

LA APLICACIÓN DE LAS LEYES 39 Y 40/2015 A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: ELIMINANDO INTERROGANTES

RICARDO RIVERO ORTEGA
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca

RESUMEN

Las nuevas Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre, excluyen en principio a las universidades públicas de su ámbito de aplicación, limitándose a afirmar su proyección supletoria sobre el régimen de instituciones hasta ahora sometidas plenamente al derecho administrativo. Esta declaración suscita toda una serie de interrogantes sobre el sistema de fuentes y las normas a aplicar a los procedimientos universitarios, pudiendo plantearse la posibilidad de la elaboración de reglamentos propios que adapten a las peculiaridades de las universidades (organizativas y procedimentales) previsiones novedosas en materia de Administración electrónica (registro, archivo, expediente electrónico, entre otras).

Palabras clave: derecho administrativo; universidad pública; procedimiento administrativo.

ABSTRACT

Although the public universities are subject to administrative law, the new administrative codes exclude them from their scope. The supplementary use of these norms raises questions about the sources of law and the rule to apply in the university procedures. It is possible in this frame to propose autonomus regulations adapted to the specificities of the universities, solving the demands of e-administration (records, archives, registers).

Keywords: Administrative Law; public University; administrative procedure.

SUMARIO

I. LAS REFERENCIAS A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN LAS LEYES 39 Y 40/2015: ¿SON ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LAS UNIVERSIDADES? EL RÉGIMEN ESPECÍFICO Y LA SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES.—II. ¿CUÁL ES LA NORMATIVA PROPIA DE LAS UNIVERSIDADES? EL CONJUNTO ORDINAMENTAL DEL RÉGIMEN UNIVERSITARIO Y LAS ESCASAS REFERENCIAS PROCEDIMENTALES. LA NECESIDAD DE CUBRIR LAGUNAS.—III. ¿PUEDEN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS APROBAR SUS PROPIAS NORMAS DE PROCEDIMIENTO Y RÉGIMEN JURÍDICO? ALCANCE DE LA AUTONOMÍA EN ESTE ÁMBITO.—IV. PROYECCIÓN DE LA SUPLETORIEDAD EN AUSENCIA DE NORMATIVA *AD HOC*, A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY, UNA VEZ TRANSCURRIDA LA *VACATIO LEGIS*.—V. RAZONES PARA MODULAR CONTENIDOS DE LAS LEYES 39 Y 40/2015 EN SUS PROYECCIONES SOBRE EL RÉGIMEN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: ¿ES POSIBLE UN REGLAMENTO PROPIO DE RÉGIMEN JURÍDICO Y PROCEDIMIENTO (CON PARTICULAR ÉNFASIS EN ASPECTOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA)?—VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

I. LAS REFERENCIAS A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN LAS LEYES 39 Y 40/2015: ¿SON ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LAS UNIVERSIDADES? EL RÉGIMEN ESPECÍFICO Y LA SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES

La aprobación al final de la última legislatura de dos nuevas leyes administrativas de gran importancia —39 y 40/2015, de 1 de octubre— sitúa a todas las entidades públicas ante la tesitura de comprender su alcance, aplicando las previsiones de ambas sobre sus estructuras y procedimientos¹. El plazo de un año señalado como *vacatio legis* para buena parte de sus preceptos (para otros se amplía hasta dos años más) deja margen suficiente para realizar esta tarea de modo reposado y suficientemente reflexivo. Este tiempo será más necesario para las universidades públicas, toda vez que el legislador ha decidido situarlas en una suerte de inusitado limbo jurídico al diseñar el ámbito de aplicación de estas normas, en su última categorización del sector público y, dentro de este, el sector público administrativo².

Es el apartado c) del artículo 2.2 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el primer precepto que da lugar a tal resultado, pues modula la aplicación de la Ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas a las universidades públicas. Reza como sigue: «El sector público

¹ Vid. Ricardo RIVERO ORTEGA, MARCOS FERNANDO PABLO y M^a Dolores CALVO SÁNCHEZ (dirs.) (2015), *Instituciones de procedimiento administrativo común*, Jurua.

