

# **RESPONSABILIDAD Y AMPARO DE LOS DEFENSORES UNIVERSITARIOS<sup>1</sup>**

**Documento aprobado por la Comisión Permanente de Defensores Universitarios.**

## **1.- Antecedentes**

Durante la sesión constitutiva de la Comisión Permanente de Defensores Universitarios celebrada en Madrid, el día 26 de enero de 2001, se tomó, entre otros, el acuerdo de realizar un estudio en relación con la responsabilidad y amparo de los Defensores Universitarios. En este sentido, se encargó a los responsables de las instituciones de las Universidades de Granada, Las Palmas de Gran Canaria y Valladolid la preparación de un informe que con posterioridad sería objeto de estudio y trabajo por la citada Comisión Permanente; recogiendo en la etapa final aquellas sugerencias y recomendaciones del resto de Defensores Universitarios que permitieran una versión definitiva del informe. A tal fin, se 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, sobre algunos aspectos concretos del informe a elaborar, sus respectivas Universidades habían querido establecer en sus Estatutos y/o Reglamentos al haberse dotado, en uso de su autonomía, de la institución del Defensor, figura que con diferentes nombres pero idéntica filosofía está establecida, en la actualidad, 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, Penal y Procesal y que, para ello, dispusieron de copia de aquellos aspectos de la documentación obtenida que se consideraron tenían una mayor incidencia en el tema objeto del informe.

La segunda parte del trabajo estuvo dedicada por parte de los responsables de las tres Universidades antes citadas a preparar el contenido de un informe a la vista de la información y de las opiniones recabadas de los diferentes especialistas. En esta línea, se abordaron tres cuestiones que se consideraron de interés y que dan contenido a los restantes apartados de este informe final. Así mismo, siguiendo la sugerencia del Síndic de la Universidad de Castellón, se recabó información complementaria de otros colegas Defensores en relación con el apartado sobre asistencia jurídica.

El informe así elaborado fue presentado en la reunión de la Comisión Permanente celebrada en Vigo el día 18 de julio de 2002, habiéndose acordado abrir una etapa de estudio del documento presentado para que, tras las correcciones oportunas, el texto correspondiente fuera sometido a su aprobación, si procedía, en la siguiente reunión de la citada Comisión. En la reunión de la Comisión Permanente celebrada en Madrid el día 12 de septiembre de 2002 fue aprobado por unanimidad el informe presentado, tomándose también el acuerdo de remitir el mismo a los restantes Defensores Universitarios para una vez recabadas sus opiniones elaborar el texto

---

<sup>1</sup> Informe de los Defensores Universitarios españoles, elaborado para la utilización que se considere conveniente por cada uno de ellos.

definitivo sobre el tema objeto de estudio y que, con posterioridad, sería utilizado por cada Defensor con la finalidad que considerara más conveniente para su Universidad.

Transcurrido el plazo establecido para que los Defensores hicieran las alegaciones que consideraran pertinentes y no habiéndose recibido correcciones al mismo, pasamos a detallar los tres aspectos abordados en el informe que adquiere el carácter de definitivo, habiéndose añadido al final unas conclusiones que sólo tienen la finalidad de servir como resumen del informe.

## **2.- 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 las 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 a éstas es el de la jurisdicción administrativa. Así, siendo tal ámbito en el que ejercen sus funciones los Defensores Universitarios: Como supervisores de la actividad de la administración universitaria, 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 Consejo de Gobierno), deben gozar de las mismas como garantía de su independencia en el ejercicio del cargo, al tener como filosofía la del Ombudsman de los países nórdicos.

Por todo ello, resultó importante que en la Ley Orgánica de Universidades de reciente aprobación, 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 permite aumentar su independencia, principio básico de la razón de ser de la Institución.

## **3.- 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 resoluciones 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 con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen

Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. 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.

#### **4.- 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; como ejemplo, se exponen a continuación algunas referencias de las comunidades Autónomas de Castilla y León y Canarias. 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 la existencia de normativas concretas para la asistencia jurídica.

No cabe la menor duda de que los Defensores Universitarios, en cuanto instituciones dentro de las Universidades, y en lo que respecta al ejercicio de sus funciones y las posibles responsabilidades que se dirigieran contra ellos 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. Consideramos 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 la Universidad, así como del escaso conocimiento que suponemos tiene la judicatura española de nuestra institución, sobre todo debido al periodo de vida tan corto de la misma, es por lo que consideramos oportuno la máxima habilitación legal posible iniciada por la LOU y a desarrollar 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, sobre este principio que vincula constitucionalmente a la Administración Pública, habría que preguntarse ¿cómo 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.

Además de esta habilitación, estimamos conveniente proveer a la Institución de la correspondiente norma –estatutaria, reglamento interno, etc- por la que se regula la asistencia jurídica del Defensor Universitario en el ejercicio de sus funciones.

## **CONCLUSIONES:**

**1.-** Resulta importante que la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades 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 permite aumentar su independencia, principio básico de la razón de ser de la Institución.

**2.-** El carácter no vinculante ni decisorio de las resoluciones del Defensor Universitario implica 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 con la Ley 30/1992, así como de su posterior revisión en el Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo por la Ley 29/1998, 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.

**3.-** Sobre la base del Principio de Juridicidad, constitucionalizado en el artículo 103.1 de nuestra Carta Magna, resulta oportuno que la institución del Defensor Universitario tenga la máxima habilitación legal posible, iniciada por la LOU y a desarrollar tanto por las legislaciones autonómicas como por los nuevos Estatutos de cada Universidad. Además de esta habilitación, estimamos conveniente proveer a la Institución de la correspondiente norma – estatutaria, reglamento interno, etc- por la que se regula la asistencia jurídica del Defensor Universitario en el ejercicio de sus funciones.

**4.-** Resulta muy conveniente que las Universidades dispongan de normas como las antes señaladas, a nivel de las Administraciones del Estado y Autonómica, 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.

*Agradecimientos:* Debe resaltarse la ayuda prestada a través de diferentes consultas de los Profesores siguientes: Alonso Álamo, Biglino Campos, Calonge Velázquez, Suay Rincón, y Saavedra Gallo.

**V Encuentro Estatal de Defensores Universitarios  
León, 29, 30 y 31 de octubre de 2002.**