

LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ANTE EL NUEVO RÉGIMEN DE LO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO

FERNANDO GURREA CASAMAYOR

SUMARIO: — I. ADVERTENCIA. — II. REPASO A LA SITUACIÓN EN LA QUE SE ENCUENTRA EL PUNTO DE PARTIDA: ¿QUÉ NATURALEZA JURÍDICA TIENEN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS? 1. Las universidades públicas eran organismos autónomos antes de la LORU. 2. Falta de calificación en la LORU de la naturaleza jurídica de las universidades públicas: breve descripción del marco legal actual. — III. UN APUNTE DE LAS PRINCIPALES POSICIONES DOCTRINALES EN TORNO A LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS. 1. Doctrina científica y jurisprudencia. 2. Nuestra posición en el tema. — IV. UBICACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN LA LEY REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. 1. El artículo 1 de la LJ y las Universidades públicas. 2. Su posición en otras importantes normas de organización del Estado y de las CC.AA. A) En algunas importantes normas administrativas y de organización del Estado. B) En las leyes de las Administraciones de las CC.AA. 3. Las universidades públicas encajan en el art. 1.2.d) de la LJ. — V. INTENTO DE REFERENCIA A LA DIMENSIÓN SOCIOLÓGICA DE LOS TEMAS UNIVERSITARIOS EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. 1. Datos estadísticos de la jurisdicción contencioso-administrativa. 2. Datos relativos al sistema universitario español. 3. Datos de conflictividad contencioso-administrativa de una universidad pública. A) Los servicios jurídicos de las universidades públicas. B) Datos de conflictividad judicial de la Universidad de Zaragoza. — VI. AFECTACIÓN DE LA NUEVA LEY A LOS RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS QUE SE DEDUCEN CONTRA LAS ACTUACIONES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS. 1. La Planta, demarcación y competencias de la jurisdicción contencioso-administrativa en relación con los recursos que se deducen contra las universidades públicas. A) Planteamiento general y apunte de la excepcionalidad de la UNED en el mismo. B) Los Juzgados y Salas de lo contencioso de los Tribunales Superiores de Justicia: reparto de materias relacionadas con las universidades públicas. 2. La actuación universitaria que puede ser recurrida y quién puede hacerlo. 3.— Las universidades públicas en el proceso contencioso-administrativo y los procedimientos especiales. Remisión.

I. ADVERTENCIA

Una primera advertencia en relación con el trabajo que aquí presentamos; no puede ni debe buscarse en él una construcción teórica sobre la situación de las universidades públicas en relación con la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, sino unas primeras reflexiones sobre los cambios que supone este nuevo cuerpo legal en la función que tienen encomendada los Gabinetes Jurídicos universitarios de representación y defensa institucional en vía jurisdiccional de estas Administraciones.

Hecho el aviso, procede describir los objetivos y alcance de lo que aquí, en general, pretendemos estudiar. La primera precisión a realizar concierne a los *sujetos a los que se refiere el trabajo*, y que son *sólo las universidades públicas*. Ello es así, puesto que las universidades privadas cuentan con otro régimen jurídico (1) distinto, también derivado de la LORU y de sus leyes de reconocimiento, pero de los actos y actuaciones de las mismas no conoce la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que éstas no son administraciones públicas. Sus actuaciones son revisadas en el orden jurisdiccional ordinario. La Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa es —o puede ser— utilizada por las universidades privadas para revisar los actos de las Administraciones de cobertura, ya sea contra actos o actuaciones derivadas de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, lo que no es objeto de este trabajo, y que forma parte de un estudio general de la nueva ley, que ha sido objeto de análisis por otros autores.

Nuestra pretensión consiste en repasar el estado de la cuestión en torno a la *naturaleza jurídica de las universidades públicas* para con ello intentar encontrar su *ubicación en la nueva LJ*, lo que advierto ya de entrada no va a resultar fácil, y deberemos realizar un primer esfuerzo de interpretación. Hasta ahora no se ha abordado un estudio coordinado y conjunto que permita conocer a ciencia cierta cuál es la

(1) Un estudio completo del régimen jurídico de las universidades privadas en nuestro país puede consultarse en EMBID IRUJO, A.: *Las universidades privadas: régimen jurídico*, en *III Seminario sobre Aspectos jurídicos de la gestión universitaria*, ed. Lex Nova-Universidad de Zaragoza-Ibercaja, Valladolid, 1998, pág. 43 y ss. En la misma obra, RUIZ GONZÁLEZ MATEO, B., IRIGOYEN DE LA RASILLA, J., GOICOECHETA GONZÁLEZ, I., FERRERO CODESAL, J., y, ESCUDER CABREJAS, R.: *Régimen jurídico de las universidades de la Iglesia Católica. Estudio de su sistema de creación y puesta en funcionamiento*, pág. 683 y ss. Algunas cuestiones sobre la situación general de la enseñanza privada en España, no universitaria, que completa esta cara de la moneda, son estudiadas por EMBID IRUJO, A.: *La enseñanza privada en España: consideraciones sobre su problemática actual en el marco de la política europea sobre educación*, «RAP», 142, 1997.

dimensión sociológica de los temas universitarios en el conjunto de la jurisdicción contencioso-administrativa. Dicho de otro modo, *qué porcentaje suponen los conflictos de este sector público en el conjunto de la jurisdicción contencioso-administrativa*. Sin duda el objetivo es ambicioso, e imposible de realizar por nuestra parte en solitario, correspondiendo esta función a otras instancias, ya sea el Consejo de Universidades o la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE). No obstante, pondremos en relación algunos datos generales que disponemos del Consejo General del Poder Judicial y del Ministerio de Educación y Cultura con la experiencia propia de una Universidad, aquélla a la que servimos, dejando a los lectores el resultado final de obtener conclusiones. Es evidente que habrá tantos resultados finales como lectores del trabajo, por eso calificamos ese apartado como «*Intento*», y no como algo categóricamente cerrado, esperando que alguna de las instancias con capacidad para ello coordine un estudio completo de este tipo, hasta ahora inexistente.

Para realizar el análisis de la distribución de asuntos entre los distintos órganos judiciales de lo contencioso hemos tenido presente una *sinopsis de asuntos universitarios de los que conoce la jurisdicción contencioso-administrativa*. Esta clasificación, que no se reproduce en este trabajo, ofrece una panorámica del amplio abanico de asuntos universitarios que hasta la fecha se han revisado por la jurisdicción contencioso-administrativa. En su confección se ha empleado como fuente de datos el conjunto de sentencias que desde hace unos años nos facilitamos en intercambio todos los servicios jurídicos de las universidades públicas españolas. Actividad ésta de coordinación y cooperación administrativa —a mi juicio— muy loable, pues no han sido pocos los casos que nos hemos ayudado a resolver entre unos y otros, fruto del intercambio de sentencias, informes, propuestas de resolución... E, incluso, sea dicho con el máximo respeto, se ha conseguido modificar criterios en algunas Salas de lo contencioso-administrativo de Tribunales Superiores de Justicia, fijándose así interpretaciones del derecho universitario más o menos uniformes en todo el territorio nacional. Derecho universitario, dicho sea de paso, cada vez más complejo (2). La clasificación ha servido para diferenciar, tal y como apuntamos en el correspondiente apartado, los tipos de asuntos que serán *competencia de uno u otro órgano jurisdiccional contencioso-administrativo*, así como del *tipo de procedimiento* de aplicación.

(2) MARTÍN REBOLLO, L, afirma que: «La complejidad creciente del ordenamiento universitario ha generado un lenguaje y una terminología que no siempre es fácilmente asumible fuera de los ámbitos académicos. Incluso los propios estudiantes desconocen a veces la organización universitaria y el propio vocabulario académico», en *Leyes Administrativas*, ed. Aranzadi, Pamplona, 1998, pág. 2.267.

Por último, intentaremos describir algunas de las *variantes* que supone la entrada en vigor de la nueva Ley a los recursos contencioso-administrativos que se deducen contra las actuaciones de las universidades públicas.

II. REPASO A LA SITUACIÓN EN LA QUE SE ENCUENTRA EL PUNTO DE PARTIDA: ¿QUÉ NATURALEZA JURÍDICA TIENEN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS?

Que las actuaciones de las universidades públicas sean objeto de revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa precisa de un primer esfuerzo de interpretación jurídica: encontrar en el ámbito de aplicación de la nueva Ley 29/1998, de 13 de julio, el lugar en el que han de ubicarse las universidades públicas. Para ello necesitamos saber qué tipo de administración son las universidades públicas, qué naturaleza jurídica tienen, especialmente tras las últimas e importantes reformas de carácter organizativo habidas en el Estado y las CC.AA. A este primer tema dedicaremos este apartado, sin pretensión de exhaustividad, tan sólo haciendo un repaso de la regulación en torno a esta importante cuestión.

1. Las universidades públicas eran organismos autónomos antes de la LORU

Inevitablemente éste ha de ser nuestro punto de partida. En el viejo derecho universitario, anterior a la LORU (3), estaba expresamente establecido el carácter de organismo autónomo de cada una de las universidades públicas (4), con lo cual se les insertaba directamen-

(3) La consulta de la normativa anterior a la LORU puede verse facilitada en *Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma educativa y disposiciones complementarias*, ed. Servicio de Publicaciones del MEC y BOE, 2.ª ed., Madrid, 1976.

(4) Recuérdese el art. 4.c) de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, con la modificación establecida por la Ley 30/1976, de 2 de agosto (BOE de 6 de agosto de 1970; correcciones de errores en BOE de 7 de agosto de 1970 y de 10 de mayo de 1974, y modificaciones en BOE de 3 de agosto de 1976), en el que se establecía: «Corresponde al Gobierno, en materia de educación, sin perjuicio de la competencia que a las Cortes atribuye su Ley constitutiva en los arts. 10.1 y 12: ...c) Crear y suprimir centros estatales de enseñanza y elevar a las Cortes los proyectos de ley de creación, de autorización para la creación o de supresión de universidades, así como de facultades y escuelas técnicas superiores que no estuviesen situadas en la misma ciudad donde tiene su sede una universidad». También, los arts. 63 a 88, que regulaban la estructura de las universidades, siendo de destacar, a los efectos de lo que ahora nos interesa, lo dispuesto en el

te en el ámbito de la administración institucional del Estado. El art. 66.3 de la vieja Ley General de Educación establecía de forma clara: «Los Estatutos universitarios determinarán también los preceptos de las vigentes leyes de administración y contabilidad del Estado, entidades estatales autónomas, contratos del Estado y funcionarios civiles del Estado, de cuya aplicación será dispensada la respectiva universidad. A este fin, tales Estatutos serán informados por el Ministerio de Hacienda antes de su elevación al Consejo de Ministros».

Por su parte, el art. 2 de la Ley de entidades estatales autónomas (5) señalaba: «Los organismos autónomos son entidades de Derecho público creadas por la ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de los del Estado, a quienes se encomienda expresamente en régimen de descentralización la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público». Además, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria quinta de este mismo cuerpo legal, las universidades fueron clasificadas como organismos autónomos del grupo B); es decir, organismos que atienden a los servicios que les están encomendados mediante subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado o mediante estas subvenciones y el rendimiento de los impuestos, arbitrios, tasas, recargos y exacciones que tengan establecidos (Decreto 1.348/1962).

art. 63.2 y 3: 2. Las universidades sólo podrán ser creadas y suprimidas por medio de una ley que determinará también su distrito. De conformidad con lo dispuesto en el art. 4.º, c), de la presente Ley, el Gobierno, a propuesta de las universidades, podrá establecer nuevas facultades o escuelas técnicas superiores. Las universidades no estatales no constituyen distrito. 3. Las universidades tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio y gozarán de plena capacidad para realizar todo género de actos de gestión y disposición, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes». El art. 64.2 termina de aportar los elementos jurídicos precisos para su calificación: *Bajo la coordinación del Ministerio de Educación y Ciencia, las universidades asumirán la ordenación, gestión y administración de los centros y servicios propios y la supervisión de los centros no estatales universitarios a ellas adscritos».*

(5) Ley de 26 de diciembre de 1958, sobre régimen de las entidades estatales autónomas (BOE núm. 311, de 29 de diciembre). Recuérdese que la cláusula derogatoria de la Ley 11/1977, de 4 de enero (BOE núm. 7, de 8 de enero), General Presupuestaria, derogó la mencionada norma en las materias relativas a la Hacienda Pública, entendiéndose esta derogación referida a las materias reguladas en la LGP y no a las cuestiones que no se traten en la misma. Finalmente, la Ley 6/1997, de 14 de abril (BOE núm. 90, de 15 de abril), de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado terminó derogando lo que quedaba en vigor.

Esta naturaleza, claramente definida, tenía sus consecuencias en relación al ordenamiento jurídico aplicable a las universidades (6), tal y como manifiesta EMBID IRUJO (7), y, también, a la relación de dependencia con la Administración central del Estado: controles, recursos, etc. Así pues, el régimen jurídico de las universidades estaba constituido por la Ley General de Educación —y leyes subsistentes no derogadas—, sus normas de aplicación, los Estatutos provisionales de las universidades y el ordenamiento de las leyes generales reguladoras de los entes públicos, con las excepciones derivadas del desarrollo de la disposición final segunda de la LGE y que ya han sido anteriormente apuntadas. No es éste el momento y lugar para detallar más este viejo régimen; con lo señalado nos resulta suficiente a los efectos que pretendemos en este trabajo, pues el control de los actos de las universidades por la jurisdicción contencioso-administrativa no ofrecía duda de acuerdo con la redacción del art. 1.2.c) de la LJ de 1956, pues quedaba perfectamente encuadrado en el control de las *Corporaciones e Instituciones públicas sometidas a la tutela del Estado o de alguna Entidad local*.

Hoy, sin embargo, la situación es completamente distinta, pues no hay calificación jurídica de las universidades en la LORU, lo que ha dado lugar a que existan posiciones doctrinales diversas en torno a este importante tema, y, además, se ha producido el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a las CC.AA. en materia de universidades, habiendo quedado cerrado este proceso en el año 1996 para todas las CC.AA. (8). En todo caso, con independencia de algunas cuestiones, puede afirmarse hoy que el panorama actual de la educación superior en España, en cuanto a legislación y organización, no dista, en las grandes líneas, con el que presentan los

(6) Por Decreto 1.707/1971, de 8 de julio (BOE de 19 de julio), se desarrolló la disposición final segunda de la LGE mediante normas que permitían transitoriamente, a las universidades, asumir una mayor responsabilidad en su gestión económico-administrativa, en tanto se regían por los Estatutos provisionales. La Orden de 14 de febrero de 1973 (BOE de 16 de marzo) reguló la información periódica que habían de facilitar las entidades estatales autónomas a los servicios centrales del Departamento sobre su ejecución presupuestaria.

(7) EMBID IRUJO, A.: *Voz Universidad*, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. IV, ed. Civitas, Madrid, 1995, pág. 6.754.

(8) Los textos de los RR.DD. de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a las distintas CC.AA. pueden consultarse en: EMBID IRUJO, A. y GURREA CASAMAYOR, F.: *Legislación universitaria. Normativa general y autonómica*, 6.ª ed., Tecnos, Madrid, 1997.

países de nuestro entorno, en especial los de la UE (9). Al análisis de sus principales rasgos dedicaremos el próximo apartado.

2. Falta de calificación en la LORU (10) de la naturaleza jurídica de las universidades públicas: breve descripción del marco legal actual.

La LORU atribuye el servicio público de la educación superior (11) a la universidad, que debe realizarlo mediante la docencia, el estudio y la investigación (art. 1 LORU). El legislador reconoce a las universidades personalidad jurídica y el desarrollo de sus funciones (12) en régimen de autonomía (13) y de coordinación entre todas

(9) DE GROOF, J.: *Aspectos comparados en Europa en relación con la educación superior*, en *III Seminario sobre Aspectos jurídicos de la gestión universitaria*, op. cit., pág. 17 y ss. En la misma obra, LARRÁYOD BARBERENA, J. y AYERDI FERNÁNDEZ DE BARRENA, I.: *Los organismos supranacionales en materia de educación. Normativa y competencias. Especial referencia a la UE*, pág. 91 y ss.

(10) Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria (BOE núm. 209, de 1 de septiembre). La normativa actual en materia universitaria, con referencias, anotaciones, concordancias, jurisprudencia, desarrollo normativo y reglamentario del Estado y de las CC.AA., puede encontrarse en EMBID IRUJO, A. y GURREA CASAMAYOR, F.: *Legislación universitaria. Normativa general y autonómica*. op. cit.

(11) SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., tras un meticuloso y detallado análisis llega a la conclusión que, de acuerdo con lo dispuesto en la LORU, no parece que la educación superior constituya un servicio público en el estricto significado jurídico del término, porque faltaría la característica básica del mismo, la publicación de la actividad mediante la reserva de su titularidad en favor del Estado o de los entes públicos, para ser luego gestionada directamente por estos o por persona interpuesta, lo que excluiría la posibilidad de su realización por los privados que no estuvieran legitimados por ello por una transferencia de la gestión. Y, faltaría también, a juicio del autor, el obligatorio y tasado régimen peculiar de carácter público para esta actividad de prestación, porque tanto la universidad pública como la privada pueden impartir estudios no reglamentados por el Estado y no acreditables con título oficial, sino con títulos propios que no tienen ese carácter en: *La Universidad española. Claves de su definición y régimen jurídico institucional*, Universidad de Valladolid, Secretariado de Publicaciones, Valladolid, 1989, pág. 178 y ss. Sin embargo, no hay duda sobre la expresa calificación de esta función como servicio público por la LORU, la voluntad de su configuración como tal en los debates parlamentarios de tramitación de la Ley, y no ha sido, hasta ahora, cuestionado este carácter por el TC. Además, debe tenerse en cuenta que SOUVIRÓN se refiere al servicio público con monopolio, lo cual no es característico de todo servicio público, recuérdese el art. 85 y 86 de la LBRL.