² Vid. Ricardo RIVERO ORTEGA, «El sector público administrativo», en Eduardo GAMERO CASADO (dir.) (2016), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Valencia: Tirant lo Blanch (pendiente de publicación).

institucional se integra por: [...] c) Las Universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley».

También el artículo 2.2.c) de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, Ley 40/2015, enuncia en su ámbito de aplicación una exclusión semejante. Al fin emplea la misma definición de administraciones públicas como elemento de un todo más amplio —el sector público— del que también formarían parte las universidades, pero no en condición de tales administraciones públicas, sino como *aliud* (otra cosa).

Y es que a estas sorprendentes referencias hay que añadir la exclusión del concepto de Administración Pública que se infiere de la lectura del apartado tercero del artículo 2 de la Ley 39/2015: «Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2 anterior». Las universidades, como acabamos de ver, son mencionadas en la letra c). Idéntico tenor refleja el mismo numeral de la 40/2015.

¿Por qué se han formulado en tales términos los ámbitos de aplicación? La explicación se encuentra en la sintonía con la redacción de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuyo artículo 2, dedicado al ámbito de aplicación subjetivo, diferencia el sector de administraciones públicas (central, comunidades autónomas, corporaciones locales y administraciones de seguridad social) y el resto de entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas, no incluidas en el apartado anterior, a las que se considera sector público (sin mención expresa a las universidades).

Este precepto se basa a su vez, según reconoce, en la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, que al definir el sector «administraciones públicas» (S.13) incluye todas las unidades institucionales que son otros productores no de mercado cuya producción se destina al consumo individual o colectivo, que se financian principalmente mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores y/o que efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional.

Una definición tal no tendría por qué ser excluyente para las universidades, ni siquiera en el detalle siguiente, cuando se relacionan las unidades institucionales incluidas en este S.13, a saber: a) los organismos

de las administraciones públicas (excepto los productores públicos —organizados como sociedades públicas o dotados de personalidad jurídica o considerados cuasi sociedades— si están clasificados en los sectores «instituciones financieras» o «sociedades no financieras») que administran y financian un conjunto de actividades, consistentes, esencialmente, en suministrar a la colectividad bienes y servicios no de mercado; b) las instituciones sin fines de lucro dotadas de personalidad jurídica que son otros productores no de mercado y que están controladas y financiadas principalmente por las administraciones públicas; c) los fondos de pensiones autónomos que cumplen los dos requisitos señalados en el punto 2.74.

Las dificultades interpretativas se acrecientan, sin embargo, cuando se definen las administraciones públicas:

2.70. El sector «administraciones públicas» se divide en cuatro subsectores:

- a) administración central (S.1311);
 - b) comunidades autónomas (S.1312);
 - c) corporaciones locales (S.1313);
 - d) administraciones de seguridad social (S.1314).
- Subsector «administración central» (S.1311)

2.71. Definición: El subsector «administración central» comprende todos los órganos administrativos del Estado y otros organismos centrales cuya competencia se extiende normalmente a la totalidad del territorio económico, con excepción de las administraciones de seguridad social de la propia administración central.

En el subsector S.1311 se incluyen las instituciones sin fines de lucro controladas y financiadas principalmente por la administración central y cuya competencia se extiende a la totalidad del territorio económico.

Subsector «comunidades autónomas» (S.1312)

2.72. Definición: El subsector «comunidades autónomas» está formado por las administraciones que constituyen unidades institucionales diferenciadas y que llevan a cabo algunas funciones de administración pública a un nivel inferior al de la administración central y superior al de las corporaciones locales, con excepción de las administraciones de seguridad social de las propias comunidades autónomas.

En el subsector S.1312 se incluyen las instituciones sin fines de lucro controladas y financiadas principalmente por las comunidades autónomas y cuya competencia abarca únicamente el territorio económico de estas.

