

TEMA 4: RESPONSABILIDAD Y AMPARO

INFORME EN RELACIÓN CON LA RESPONSABILIDAD Y AMPARO DE LOS DEFENSORES UNIVERSITARIOS

La preparación de este informe ha seguido un proceso que de forma sucinta detallamos a continuación:

En una primera etapa se recabó información de los Defensores Universitarios sobre el contenido que sus respectivas Universidades, en uso de su autonomía, habían querido establecer en sus Estatutos y/o Reglamentos al haberse dotado de la institución del Defensor, figura que con diferentes nombres pero idéntica Filosofía está establecida en más de la mitad de las Universidades españolas. A continuación, se procedió a recabar diferentes opiniones sobre la temática objeto del informe por parte de diversos especialistas del Derecho en las áreas de Administrativo, constitucional, procesal y penal y que, para ello, dispusieron de copia de aquellos aspectos de la documentación obtenida que se consideraron tenían una mayor incidencia en el tema informe.

La segunda parte del trabajo ha estado dedicada a preparar el contenido de este escrito a la vista de las opiniones recabadas. En esta línea, se han abordado tres cuestiones que hemos considerado de interés y que son objeto de consideración en la parte final de este informe. Así mismo, siguiendo la sugerencia del Sindic de la Universidad de Castellón, hemos recabado información complementaria de otros colegas Defensores en relación con el apartado sobre asistencia jurídica.

Resulta imprescindible manifestar aquí la extraordinaria colaboración y ayuda obtenida de los Defensores Universitarios y sin las cuales no hubiera sido posible la elaboración de este informe. Nuestro agradecimiento para ellos así como para todos y cada uno de los especialistas consultados que, de forma desinteresada, han colaborado al informar de manera profesional y competente sobre algunos aspectos de su área de especialidad que incidían en la problemática tratada. Los mismos ha sido los Dres. Alonso Álamo, Biglino Campos, Calonge Velázquez, Suay, Saavedra. Por último, señalar que en la elaboración de este trabajo han participado los restantes miembros de las Oficinas del Defensor de la Comunidad Universitaria de las Universidades de Las Palmas de Gran Canaria Valladolid y Granada y a los que también expresamos las gracias por su ayuda.

Sin más preámbulos pasamos a detallar los tres aspectos abordados en el informe.

1.- Prerrogativas de los Defensores Universitarios

Existen ciertas personas que por el cargo que ocupan gozan de unas prerrogativas especiales. Así, por ejemplo, el Rey, los Diputados y Senadores y el Defensor del Pueblo gozan de prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad en el ejercicio de sus funciones. Estas características especiales se enmarcan en el régimen de competencias del Estado. De hecho, la Ley 36/1985 por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las Comunidades Autónomas incluye, para estos últimos, análogas garantías que las establecidas para la figura nacional.

Por otra parte, aunque algunas competencias en materia de Educación, que afectan en buen número a las Universidades públicas, hayan sido transferidas a las Comunidades Autónomas y otras sean del Estado, lo cierto es que el régimen jurídico que les resulta de aplicación es el de la jurisdicción administrativa. Así, siendo tal ámbito administrativo en el que ejercen sus funciones los Defensores Universitarios no resultan de aplicación a estos cargos universitarios las normas citadas en el párrafo anterior para otras figuras de rango estatal. Sin embargo, no resulta contradictorio que las Universidades, en uso de su autonomía, puedan establecer prerrogativas de régimen propio para aquellas figuras como los Defensores Universitarios, que siendo comisionadas de alguno de sus órganos (Claustro, Consejo Social o Junta de Gobierno), deben gozar de las mismas como garantía de su independencia en el ejercicio del cargo, al tener como filosofía la del Ombudsman en los países nórdicos.

Por todo ello, resulta importante que en el Proyecto de Ley de Universidades que se tramita en la actualidad se haya incluido en la Disposición Transitoria Decimocuarta la figura del Defensor Universitario. Tal inclusión no sólo proporciona mayor legitimidad a la figura del Defensor sino que también consideramos que permite aumentar su independencia, principio básico de la razón de ser de la Institución.

2.- Recursos a las decisiones de los Defensores Universitarios

En el ámbito de la jurisdicción administrativa, cualquiera que sea el acto a efectos de recurso resulta imprescindible que el mismo contenga una declaración de derechos con efectos definitivos y, por tanto con estabilidad para el administrado. Así el carácter no vinculante ni decisorio de las opiniones del Defensor Universitario implican la falta de efectos jurídicos de sus decisiones para los diferentes interesados en los problemas internos de su Universidad y que son abordados por él en el ejercicio de sus funciones. Como consecuencia de ello, las decisiones del Defensor no pueden ser objeto de recurso de acuerdo a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Nota 1ª.-

Así como de su posterior revisión en el Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta Jurisdicción, pues tal y como establece el artículo 1º del citado texto: <<Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas sujetas al derecho Administrativo...>>, ámbito del cual están excluidas, por su propia naturaleza, las resoluciones de los Defensores Universitarios al no ser éstos Administración Pública, no produciendo, por tanto, actos administrativos. Sus resoluciones que adoptan la forma de recomendaciones, sugerencias, advertencias y recordatorios carecen de los elementos constitutivos de las resoluciones administrativas. En este sentido, las Resoluciones formuladas por el Defensor Universitario se realizan a órganos y miembros de la comunidad universitaria que sí poseen capacidad decisoria de tal forma que los actos administrativos dictados por ellos pueden ser objeto de recurso conforme a la legislación vigente.