(12) Ayuda también a conocer las funciones de las universidades el texto elaborado por los rectores de las universidades europeas, reunidos en Bolonia con ocasión del IX centenario de la más antigua de ellas, denominado Carta Magna de las Universidades europeas. Lo publica MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: Documentos «RAP», 118,

ellas (art. 3 LORU) (14). La autonomía de las universidades, que arranca de una posición jurídica singular cual es su reconocimiento como derecho fundamental (15) en el art. 27.10 de la CE (STC 26/1987, de 27 de febrero), se fundamenta en el principio de libertad académica (16), cuyas manifestaciones son las libertades de cátedra (17), de investigación (18) y de estudio (19) (art. 2.1 LORU). Con

1989. También, en su obra: *A vueltas con la Universidad*, ed. Civitas, Madrid, 1990, pág. 203 y ss.

(13) GARCÍA DE ENTERRÍA, E: *La autonomía universitaria*, «RAP», 117, 1988. MARTÍN RETORTILLO BAQUER, L.: *Autonomía y autogobierno de la Universidad*, en *Autonomía y autogobierno de la Universidad y otros temas*, ed. Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1980. EMBID IRUJO, A.: *La autonomía universitaria: límites y posibilidades a través de la reciente jurisprudencia constitucional y ordinaria*, «Autonomías», 17, 1993. Y, del mismo autor, voz *autonomía universitaria*, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, op. cit., vol. I, pág. 687; también, *University Autonomy in Spain*, en *Autonomy in education*, yearbook of the european association for Education Law and Policy, 1998, de Groof and Penneman edited, ed. Kluwer Law international, The Hague-Boston-London (en prensa). En la misma obra: *Spain national report. Autonomy in education reports*. Otros importantes trabajos sobre esta cuestión que deben tenerse en cuenta son los de: LEGUINA VILLA, J., *La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, ed. Civitas, Madrid, 1991, vol. II, págs. 1.119 y ss.; SÁNCHEZ BLANCO, A., *El derecho fundamental a la autonomía universitaria*, «RVAP», núm. 22, 1988; LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F.B., *La autonomía de las universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*, ed. Civitas, Madrid, 1991, y, TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, *La autonomía universitaria: ámbito y límites*, ed. Civitas, Madrid, 1982.

(14) EMBID IRUJO, A.: voz *Consejo de Universidades*, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, op. cit., vol. I, pág. 1.489 y ss.

(15) Si bien el TC se ha pronunciado en multitud de ocasiones en relación con temas universitarios, es de destacar, una vez más, la importancia de la S 26/1987, de 27 de febrero, que predicó el carácter de derecho fundamental de la autonomía universitaria y sacó diversas consecuencias de ello fruto del profundo y amplio análisis que realiza de la LORU en relación con la CE, fijando en muchos temas pautas y criterios a seguir en el funcionamiento de las universidades.

(16) Recoge la LORU en este precepto la teoría de la libertad científica como fundamento de la autonomía universitaria, incorporando así la tradición germana sobre este tema en nuestro ordenamiento, cuyos rasgos analiza CARRO, J.L.: en *Polémica y reforma universitaria en Alemania. Libertad científica. Cogestión. Numerus clausus*, Civitas, Madrid, 1976, con las importantes matizaciones que sobre el mismo realiza SOUTIRÓN MORENILLA, J.M., en *La Universidad española... op. cit.* pág. 144 y ss.

(17) EMBID IRUJO, A.: voz *Libertad de Cátedra*, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, op. cit., vol. III, pág. 4.017 y ss.; DEL VALLE PASCUAL, J.M.: *Libertad de cátedra*, I Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria, Universidad de Castilla-La Mancha, Ciudad Real, 1995.

(18) DEL VALLE PASCUAL, J.M. y CHAVES GARCÍA, J.R.: *Un enfoque jurídico sobre la investigación universitaria*, en III Seminario sobre Aspectos jurídicos de la ges-

fundamento en ese mismo principio de autonomía, la LORU establece en su art. 2.2, la participación de docentes, investigadores y estudiantes en el cumplimiento de las necesidades educativas, científicas y profesionales de la sociedad, sin olvidar que, al servicio de esa sociedad, se deben cumplir las funciones que tiene encomendadas la universidad (art. 1.2 LORU). Además, se garantiza la participación en el gobierno universitario de todos los sectores que componen la comunidad universitaria (art. 4 LORU) (20), y la de representantes de intereses sociales con su participación en el Consejo Social (21).

ción universitaria, op. cit., pág. 601 y ss.; GÓMEZ OTERO, C.A.: *Contratación y gestión de la investigación en las universidades públicas*, en «Actualidad Administrativa», 8, 1997; EMBID IRUJO, A.: voz *Investigación científica y técnica*, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, op. cit., vol. III, pág. 3.754 y ss.

(19) EMBID IRUJO, A.: voces, *Alumno*, *Derecho a la educación*, *evaluación*, *plan de estudios*, *lengua y enseñanza*, *religión en la enseñanza*, *Título académico y profesional*, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, op. cit., respectivamente, vol. I, pág. 430 y ss., vol. II, pág. 2.149 y ss., vol. II, pág. 2.948 y ss., vol. III, pág. 4.887 y ss., vol. III, pág. 3.971 y ss., vol. IV, pág. 5.780 y ss., y, vol. IV, pág. 6.560 y ss. También, MARTÍNEZ BALLARÍN, A., GURREA CASAMAYOR, F., BINTANEL GRACIA, B., SOLCHAGA LOITEGUI, J., y, SANTOS ORTEGA, M.: *Regulación del acceso a la universidad y de los procedimientos para el ingreso en los centros universitarios*, en III Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria, op. cit., pág. 357 y ss. En la misma obra se pueden consultar los siguientes trabajos, FEMENÍA ARGUEDAS, C. y RODRÍGUEZ GARCÍA, J.: *Permanencia y traslado de los estudiantes universitarios: problemática suscitada por la implantación de los nuevos planes de estudio*, pág. 437 y ss.; REGLI CRIVELL, C., BONACHERA LEDRO, I., MOLINO BARRERO, E., SUCH MARTÍNEZ, J.: *Régimen jurídico de la evaluación del alumno universitario*, pág. 453 y ss.; PIQUERAS MUÑOZ, S., CASANOVA GURRERA, J., GÓMEZ VILLORA, M.^aD., TAPIAS ZARAGOZA, G.: *Los Planes de estudio*, pág. 483 y ss. Otros trabajos sobre este tema pueden consultarse en: ÁLVAREZ RUBIO, V. y GÓMEZ VILLORA, M.^aD.: *El derecho de ingreso y traslado en los estudios universitarios*, en II Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria, ed. Universidad de Murcia, Murcia, 1998, pág. 339; GÓMEZ OTERO, C.A.: *El alumnado ante la Administración universitaria*, en XIV Jornadas de Gerencia universitaria: la gestión académica a debate, ed. Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1996, pág. 123 y ss.; PARADA VÁZQUEZ, J.R. y CÁMARA DEL PORTILLO, D.: *La enseñanza libre y el derecho a examen en la educación universitaria*, en «RAP», 117, 1988. Un importante tema sin resolver desde la aprobación de la LORU, relativo al estatuto del alumno universitario, es el estudiado por PEMÁN GAVÍN, J.: *El régimen disciplinario de los estudiantes universitarios: sobre la vigencia y aplicabilidad del Reglamento de Disciplina Académica (Decreto de 8 de septiembre de 1954)*, en «RAP», 135, 1994.

(20) Un ejemplo de la compleja articulación de este derecho de participación en el gobierno universitario puede apreciarse en FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J., VALVERDE COBO, F.J., CALVO ANDRÉS, V., ALONSO JIMÉNEZ, M.^aJ., FERNÁNDEZ GALICIA, M.^aL., CRESPO AÍA, J., y GÓMEZ GARCÍA, M.^aJ.: *El régimen electoral universitario: la problemática electoral analizada a través de un proyecto de reglamento*, en III Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria, op. cit., pág. 251 y ss. La articulación de la participación en uno de los principales órganos universitarios, los Departamentos, además de un estudio sobre su régimen jurídico completo, ha sido objeto de

Este marco se completa con los Estatutos de cada una de las universidades, que tienen la naturaleza de *reglamentos autónomos* (22) (STC 55/1989, de 23 de febrero), la legislación en las materias expresamente determinadas por la LORU que pueden aprobar las CC.AA. (23), y la normativa de desarrollo que sobre estos cuerpos legales realiza el Gobierno de la Nación (24), los Gobiernos de las CC.AA. y las propias universidades (25) en el ejercicio de su auto-

estudio por PEMÑ GAVÍN, J.: *El régimen jurídico de los Departamentos universitarios. Acotaciones de la jurisprudencia*, en «RAP», 142, 1997. Una obra que hace reflexionar en profundidad en torno a la aplicación de los distintos sistemas y principios electorales, de cuyo uso y abuso practicamos en exceso en las universidades públicas es la de CHUECA RODRÍGUEZ, R.: *La regla del principio de la mayoría*, ed. CEC, Madrid, 1993.

(21) EMBID IRUJO, A.: voz *Consejo Social*, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, op. cit. vol. I, pág. 1.500. También, DEL VALLE PASCUAL, J.M. y LÓPEZ QUEVEDO, M.: *Los Consejos Sociales en el marco autonómico*, en *II Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria*, op. cit. pág. 43 y ss. MARTÍN MATEO, R.: *Los Consejos Sociales en las universidades europeas, normativa y desarrollos comparados*, en «REDA», 48, pág. 485 y ss. Las leyes de las CC.AA. reguladoras de los Consejos Sociales pueden consultarse en EMBID IRUJO, A. y GURREA CASAMAYOR, F.: *Legislación universitaria. Normativa general y autonómica*, op. cit.

(22) EMBID IRUJO, A.: voz *Estatutos de las universidades*, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, op. cit., vol. II, pág. 2.940 y ss.; TARDÍO PATO, J.A.: *El Derecho de las Universidades Públicas españolas*, 2 vol., PPU, Barcelona, 1994, vol. II, págs. 775 y ss.; SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., en *La Universidad española... op. cit.*, pág. 211 y ss.; CÁMARA DEL PORTILLO, D. y CAYÓN PEÑA, J.: *El procedimiento de elaboración de los reglamentos autónomos de las universidades. Situación actual y alternativas*, en *III Seminario sobre Aspectos jurídicos de la gestión universitaria*, op. cit., pág. 143 y ss.

(23) La relación entre CC.AA. y universidades ha sido estudiada por EMBID IRUJO, A.: en *La autonomía universitaria y la autonomía de las CC.AA.*, «RAP», 146, 1998. También, por REYNÉS VIVES, J.: *Comunidades Autónomas y competencias sobre las universidades*, en *Ponencias I Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria*, op. cit., pág. 435 y ss., y, VIVES CRUELLS, M.; LÓPEZ MARTOS, M. y RIBERA GARIJO, E.: *Los límites de la legislación de las Comunidades Autónomas en relación con las universidades públicas*, en *Ponencias II Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria*, op. cit., pág. 5 y ss.

(24) MUÑOZ MACHADO, S.: *La intervención del Gobierno en la delimitación de la autonomía universitaria*, en *Tercer curso sobre régimen jurídico de las Universidades públicas*, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, 1995.

(25) BAÑO LEÓN, J.M.: *La potestad normativa de las universidades*, en *Tercer curso sobre régimen de las universidades públicas*, op. cit., pág. 39 y ss. también en esta REVISTA, 11, 1997; SÁNCHEZ NAVARRO, A.: *La potestad reglamentaria de las universidades públicas*, en *III Seminario sobre Aspectos jurídicos de la gestión universitaria*, op. cit., pág. 143 y ss.; COORDERO SAAVEDRA, L.: *Reglamentos e instrucciones. El desarrollo estatutario*, en *Ponencias del I Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria*, op. cit., pág. 463 y ss. En la misma obra, GÓMEZ VILLORA, M.^a D.: *La publicidad de las normas de desarrollo de los estatutos universitarios*, pág. 491 y ss.

mía, concepto que comprende la capacidad para elaborar sus propias normas jurídicas (26) y adoptar decisiones en los temas que les afecten sin estar sujetos a la intervención de otros entes, dentro del marco que diseña el ordenamiento jurídico. Como puede deducirse del complejo entramado descrito, habrá que revisar en cada caso con especial cuidado las competencias o atribuciones de las que dispone cada administración, según la ley, para no invadir las de los otros actores que intervienen en la puesta en escena, lo que, muchas veces, no resulta fácil.

III. UN APUNTE DE LAS PRINCIPALES POSICIONES DOCTRINALES EN TORNO A LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

De este marco legal descrito se derivan diversas posiciones doctrinales (27) a la hora de calificar la naturaleza jurídica de las universidades públicas, que tienen sus manifestaciones en la doctrina científica, la jurisprudencia y en los dictámenes de los altos órganos consultivos y de asesoramiento de la Administración del Estado y de las CC.AA. También nos posicionaremos nosotros en torno a la cuestión debatida.

I. Doctrina científica y jurisprudencia

Entre los múltiples trabajos sobre la cuestión debatida destacaremos los que, a nuestro juicio, ofrecen algunas de las claves del debate o han sido representativos de algunas de las posiciones que se han adoptado en torno al objeto de nuestro estudio. Sin duda, hay más aportaciones valiosas de la doctrina, mas sirva esta muestra para acercarnos al problema. Así, JIMÉNEZ DE CISNEROS (28) defiende la pervi-

(26) Un ejemplo de esta capacidad reglamentaria puede apreciarse en la consulta a las recopilaciones sistematizadas de la normativa elaborada por cada universidad. Sirva de ejemplo: *Normativa básica da Universidade de Santiago de Compostela*, dir. GUINARTE CABADA, G. dir. y notas de GÓMEZ OTERO C.A., ed. Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1996; *Normativa propia de la Universidad de Zaragoza*, dir. MARTÍNEZ BALLARÍN, A., GURREA CASAMAYOR, F., BINTANEL GRACIA, B.R., col. LICERAS YUBERO, M., MAYO CALDERÓN, B., ed. Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1996; *Normativa universitaria 1997*, ed. Secretaría General Universidad de Salamanca, Salamanca, 1997.

(27) Un amplio análisis de estas posiciones puede consultarse en TARDÍO PATO, J.A.: *El Derecho de las Universidades Públicas españolas*, op. cit., vol. II, págs. 643 y ss.

(28) JIMÉNEZ DE CISNEROS, F.J.: *Los Organismos autónomos en el Derecho Público español: Tipología y régimen jurídico*, ed. INAP, Madrid, 1987, pág. 407.

vencia del carácter de organismos autónomos de las universidades públicas, al igual que lo hace durante un primer período la jurisprudencia del TS (29).

ALEGRE ÁVILA (30) destacará que, aunque la autonomía universitaria se inscribe dentro del fenómeno más amplio de la descentralización administrativa, las universidades públicas aparecen dotadas de peculiaridades suficientes que permiten una *nítida distinción respecto de los organismos autónomos*, dado que la descentralización que personifican los entes locales y las universidades admite un *grado superior de potestades y competencias* (art. 3.2.k LORU). A ello debe añadirse que los actos emanados de los órganos de gobierno universitario agotan vía administrativa (art. 22 LORU), y que, en el art. 53 de la LORU se establece que «las universidades asumirán la titularidad de los bienes de dominio público que se encuentren afectos al cumplimiento de sus bienes». También se aprecia una corriente en este sentido en el TS (31), pues de forma simultánea a la anteriormente apuntada, algunas sentencias admiten la legitimación de las universidades para impugnar decisiones de la Administración estatal; negando que las universidades sean órganos del MEC sostienen que *son organismos autónomos con una consideración distinta* que les permite adoptar posiciones jurídicas propias frente al Estado.

PARADA VÁZQUEZ (32) considera a las universidades públicas como *organismos públicos de organización autogestionaria*, que responden, básicamente, a la idea del sindicalismo funcional, completada con la idea de participación social a través de las representaciones de los usuarios del servicio, los alumnos, en los órganos universitarios, y de otras corporaciones en los Consejos Sociales (sindicatos de trabajadores y empresarios y otros de intereses sociales). Curiosamente, califica al Consejo de universidades (33) como *órgano*

(29) La STS de 9 de abril de 1985, Sala 3.ª (Ar. 1752) sostiene que esta calificación debe ser mantenida, a pesar de la autonomía universitaria consagrada en la LORU.

(30) ALEGRE ÁVILA, J.M.: *En torno al concepto de autonomía universitaria*, «REDA» 51, 1986, pág. 374 y ss.

(31) SS. TS de 15 de febrero de 1982 y 10 de febrero de 1983 (Ar. 507 y 6022 respectivamente).

(32) PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho Administrativo*, vol. II, *Organización y empleo público*, 12.ª ed., Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998, pág. 296.

(33) Las diferencias entre el Consejo de Universidades, órgano activo de la Administración, y el Consejo Escolar del Estado, órgano sólo consultivo, han sido estudiadas por EMBID IRUJO, A.: en *El Consejo Escolar del Estado ante el final del proceso de transferencias educativas. Funciones, composición, expectativas*, «REDA», 90, 1996.

consorcial obligatorio, pero sin personalidad jurídica propia e independiente del Gobierno. GARRIDO FALLA (34) manifiesta que es dudoso si la personalidad jurídica de las universidades constituye un *establecimiento público personificado* —entidad fundacional del Estado— o si se trata de una auténtica *corporación*.

El mismo dilema se plantea SOUVIRÓN MORENILLA, si nos encontramos ante una fundación o una corporación. La distinción entre *universitas rerum* o *universitas personarum* la resuelve tras un minucioso análisis (35) de los fines de la universidad, del concepto de servicio público y su relación con la enseñanza, así como con una interpretación sistemática de la LORU y la jurisprudencia del TC. El régimen peculiar que presentan las universidades lo sintetiza en: a) reserva pública de la configuración institucional de la universidad; b) reserva estatal de la homologación de los estudios y títulos, y, c) ejercicio de actividades reglamentadas, consistentes en la prestación de un servicio a la sociedad, al público o «público», tanto por parte de los entes públicos que constituyen las universidades públicas como por las universidades privadas. La conclusión a la que llega SOUVIRÓN MORENILLA es que las universidades públicas son un *ente jurídico público institucional* que, como *fundación pública, actúa descentralizadamente* (autonomía de ente público) *de la administración territorial de cobertura* (la Comunidad Autónoma, a la que queda sometida bajo una relación de tutela no inespecífica, sino en las materias expresamente determinadas por la ley), en la que se destaca e individualiza la «comunidad universitaria» como comunidad de docentes (agrupa a profesores, alumnos y personal de administración). Esta última individualización de la comunidad universitaria no llega a matizar la institución hasta el punto de transmutarla en corporación.

EMBID IRUJO (36) se aproxima a la última postura descrita, pues considera que del examen de la LORU y de sus normas de desarrollo es imposible concluir en la naturaleza de organismos autónomos de las universidades públicas. Para EMBID IRUJO, nos encontramos ante un *ente institucional*, cuya completa actuación está presidida por el

También en: voces, *Administración educativa, Consejo de universidades y Consejo escolar del Estado*, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, op. cit., respectivamente, vol. I, pág. 272 y ss., vol. I, pág. 1.489 y ss., y vol. I, pág. 1.494 y ss.

(34) GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho administrativo*, 10.ª ed., Tecnos, Madrid, 1987, pág. 330.

(35) SOUVIRÓN MORENILLA, J.M.: *La universidad española...* op. cit., pág. 177, dedicando todo un capítulo de la obra, el VII, al estudio y análisis de este problema.