Subsector «corporaciones locales» (S.1313)

2.73. Definición: El subsector «corporaciones locales» comprende todas las administraciones públicas cuya competencia abarca únicamente una circunscripción local del territorio económico, con excepción de las administraciones de seguridad social de las propias corporaciones locales.

En el subsector S.1313 se incluyen las instituciones sin fines de lucro controladas y financiadas principalmente por las corporaciones locales y cuya competencia se limita únicamente al territorio económico de éstas.

Subsector «administraciones de seguridad social» (S.1314)

2.74. Definición: El subsector «administraciones de seguridad social» comprende todas las unidades institucionales, centrales y territoriales, cuya actividad principal consiste en proporcionar prestaciones sociales y que cumplen los dos criterios siguientes:

a) determinados grupos de la población están obligados a participar en el sistema o a pagar cotizaciones, en virtud de disposiciones legales o normativas;

b) Independientemente del papel que desempeñen como organismos de supervisión o como empleadores, las administraciones públicas son responsables de la gestión de dichas unidades en lo relativo al establecimiento o la aprobación de las cotizaciones y las prestaciones (véase el punto 4.89).

Aunque ni la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera ni el citado Reglamento sobre el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales mencionan explícitamente a las universidades, y claramente no se puedan considerar meras entidades instrumentales, varios aspectos de su régimen financiero y relaciones con las administraciones de referencia (eminentemente, las comunidades autónomas) permiten ubicar a nuestras instituciones públicas de educación superior en el marco del Sistema Europeo de Cuentas³.

Con independencia del verosímil debate dogmático en torno al concepto de Administración Pública, debe señalarse que siempre se han entendido incluidas las universidades en los ámbitos de aplicación de las normas administrativas españolas, sin reparo alguno. Así sucede por supuesto con la aún vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; con la Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, o con el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Nunca se han considerado excluidas las universidades de los ámbitos de aplicación subjetivos de estos textos.

³ Vid. Antonio ARIAS RODRÍGUEZ (2015), *El régimen económico y financiero de las universidades públicas*, Amarante, págs. 542 ss.

Al contrario, la jurisprudencia ha equiparado en su régimen universidades y administraciones públicas, como muestra en lugar destacado la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de octubre de 2012:

Las universidades públicas se integran —a los efectos que aquí importan y sin perjuicio de la especificidad de su régimen jurídico— en el marco de las Administraciones Públicas [art. 2.1 del estatuto básico del empleado público en relación con el art. 6.4 de la Ley Orgánica 6/2001, de universidades, la disposición adicional décima de la Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, el art. 2.2 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y el art. 1.2 d) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa].

Si nos dirigimos a la propia normativa universitaria, comenzando por la Ley Orgánica de Universidades, encontraremos en esa norma una definición de la naturaleza de las universidades públicas plenamente coherente con esta inclusión, al ser definidas como instituciones públicas⁴. Esta categorización sigue la línea anterior de la Ley de Reforma Universitaria, que optó deliberadamente por considerar a las universidades entes públicos de carácter institucional, aunque con algunos rasgos corporativos vinculados a su característica autonomía académica⁵.

En un nivel más concreto, algunos Estatutos, como los de la Universidad de Valladolid, directamente proclaman su naturaleza administrativa, tras reconocer su condición de institución de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios que se gobierna en régimen de autonomía (artículo 2). Así, el apartado cuarto del artículo 3 reza: «Con carácter general se aplicarán en la Universidad de Valladolid los principios de organización y funcionamiento propios de su consideración como Administración pública».

Dicho esto, una consideración más allá de lo puramente administrativo de las universidades públicas no parece del todo impertinente, atendiendo a su histórico origen en forma de corporación, su autonomía y gobierno participado por los representantes de una comunidad plural (personal docente e investigador, estudiantes, personal de administración y servicios). Pero tal reconocimiento de la peculiar naturaleza de

⁴ Vid. José María SOUVIRÓN MORENILLA y Fernando PALENCIA HERREJÓN (2002), *La nueva regulación de las Universidades. Comentario y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Granada: Comares.