3.- Asistencia jurídica de los Defensores Universitarios

La cuestión de fondo es dilucidar si las Universidades deben o no prestar una cobertura jurídica al Defensor Universitario para el caso de que se plantee cualquier tipo de reclamación o denuncia contra algún tipo de actuación realizada por el mismo, siempre en el ejercicio de sus funciones.

En el ámbito Estatal, la asistencia jurídica tanto para funcionarios públicos como autoridades de la Administración está regulada por la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de régimen de asistencia jurídica al Estado y a las Instituciones Públicas. La normativa en el ámbito autonómico es variada. Así el Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León, establece en su Disposición adicional Tercera la asistencia jurídica al personal de la administración Autonómica cuando se vea incurso en un proceso judicial, siempre y cuando sea como consecuencia de actos u omisiones en el ejercicio de su cargo en los que se haya sujetado a las disposiciones legales vigentes en la materia de que se trate o haya cumplido orden de autoridad competente.

Por otra parte el Decreto 203/1997, de 23 de octubre, regula la citada asistencia judicial del personal al servicio de la Administración Autonómica, justificando la misma en el hecho de que la Administración Pública sirve a los intereses generales y, a tal fin, para el ejercicio de sus competencias está dotada de personalidad jurídica. En esta línea la Orden de 27 de octubre del mismo año, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, establece el procedimiento administrativo a seguir para la obtención de la autorización de la asistencia judicial del citado personal. Con posterioridad, con la orden de 5 de julio de 2000, tras casi cuatro años desde la aprobación de la normativa antes citada, se procedió a practicar determinados ajustes puntuales de la misma para su mejora. Para la Comunidad Autónoma de Canarias, la normativa paralela se encuentra establecida en el Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, y posterior modificación con Decreto 126/1995, de 11 de Mayo (Artículo 17).

Resulta importante señalar que parece muy conveniente que las Universidades dispongan de normas como las antes señaladas y que sirvan para la asistencia jurídica de sus empleados, cargos académicos y otras autoridades que en el ejercicio de sus funciones puedan verse afectados por cualquier tipo de proceso judicial. La inexistencia de las mismas produce un vacío normativo que puede tener consecuencias muy desfavorables para la institución universitaria y puede propiciar actuaciones al margen de la legalidad. En este sentido, de la información recabada de las distintas universidades no se ha obtenido normativas concretas para la asistencia jurídica.

No cabe la menor duda que los Defensores Universitarios, en cuanto institución de una Universidad, en lo que respecta al ejercicio de sus funciones, las posibles responsabilidades que se dirigieran contra ellos, ciertamente difíciles de producirse, estarían amparadas por la propia Universidad, a través de sus correspondientes servicios jurídicos, al ser éstos una autoridad al servicio de la Administración Pública, a los que se les aplicaría los artículos 145 y ss., de la Ley 30/92. Si difícil es que se le pueda exigir responsabilidad patrimonial a una

Universidad por las actuaciones de un Defensor Universitario, igualmente sucede con las responsabilidades de naturaleza civil o penal que pudieran sustanciarse. Insistimos que, por la naturaleza de sus propias actuaciones, es muy difícil técnicamente que éstas puedan ser susceptibles de responsabilidades. No obstante, y teniendo en cuenta, la confusión que existe entre la institución del Defensor Universitario y los diferentes órganos administrativos de una Universidad, así como del escaso conocimiento, suponemos, de la judicatura española por nuestra institución, sobre todo, ante el periodo de vida tan corto de la misma, es por lo que consideramos oportuno la máxima **habilitación legal** posible iniciada por la LOU y desarrollada en las posteriores legislaciones autonómicas y, por supuesto, en los nuevos Estatutos universitarios.

Esta habilitación surge de la necesaria sujeción a la ley y al derecho, denominada Principio de Juridicidad, y constitucionalizada en nuestro país para la Administración Pública en el artículo 103.1 << sometimiento pleno a la ley y al derecho >>. Este importantísimo principio asentado en las democracias constitucionales, significa que el derecho, además de ser un límite al Poder Público constituye un presupuesto de la actuación de éste, es lo que se ha llamado, por la doctrina, la vinculación positiva (*positive Bandung*, en la terminología alemana). Ahora bien, este principio que vincula constitucionalmente a la Administración Pública, como hacerlo extensivo a una institución como el Defensor Universitario, que no es Administración. Efectivamente, este obstáculo, se soslaya por la teoría del Estado de Derecho, donde cada uno de los elementos que lo componen está sometido al derecho, y tanto el Defensor del Pueblo como los Defensores Universitarios forman parte de ese Estado. De lo contrario, la Administración puede hacer solamente lo que el derecho le permite, mientras que el Defensor al igual que los particulares podría hacer todo lo que no está prohibido. Si la institución, es de Derecho Público, su régimen es el de las instituciones de esta naturaleza por lo que necesita la correspondiente habilitación legal.

Este régimen está presente en la propia Ley Orgánica 3/91 del Defensor del Pueblo en su artículo 1: <<...Ejercerá las funciones que le encomiendan la Constitución y la presente Ley >>. O, en un caso concreto, los Estatutos de la Universidad de Granada, en su artículo 201, por lo que afecta al Defensor Universitario: <<Ejercerá las funciones que le encomienden en estos Estatutos y en sus disposiciones de desarrollo >>.

Asimismo, los cuerpos legales antes invocados, establecen mecanismos de garantías para el ejercicio del cargo, como es el artículo 6 de la Ley Orgánica, por cuya virtud el Defensor del Pueblo no podrá ser detenido, expedientado, perseguido, etc.

Concluyendo, la mayor garantía que pueden tener los Defensores Universitarios, proviene de la correspondiente habilitación legal que efectúen de la institución, tanto las normativas autonómicas de desarrollo de la LOU como de sus respectivos Estatutos.