(36) EMBID IRUJO, A.: *Voz Universidad*, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, op. cit., pág. 6.755.

principio de autonomía, con un propio ordenamiento jurídico constituido por la LORU, Estatuto y normas de desarrollo de ambos, *ente atípico*, de características no catalogables en las tipologías de la Administración institucional, que arranca su ser y posición jurídica singular de la propia CE (art. 27.10) y que ve presidida toda actuación por el peso del principio de participación (art. 4 LORU) incompatible, por su extensión, con la esencia de los organismos autónomos. Coincide en esta calificación COSCULLUELA MONTANER (37).

El Consejo de Estado, en los distintos dictámenes que emitió en relación con los proyectos de estatutos de diversas universidades públicas, antes de su aprobación por el Gobierno de la Nación, afirmará que: «La LORU ha creado unas universidades que, como *entes administrativos autónomos*, con autonomía directamente derivada del art. 27.10 de la CE, no son asimilables a los organismos autónomos que como entidades estatales y autónomas regula la Ley de 1958 y cuya autonomía es meramente instrumental y organizativa» (38).

CANO MATA (39) ubicará las universidades públicas dentro de la categoría de las *administraciones independientes* y las clasificará y estudiará de forma diferenciada de la Administración institucional y de las Administraciones estatal, local y electoral. Este mismo concepto es empleado por el TS (40) afirmando que cada universidad «constituye una administración independiente, que hace de la nota de la autonomía su régimen jurídico». MARTÍN REBOLLO (41) coincide en esta calificación, aunque hace constar que el concepto no está aún muy perfilado. CHAVES GARCÍA (42) las califica como *entes autónomos*, dado que vienen configuradas en sus estatutos como entidades o instituciones de Derecho público, al servicio de la sociedad, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de los del Es-

(37) COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de Derecho Administrativo*, 9.ª ed., ed. Cívitas, Madrid, 1998, pág. 286.

(38) Sirva, por todos, la referencia al dictamen del proyecto de reforma de los Estatutos de la Universidad de Salamanca, que puede consultarse en *Consejo de Estado. Resumen de Doctrina Legal 1979-1991*, ed. BOE, Madrid, 1993, núm. marginal 738, pág. 769 y ss.

(39) CANO MATA, A.: *Las distintas Administraciones públicas en el ordenamiento jurídico español vigente*, «Actualidad Administrativa», núm. 36, 1987, pág. 2.137 y ss.

(40) STS de 10 de mayo de 1988 (Ar. 4144). La afirmación la realiza el TS aceptando la calificación que sobre las universidades públicas había realizado la Sentencia que revisa de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza, de la que fue Magistrado-ponente A. CANO MATA.

(41) MARTÍN REBOLLO, L.: *Leyes Administrativas*, op. cit., pág. 620.

(42) CHAVES GARCÍA, J.R.: *Organización y gestión de las universidades públicas*, ed. PPU, Barcelona, 1993, pág. 26.

tado y otros entes públicos, que prestan en el ámbito de su competencia el servicio público de la educación superior y gozan de autonomía conforme a la CE y las leyes.

Para GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ (43) las universidades públicas *son entes institucionales que se aproximan al tipo de los entes corporativos*, por la relevancia de su ámbito de intereses y el reconocimiento parcial en favor de estos de una facultad de participación en su gobierno, aunque esa participación no llega a convertirlos en verdaderos miembros activos en el sentido de una estructura corporativa genuina.

2. Nuestra posición en el tema

A la vista de lo expuesto hasta ahora, concluimos, con EMBID IRUJO y COSCULLUELA MONTANER en la calificación de las universidades públicas como «*entes institucionales atípicos*», que por sus características no son catalogables en la tipología de la Administración institucional. Calificación a la que añadimos nosotros: «*de las CCAA. cuando dependan de ellas* (44) (en casi todos los supuestos) o *de la Administración General del Estado*, caso que dependan de esta última, *con autonomía constitucionalmente garantizada*». Esta es nuestra posición en el tema.

Avancemos algo más en los razonamientos que nos llevan a esta conclusión. Para ello hemos de tener presente que, a pesar de los intentos del legislador español para establecer una normativa común de todas las administraciones institucionales (45), el resultado ha quedado siempre reducido a la fijación de controles financieros de las mis-

(43) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 8.ª ed., reimpression 1998, Cívitas, Madrid, 1998, pág. 404.

(44) En este mismo sentido también, GÓMEZ OTERO, C.: *O persoal de Administración e servizos das universidades galegas e o ámbito de aplicación da Lei da función pública galega*, en «REGAP», *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 14, 1996, pág. 179 y ss.

(45) No puede olvidarse el esfuerzo que sobre este particular ha hecho también la doctrina administrativista española, recordando ahora, además de los autores y obras anteriormente citadas, el intento sistematizador que hizo SANTAMARÍA PASTOR, J.A., estudiando este sector: *Las Personificaciones instrumentales de los Entes públicos*, en *Fundamentos de Derecho Administrativo*, ed. Centro de estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, pág. 1.183 y ss.

mas (46). Las normas de organización y funcionamiento se han fijado siempre de forma separada para cada tipo de entidad instrumental en sus leyes de creación y, específicamente, en sus estatutos.

En estos momentos, la LOFAGE (47) intenta también realizar un esfuerzo uniformador de la Administración institucional. Agrupa bajo la denominación de *Organismos públicos* (Tit. III, arts. 41 a 65 LOFAGE) dos variantes, las que denomina: a) *Organismos autónomos* (arts. 45 a 52 LOFAGE), entes públicos con régimen jurídico público a los que les es de aplicación la LOFAGE, la Ley 30/1992, la LCE y, en sus aspectos financieros la LGP. Y, b) *Entidades públicas empresariales* (arts. 53 a 60 LOFAGE), también entes públicos que, como regla general se rigen por el Derecho privado (48).

No obstante, en los tipos apuntados (49) no pueden encuadrarse las universidades públicas, ni otro tipo de entes que tienen su propia regulación legal, que les exonera del régimen general aplicable a los

(46) Controles financieros que tampoco fueron uniformes, pues recuérdese que el art. 5 de la LEEA establecía una larga lista de entes atípicos que quedaban excepcionados de la aplicación de la mencionada Ley. Además, esa lista fue ampliándose con la aprobación de distintas leyes que creaban otros entes atípicos. Por su parte, la LGP, en su art. 6.5, hacía una remisión a su normativa específica de los entes del sector público estatal no incluidos en el art. 6 y anteriores. Por otro lado, en el ámbito de las universidades públicas, antes de la aprobación de la LORU, que hemos calificado en el apartado II.1 de este trabajo como organismos autónomos, también existían previsiones legales que les excepcionaban del cumplimiento íntegro de esta normativa financiera; recuérdese el art. 66.3 de la LGE, en ese apartado transcrito, y el Decreto 1.707/1971 y la Orden de 14 de febrero de 1973 comentadas en la nota al pie núm. 8.

(47) Ley 6/1997, de 14 de abril, (BOE núm. 90 de 15 de abril), de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.

(48) Téngase en cuenta lo dispuesto en el art. 53.2 de la LOFAGE, que dice: «Las entidades públicas empresariales se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en sus estatutos y en la legislación presupuestaria». También el art. 2.2 de la Ley 30/1992, que establece que el ámbito de aplicación de esa importante norma administrativa abarca a: «Las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas tendrán asimismo la consideración de Administración pública. Estas entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometándose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación». Las Disposiciones adicionales 6.ª a 11.ª, y la Disposición transitoria 3.ª de la LOFAGE son de especial importancia en esta cuestión. Unos y otros preceptos los analizaremos detalladamente en el siguiente capítulo.

(49) Una clasificación pormenorizada de estos tipos de *Organismos públicos* que establece la LOFAGE, en sus dos modalidades, con su denominación y referencia a la normativa que los regula, puede consultarse en MARTÍN REBOLLO, L.: *Leyes administrativas*, op. cit., pág. 613 y ss.

dos tipos de *Organismos públicos* que diseña la LOFAGE. Tal y como hemos apuntado en el apartado dedicado a la descripción del actual marco legal de las universidades públicas (II.2.A), éstas cuentan con una regulación que las convierte en un tipo singular de administraciones institucionales, excluyéndolas de la normativa común que les correspondería si esta legislación no existiera (organismos públicos del tipo organismos autónomos de las CC.AA.), quedando así convertidas, por existencia de estas leyes, en entes atípicos.

Dentro de este *tertium genus* de entes institucionales que defendemos, no sistematizados en el intento unificador que realiza la LOFAGE, podemos distinguir varios tipos o agrupaciones. Así, por ejemplo, los que COSCULLUELA MONTANER (50) clasifica en: a) *entidades independientes*, creadas para regular ámbitos sociales o económicos concretos desde una posición supuestamente independiente o neutral respecto a la Administración del Estado (CMV, CSN...). b) *El Banco de España*; el Tratado de la UE ha impuesto un régimen de autonomía para que los Bancos Centrales, de los Estados miembros de la UE, ejerzan sus competencias con total independencia de sus respectivos gobiernos, en especial, en la determinación de la política monetaria, que estará coordinada por el Banco Central Europeo. c) *Entidades de Derecho Público de naturaleza exclusivamente consultiva y carácter representativo*, dotadas de personalidad jurídica propia, cuya representación más singular es el Consejo Económico y Social. Y, d) *Entidades con autonomía constitucionalmente garantizada*, tal y como es el caso de las universidades públicas.

A la descripción realizada hasta ahora, que hemos hecho sirviéndonos del hilo conductor de la normativa de la Administración General del Estado, deberíamos añadir un chequeo general de las leyes de la Administración de las diecisiete comunidades autónomas, para encontrar en cada una de ellas el tratamiento que realizan de los entes institucionales atípicos con autonomía constitucionalmente garantizada. Es decir, qué posición otorgan en cada Comunidad Autónoma a su, o sus, universidades públicas. Una advertencia, dado que la LOFAGE es posterior a las leyes de Administración (o del Gobierno y de la Administración, según los casos) de las CC.AA., y éstas son anteriores en muchos supuestos a la asunción de competencias en materia universitaria, vamos a encontrar escasas o nulas referencias, tal y como más adelante veremos, debiendo realizar el ejercicio teórico de trasladar lo regulado para la Administración General del Estado en este supuesto aquí descrito, a cada CC.AA. La similitud estructural,

(50) COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de Derecho Administrativo*, op. cit., pág. 300.

la análoga sustancia política y naturaleza de los poderes, permite trasladar a las CC.AA. y, en concreto, a la Administración pública que es su aparato operativo, las explicaciones antes hechas a propósito del Estado y de su Administración (51).

En el próximo apartado volveremos necesariamente a contrastar la tipología con la que hemos calificado a las universidades públicas, *entes institucionales atípicos de las CC.AA.* (casi todas) *o del Estado* (algún caso) *con autonomía constitucionalmente garantizada*, con el resto de entes institucionales de este y otros tipos, pues es preciso todavía destacar algunas otras diferencias a las hasta ahora apuntadas. Además, analizaremos los rasgos más significativos de las leyes que regulan la Administración de las distintas CC.AA. buscando la regulación —o no— en ellas de las universidades públicas según su naturaleza aquí descrita.

IV. UBICACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN LA LEY REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

A la vista de los resultados, intentaremos encontrar la posición de las universidades públicas en la nueva Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, para lo que habremos de ayudarnos de otras importantes normas de organización del Estado y de las CC.AA., así como de legislación básica en materia administrativa.

I. El artículo I de la LJ y las Universidades públicas

La totalidad de los actos de las Administraciones públicas sometidos al Derecho administrativo entran en el conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta posibilidad, amplia y genérica, frente a lo que pudiera ser el conocimiento de un conjunto de asuntos tasados en listado, es debida a la consagración del derecho a la tutela judicial efectiva (52), reconocido como derecho fundamental (art. 24 de la CE). El alcance de este orden jurisdiccional ha sido de-

(51) Se manifiestan en este sentido, recordando la salvaguarda que realiza el TC en S 2 de febrero de 1981, al indicar que la autonomía expresa un poder limitado y, por lo tanto, no soberano, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, en *Curso de Derecho Administrativo I*, op. cit., pág. 363

(52) GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *El derecho a la tutela jurisdiccional*, 2.ª ed., Cívitas, Madrid, 1989.

finido por la LOPJ (53) señalando que: «*En el orden contencioso-administrativo será competente, en todo caso, la jurisdicción española cuando la pretensión que se deduzca se refiera a disposiciones de carácter general o actos de las Administraciones públicas españolas. Asimismo conocerá de las que se deduzcan en relación con los actos de los Poderes públicos españoles, de acuerdo con lo que dispongan las leyes*» (art. 24 LOPJ).

El art. 1.1 de la LJ establece: «*Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta a Derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan de los límites de la delegación*». La redacción, en principio, en lo que al control de las actuaciones de las universidades públicas se refiere por parte de los tribunales de lo contencioso-administrativo, no supone grandes modificaciones, salvo alguna genérica que opera también para todas las Administraciones, cual es el cambio de «*las pretensiones en relación con los actos*», por «*las pretensiones en relación con la actuación*», lo que supone una flexibilización del carácter revisor de esta jurisdicción y permite el control de la inactividad y de las actuaciones materiales o vías de hecho (arts. 29 y 30 LJ), y que ya ha sido advertido por la doctrina (54). Por otro lado, su redacción

(53) Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio (BOE núm. 157, de 2 de julio), del Poder Judicial, y sus sucesivas reformas, especialmente la operada por la LO 6/1998, de 13 de julio (BOE núm. 167, de 14 de julio), que se aprobó para hacer coherente la LOPJ con la nueva LJ y que afecta a los arts. 9.4, 58, 61.3, 66, 74, 87.2 (que se suprime), 90.4, 91, 152.2.1.ª y 160.9.

(54) MARTÍN REBOLLO, L.: *Leyes administrativas*, op. cit., pág. 1.111 y ss. Entre los estudios dedicados hasta ahora a la nueva LJ destaca el de GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, 3.ª ed., 2 vol., Cívitas, Madrid 1998. De este último autor debemos tener presente su amplia obra en torno a estos temas, que, sin duda alguna, ha sido consultada y tendremos presente en todo este trabajo, aunque no hagamos referencia a ella constantemente. Sirva de recordatorio, en este momento, algunos de los importantes trabajos de GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Manual de práctica forense administrativa*, ed. Cívitas, 3.ª ed., Cívitas, Madrid, 1993; *Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa. Jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional*, ed. Cívitas, Madrid, 1992; *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, ed. Cívitas, 2.ª ed., Madrid, 1992, y, *La reforma de la legislación procesal administrativa*, ed. Cívitas, Madrid, 1992. Y, la obra de *Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, que coordinada por MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., tiene por objeto el estudio de la principal especialidad del profesor homenajeado, *La protección jurídica del ciudadano. (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional)*, 3 vol., ed. Cívitas, Madrid, 1993. También ha de recordarse la obra de ESCUSOL BARRA, E. y RODRÍGUEZ ZAPATA PÉREZ, J.: *Derecho Procesal Administrativo*, ed. Tecnos, Madrid, 1995. En el ámbito de

es coherente con los principios dispuestos en los arts. 103.1 y 106.1 de la CE y los arts. 8, 9.4, 24, 58, 66, 74, 90 y 91 de la LOPJ.

En el apartado segundo del mismo precepto se detalla qué ha de entenderse por Administraciones públicas, y señala: «a) *La Administración General del Estado*, b) *Las Administraciones de las Comunidades Autónomas*, c) *Las Entidades que integran la Administración local*, d) *Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades autónomas o las Entidades locales*». Es evidente que en los tres primeros tipos no cuadran las universidades públicas. Las regulaciones sobre las Administraciones citadas en los tres primeros apartados hay que buscarlas en la LOFAGE, en cuanto a la Administración General del Estado; en las correspondientes leyes autonómicas del Gobierno y la Administración (55), para las Administraciones descritas en el segundo apartado, y, en la LBRL (56) y normas concordantes en el ámbito de la Administración local. Pero, ¿cuadran en el cuarto supuesto las universidades públicas? ¿Cuál es el alcance de los términos «dependientes» o «vinculadas»? Antes de avanzar por este camino, convendrá revisar si existe posibilidad de ubicar a las universidades públicas en algún otro apartado o precepto.

El apartado 3 del art. 1.º de la LJ añade al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa las pretensiones que se deduzcan en relación con los *actos y disposiciones de personal, administra-*

la protección de los derechos fundamentales, ahora unificados en la nueva LJ, resultan esclarecedores los libros de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. y DE OTTO y PARDO, I.: *Derechos fundamentales y Constitución*, ed. Cívitas, Madrid, 1988; y, GONZÁLEZ SALINAS, E.: *Proceso administrativo para la protección de los derechos fundamentales (Jurisprudencia del TC y del TS)*, 2.ª ed., Cívitas, Madrid, 1994. Un punto de contraste con otras regulaciones puede apreciarse en GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.J.: *La jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania*, ed. Cívitas-Ministerio de Justicia, Madrid, 1993.

(55) Una referencia actualizada y de fácil consulta a las principales leyes que configuran el entramado jurídico básico de cada una de las CC.AA. puede encontrarse en MARTÍN REBOLLO, L.: *Leyes administrativas*, op. cit., pág. 705 y ss.

(56) Ley 7/1985, de 2 de abril (BOE núm. 80, de 3 de abril) de bases del régimen Local. Además de otras importantes normas, debe tenerse en cuenta el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (BOE núm. 96 y 97, de 22 y 23 de abril), texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local; las SS. del TC 214/1989, de 21 de diciembre y la 385/1993, de 23 de diciembre; la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, auspiciada por el Consejo de Europa y ratificada por España el 20 de enero de 1988, y el conjunto de medidas de reformas legislativas aprobado por el Gobierno en junio de 1998, que con la denominación de *Pacto local* significan un proyecto de reforma legislativa muy importante en este ámbito, quizás, el que más ahonde basta ahora en los cambios que se han producido en este sector público desde su primera regulación en esta época democrática.

ción y gestión patrimonial sujetos al Derecho público adoptados por los órganos competentes de los denominados órganos constitucionales (57), y de las *organizaciones estatales no administrativas*: Congreso de los Diputados, Senado, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Asambleas legislativas de las CC.AA., y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo. También se incluye el conocimiento de los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial (58) y la actividad administrativa de los órganos de gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como la actuación de la Administración electoral en los términos previstos en la LOREG (59). Nos encontramos, pues, con una ampliación subjetiva a otros Poderes públicos no integrados en la Administración y que ya había sido apuntado por el art. 24 de la LOPJ anteriormente transcrito. Comprende la revisión del actuar materialmente administrativo por estos Poderes públicos a través de una competencia de atribución, es decir, conoce de ello la jurisdicción contencioso-administrativa porque lo dice la ley. En este supuesto, es claro que no cuadran las universidades públicas; no son Poder público u órgano constitucional, pero tendremos en cuenta esta atribución de competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa, para relacionarla más adelante con nuestro caso.