⁵ Vid. José María SOUVIRÓN MORENILLA (1988), *La Universidad española. Claves de su definición y régimen jurídico institucional*, Universidad de Valladolid, págs. 202-201.

las universidades en modo alguno justifica excluir la proyección sobre las mismas del derecho administrativo⁶.

El derecho administrativo es el conjunto de principios y normas que deben respetar en su servicio al interés general todas las entidades que, en forma pública (y a veces también privada) de personificación, ejercen potestades o prestan servicios públicos, satisfaciendo necesidades en pro del bien común mediante la gestión de recursos del presupuesto. De esto no cabe duda: aquellas entidades en las que coinciden varios de estos requisitos (forma pública, potestades, servicio público, manejo de recursos del presupuesto) han de sujetar su actividad al régimen administrativo⁷.

No hay excepciones a esta consideración, si bien es cierto que caben especialidades por razón de la peculiar naturaleza de algunas entidades, particularidades que han de ser reconocidas por el legislador caso por caso y justificadas en virtud de las necesidades normativas *ad hoc* de determinados entes cuyos fines o tareas encomendadas lo hacen preciso (por ejemplo, el Banco de España o la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia). La aplicación a estas entidades de las normas de derecho administrativo se modula en ocasiones, siempre, como he dicho, de forma justificada y caso por caso⁸.

Allí donde la fenomenología propia de una entidad aconseje matizar las reglas generales del derecho administrativo, en cualquiera de sus aspectos puntuales (procedimiento, contratación, régimen de personal, patrimonial), puede la Ley hacerlo de forma concreta, señalando la norma alternativa a aplicar entonces. Así debería ser, pero en muchos casos encontramos remisiones incompletas o difusas a normas propias inexistentes, o apelaciones a los principios de difícil integración, lo que obliga al operador jurídico a realizar un esfuerzo adicional de comprensión de los conjuntos ordinamentales⁹.

Si estas operaciones de construcción de ordenamientos integrados son complejas en los casos en los que las leyes reguladoras de las entidades sujetas a especialidades de régimen jurídico incluyen previsiones expresas sobre los aspectos matizados, aún más complejo puede ser ha-

⁶ Vid. ANTONIO ARIAS RODRÍGUEZ (2016). José Ramón CHAVES (1991), *La Universidad pública española: configuración actual y régimen jurídico de su profesorado*, Universidad de Oviedo.

⁷ Vid. EDUARDO GAMERO CASADO (2015), *Desafíos del Derecho administrativo ante un mundo en disrupción*, Sevilla. JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2016), *Metodología del Derecho administrativo*, Madrid: Marcial Pons.

⁸ Vid. RICARDO RIVERO ORTEGA (2012), «Procedimiento antitrust», en JOSÉ ANTONIO GARCÍA CRUCES (dir.), *Tratado de Derecho de la competencia y la publicidad*, Valencia: Tirant lo Blanch.

⁹ Vid. LORENZO MARTÍN RETORTILLO (2004), *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del Derecho*, Madrid: Civitas. JOSÉN BERMEJO VERA (2005), *El declive de la seguridad jurídica en el Ordenamiento plural*, Madrid: Civitas.

cerlo en el caso de la situación creada por las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre, textos que sustituirán a otros (Leyes 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 11/2007, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos) plenamente aplicables a las universidades públicas. He aquí el problema: se pasa de un régimen completo aplicable directamente a otro aplicable solo de forma supletoria sin detallar la alternativa de aplicación directa.

