *Revista General de Derecho Administrativo* 56: 1-27.

CÁMARA VILLAR, G. (2002): "La autonomía universitaria en España", en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: 671-704.

CASTRO JOVER, A. (2003): "Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos". *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 3.

CELADOR ANGÓN, Ó (2020): "Neutralidad de los poderes públicos y símbolos políticos". *Revista General de Derecho Administrativo* 53.

DÍAZ GONZÁLEZ, G. M. (2019): "Nulidad radical de un Acuerdo municipal de apoyo al proceso soberanista catalán". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 12: 152-164.

MARTÍNEZ OTERO, J. M. (2020): "Las declaraciones simbólicas de los municipios: entre la autonomía local, el 'postureo' inocuo y el abuso". *Revista de Administración Pública* 211: 185-216.

MARTÍNEZ OTERO, J. M. (2021): "Qué se puede y qué no se puede colgar en un balcón consistorial. A vueltas con la exhibición de símbolos en espacios públicos institucionales y el pretendido deber de neutralidad de la Administración". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 15: 1-16.

MORALES ARROYO, J. M. (1994): "El lugar de la libertad ideológica en el catálogo de los derechos constitucionales". *Derechos y libertades* 2: 269-308.

NIETO, A. (1980): "Autonomía política y autonomía universitaria". *Revista del Departamento de Derecho Político* 5: 77-90.

RIDAO MARTÍN, J. (2019): *La libertad de expresión y sus conflictos en el espacio público. Manifestaciones, escraches y símbolos políticos*. Cizur Menor: Aranzadi.

ROCA, M. J. (1996): “La neutralidad del Estado: fundamentación doctrinal y actual delimitación en la jurisprudencia”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 48: 251-272.

RUIZ MIGUEL, A. (2008): “Artículo 16.1 y 16.2. La libertad de pensamiento”, en M. E. Casas y M. Rodríguez-Piñero, dir., *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Madrid, Wolters Kluwer: 341-355.

RUIZ MIGUEL, A. (2010): “Educación para la ciudadanía: entre la neutralidad estatal y la objeción de conciencia”. *Anuario de Filosofía del Derecho* XXVI: 107-146.

RUIZ MIGUEL, A. y NAVARRO-VALLS, R. (2009): *Laicismo y Constitución*. Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (2008): “Artículo 103”, en M. E. Casas y M. Rodríguez-Piñero, dir., *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Madrid, Wolters Kluwer: 1682-1699.

TORRES MURO, I. (2002): “La autonomía universitaria en la jurisprudencia constitucional española”, en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: 705-751.

TORRES MURO, I. (2005): *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

VALERO HEREDIA, A. (2008): *Libertad de conciencia, neutralidad del Estado y principio de laicidad (un estudio constitucional comparado)*. Madrid, Ministerio de Justicia.

VÁZQUEZ ALONSO, V. J. (2015): “¿Por qué la religión es constitucionalmente diferente?” *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* XXXI: 173-196.

VÁZQUEZ ALONSO, V. J. (2017): “La neutralidad del Estado y el problema del Government Speech”. *Revista de Estudios Políticos* 177: 13-55.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, I. (2018): “¿Tienen opinión las instituciones políticas?”, *IDP*, 18 de junio de 2018 (<http://idpbarcelona.net/tienen-opinion-las-instituciones-politicas/>)