El art. 2 de la LJ detalla el tipo de cuestiones de las que conoce este orden jurisdiccional, incluyendo en su apartado c) el de control de los *actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho público* (60), *adoptados en el ejercicio de funciones públicas*, mas, ante-

(57) SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas*, en «RDP», UNED, 9, 1981, pág. 7 y ss.; SUANCES CARPELA, V.: *La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo*, «REDC», CEC, núm. 8, 1984.

(58) DELGADO BARRIO, J.: *Régimen jurisdiccional de los actos del Consejo General del Poder Judicial: su impugnación*, «REDA», 32, 1982, pág. 837 y ss.

(59) Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio (BOE núm. 147, de 20 de junio), de Régimen Electoral General, modificada parcialmente en diversas ocasiones por las LL.OO. 1/1987, de 2 de abril; 8/1991, de 13 de marzo; 6/1992, de 2 de noviembre, 13/1994, de 30 de marzo; 3/1995, de 23 de marzo; 10/1995, de 23 de noviembre; 1/1997, de 30 de mayo y 3/1998, de 15 de junio.

(60) Ley 12/1974, de 13 de febrero (BOE núm. 40, de 15 de febrero) sobre colegios profesionales. Algunos de los estudios destacables sobre estas Administraciones corporativas son los de FANLO LORAS, A.: *El debate sobre Colegios profesionales y Cámaras oficiales*, Cívitas, Madrid, 1992; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (coordinador): *Los colegios profesionales a la luz de la Constitución*, Cívitas, Madrid, 1996; CALVO SÁNCHEZ, L.: *Régimen jurídico de los colegios profesionales*, Cívitas, Madrid, 1998. Téngase en cuenta también la Ley 3/1993, de 22 de marzo (BOE núm. 70, de 23 de marzo) básica de las Cámaras oficiales de comercio, industria y navegación.

riormente hemos concluido que la naturaleza jurídica de las universidades públicas no era la de corporación, aunque sobre ello se hubiere planteado alguna duda un sector de la doctrina. Así pues, tampoco podemos encuadrar en estos últimos supuestos la atribución de competencia del control por la jurisdicción contencioso-administrativa del actuar de las universidades públicas, por lo que procederá retomar el camino antes abandonado y buscar la solución en relación con otras normas, y el art. 1 de la LJ, si ello es posible, lo que haremos en el próximo apartado.

2. Su posición en otras importantes normas de organización del Estado y de las CC.AA.

A) En algunas importantes normas administrativas y de organización del Estado

En el apartado II.3 de este trabajo concluíamos que las universidades públicas eran *entes institucionales atípicos de las CC.AA. (en casi todos los supuestos) o del Estado (en algún caso) con autonomía constitucionalmente garantizada*. Por lo tanto, procede intentar valorar el grado de *dependencia o vinculación* de estas Entidades de Derecho público que señala el art. 1.2.d) de la LJ con el Estado, las CC.AA. o las Entidades locales. Comenzaremos, por exclusión, con referencia a las Entidades locales, dado que en el régimen jurídico de las universidades públicas esbozado (II.2.A) no cuentan con atribuciones directas en esta materia (61). También, en el mismo apartado hemos descrito la dualidad que existe en cuanto a la posible intervención tanto del Estado como de las CC.AA. en este sector. De conformidad con todo lo hasta ahora analizado, no hay problema alguno en incluir

(61) Sin embargo, indirectas sí, pues existe un conjunto de centros universitarios adscritos a las universidades públicas en virtud de lo dispuesto en La Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, DT 13.3, que señala: «El régimen académico de los Colegios universitarios adscritos y de las Escuelas universitarias adscritas se establecerá de acuerdo con los Estatutos de la universidad respectiva y del convenio que suscriba con ella la entidad titular del Colegio o de de la Escuela, sin perjuicio de las competencias que sobre ella correpondan a la Comunidad Autónoma respectiva». Los titulares de esos centros adscritos suelen ser, por regla general —aunque también hay de otro tipo—, corporaciones locales; ayuntamientos o diputaciones provinciales que financian centros universitarios adscritos con el objetivo de mantener en distintas localidades algún centro de educación superior. Esta tipología de centros ha sido objeto de importantes conflictos jurídicos en relación con las normas fundamentales del derecho administrativo universitario; una descripción y análisis de alguno de estos tipos de conflictividad puede consultarse en GURREA CASAMAYOR, F.: *Políticas retributivas universitarias: complementos del profesorado*, en esta REVISTA, 10, 1997, pág. 172 y ss.

aquí los recursos frente a las actuaciones de los Organismos autónomos. Pero, nuestro caso, requerirá un esfuerzo suplementario.

En primer lugar, acudiremos a la LRJAP-PAC (62), que en su art. 2.2 establece: «Las Entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas tendrán asimismo la consideración de Administración pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación». El precepto, sin duda, se refiere a los entes instrumentales con personalidad jurídico-pública, los *organismos públicos* tal y como hemos indicado en apartados precedentes (art. 41 y ss. LOFAGE), que se dividen, tal y como hemos visto, en *organismos autónomos y entidades públicas empresariales*. No es de aplicación a los entes que adoptan formas societarias, aunque su capital sea público, que se rigen íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado (DA 12.ª LOFAGE) (63). Pero, ¿es de aplicación a los *entes institucionales atípicos* como es nuestro caso?

De nuevo el problema viene determinado por la graduación de los términos «dependientes» o «vinculadas». Y, a la vista del concepto de autonomía de las universidades, consagrado por la CE, desarrollado por la LORU, y analizado de forma amplia por el TC, tal y como hemos descrito, no parece que puedan aplicarse estos términos a la universidades públicas. Puede aplicárseles muchas de las disposiciones que recoge la LOFAGE (arts. 41 a 65) en relación con los organismos públicos, en sus dos variantes, relativas a: actividades, per-

(62) Ley 30/1992, de 26 de noviembre (BOE núm. 285, de 27 de noviembre), de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Actualmente está en tramitación una importante reforma de la misma, si bien no afecta a lo que aquí estudiamos. Entre los múltiples estudios de esta norma, sirvan como referencia: LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÁN, M. (coordinadores): *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, ed. Tecnos, Madrid, 1993; GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J.M.: *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas. (Un estudio de la Ley 30/1992)*, ed. Cívitas, Madrid, 1993. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, ed. Cívitas, Madrid, 1993; y, AA.VV.: *Estudios y comentarios sobre la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, ed. Ministerio de Justicia-BOE, Madrid, 1993.

(63) Las sociedades mercantiles estatales cuentan con algunas salvedades del régimen jurídico privado relativas a algunas materias en las que les es de aplicación la normativa presupuestaria, contable y de control financiero y contratación del Estado. Nunca pueden disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública.

sonalidad jurídica y potestades, funciones, personal a su servicio, patrimonio, contratación, ejercicio de potestades administrativas, creación, modificación y extinción, recursos económicos... Pero todas las similitudes quiebran en relación con la necesidad de dependencia o vinculación que han de tener los organismos públicos con un Ministerio, lo que, en nuestro caso se hace incompatible con el principio de autonomía universitaria, salvo que encontremos la definición de algún grado de dependencia o vinculación más tenue que el ahora expuesto que permita cuadrar en él a las universidades públicas y su sistema de relación con el Estado y las CC.AA.

Distintas Disposiciones adicionales de la LOFAGE realizan excepciones y matizaciones en relación con determinadas entidades que hemos de tener en cuenta. Entre ellas, las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social (DA 6.^a LOFAGE), el Consejo de Estado (DA 7.^a LOFAGE), el Banco de España (DA 8.^a LOFAGE), Agencia Estatal de Administración Tributaria, Consejo Económico y Social e Instituto Cervantes (DA 9.^a LOFAGE), Comisión Nacional del Mercado de Valores, Consejo de Seguridad Nuclear, Ente Público RTVE, las universidades no transferidas, la Agencia de Protección de datos, el Consorcio de la Zona Especial Canaria, Comisión del Sistema Eléctrico Nacional, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (DA 10.^a LOFAGE), Organismo Autónomo de Correos y Telégrafos (DA 11.^a LOFAGE) (64). El denominador común en to-

(64) Por su parte, el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999 (BOCGCD, de 1 de octubre de 1998), en su art. 1 señala que se integran en el mismo: a) El presupuesto del Estado, b) Los presupuestos de los organismos autónomos de la Administración del Estado, c) El presupuesto de la Seguridad Social, d) Los presupuestos de los organismos públicos, cuya normativa específica confiere carácter limitativo a los créditos de sus presupuestos de gastos: Consejo de Seguridad Nuclear, Consejo Económico y Social, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Instituto Cervantes, Agencia de Protección de Datos, Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), e) El presupuesto del Ente público RTVE y de las restantes sociedades mercantiles estatales para la gestión de los servicios públicos de radiodifusión y televisión, f) Los presupuestos de las sociedades mercantiles estatales, g) Los presupuestos de las entidades públicas empresariales y restantes organismos públicos.

El presupuesto del Banco de España se incluye en precepto independiente, art. 7. Y los presupuestos de las letras e), f) y g) del art. 1 del Proyecto, se detallan en el art. 6, donde se relaciona como *Entidades públicas empresariales* y *Organismos públicos* (advirtiéndose el error técnico del redactor del proyecto que, supongo, se modificará en trámite parlamentario, pues donde dice Organismos públicos, debería decir Organismos autónomos, o de conformidad con lo dispuesto en la LOFAGE sustituir las dos denominaciones por la única de Organismos públicos) los que a continuación se relacionan: RTVE que comprende, TVE SA, RNE SA y TVE Temática SA; Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA); Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI); Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT); Comisión Nacional

das estas disposiciones es su remisión de regulación a su legislación específica. Evidentemente, en cada uno de los grupos de entes en los que se clasifican las Disposiciones adicionales citadas existen o se añaden algunas peculiaridades, en otro caso el legislador los habría agrupado en una única DA. También fija el legislador un plazo de dos años y un procedimiento para llevar a cabo la adaptación de los Organismos autónomos y las demás entidades de Derecho público a las previsiones de la Ley (DT 3.^a LOFAGE), mientras tanto se produce la adaptación, que deberá realizarse por RD, se siguen rigiendo por la normativa vigente anterior a la entrada en vigor de la LOFAGE.

En concreto, en la DA 10.^a, se citan las universidades no transferidas (65), se agrupan con otros entes, especificándose que se regirán por su legislación específica y supletoriamente por esta Ley (LOFAGE), para añadir acto seguido que: «*El Gobierno y la Administración General del Estado ejercerán respecto de tales organismos las facultades que la normativa de cada uno de ellos (66) les asigne, en su*

del Sistema Eléctrico (CNSE); Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV); Consorcio de Compensación de Seguros (CCS); Consorcio de la Zona Especial de Canarias (CZEC); Entidad Pública Empresarial Red Técnica Española de Televisión (RETEVISION); Entidad Pública Empresarial «Correos y Telégrafos»; Escuela Oficial de Turismo (EOT); Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT); Ferrocarriles Vía Estrecha (FEVE); Gerencia del Sector de la Construcción Naval; Ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF); Instituto de Crédito Oficial (ICO); Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE); Puertos del Estado y Autoridades Portuarias; Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE); Sociedad de salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR); Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI); Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento del Suelo (SEPES).

(65) La UNED y la Internacional Menéndez Pelayo, ambas con peculiaridades. La primera porque de conformidad con lo dispuesto en la DF 1.^a de la LORU imparte enseñanza a distancia en todo el territorio nacional, asumiendo sus competencias el Gobierno de la Nación y las Cortes Generales, y, la segunda, regulada en las DF 2.^a de la LORU, no cuenta con centros que impartan títulos oficiales, dependiendo también del Gobierno de la Nación y las Cortes Generales. En cuanto a esta última, hemos de concluir que no es una universidad en el sentido estricto del término. Así lo considera incluso el Gobierno, pues en la última Ley de Presupuestos Generales del Estado, Ley 65/1997, de 30 de diciembre (BOE núm. 313, de 31 de diciembre), para 1998, autoriza en su art. 13 los costes de personal de las universidades de competencia de la Administración del Estado, figurando en anexo V única y exclusivamente la UNED.

(66) Las normas esenciales que regulan las entidades contenidas en la DA 10.^a de la LOFAGE son: Comisión Nacional del Mercado de Valores, Ley 24/1988, de 28 de julio (BOE núm. 181, de 29 de julio); Consejo de Seguridad Nuclear, Ley 15/1980, de 22 de abril (BOE núm. 98, de 25 de abril); Ente público RTVE, Ley 4/1980, 10 de enero (BOE núm. 10, de 12 de enero); Agencia de protección de datos, Ley orgánica 5/1992, de 29 de octubre (BOE núm. 262, de 31 de octubre); Comisión Nacional de Energía, naturaleza, composición, órganos de asesoramiento y funciones en la DA 11.^a,

caso, con estricto respeto a sus correspondientes ámbitos de autonomía». Ubicar en este precepto a las universidades públicas resulta adecuado en relación al contenido de la autonomía universitaria que hemos descrito (67). Se reconoce el ejercicio de las facultades que la normativa específica que regula a cada uno de estos entes atribuye al Gobierno o la AGE, y se consagra un respeto a los ámbitos de autonomía que tienen reconocidos. En el apartado 2.º de la misma DA 10.ª, se fija que en los organismos públicos que a partir de la entrada en vigor de la LOFAGE se les reconozca por ley independencia funcional o autonomía se regirán por sus propias normas y en cuanto al régimen del personal, bienes, contratación y presupuestación ajustarán su regulación a las prescripciones que establece la LOFAGE para los Organismos públicos que, en cada caso resulten procedentes, de acuerdo con las características de cada organismo.

Sin duda, esta redacción y tratamiento cuadra con la naturaleza de las universidades públicas, pudiendo entenderse así la dependencia o vinculación del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva. Pero ¿se olvida de ellas el precepto al citar sólo a las universidades no transferidas? De ninguna manera. Más aún, *no podía citarlas*. Téngase en cuenta que la LOFAGE es del año 1997, habiéndose cerrado en el año 1996 el proceso de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a las CC.AA. en materia de universidades. Haberlas citado en este precepto u otro similar hubiese supuesto invadir competencias de las CC.AA. No existe referencia expresa sobre esta cuestión relativa a las universidades públicas en la LCE y en la LGP, ni aportación novedosa de lo ya dicho, con lo que cerramos el análisis del entramado normativo realizado en este apartado. Y, por lo tanto, debemos acometer con la tarea antes apuntada, realizar este mismo análisis en las leyes de la Administración de las Comunidades Autónomas (o de Gobierno y Administración, según las distintas CC.AA.), para intentar encontrar la regulación de las universidades públicas transferidas y las de nueva creación por ley de las

de la Ley 34/1998, de 7 de octubre (BOE núm. 241 de 8 de octubre), del sector de hidrocarburos, que deroga la reciente regulación sobre la misma que había llevado a cabo la Ley 54/1997, de 27 de noviembre (BOE núm. 285, de 28 de noviembre), del sector eléctrico; Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Ley 12/1997, de 24 de abril (BOE núm. 99, de 25 de abril), de liberalización de las Telecomunicaciones, modificada por Ley 11/1998, de 24 de abril (BOE núm. 99, de 25 de abril), Ley general de Telecomunicaciones.

(67) No obstante, debe volver a recordarse que el parecer de la doctrina no es unánime en este punto. Así, BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: en *Las administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 1994, estudia como tales únicamente el Consejo de Seguridad Nuclear, el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Agencia de Protección de Datos.

CC.AA. En este momento concluye esta tarea en relación con la UNED, pues ha quedado ubicada en la DA 10.ª de la LOFAGE.

B) En las leyes de las Administraciones de las CC.AA.

Junto con la Administración del Estado, encontramos las de las CC.AA., como organizaciones separadas que ajustan sus relaciones a través de los principios constitucionales de coordinación y cooperación. Estamos pues, en presencia de Administraciones mayores, la de Estado y las de las CC.AA., resultando cada una de ellas la máxima responsable en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas de acuerdo con la CE y sus respectivos EE.AA (68). *El paralelismo de ambas situaciones y la analogía del mecanismo al que ajustan su funcionamiento autorizan la trasposición conceptual de lo que hasta ahora hemos visto en la Administración del Estado a las de las CC.AA (69).*

No obstante, destacaremos algunos rasgos generales de lo que supone un acercamiento a las distintas leyes de las CC.AA. en las que se regula el régimen jurídico de sus correspondientes Administraciones (70), intentando averiguar si en ellas existe algún espacio reserva-

(68) MUÑOZ MACHADO, S.: *El Derecho público de las Comunidades Autónomas*, 2 vol., ed. Cívitas, Madrid, 1984. VANDELLI, L.: *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, IEAL, Madrid, 1982. AJA, E. (coordinador), *El Sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Estudios sobre autonomías territoriales*, Cívitas, 1985. Del mismo autor, *El sistema autonómico quince años después*, en «REDA», 84, 1994.

(69) En este sentido GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, en *Curso de Derecho Administrativo*, op. cit., pág. 365.

(70) País Vasco: Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno (modificada por Ley 14/1988, de 28 de octubre). Cataluña: Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad (modificada por Decreto Legislativo 1/1991, de 25 de marzo, por la Ley 4/1991, de 22 de marzo y por la Ley 2/1992, de 7 de julio). Galicia: Ley 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la Junta y su Presidente (modificada por Ley 11/1988, de 20 de octubre y por la Ley 12/1989, de 4 de octubre). Andalucía: Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma (modificada por Ley 1/1990, de 30 de enero, por la Ley 6/1994, de 18 de mayo, por la Ley 7/1996, de 31 de julio, y por la Ley 9/1996, de 26 de diciembre). Asturias: Ley 8/1991, de 30 de julio, de organización de la Administración del Principado de Asturias. Cantabria: Ley 2/1997, de 28 de abril, de Régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria. La Rioja: Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen jurídico del Gobierno y la Administración pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (modificada por Ley 10/1995, de 29 de diciembre). Murcia: Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad (modificada por Ley 13/1997, de 23 de diciembre). Comunidad Valenciana: Ley 5/1983, de

do a las universidades públicas. Lo primero que hemos de hacer constar es que en las distintas CC.AA. se han adoptado criterios diversos. En unas se ha procedido a la regulación por separado del funcionamiento del Gobierno y de la Administración, tal y como resulta ahora en la organización del Estado. En otras, la regulación se ha realizado conjuntamente en una sola ley, denominada del Gobierno.

Es de señalar que todas en el tiempo son anteriores a la LOFAGE, por lo que aquéllas que efectúan una regulación sobre Organismos públicos, recogen una estructura similar, —por no decir idéntica—, a la que se establecía en el ahora derogado derecho del Estado, LEEA y LGP (v. gr. art. 2 Ley de Cantabria 2/1997, de 28 de abril; art. 88 Ley de La Rioja 3/1995, de 8 de marzo; DA 1.ª Ley de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, etc). Hay que tener presente, como justificación de estas ausencias que, casi todas, *se redactan con antelación a las últimas reformas de los Estatutos de autonomía y antes de que se produzca la asunción de competencias en materia universitaria por las CC.AA.* —salvo en las denominadas de vía rápida—. El resultado es que no aparecen en estas leyes las universidades públicas, a no ser que quieran encuadrarse en los organismos autónomos, que tal y como hemos visto anteriormente no procede. Algunos rasgos sueltos se presentan en distintas leyes de hacienda, de función pública, o meramente organizativas, en las que aparecen las universidades públicas, si bien los aspectos regulados en ellas no afectan al objeto principal de nuestro estudio, calificación, concepto y clasificac-

30 de diciembre, del Gobierno Valenciano (modificada por la Ley 6/1987, de 23 de septiembre y por la Ley 6/1995, de 3 de abril). Aragón: Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Castilla-La Mancha: Ley 3/1984, de 25 de abril, de Régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (modificada por la Ley 8/1995, de 26 de diciembre y por la Ley 7/1997, del Gobierno y del Consejo Consultivo). Canarias: Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración pública de la Comunidad (modificada por Ley 8/1986, de 18 de noviembre, Ley 2/1987, de 30 de marzo, Ley 3/1997, de 8 de mayo, y, por la Ley 14/1990, de 26 de julio). Navarra: Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (modificada por Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo y por Ley Foral 19/1996, de 4 de noviembre). Extremadura: Ley 2/1984, de 7 de junio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma. Islas Baleares: Ley 5/1984, de 24 de octubre, de Régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (modificada por Ley 2/1996, de 19 de noviembre). Comunidad de Madrid: Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (modificada por Ley 16/1984, de 20 de diciembre, por Ley 6/1989, de 6 de abril, por Ley 9/1990, de 8 de noviembre, por Ley 7/1993, de 22 de junio y por Ley 18/1995, de 1 de diciembre). Castilla y León: Decreto Legislativo 1/1988, de 21 de julio por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Gobierno y la Administración de Castilla y León (modificado por Ley 3/1995, de 22 de noviembre).

ción de las universidades públicas en el entramado organizativo de la Administración de las CC.AA. Sin duda alguna, en las próximas reformas habrá un lugar para ellas.

3. Las universidades públicas encajan en el art. 1.2.d) de la LJ

La DA 4.ª de la LJ establece un *régimen contra determinados actos, resoluciones y disposiciones, de distintas administraciones institucionales atípicas*, que se conocen en instancia única, ante la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional. Entre ellas se encuentra el Consejo de universidades; sus actos son revisados en única instancia por la Audiencia Nacional. También los actos no susceptibles de recurso ordinario, resoluciones y disposiciones dictadas por: el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores; las resoluciones del Tribunal de Defensa de la Competencia, de la Junta Arbitral, de la Agencia de Protección de Datos, Comisión del Sistema Eléctrico Nacional, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Consejo Económico y Social, Instituto Cervantes y Consejo de Seguridad Nuclear (71).

Encontramos aquí otro punto de apoyo a la catalogación de la naturaleza jurídica que hemos realizado de las universidades públicas, pues vuelven a agruparse órganos de contenido universitario, en este caso *un órgano perteneciente a la Administración activa, sin personalidad jurídica propia*, como es el Consejo de universidades, con las Administraciones independientes. *Su ubicación puede deberse tanto a la naturaleza del Consejo de universidades como a sus funciones y composición (72). En cuanto a su naturaleza, como órgano de la Administración activa tiene competencia en todo el territorio nacional, y, a través de los actos administrativos que adopta, puede modificar los dictados por otras universidades (v. gr. no homologación de un plan de estudio) que afecta potencialmente no sólo a los estudiantes del distrito de esa universidad, sino a todos los que en el territorio nacional quisieran cursar esa titulación si pensamos en el distrito compartido; o cuando fija los límites de precios por estudios conducentes a la obtención de títulos oficiales para cada curso académico.*

(71) En mi modesta opinión, el legislador ha olvidado los actos, resoluciones y disposiciones del *Consejo de la Juventud de España*, regulado por Ley 18/1983, de 16 de noviembre (BOE núm. 283, de 26 de noviembre), sobre creación del Consejo de la Juventud de España.

(72) RD 552/1985, de 2 de abril (BOE núm. 101, de 27 de abril), por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Universidades, en EMBID IRUJO A. y GURREA CASAMAYOR, F: *Legislación universitaria. Normativa General y Autónoma*, op. cit., pág. 95 y ss.

La adopción de este criterio competencial, adoptado por la LJ en la DA 4.ª, es similar y coherente con el que atribuye a la AN el conocimiento de los recursos contra los actos de los Ministros y Secretarios de Estado cuando rectifiquen en vía de recurso o en procedimiento de fiscalización o de tutela los dictados por órganos o entes distintos con competencia en todo el territorio nacional (art. 11.1.b LJ). En el ejercicio de sus competencias sus actos afectan a entes institucionales atípicos dotados de autonomía garantizada constitucionalmente, y el órgano tiene una composición compleja (73) entre multitud de administraciones de uno y otro tipo.

Hallada una definición compatible de dependencia o vinculación de las universidades públicas con el Estado y las CC.AA., tal y como hemos visto más atrás (DA 10.ª LOFAGE), debe concluirse que conocerá de las pretensiones que se deduzcan contra sus actuaciones la jurisdicción contencioso-administrativa, dado que con la interpretación realizada pueden encajarse en el art. 1.2.d) de la LJ, «Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales».

Por si aún quedare alguna duda, resta emplear como cierre de la argumentación la propia LORU, que sin duda es el argumento jurídico más claro e indiscutible, pues su art. 22 establece de forma clara y meridiana que: «Las resoluciones del Rector y los acuerdos del Claustro universitario, de la Junta de Gobierno y del Consejo Social agotan la vía administrativa y serán impugnables directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa». Por lo tanto, además del esfuerzo argumental realizado, volvemos a encontrarnos con una competencia de atribución: *conoce la jurisdicción contencioso-administrativa de la revisión de estas actuaciones porque lo dice la Ley*. En este caso, el art. 22 de la LORU. Otro problema será determinar el órgano jurisdiccional competente en cada caso, lo que analizaremos en el apartado VII.

Esta solución es idéntica a la existente en otras de las Administraciones independientes con las que hemos ido comparando nuestra situación. Sirva de ejemplo una de ellas, la mentada Agencia de Protección de Datos, creada por la LORTAD tal y como se ha señalado

(73) Recuérdese que forman parte del mismo los responsables de enseñanza universitaria de las CC.AA., los rectores de las universidades públicas y quince miembros nombrados por un período de cuatro años, entre personas de reconocido prestigio o especialistas en los diversos ámbitos de la enseñanza universitaria y de la investigación, designados: cinco por el Congreso de los Diputados, cinco por el Senado y cinco por el Gobierno. Pueden asistir también los rectores de las universidades privadas cuando el Consejo delibere sobre asuntos que les conciernan exclusivamente a ellos.

anteriormente, y configurada como Entidad de Derecho público y no como organismo autónomo. Agencia que se rige por las disposiciones de la propia LORTAD, y por aquellas otras que le sean aplicables, y que contra sus resoluciones conoce la jurisdicción contencioso-administrativa, porque así lo dispone expresamente el art. 17.2 de la LORTAD. Y, también, tal y como hemos indicado más atrás, recordemos el ejemplo de la revisión de los actos materialmente administrativos de otros Poderes públicos no integrados en la Administración (art. 1.3 LJ), que es la manifestación de otra clara competencia de atribución.

V. INTENTO DE REFERENCIA A LA DIMENSIÓN SOCIOLÓGICA DE LOS TEMAS UNIVERSITARIOS EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Tal y como había advertido en la introducción del trabajo, en este apartado incorporo algunos datos con la intención de permitirnos configurar una idea, aunque sólo pueda ser aproximada, de lo que suponen los conflictos contencioso-administrativos de las universidades públicas en el conjunto de este orden jurisdiccional. Nótese que digo *intento*, y lo recalco, al igual que lo hice en la introducción, pues los datos de los que dispongo, en los tres sectores a relacionar, son parciales y reflejan criterios materiales genéricos, de tal forma que no resultan siempre útiles y, a veces, de relación difícil entre sí. No obstante, aunque sólo sirva este intento para advertir que éste es un estudio a realizar, creo que merece la pena intentarlo.

Los datos a entrelazar, o mejor dicho, simplemente a reflejar y reproducir, son los de la actividad de la jurisdicción contencioso-administrativa detallados en las Memorias del Consejo General de Poder Judicial, los relativos al sector universitario procedentes del Ministerio de Educación y Cultura, y los de la actividad contencioso-administrativa de la universidad a la que sirvo, para con ello brindar algunos elementos que permitan al lector una trasposición ficticia que le permita llegar a alguna conclusión, impresión final o resultado.

I. Datos estadísticos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Tal y como advierte la propia exposición de motivos de la nueva LJ, uno de sus objetivos es el conseguir una justicia ágil y de calidad: «La preocupación por conseguir un equilibrio entre las garantías, tanto de los derechos e intereses públicos y privados en juego como del acierto y calidad de las decisiones judiciales, con la celeridad de los procesos y la efectividad de lo juzgado constituye uno de

los ejes de la reforma. Pues es evidente que una justicia tardía o la meramente cautelar no satisfacen el derecho que reconoce el art. 24.1 de la CE (74)». Aunque el propio legislador indica, a renglón seguido, que conseguir este objetivo no sólo depende de una reforma procesal (75).

La situación de congestión a la que ha llegado este orden jurisdiccional es insostenible (76) por el cúmulo de asuntos sin resolver que existen. Cierta es la máxima de que «la justicia ha de ser pronta, mas no precipitada», pero de ahí a que la resolución de un asunto sea de dos o tres años en el ámbito de un TSJ o de la AN, y la suma de otros tres, o cuatro más, si es objeto de recurso ante el TS, hace que el resultado, cuando se obtiene, deje completamente difuminado el concepto de Justicia y la misión que les encomienda a los Tribunales el art. 106 de la CE. La doctrina (77) ha dejado constancia, de forma permanente desde hace unos años, de la difícil situa-

(74) GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Los obstáculos del acceso a la Justicia administrativa*, «REDA», 83, 1994, pág. 357 y ss.

(75) La doctrina, las asociaciones de jueces, los colegios de abogados y otros interesados en el tema han propuesto en diversas ocasiones la adopción de otras medidas paraprocesales de solución de conflictos, la adecuación de las plantillas de personal, la formación especializada y, sobre todo, un cambio de actitud en el actuar diario de la Administración. La adopción de acuerdos y resoluciones respetuosos con los derechos de los ciudadanos, siguiendo los principios garantizadores que establece el procedimiento administrativo, ayudaría a reducir este índice de conflictividad. El legislador intentó reorientar la actitud de las Administraciones públicas en sus relaciones con los ciudadanos con la Ley 30/1992, queriendo situar a estos en un plano de mayor igualdad en sus relaciones con la *potentior persona* que es la Administración pública en cualquiera de sus múltiples manifestaciones, mas muchas de las medidas que, en principio, resultaban novedosas encontraron enseguida prácticas administrativas con las que se neutralizaban sus efectos.

(76) En este sentido, además de otros muchos trabajos, pueden consultarse las *Conclusiones del Seminario de la Magdalena sobre reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Seminario dirigido por los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA, E; TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ; MARTÍN REBOLLO, L y BOCANEGRA SIERRA, R., Catedráticos de Derecho Administrativo, que se celebró en la UIMP de Santander del 9 al 13 de septiembre de 1996, y en él participaron 153 personas, entre ellas una treintena de magistrados del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, abogados, letrados de diversos organismos públicos, funcionarios, alumnos y profesores universitarios. Da cuenta de las mismas «*Actualidad jurídica Aranzadi*», año VI, núm. 268, 7 de noviembre 1996.

(77) MARTÍN REBOLLO, L.: *Estudio preliminar. Introducción a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, en *Leyes administrativas*, op. cit., pág. 1.111 y ss. Incluye en este trabajo los datos de las Memorias del Consejo General del Poder Judicial desde 1983 hasta 1996. Además, realiza un interesante análisis en relación al tipo de asuntos, Administraciones de procedencia de los actos revisados, cuantías, materias...

ción en la que nos encontramos, y ha clamado de forma unánime por la adopción de diversas medidas, entre ellas una reforma legal de la antigua LJ de 1956, cuyo resultado es la nueva Ley de la que aquí analizamos su impacto en nuestro sector.

De los datos que se derivan de las Memorias del Consejo General del Poder Judicial en los últimos años, seleccionaremos el período 1991-1996, para hacer coincidir un segmento de tiempo similar en el conjunto de datos a aportar en los tres sectores a analizar. En los datos globales que se reproducen se encuentran los contenciosos-administrativos relativos a asuntos relacionados con decisiones de las universidades públicas. Se dividen en tres apartados, los relativos al Tribunal Supremo, los de la Audiencia Nacional y los de los Tribunales Superiores de Justicia de las CC.AA., siendo en estos últimos donde se encuentra la casi totalidad de los asuntos relacionados con las universidades públicas.

TRIBUNAL SUPREMO. SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO (78)

Año	Asuntos pendientes al inicio del año	Asuntos ingresados en el año	Asuntos resueltos en el año	Asuntos pendientes al finalizar el año
1991	21.556	16.948	10.595	27.909
1992	27.909	20.111	19.115	28.905
1993	28.905	9.498	14.690	23.713
1994	26.420	12.537	13.024	25.933
1995	25.933	11.636	11.836	25.733
1996	25.733	11.532	11.493	24.772

(78) Si el segmento de tiempo a comparar fuere mayor, se apreciaría el importante incremento de asuntos habidos en este orden jurisdiccional. Sirvan como ejemplo los datos de 1985 en los tres órganos jurisdiccionales. Así en el TS, año 1985, contaba sólo con 5.658 asuntos pendientes al comienzo del año, le ingresaron 6.811 nuevos, resolvió 3.812. AN año 1985, contaba sólo con 5.801 asuntos pendientes al comienzo del año, le ingresaron 4.679 nuevos, resolvió 3.483. TSJ (Audiencias Territoriales antes de 1989) año 1985, contaban sólo con 37.370 asuntos pendientes al comienzo del año, les ingresaron 29.764 nuevos, resolvieron 20.285.

**AUDIENCIA NACIONAL. SALA DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

Año	Asuntos pendientes al inicio del año	Asuntos ingresados en el año	Asuntos resueltos en el año	Asuntos pendientes al finalizar el año
1991	19.690	7.563	7.519	19.734
1992	19.734	8.468	6.306	21.896
1993	21.896	9.239	8.816	22.319
1994	22.319	13.889	13.800	22.408
1995	22.408	13.439	12.551	23.296
1996	23.296	12.447	12.992	22.751

**TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA.
SALAS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

Año	Asuntos pendientes al inicio del año	Asuntos ingresados en el año	Asuntos resueltos en el año	Asuntos pendientes al finalizar el año
1991	103.609	61.207	56.426	108.390
1992	108.390	72.041	60.544	119.887
1993	119.887	90.153	73.857	136.183
1994	136.183	105.688	80.151	161.720
1995	161.720	113.004	79.580	195.144
1996	195.144	117.253	88.282	224.115

2. Datos relativos al sistema universitario español

Algunos de los datos que presenta el sistema universitario español (79) son los que a continuación detallamos. Del conjunto de los que se podrían señalar destacamos sólo los que consideramos más relevantes a los efectos de las pretensiones que nos hemos fijado en

(79) Fuente: Ministerio de Educación y Cultura, intervención y datos facilitados por la Excm. Sra. Ministra en el solemne acto de apertura del curso académico 1998-1999, que bajo la presidencia de S.A.R. el Príncipe de Asturias, tuvo lugar el 7 de octubre de 1998, en el Salón Paraninfo de la Universidad de Zaragoza.

este apartado. Así, por ejemplo, actualmente, el 26 por 100 de los jóvenes españoles de 18 a 24 años son universitarios. En los últimos cinco años (1993/1997) el número total de alumnos matriculados pasó de 1.358.616 a 1.564.176, tal y como a continuación se refleja:

EL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL (80)

Año académico	Total de alumnos	Incremento interanual
1993-94	1.358.616	5,16%
1994-95	1.445.322	6,38%
1995-96	1.505.611	4,17%
1996-97	1.551.969	3,08%
1997-98	1.564.176	0,79%
1998-99	1.559.600	-0,29%

El ritmo de crecimiento interanual (81) se ha reducido sensiblemente desde un 5,16 por 100 a un 0,79 por 100. Este descenso paulatino del crecimiento permite estimar que por primera vez en el presente curso 1998-1999 disminuirá, aunque muy ligeramente, el número de estudiantes, que se situará en torno a 1.559.000 alumnos, lo que representa una variación interanual de un -0,29 por 100.

Este dato del número total de alumnos, trasladado a número de alumnos a tiempo completo o equivalente (82), calculado sumando los

(80) Los datos correspondientes al curso académico 1998-1999 son los estimados por el MEC, dado que todavía no se ha podido cerrar de forma definitiva el cómputo de alumnos matriculados.

(81) Bajo el título *La educación superior, ¿y después qué?*, El Correo de la UNESCO, de septiembre de 1998, agrupa un conjunto de artículos y datos de la situación de la educación superior en el mundo, donde cada vez hay un mayor número de estudiantes universitarios. En fechas recientes, del 5 al 9 de octubre, de 1998, convocó la UNESCO, en París, una conferencia mundial con el objetivo de hacer de la educación superior un factor de desarrollo.

(82) Esta reconversión es efectuada por el MEC dado que en los últimos datos publicados por la OCDE en 1997, referidos a 1994, España aparece con un gasto por alumno en enseñanza superior de 4.030 dólares EE.UU. Si se emplea, como en el resto de los países —matiza el MEC—, en vez del total de alumnos, el número de alumnos a tiempo completo o equivalente, el gasto por alumno español se hubiera situado en torno a 4.800 dólares EE.UU., lo que hubiera colocado a España en gasto por alumno, asociado al PIB por habitante, al mismo nivel que otros países de la OCDE con mayor escolarización universitaria como Italia, cuyo gasto por alumno resultó, para ese año 1994, en 4.850 dólares EE.UU.

alumnos que se matriculan a tiempo completo, y el resultado de considerar la equivalencia en tiempo completo de los que se matriculan a tiempo parcial, utilizando para ello el método OCDE, que considera alumno a tiempo completo al que se matricula en el 75 por 100 del programa docente (83), da los siguientes resultados:

ESCOLARIZACIÓN UNIVERSITARIA

Año académico	Alumnos a tiempo completo	Alumnos a tiempo parcial	Total alumnos (individuos)	Alumnos a tiempo completo o equivalente
1995-96	1.098.393	407.218	1.505.611	1.254.473
1996-97	1.184.308	367.661	1.551.969	1.294.133
1997-98	1.191.705	372.471	1.564.176	1.333.562

Los presentes datos comprenden tanto al alumnado que cursa enseñanzas en universidades públicas como privadas. No conocemos datos públicos actuales del MEC sobre el desglose de alumnado de enseñanza superior en uno u otro tipo de universidades. Tampoco hay información del Consejo de Universidades en torno a un directorio de universidades actualizado (84). Con los últimos datos de boletines oficiales de CC.AA., a fecha de hoy, salvo error, existen en nuestro país 63 universidades (85), además de la Internacional Menéndez Pelayo. De ellas, 49 son universidades públicas y 14 privadas.

(83) La estadística universitaria en nuestro país considera a un alumno a tiempo completo cuando se matricula en 50 o más créditos, aquí reside la diferencia entre un sistema de cálculo y otro.

(84) El último *Directorio de las universidades españolas*, Consejo de Universidades, Secretaría General, ed. MEC Centro de Publicaciones, Madrid, es de marzo de 1998, no obstante, ha cambiado a gran velocidad la realidad de universidades públicas y privadas. Aparecen en el directorio 53 universidades y 8 más en modificación añadida de última hora, además de la Internacional Menéndez Pelayo.

(85) Según el MEC, en los datos ofrecidos en la apertura del curso académico 1998-1999 antes citados, en cuanto al gasto público universitario, señala que la aportación social española, pública y privada, a la educación superior, en porcentaje de PIB, se situaba para 1994, último año con datos finales contrastables internacionalmente, en un 1,1 por 100, elevándose al 1,17 por 100 en 1995. Los datos del mismo año 1994 en los países de nuestro entorno son: Francia 1,2 por 100; Reino Unido, 1,2 por 100; Alemania, 1,1 por 100, e Italia, 0,9 por 100. Debe tenerse en cuenta que, finalizado en 1996 el proceso de transferencias en educación superior a las CC.AA., tal y como se ha señalado en varias ocasiones en este trabajo, corresponde a partir de ese año a los

3. Datos de conflictividad contencioso-administrativa de una universidad pública

A) Los servicios jurídicos de las universidades públicas

Tal y como hemos expuesto al comienzo del trabajo, las universidades públicas eran organismos autónomos antes de la LORU (apartado II.1). De conformidad con esta naturaleza su asistencia jurídica, representación y defensa en juicio era asumida por la Abogacía del Estado. Esta función se realizaba por la adscripción que todos los organismos autónomos habían de tener a un Departamento ministerial (según disponía el art. 6.3.b LEEA). Por lo tanto, la Asesoría jurídica de cada Ministerio ejercía el asesoramiento del Ministerio correspondiente, en cuanto órgano de la Administración del Estado, y el de las distintas personificaciones públicas adscritas al mismo (86). La asesoría jurídica era prestada a las universidades públicas por el MEC, y la presencia física, cuando era requerida para contratación o representación y defensa en juicio de las universidades, se prestaba por las dotaciones del Servicio Jurídico del Estado en cada una de las provincias en las que tenía su sede la universidad pública que debiera ser atendida.

Esta situación se mantiene así después de la LORU (1983) hasta que se dicta la Circular de la entonces Dirección General de lo Contencioso del Estado (hoy Dirección del Servicio Jurídico del Estado) núm. 8/1988, de 21 de octubre, referente a *la representación y defensa en juicio de las universidades públicas*. En ella, tras un análisis de la regulación jurídica que han tenido estas instituciones hasta ahora, con especial cuidado en la argumentación de la naturaleza jurídica de la mismas, concluye, que de conformidad con la regulación que cuentan las universidades en la CE y la LORU, *no son órganos del Estado, ni organismos autónomos, sino unas organizaciones públicas muy distintas del resto de los entes institucionales del Estado y de las CC.AA.*, por lo que, pudiendo existir intereses contrapuestos entre las universidades públicas y el Estado —como de hecho existían— cesan

titulares de la competencia (CC.AA.), y a su autonomía política, las decisiones de jerarquización del gasto público en lo que afecta a enseñanza universitaria. El resultado nacional dependerá de la suma de todos los esfuerzos.

(86) Había excepciones, las relativas a los organismos autónomos en los que las funciones de asesoramiento en Derecho eran más amplias, y se destacaba permanentemente Abogados del Estado en esos organismos. Un estudio de la historia, regulación y funciones del Cuerpo de los Abogados del Estado puede consultarse en MARTÍN-RE-TORTILLO BAQUER, S.: *La Defensa en Derecho del Estado. Aproximación a la historia del cuerpo de Abogados del Estado*, Cívitas, Madrid, 1986.

en la prestación del servicio de asesoría jurídica, representación y defensa en juicio de las mismas (87).

A partir de ahí, comienza una situación transitoria que, en principio, resuelven las universidades de diferentes formas, sobre todo acudiendo al asesoramiento y asistencia de abogados en ejercicio. Este período transitorio dura hasta que en las diferentes RPT comienzan a crearse servicios jurídicos propios en cada universidad, y se procede a la provisión de las plazas, años 1990 y 1991, fundamentalmente. A esta solución, casi generalizada, se llega por diversos motivos, entre los que tienen un importante peso específico la complejidad del ordenamiento jurídico-administrativo universitario y la cada vez más imperiosa necesidad de los órganos de gobierno universitario de contar con la inmediatez del órgano que auxilia en la función de resolver. Produciéndose en la práctica, muchas veces, el hecho de crear el órgano la función, y no a la inversa. Las funciones que tienen encomendadas los servicios jurídicos de las universidades públicas (88) son idénticas a las que existen en la regulación del Servicio Jurídico del Estado, los de las CC.AA., o de las Entidades Locales que cuentan con estos servicios (221.2 ROF), con las consiguientes adaptaciones a la organización propia de las instituciones a las que sirven.

(87) Algunos años más tarde, curiosamente, se permite el asesoramiento, representación y defensa en juicio de las universidades públicas —y otros entes— si se formaliza convenio con la entonces Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. La misma regulación se encuentra en leyes de las CC.AA. en relación con sus Servicios Jurídicos. No obstante, el problema jurídico que se planteaba en origen no está resuelto, pues sí pueden existir intereses contrapuestos entre el Estado y las universidades o entre éstas y las CC.AA., la formalización de su asesoramiento, representación y defensa puede verse tremendamente desfavorecida, precisamente, en los conflictos más importantes. Esta autorización se introdujo en el Estado en la DA 15.ª de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre (BOE núm. 313, de 31 de diciembre), de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por el desempleo, que dice: «Salvo que en sus disposiciones específicas establezcan lo contrario, el asesoramiento jurídico y la representación y defensa en juicio de las Entidades de Derecho Público a que se refieren los arts. 6.1.b) y 6.5 de la LGP podrán ser encomendados a los Abogados del Estado integrados en los Servicios Jurídicos del Estado mediante convenio en el que se determinará la compensación económica a abonar al Tesoro Público». Este precepto fue desarrollado por el RD núm. 1.414/1994, de 25 de junio (BOE núm. 167, de 14 de julio), sobre asistencia jurídica a las Entidades de Derecho Público. Hoy la regulación, en idénticos términos, la realiza el art. 1.4 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre (BOE núm. 285, de 28 de noviembre), de Asistencia jurídica al Estado e Instituciones públicas. Debe tenerse en cuenta, también, lo dispuesto en el art. 447 de la LOPI.

(88) Sirva de ejemplo la regulación del Gabinete Jurídico de la Universidad de Zaragoza, aprobada por la Junta de Gobierno de la Universidad de Zaragoza el 16 de julio de 1993 y el Consejo Social el 14 de septiembre de 1993 (BOE núm. 283, de 26 de noviembre).

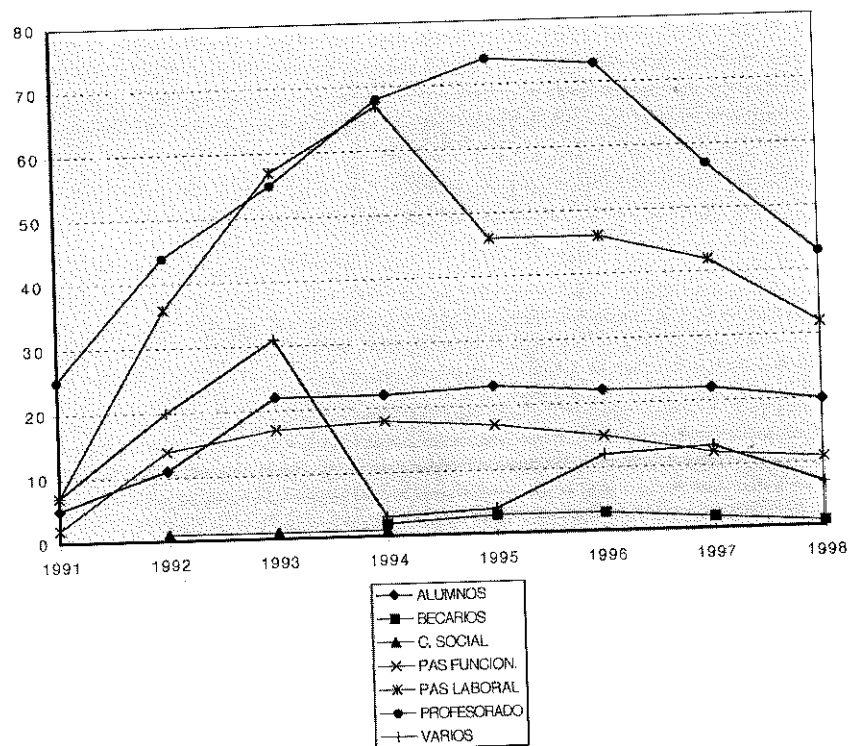
B) Datos de conflictividad judicial de la Universidad de Zaragoza

A continuación incluimos datos relativos a la conflictividad judicial de la Universidad (89) a la que servimos, la de Zaragoza, del período 1991, un año antes de ponerse en funcionamiento el Gabinete Jurídico de esta Administración, hasta 1998, debiendo tenerse en cuenta que los correspondientes a 1998 todavía no están completos, y que se incrementarán al alza fruto, sobre todo, de las resoluciones derivadas de los concursos de contratación de profesorado no permanente para este curso académico. Incluyen la actividad derivada de la jurisdicción social, aunque ésta no sea objeto de análisis en este trabajo. Se presentan divididos en los grandes sectores en los que se puede aglutinar el tipo de conflictividad, aunque en cada uno de ellos existan múltiples variantes.

(89) Universidad pública de tipo medio, que está presente en tres provincias, imparte 61 titulaciones (40 renovadas y 21 no renovadas), cuenta con 47.094 estudiantes (45.219 de primer y segundo ciclo y 1.875 de tercer ciclo), que tiene a su servicio 2.401 profesores (entre funcionarios de carrera y no permanentes), y 1.230 empleados públicos de administración y servicios (535 funcionarios de carrera y 695 laborales).

EVOLUCIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD JUDICIAL DE LA UZ. 1991-1998

	ALUMNOS	BECARIOS	C. SOCIAL	PAS FUNCION.	PAS LABORAL	PROFESORADO	VIARIOS	TOTAL ANUAL
1991	5			2	7	25	7	46
1992	11		1	14	36	44	20	126
1993	22		1	17	57	55	31	183
1994	22	2	1	18	67	68	3	161
1995	23	3		17	46	73	4	167
1996	22	3		15	46	73	12	171
1997	22	2		12	42	57	13	148
1998	20	1		11	32	43	7	114



Téngase en cuenta que en el concepto de procedimientos denominado como «varios», que no es otra cosa que el conocido cajón de sastre, se agrupan los derivados de responsabilidad patrimonial de la Administración universitaria, contratación administrativa y algunos otros de

índole penal o civil, de los que existe algún caso poco relevante todos los años. Por lo tanto, descontados estos dos últimos, y los referidos a la jurisdicción social, el resto pertenecen al orden contencioso-administrativo. Es decir, más de un 70 por 100 de la conflictividad pertenece a este orden jurisdiccional. De ellos, aproximadamente, un 55 por 100 corresponden a asuntos de profesorado, un 18 por 100 a cuestiones de alumnos, un 13 por 100 a temas de personal de administración y servicios funcionario, un 12 por 100 a problemas varios (responsabilidad y contratación), y, casi un 2 por 100 a conflictos de becarios.

Las desviaciones relacionadas con el incremento o disminución de procedimientos son debidas a múltiples factores. Entre ellos, aparición de nueva legislación, convocatorias de provisión de puestos de trabajo tanto en el ámbito docente como en el de personal de administración y servicios, resultados de calificaciones de selectividad, coincidencia en las apetencias de estudios a cursar por los alumnos que han aprobado las pruebas de selectividad...

No se incluye en el detalle del conjunto de datos aquí aportados, que no son otros que los jurisdiccionales, otras muchas de las funciones que desarrolla el Gabinete Jurídico, y que han tornado en las más importantes. Me refiero a los informes escritos y verbales que se emiten a los órganos de gobierno universitario, Claustro, Junta de Gobierno, Equipo de Gobierno, Consejo Social, Decanos y Directores de Centros, Directores de Departamentos, Juntas Electorales, la asistencia a los tribunales y comisiones de selección de personal para ingreso en la función pública o para resolver concursos de traslados, tanto de profesorado como de personal de administración, las cada día más importantes propuestas de resolución que se elevan a los órganos que han de resolver en las tramitaciones de recursos ordinarios y otro tipo de reclamaciones que existen en el ordenamiento universitario (Comisión de Reclamaciones, de Garantías, de Evaluación y control de la docencia, de Contratación...), peticiones, reclamaciones y expedientes disciplinarios, las reclamaciones económico-administrativas, las de tasas, impuestos y precios públicos de las entidades locales, CC.AA. o del Estado...

Si durante estos años algo hemos constatado es que los contenciosos-administrativos no se empiezan a ganar a la hora de redactar la contestación a la demanda (momento procesal importantísimo), y en el resto del proceso, sino en la tramitación de un correcto procedimiento administrativo, con la estimación si procede en Derecho de un recurso ordinario si el ciudadano tiene razón, y, sobre todo, redactando por parte de las Administraciones las resoluciones administrativas que agotan vía administrativa bien fundadas en Derecho, notificadas en legal y correcta forma, etc. La solución de la congestión del orden

contencioso-administrativo pasa por una mejor adecuación de la actividad de las Administraciones al ordenamiento jurídico-administrativo.

Hasta aquí llega la exposición de datos. Resta ahora efectuar las oportunas conclusiones, que tal y como se ha advertido desde el inicio del trabajo quedan a la reflexión individual, si bien quiero dejar apuntada una duda, ¿supone la conflictividad de nuestro sector público cerca de un 3 por 100 del total de este orden jurisdiccional, especialmente en el ámbito de los TSJ?

VI. AFECTACIÓN DE LA NUEVA LEY A LOS RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS QUE SE DEDUCEN CONTRA LAS ACTUACIONES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Atendido el objetivo de este trabajo, no es éste el apartado dedicado a realizar un análisis detallado de la LJ en su conjunto (90), sino sólo el lugar para destacar aquellas de las novedades que incorpora que afectan a los recursos contencioso-administrativos que se deducen contra las actuaciones de las universidades públicas. Entre ellas consideramos de especial interés, dado que la extensión a este ámbito ya la hemos estudiado en el apartado IV, la distribución de *competencias con las que cuenta la nueva planta* de la jurisdicción contencioso-administrativa, y sus consecuencias para nosotros, los cambios que se producen en relación a *lo que se puede recurrir* del actuar de las universidades públicas y *quienes pueden recurrirlo*, así como las principales variaciones que sufre *el proceso* contencioso-administrativo.

I. La Planta, demarcación y competencias de la jurisdicción contencioso-administrativa en relación con los recursos que se deducen contra las universidades públicas

A) Planteamiento general y apunte de la excepcionalidad de la UNED en el mismo

A los tradicionales órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa que habían desempeñado hasta la fecha esta función juris-

(90) Son muchos los trabajos y bibliografía existente en torno al contencioso-administrativo, pero sirvan como referencia en lo que a un estudio general de la ley se refiere, además de los citados en la nota 58, los de GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo II*, 5.ª ed., ed. Cívitas, Madrid, 1998, pág. 549 y ss.; COSCULLUELA MONTANER, L: *Manual de Derecho Administrativo*, op. cit., pág. 501 y ss., y, PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho Administrativo I, Parte General*, 10.ª ed., ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998.

dicional, Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia, hemos de añadir ahora *los Juzgados Centrales y los Juzgados de lo contencioso-administrativo* (91). Su previsión no deriva de la nueva LJ, pues aparecía ya, —la de los Juzgados de lo contencioso-administrativo—, en la LOPJ arts. 26 y 90 y ss., y en la Ley de Demarcación y Planta judicial (92), si bien estaba pendiente su creación y puesta en funcionamiento (93), que se produce con la aprobación y entrada en vigor de la nueva LJ. La creación de los *Juzgados Centrales son una aportación novedosa de la LJ*, con la intención de descongestionar a la Audiencia Nacional y al Tribunal Superior de Justicia de Madrid, al haber adoptado el legislador la decisión de crear este nuevo escalón no con competencias residuales sino propias y tasadas tal y como veremos. No estaban anteriormente previstos ni en la LOPJ ni en la LDPJ, se introducen en la última modificación de la LOPJ (LO 6/1998, de 13 de julio, que introduce un apartado 4.º en el art. 90 LOPJ), que tal y como hemos dejado más atrás apuntado la adapta a la nueva LJ.

Esta es la gran novedad, que *afecta plenamente a nuestro sector*, pues la creación y puesta en funcionamiento de estos nuevos órganos jurisdiccionales supone una reordenación de las competencias para conocer de los asuntos que afectan a las universidades públicas. Hasta ahora conocían de sus cuestiones administrativas las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. No había ninguna duda (94). Ahora será preciso chequear con detalle los

(91) DÍAZ AROCA, R.: *Los Juzgados de lo contencioso-administrativo en la nueva ley reguladora de la jurisdicción*, en «La Ley», núm. 4588, 21 julio 1998.

(92) La previsión de juzgados de primera instancia e instrucción de lo contencioso-administrativo aparece en el segundo inciso del art. 26 LOPJ, (su actual redacción proviene de la LO 7/1988, de 28 de diciembre, BOE núm. 313, de 30 de diciembre, de creación de los juzgados de lo penal y modificación de diversos preceptos de la LOPJ y LECr). El art. 90 y ss. de la LOPJ, en su redacción original de 1985, desarrollaba esta previsión, al igual que la Ley 38/1988, de 28 de diciembre (BOE núm. 313, de 30 de diciembre) de demarcación y planta judicial en su art. 44 y Anexo VIII; juzgados de lo contencioso-administrativo, que deberían haberse constituido entre los años 1989 y 1992 (art. 62 LDPJ).

(93) El RD 1.647/1998, de 24 de julio (BOE núm. 117, de 25 de julio), por el que se dispone la constitución de los correspondientes a la programación de 1998, constituyéndose 65 juzgados de lo contencioso-administrativo, que entran en funcionamiento el próximo día 15 de diciembre, tal y como lo dispone la Orden 27 de julio de 1998 (BOE núm. 180, de 29 de julio).

(94) Entre los estudios específicos sobre universidades y jurisdicción contencioso-administrativa son de destacar los siguientes, ORTEGA BENITO, V. y JIMENO DUQUE, F.: *Reforma de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa. Incidencia en el ámbito universitario*, en *III Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universi-*

arts. 8, y 10 de la LJ para conocer el órgano competente. La distribución de asuntos se realiza siguiendo un *sistema de lista*, que *combina diferentes criterios*, como son el del *origen del acto*, el *material* y la *cuantía* (art. 13 LJ). También tendremos que tener presentes otros criterios, como el *territorial* y el *funcional*.

Así pues, *hemos de poner en relación la variedad de asuntos de conflictividad judicial de las universidades públicas con las competencias de los distintos órganos judiciales* que vamos a describir. Excluimos del análisis, de entrada, las competencias del Tribunal Supremo (art. 12 LJ), con independencia de que deben ser tenidas en cuenta en relación con los distintos recursos de casación, queja y revisión. También excluimos las de la Audiencia Nacional (art. 11 LJ), sobre la que ya hemos apuntado más atrás le hacen conocer de los actos del Consejo de Universidades (DA 4.ª LJ) (95), aunque también habremos de retomarlas más adelante en relación con los recursos de nacimiento o extinción de la relación del servicio de los funcionarios docentes y no docentes sólo de la UNED, no de las demás universidades públicas para las que son competentes los Tribunales Superiores de Justicia. Por último, excluimos de este primer análisis las competencias de los Juzgados Centrales (art. 9 LJ), aunque también tienen competencia en algunos asuntos en relación sólo con la UNED.

B) Los Juzgados y las Salas de lo contencioso de los Tribunales Superiores de Justicia: reparto de materias relacionadas con las universidades públicas

Para aplicar las reglas de distribución de competencia entre los Juzgados y las Salas de lo contencioso de los Tribunales Superiores de Justicia debemos acudir, en primer lugar, al *sistema de lista* que se confiere a los primeros (art. 8 LJ), resultando competente en aquello no detallado para los Juzgados la Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia (art. 10.1 LJ). Esta distribución se establece

aria, op. cit., pág. 819 y ss.; ORTEGA BENITO, V., JIMENO DUQUE, F. y RENEDO ARENAL, A.: *Cuestiones procesales, la suspensión de los actos y la ejecución de sentencias en el ámbito universitario*, en *II Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria, op. cit.*, pág. 429 y ss.; DOMÍNGUEZ MARTÍN, J.: *Ejecución de sentencias de lo contencioso-administrativo y sus problemas. Peculiaridades en el orden social: readmisión y salarios de tramitación*, en *Ponencias I Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria, op. cit.*, pág. 121 y ss., y, en la misma obra CHAMORRO GONZÁLEZ, J.: *La ejecución de sentencias de lo contencioso-administrativo y sus problemas*, pág. 143 y ss.

(95) Ha sido analizado en el apartado IV.3 de este trabajo.

ce en función del *órgano del que procede el acto o reglamento* (96) *impugnado en el proceso*, y en función de la *Administración en la que ese órgano se encuadra* (art. 13 LJ). *De conformidad con la naturaleza jurídica que hemos defendido de las universidades públicas en el apartado III de este trabajo, y la ubicación de las mismas en la LJ (apartado IV) hay que considerar en la lectura de los arts. 8 y 10 de la LJ que las referencias que se hacen a la Administración de las CC.AA. comprenden las Entidades y Corporaciones dependientes o vinculadas a ellas* (art. 13.1 LJ). Además, hemos de tener presente que el *criterio orgánico* no juega de forma exclusiva respecto a las competencias de ningún Tribunal, se combina con el *criterio material* que atribuye materias determinadas a un tipo de órgano jurisdiccional concreto y, en su caso, *prevalece* sobre el criterio orgánico.

Una primera decisión habremos de adoptar, si los actos de las universidades públicas han de encuadrarse en el art. 8.2 o sus disposiciones y actos deben entenderse comprendidas en la redacción del art. 8.3 de la LJ, o en los dos apartados (97). El art. 8.2 señala que conocerán los juzgados de lo contencioso de los recursos que se deduzcan frente a los *actos administrativos de la Administración de las CC.AA., salvo que procedan del respectivo Consejo de Gobierno*. Por su parte, el art. 8.3 señala que estos mismos juzgados conocerán de los recursos y actos que deduzcan frente a disposiciones y actos de la Administración periférica del Estado y de las CC.AA., *contra los actos de los organismos, entes, entidades o corporaciones de derecho público, cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional...* Siguiendo el criterio establecido en el art. 13.a), que señala: *Las referencias que se hacen a la Administración del Estado, CC.AA. y Entidades locales comprenden a las Entidades y Corporaciones dependientes o vinculadas a cada una de ellas*, habremos de concluir que los actos de las universidades públicas se encuentran en el listado descrito en el art. 8.2, y que aplicando el criterio material, prevalecen sobre el orgánico descrito en el 8.3, donde hallamos la atribución de

(96) La inserción de este criterio orgánico o subjetivo no es compartido por la mayoría de la doctrina que considera esencial no el autor del acto, sino si éste incurre o no en ilegalidad. Además, considera la doctrina que ha estado mal aplicado por el legislador, ya que en la equiparación entre categoría jerárquica del órgano administrativo y del Tribunal competente se ha tomado como referencia sustancialmente sólo la Administración del Estado y las de las CC.AA. En este sentido, sirva por todos, COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de Derecho Administrativo, op. cit.*, pág. 515.

(97) Esta situación no ha variado en la tramitación parlamentaria, desde la presentación del proyecto de ley la redacción de estos preceptos, en lo que a nosotros nos ocupa, no ha sido alterada (BOCGCD VI Legislatura, Serie A, 18 de junio 1997, núm. 70-1).

competencias a los juzgados de lo contencioso de las disposiciones y actos de las universidades públicas en general. Por lo tanto, las disposiciones y actos universitarios son conocidas por el juzgado de lo contencioso según establece el art. 8.3, atendiendo a la distribución que en algunos de ellos realiza el art. 8.2 que se impone en función de lo dispuesto por el criterio material.

Una última consideración antes de abordar la distribución de asuntos universitarios en los distintos órganos jurisdiccionales; debemos tener presente, en todo caso, el *criterio territorial* que fija la nueva LJ en su art. 14 para delimitar la competencia de los Juzgados y Tribunales. Este criterio afecta a las universidades públicas de formas distintas. Con carácter general, la aplicación del criterio tal y como lo fija la LJ debe ser empleado por todas, pero hay que tener en cuenta dos variantes o especialidades. A) Aquellos Tribunales Superiores de Justicia en los que existen diversas Salas de lo contencioso-administrativo, cual es el caso de Andalucía, Canarias y Castilla-León. Y, B) además, aquellas universidades que su ámbito territorial de actuación abarca a más de una provincia, cual es el caso de la de Castilla-La Mancha, Extremadura, País Vasco, Santiago, Vigo y Zaragoza (UNED es caso distinto como se ha apuntado). En estos supuestos habrá de tenerse en cuenta, además del criterio general, el sistema de reparto establecido por los Tribunales Superiores de Justicia entre sus diferentes Salas, que adoptado por la Sala de Gobierno lo hace público el Consejo General del Poder Judicial. Las universidades cuyo ámbito de competencia se extiende a varias provincias deberán tener presente que de su actuación podrán conocer los Juzgados de lo contencioso de las distintas provincias en las que prestan el servicio público de la educación superior.

Con carácter general es competente el órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano que hubiera dictado la disposición o acto impugnado. Pero, en asuntos de personal, propiedades especiales y sanciones será competente, a *elección del demandante*, el Juzgado o Tribunal en cuya circunscripción tenga aquél su *domicilio* o donde se halle la *sede del órgano autor del acto* impugnado. En los casos en los que exista *pluralidad de destinatarios con posibles Juzgados o Tribunales diversos* competentes, la competencia será del órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su *sede el órgano autor del acto o disposición* impugnada, criterio éste de especial importancia en los conflictos derivados de concursos para la provisión de plazas de cuerpos docentes universitarios.

Por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 8.2 LJ, conocerán los *Juzgados de lo contencioso*, en única o primera instan-

cia de los recursos que se deduzcan frente a los actos administrativos de las universidades públicas, cuando tengan por objeto:

— Cuestiones de *personal*, salvo que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera. Es decir, *todos los* que hacen referencia a *profesorado permanente, no permanente* (98) y *PAS funcionario*, salvo concursos y régimen disciplinario que conlleve pérdida de la condición de funcionario.

— Las *disposiciones y actos del Rector, de la Junta de Gobierno, Claustro y Consejo Social* (art. 8.3 LJ), excepto los Estatutos universitarios, que como son aprobados por Decreto del Consejo de Gobierno de la CC.AA. conocerá de un contencioso contra ellos el TSJ (art. 8.2 y 10 LJ). También hay que excepcionar la homologación de Planes de Estudio (99), que aprobados por la Junta de Gobierno deben ser homologados por el Consejo de Universidades, por lo que conocerá de ellos la Audiencia Nacional (DA 4.ª LJ). Es decir, conocerá el Juzgado de los asuntos relativos a *organización y gobierno universitario, elecciones, alumnos, doctorado, investigación, responsabilidad patrimonial, contratos* sea cual fuere la cuantía.

— También, los conflictos que tengan establecidos las universidades con la *gestión, inspección y recaudación de los tributos y demás ingresos de Derecho público regulados en la legislación de Haciendas Locales* (art. 8.1 LJ).

— Y, la *autorización de puesta en funcionamiento de nuevas enseñanzas* (Orden del Departamento CC.AA.).

La excepción de actos de cuantía superior a 10 millones de pesetas (art. 8.3 LJ) afecta a los actos dictados por la Administración periférica del Estado y los organismos públicos estatales cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional. De acuerdo con la naturaleza jurídica de las universidades públicas, *entes institucionales atípicos de las CC.AA.*, no nos afecta esta excepción. *Quedan así*

(98) ¿Deberemos entender en los asuntos derivados del cese de un profesor no permanente (contrato administrativo) por fecha fin de contrato como separación del servicio? y, por lo tanto, ¿competente el TSJ? Parece que ésta debería ser la consecuencia, dado que debemos aplicarles análogamente el régimen funcional en todo aquello que pueda ser aplicable en este tipo de relación contractual según estableció el TS en S de 12 de diciembre de 1990 (Ar. 9636), aunque creemos que este tema va a ser objeto de competencia de los Juzgados, pues se entenderá el concepto de funcionario público de carrera en sentido estricto, lo cual nos parece más correcto jurídicamente.

(99) Habrá que distinguir la «homologación» de la «aprobación» (art. 29 LORU), pues por estrategia procesal podría impugnarse la aprobación del Plan por la Junta de Gobierno, con lo que sería competente el Juzgado de lo contencioso, y no la homologación, de la que conocería la AN.

configurados los Juzgados de lo contencioso como los órganos jurisdicciones competentes para conocer en primera instancia de casi todos los asuntos universitarios.

Las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán en única instancia, en relación con los asuntos universitarios, tales como:

— *Materia fiscal*, es decir, las discrepancias de las universidades en relación con la fiscalidad a la que están sujetas en sus actuaciones, tanto de la Administración del Estado, como de las CC.AA. (art. 10.1.d y e LJ). Y, de temas propios del derecho universitario,

— los recursos contra (art.10.1.b LJ) los *Estatutos de la universidad o sus reformas* (aprobados por Decreto del Consejo de Gobierno CC.AA.),

— el *nombramiento del Rector* (se realiza por Decreto del Consejo de Gobierno CC.AA.),

— la *creación y supresión de centros* (Decreto del Consejo de Gobierno CC.AA.),

— las discrepancias que plantea el alumnado en relación a los *precios públicos a satisfacer para cursar estudios conducentes a la obtención de títulos oficiales* (100) (fijados por Decreto del Consejo de Gobierno de la CC.AA. dentro de los límites que establece el Consejo de Universidades 54.3.b LORU) siempre que sean recursos directos contra el Decreto que los fija; la aplicación del mismo es acto del Rector, por lo que de las discrepancias contra su aplicación concreta conocerá el Juzgado provincial. A estos asuntos hay que sumar los que habíamos excluido antes, los derivados de:

— concursos para el *acceso a cuerpos docentes universitarios* (101), las convocatorias de ingreso en función pública no docente universitaria y las *separaciones del servicio* que se produzcan tanto en unos como otros que acarren la *pérdida de la condición de funcionario* (arts. 8.2 y 10.1.a LJ).

(100) De las discrepancias fijadas en el establecimiento de precios públicos para los restantes estudios, títulos propios, posgrados, cursos de especialización, fotocopias, etc. conocerá el Juzgado de lo contencioso ya que son fijados por el Consejo Social a propuesta de la Junta de Gobierno.

(101) GÓMEZ OTERO, C.: *Motivación de las propuestas de las Comisiones juzgadoras de las pruebas de acceso a Cuerpos docentes universitarios*. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 1996, en «Dereito. Revista jurídica da Universidade de Santiago de Compostela», vol. 5, núm. 2, 1996, pág. 363 y ss. Del mismo autor, «La cátedra de Pep» o la actuación parcial de un miembro de una Comisión juzgadora. Comentario a la Sentencia de 7 de octubre de 1996 del TSJ de Cataluña, en «Dereito. Revista jurídica da Universidade de Santiago de Compostela», vol. 6, núm. 1, 1996, pág. 327 y ss.

Además, siguiendo un *criterio funcional*, conocerán las Salas de lo contencioso de los Tribunales Superiores de Justicia, en segunda instancia, de las *apelaciones* promovidas contra las sentencias y autos de los Juzgados de lo contencioso, así como de los correspondientes recursos de *queja* y los de *revisión* contra las sentencias firmes de los Juzgados contenciosos (art. 10.2 y 3 LJ). Para otro momento dejamos el apunte del recurso de casación, casación para unificación de doctrina y el de casación en interés de ley.

El mismo esquema aquí descrito se reproduce para la UNED, si bien, los asuntos de los que conocen los Juzgados de lo contencioso en las demás universidades públicas, en su caso lo hacen los Juzgados centrales; y aquello que hemos descrito como objeto de conocimiento por los Tribunales Superiores de Justicia, para la UNED conoce la Audiencia Nacional (DA. 4.ª, arts. 9 y 11 LJ).

2. La actuación universitaria que puede ser recurrida y quién puede hacerlo

Tal y como hemos visto en los apartados anteriores al describir y tipificar los objetos de conflictividad contenciosa de las universidades públicas, el recurso puede plantearse contra *reglamentos* (disposiciones propias de la universidad) (102), *actos expresos o presuntos*, así como contra simples *actuaciones materiales o vías de hecho*. Con la inclusión de estas dos últimas posibilidades se produce lo que la doctrina ha venido a denominar como «flexibilización del carácter revisor» de esta jurisdicción —antes apuntado—, el cambio de las pretensiones en relación con los «actos» por las pretensiones en relación con el «actuar».

Su implicación en nuestro sector no tiene especial trascendencia. Las primeras por ser suficiente y tradicionalmente conocidas, y en cuanto a las dos novedosas —si así pueden calificarse— sólo se deriva de ellas la exigencia de conocer el contenido de los arts. 29 y 30

(102) Uno de los temas pendientes en materia de Derecho universitario es el de la publicidad de la normativa propia de las universidades públicas, resuelta sólo en los Estatutos y algunas que otras normas aisladas como presupuestos o RPTs. Sobre este particular puede consultarse, además de otros trabajos antes citados, el de GÓMEZ VILLORA, D.: *La publicidad de las normas de desarrollo de los estatutos universitarios*, en *Ponencias I Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria*, op. cit., pág. 491 y ss. Son trasladables a nuestro ámbito muchas de la reflexiones que realiza EMBID IRUJO, A., en *Publicación y entrada en vigor de las ordenanzas y reglamentos municipales*, «REDA», núm. 62, 1989, pág. 219 y ss.

de la LJ, para saber que las *actuaciones materiales* (103) se producen en el caso de que la Administración universitaria venga obligada en virtud de una norma que no precise dictar un acto de aplicación (o en virtud de un acto, contrato o convenio), y no cumpla con su obligación, los interesados pueden reclamar su cumplimiento. Si no se atiende a este requerimiento en el plazo de tres meses, pueden deducir contencioso-administrativo. En los supuestos de la *vía de hecho* (104), *el interesado debe intimar su cese a la Administración universitaria, y si no se produce éste en veinte días, podrá deducir recurso contencioso-administrativo contra esta situación.*

Las materias de las que es competente la jurisdicción contencioso-administrativa (105) se delimitan en la LJ a través de un listado de carácter positivo (art. 2 LJ) y otro negativo o de exclusión (art. 3 LJ). Entre ellas, que nos afecten a nuestro ámbito, se encuentra la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, de vital importancia para la protección, en su caso, del derecho fundamental a la autonomía universitaria, aunque habría que precisar quién o quiénes están legitimados para su ejercicio por ser titulares del mismo, lo que sería objeto de otro estudio. También los contratos administrativos y los actos de preparación y adjudicación de los demás contratos sujetos a la LCE (106); los actos y disposiciones adoptados en ejercicio de funciones públicas; los actos administrativos de control o fiscalización dictados por la administración concedente respecto de los dictados por los concesionarios de los servicios públicos (107); la responsabilidad patrimonial (108) y cualquier otra materia que le atribuya una ley (109) (art. 22 LORU).

(103) GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *El control jurisdiccional de la inactividad de la Administración en el Proyecto de Ley de Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1997*, en «REDA», 97, 1998, pág.17 y ss.

(104) SEVILLA MERINO, I.: *La protección de las libertades públicas contra la vía de hecho administrativa*, ed. Generalitat Valenciana-Cívitas, Madrid, 1992.

(105) Aunque no es el objeto de este estudio, no puede olvidarse recordar el importante debate en torno al control y los límites de la jurisdicción contencioso-administrativa en relación con los actos políticos del Gobierno. Sobre este interesante tema me remito *in totum* al trabajo de EMBID IRUJO, A.: *Actos políticos del Gobierno y actos políticos de las Cámaras parlamentarias. Reflexiones en torno a su control por la jurisdicción contencioso-administrativa*, en «RCG», 13, 1988, pág. 53 y ss.

(106) GIMENO FELIÚ, J.M.: *Una valoración crítica sobre el procedimiento y contenido de las últimas reformas legales en contratación pública*, «RAP», núm. 144, sep.-dic. 1997.

(107) Calificados como actos «vicarios» por GONZÁLEZ PÉREZ, J., en *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, op. cit., vol. I, pág. 186 y ss.

(108) Además de los muchos trabajos existentes sobre esta materia y su regula-

En el listado de exclusión encontramos que este orden jurisdiccional no es competente para conocer de: Las cuestiones atribuidas a los órdenes jurisdiccionales civil, penal y social, aunque estén relacionadas con la administración pública (110); el recurso contencioso-disciplinario militar y los conflictos de jurisdicción entre los Juzgados y Tribunales y la Administración pública, y los conflictos de atribuciones entre órganos de una misma Administración (111).

La respuesta a la pregunta ¿quién puede demandar la actuación de las universidades públicas? es de fácil respuesta, y además de teoría general; aquellos que tengan capacidad procesal (art. 18 LJ) y estén legitimados para recurrir la actuación de la Administración (art. 19 LJ). De conformidad con lo dispuesto en el art. 162.1.b) de la CE, la nueva LJ exige ostentar un derecho o interés legítimo, mo-

ción en la Ley 30/1992, sobre la que ya hemos indicado diversos e importantes estudios, destaco por su interés a modo de comparación con nuestra regulación el trabajo de EMBID IRUJO, A.: *La codificación de la responsabilidad patrimonial del Estado: El ejemplo de la Ley alemana de 26 de junio de 1981*, en «REDA», núm. 34, 1982, pág. 353 y ss.

(109) Recuérdese, tal y como se ha explicado en el apartado IV de este trabajo, que el art. 22 de la LORU le atribuye a este orden jurisdiccional la revisión de los actos dictados por el Rector, Claustro Universitario, Junta de Gobierno y Consejo Social.

(110) Téngase en cuenta que la DA 5.ª de la LJ ha modificado el art. 3 del TRPL excluyendo de la jurisdicción social el conocimiento de cuestiones relativas a la tutela de los derechos de libertad sindical y huelga de los funcionarios públicos y demás personal incluido en el art. 1.3 del ET. Lo que sí afecta al ámbito universitario, pues, además de los conflictos de libertad sindical, debe recordarse que los Rectores son las autoridades competentes que fijan los servicios mínimos en las universidades en casos de huelga. También excluye de la jurisdicción social esta DA 5.ª determinadas resoluciones de gestión recaudatoria, liquidación e infracción de la Tesorería General de la SS.SS., así como pretensiones e impugnaciones de disposiciones generales y actos en materia laboral de las Administraciones públicas sujetos al Derecho administrativo, salvo algunas que especifica expresamente la DA que permanecen en el orden social.

(111) FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *Contencioso-administrativo y conflictos jurisdiccionales*, en «Justicia Administrativa», ed. Lex Nova, núm. 1, octubre 1998, pág. 265 y ss. Sobre este tema no puede olvidarse la interesante experiencia vivida en nuestro país estos últimos años, por lo que resulta de interés recordar las sentencias relativas a la desclasificación de los papeles del CESID, S del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción de 14 de diciembre de 1995 (Ar. 10064) y Sentencias del TS de 4 de abril de 1997 (Ar. 4513, 4514 y 4515). La primera ha sido estudiada por LOZANO, B.: *El sistema de conflictos jurisdiccionales, las materias clasificadas y el control judicial de la Administración*, «REDA» 91, 1996, pág. 438 y ss. Las de 4 de abril de 1997 las estudian LOZANO, B.: *El control judicial de los secretos de Estado: las sentencias del Tribunal Supremo de 4 de abril de 1997 sobre los documentos del CESID*, «REDA» 94, 1997, pág. 255 y ss., y GARRIDO CUENCA, N.: *El episodio judicial de la desclasificación de los papeles del CESID: las Sentencias del Tribunal Supremo de 4 de abril de 1997. Paradojas y paralogismos de un conflicto entre la función de gobierno y el derecho a la tutela judicial efectiva*, «RAP» 143, 1997, pág. 229 y ss.

dificándose el anterior criterio algo más restringido del interés directo, aunque había sido ampliado por el TC en innumerables ocasiones (112). Ha de llamarse la atención en relación con las letras c, d y e del art. 19 LJ, pues introducen una novedad de aplicación a las universidades públicas. Describen de forma amplia la legitimación del Estado, de las CC.AA. y de las Entidades locales para que cuando alguna de ellas ostente un derecho o interés legítimo pueda impugnar cualesquiera actos y disposiciones de las otras Administraciones y de los organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a unas y otras. Esta legitimación en el ámbito de las CC.AA. y Entidades locales queda circunscrita a aquellos actos y disposiciones que afecten a su ámbito de autonomía. Atendidas las funciones que competen a las Administraciones de cobertura en el sistema universitario, encontramos en este precepto el título por el que tanto la Administración del Estado como de las de las CC.AA. están legitimadas para impugnar los actos y disposiciones de las universidades públicas. Con la regulación anterior también se podía impugnar, aunque no quedaba el título de la legitimación expresamente recogido en la ley como ahora.

También existe un dato interesante en la *delimitación negativa de la legitimación* (art. 20 LJ) para las universidades públicas. Detalla expresamente que los órganos de una administración no pueden interponer recurso contra la actividad de una administración pública, es decir, los Departamentos y los Centros (113) no cuentan con legitima-

(112) Los interesados en el procedimiento administrativo son aquellos que lo promueban como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos, señala también el art. 31.1.a) de la Ley 30/1992. STC 60/1982, de 11 de octubre (Ar. 60), STC 97/1991, de 9 de mayo (Ar. 97).

(113) En la legislación anterior también estaba claro, aunque fuese por aplicación de teoría general que no contaban con esta legitimación. Así, por ejemplo, la STS de 15 de marzo de 1990, niega legitimación para recurrir a los Departamentos universitarios contra otros órganos universitarios (Ar. 2506). No obstante, tanto en TSJ como en la AN e, incluso, en el TS hemos visto sentencias en las que se concede legitimación al Director del Departamento para recurrir, o a los Decanos de las Facultades. Sirva como ejemplo el caso de los Decanos de las Facultades de Ciencias de la Información contra las OM que establecen titulaciones y estudios previos al primer ciclo y complementos de formación para el segundo ciclo conducentes a la obtención de Títulos de licenciatura en periodismo, comunicación audiovisual y publicidad y relaciones públicas (S AN 18 mayo 1994, Sección 4.ª, Sala Contencioso-administrativo, recurso seguido al núm. 783/1992). También, la admisión de legitimación de la Conferencia Nacional de Decanos de las Facultades de Medicina Españolas, contra la denegación por parte de la Administración sobre incoación del procedimiento revisorio previsto en el art. 109 LPA con la pretensión de que se declare la nulidad del RD 1.558/1986, de 28 de junio, sobre bases generales de régimen de conciertos entre las Universidades y las Instituciones Sanitarias, STS 1 octubre 1997 Sala 3.ª, Sección 3.ª (Ar. 7789). En todos estos casos,

ción para recurrir, al igual que no cuentan con ella los miembros de los órganos colegiados, salvo que una ley lo autorice expresamente (caso de los concejales que votan en contra de un acuerdo 63.1 LRBRL). Tampoco cuentan con legitimación los particulares cuando obren por delegación o como meros agentes o mandatarios de la Administración. Por fin, se niega la legitimación a las Entidades de Derecho público dependientes o vinculadas al Estado, CC.AA. o Entidades locales, respecto de la actividad de la Administración de la que dependan; eso sí, el legislador ha realizado una excepción importante que afecta a las universidades públicas pues, *se exceptúa en este supuesto a las Entidades de Derecho público a las que por ley se haya dotado de un estatuto específico de autonomía* respecto de dicha Administración, tal es el caso de las universidades públicas, según hemos analizado en este trabajo. Por lo tanto, queda clara su legitimación para impugnar disposiciones y actos de las Administraciones de cobertura.

3. Las universidades públicas en el proceso contencioso-administrativo y los procedimientos especiales. Remisión.

Llegados a este punto, resta por repasar algún rasgo o especialidad que pueda presentar la nueva regulación del contencioso-administrativo en relación con los sujetos estudiados, las universidades públicas. Pocas peculiaridades hemos de destacar, no porque no haya cambiado la regulación, sino porque ésta afecta por igual a todas las Administraciones, es por ello por lo que en este apartado debemos efectuar un apunte y remisión a los estudios generales anteriormente señalados, así como a trabajos especializados sobre aspectos concretos de la nueva LJ. No obstante, llamamos la atención señalando algunas de las novedades que puedan resultar de mayor interés.

Desaparece la figura del coadyuvante, y junto con la administración autora del acto recurrido tienen a partir de ahora la condición de *codemandadas* las personas a cuyo favor se deriven derechos del acto recurrido (art. 21.1.b LJ), lo que afecta especialmente a los contenciosos sobre concursos para la provisión de plazas de cuerpos docentes y convocatorias de acceso y concursos para personal de administración y servicios.

La *representación y defensa de las partes* incluye la exigencia de procurador ante los órganos jurisdiccionales colegiados (art. 23.2

con mayor o menor sutileza jurídica, se admite la legitimación para recurrir de intereses colectivos o difusos, de conformidad con el derecho a la tutela judicial efectiva.

LJ) y, en todo caso, asistencia de Abogado (art. 23.1 LJ) (114). Se mantiene la excepción de comparecer por sí mismos a los funcionarios públicos en defensa de sus derechos estatutarios cuando se refiera a cuestiones de personal que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles. La representación y defensa en Derecho de las universidades públicas ya ha sido analizada en el apartado V.3.A de este trabajo, y se ha comparado con el del resto de Administraciones públicas.

En la *tramitación del procedimiento general (115)* hay que llamar la atención sobre el conjunto de medidas dispuestas por el legislador (art. 48 LJ) para hacer efectiva la puesta a disposición del expediente por parte de la Administración, al Juzgado o Tribunal. Deben enviarse copias autenticadas de los mismos, competencia en nuestro caso de los Secretarios Generales. Se prevén multas coercitivas, a la autoridad o funcionario responsable —cada 20 días— entre 50.000 y 200.000 ptas. si se incumpliese esta obligación. El pago de las multas puede ser exigido en vía de apremio judicial. Impuestas las tres primeras multas coercitivas sin lograr la remisión del expediente, se dará traslado del hecho al *Ministerio Fiscal*, sin perjuicio de continuar imponiendo nuevas multas. Deberá tenerse especial cuidado en el cumplimiento de la remisión del expediente en plazo.

Entre las formas de *terminación del procedimiento (116)*, añade la nueva LJ a las tradicionalmente conocidas la que denomina *acuerdo entre las partes* (art. 77 LJ). Como técnica para resolver cuestiones de escasa trascendencia puede ser muy útil, pensemos en muchos de los contenciosos de personal y alumnos que hemos descrito en la sinopsis y que hemos calificado como asuntos a conocer por los Juzgados unipersonales. Esta forma de terminación del proceso en los procedimientos en primera o única instancia, podrá instarse de oficio por el Juez o Tribunal o a solicitud de parte. El momento procesal para producirse es una vez formulada demanda y contestación a la misma, para que a la vista de hechos y documentos se pueda alcanzar acuerdo que ponga fin a la controversia, cuando la misma se promueva sobre materias susceptibles de transacción y, en particular, cuando verse sobre estimación de cantidad. Lo acordado no podrá ser nunca

(114) El régimen jurídico de la abogacía en España puede consultarse en: *Abogados. Estatuto. Legislación. Jurisprudencia*, 2.ª ed., ed. Aranzadi, Pamplona, 1993. Y, especialmente han de consultarse los arts. 436 y ss. LOPJ.

(115) GIL IBÁÑEZ, J.L.: *Reforma del procedimiento y reforma del contencioso*, en «*Actualidad Administrativa*» 32, 1998, pág. 669 y ss.

(116) GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *La transacción en el Proyecto de Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, en «*RAP*», 145, 1998, pág. 7 y ss.

contrario al ordenamiento jurídico ni lesivo del interés público o de terceros.

En cuanto a *costas* (art. 139 LJ), cuya decisión se señala en la Sentencia (art.95.3 LJ), en primera o única instancia se imponen a la parte que sostiene la acción o interpone los recursos con mala fe o temeridad, también cuando se inadmita el recurso (art. 93.5 LJ). No obstante, se pueden imponer a la parte cuyas pretensiones hayan sido desestimadas cuando de otra forma se hiciese perder al recurso la finalidad. En las demás instancias o grados se imponen al recurrente si se desestima su pretensión, salvo que concurren circunstancias que justifiquen su no imposición. Su imposición puede ser total, parcial o hasta una cifra máxima.

Cambia el régimen de *ejecución de sentencias (117)*, debiendo tener muy presente que esta potestad corresponde en exclusiva a los Juzgados y Tribunales (118) (art. 103 LJ), señalándose que serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento. La LJ diseña un sistema de ejecución forzosa de las sentencias de lo contencioso similar o parecido al de los otros órdenes jurisdiccionales. Debe traerse aquí a reflexión, por posible similitud en nuestro caso, la STC 166/1998, de 15 de julio, en la que refiriéndose al principio de inembargabilidad de las Haciendas locales, lo rechaza en relación con los bienes patrimoniales no afectados materialmente a un uso o servicio público.

Al igual que en el caso anterior, el legislador de 1998 ha realizado una importante modificación en la regulación de la adopción de *medidas cautelares (119)*, de la que es preciso llamar la atención con esta nota. Se prevé ahora con gran amplitud la posibilidad de adoptar medidas cautelares en el proceso contencioso-administrativo siempre que la ejecución del acto o la norma recurrida pueda hacer perder su finalidad legítima al recurso (art. 130 LJ). Cambia pues, el criterio de tener que probar que se podrían ocasionar daños o perjuicios de difícil o imposible reparación. El límite ahora reside únicamente en que

(117) REQUERO IBÁÑEZ, J.L.: *Ejecución de sentencias en el Proyecto de Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, en «*La Ley*», 4.570, 25 junio 1998, pág. 1 y ss.

(118) BELTRÁN DE FELIPE, M.: *El poder de sustitución en la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración*, ed. Cívitas-Ministerio de Justicia, Madrid, 1995.

(119) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La batalla por las medidas cautelares. Derecho comunitario Europeo y proceso contencioso-administrativo español*, 2.ª ed. ampliada, Cívitas, Madrid, 1995.

de la adopción de la suspensión pueda seguirse perturbación grave a los intereses generales o de tercero. La suspensión del acto administrativo puede solicitarse ahora en el procedimiento administrativo en vía de recurso o de revisión de oficio, y ante la jurisdicción de lo contencioso en cualquier estado del proceso, tanto en primera instancia como en segunda.

En relación con los *procedimientos especiales*, hemos de tener presente que:

— El *procedimiento abreviado* está llamado a ser el más utilizado en el ámbito de las universidades públicas (art. 78 LJ). Se realizará en los Juzgados de lo contencioso, donde ya hemos señalado que existe el mayor número de recursos universitarios, y comprenderá asuntos de cuantía no superior a 500.000 ptas. o de personal que no supongan el nacimiento o extinción de la relación del servicio funcional. Es un juicio verbal, diseñado de forma similar o parecida al proceso ordinario en el orden social.

— El *procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona* (art. 114 y ss. LJ), integrado ahora en la LJ, y que en el ámbito universitario supone un importante instrumento garantizador de su autonomía reconocida por el 27.10 de la CE, además de ser puerta de paso, en su caso, para llegar al amparo constitucional. También resulta especialmente novedosa la creación de:

— El procedimiento de *cuestión de ilegalidad* (art. 123 y ss. LJ), que plantea el Juez o Tribunal al órgano judicial competente tras dictar una sentencia firme en relación con un recurso indirecto contra reglamentos. La sentencia que estime la cuestión de ilegalidad anulará las normas objeto de la misma con efectos *erga omnes*, sin efectos retroactivos y sin afectar al asunto resuelto en la sentencia dictada que motivó el planteamiento de la cuestión. Piénsese en la cantidad de actos dictados por las universidades públicas con fundamento de aplicación en las no siempre claras, coordinadas y coherentes normas universitarias del Estado y de las CC.AA., por lo que este procedimiento puede resultar muy interesante en la regulación sectorial universitaria.

— Y, el *procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos* (art. 127 LJ), que no afecta al sector que estudiamos, pues sólo se da el caso, en estos momentos, en los supuestos previstos en el art. 186 de la LS de 1976 (ahora supletoria de la legislación autonómica) y el art. 28.2 de la LAg. de 1985.

En relación con los *recursos contra las sentencias*, apuntaremos que el de *apelación* (120), *principal recurso a ser empleado por las*

(120) ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, J.M.: *El recurso de apelación en el Proyec-*

universidades públicas en sus asuntos, contra las sentencias de los Juzgados unipersonales, cuenta con la limitación de la cuantía para su interposición, que debe ser superior a tres millones, lo que no suele ser muy habitual en los recursos debatidos en este ámbito. El recurso extraordinario de casación, contra sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia, de uso no muy frecuente en este sector, cuenta con la limitación de tener que superar la cuantía de veinticinco millones de pesetas y no procede en asuntos de personal, los más elevados. No obstante, puede tener alguna trascendencia en los procedimientos especiales de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y en los que declaren nula una norma reglamentaria. El recurso de casación para la unificación de doctrina, sí que está llamado a cumplir un importante papel corrector en el sector universitario, especialmente en relación con las sentencias dictadas en única instancia por los Tribunales Superiores de Justicia, habrá que superar el límite de tres millones de pesetas. El recurso de casación en interés de la ley, en sus dos modalidades, tanto en aplicación de normas estatales como autonómicas, con el fin de fijación de doctrina legal, también puede jugar un importante papel en el ámbito que estudiamos. El recurso extraordinario de revisión, atendida su excepcionalidad, y los supuestos tasados en los que puede formalizarse no desempeña un importante papel en la conflictividad estudiada, sin perjuicio de que pueda y deba ser usado en determinados casos.

En Zaragoza, a 2 de diciembre de 1998.

to de Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, en «Actualidad Jurídica Aranzadi», 333, marzo 1998, pág. 1 y ss.