Especialmente en lo que se refiere a la primera Ley esta situación es más grave, pues su objeto, tal y como es descrito en su artículo 1.1 («La presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones públicas, así como los principios a los se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria»), no es cubierto en modo alguno por la normativa universitaria vigente, que ni regula los requisitos generales de validez y eficacia de los actos administrativos, ni incorpora un procedimiento administrativo universitario, ni tampoco los procedimientos sancionadores, de exigencia de responsabilidad patrimonial o de elaboración de reglamentos¹⁰.

También se plantean problemas serios con la mera supletoriedad de la segunda, la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, pues aunque muchos de sus contenidos presentan un carácter cabalmente organizativo, pensando en la Administración General del Estado, otros títulos se ocupan de cuestiones también relevantes para el régimen de las universidades, como la responsabilidad patrimonial de la Administración, sin olvidar las muchas referencias a aspectos cruciales sobre Administración electrónica, hasta ahora contenidos en la Ley 11/2007, que se entendía también aplicable a las universidades públicas¹¹.

¹⁰ Vid. José Ramón CHAVES GARCÍA (1991), *La Universidad pública española. Configuración actual y régimen jurídico de su profesorado*, Universidad de Oviedo. José Antonio TARDIO PATO (1992), *La configuración jurídico-administrativa de las universidades públicas españolas*.

¹¹ Vid. Carlos GÓMEZ OTERO (coord.), *La Administración electrónica en las universidades*, Documento de trabajo de la reunión intersectorial de secretarías generales y CRUE-TIC; Eduardo GAMERO CASADO y Julián VALERO TORRIJOS (2010), *La Ley de Administración electrónica*, 3ª ed., Aranzadi.

II. ¿CUÁL ES LA NORMATIVA PROPIA DE LAS UNIVERSIDADES? EL CONJUNTO ORDINAMENTAL DEL RÉGIMEN UNIVERSITARIO Y LAS ESCASAS REFERENCIAS PROCEDIMENTALES. LA NECESIDAD DE CUBRIR LAGUNAS

El conjunto ordinamental del régimen universitario español tiene como norma de cabecera el artículo 27 de la Constitución, en su reconocimiento de la autonomía universitaria. La siguiente referencia esencial es la Ley Orgánica de Universidades (LOU), que ocupa un lugar central y condicionante de otras muchas leyes, tanto sectoriales (reguladoras de aspectos concretos de la enseñanza superior) como autonómicas (las leyes de universidades de las distintas comunidades autónomas)¹².

Encontramos en el artículo 6 de la LOU el enunciado del régimen jurídico de las Universidades:

1. Las Universidades se regirán por la presente Ley y por las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias.
2. Las Universidades públicas se regirán, además, por la Ley de su creación y por sus Estatutos, que serán elaborados por aquellas y, previo su control de legalidad, aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

A las fuentes estatales y autonómicas hay que sumar las propias de cada Universidad, comenzando por sus estatutos y completadas por los múltiples reglamentos aprobados por sus órganos de gobierno (Consejo de Gobierno, Claustro, Consejo Social), cuya naturaleza normativa está por supuesto condicionada por el cumplimiento de los requisitos de validez de las disposiciones de carácter general con tal vocación, incluyendo exigencias de publicación en los boletines oficiales¹³.

No puede decirse por tanto que las universidades públicas españolas carezcan de un régimen jurídico específico. Muy al contrario, cada Universidad dispone del suyo propio, en función de la comunidad autónoma en la que se localice (aplicándosele así la legislación universitaria de cada autonomía) y a partir de lo establecido en sus Estatutos, a los que la propia Ley Orgánica Universitaria reserva un papel central que incluye la adopción de trascendentales decisiones organizativas y de autogobierno.

¹² Vid. José María SOUVIRÓN MORENILLA y Fernando PALENCIA HERREJÓN (2002), *La nueva regulación de las Universidades. Comentario y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Granada: Comares.

¹³ Vid. Diego CÁMARA DEL PORTILLO (1998), «El procedimiento de elaboración de los reglamentos autónomos de las universidades. Situación actual y alternativas», *III Seminario sobre aspectos jurídicos en la gestión universitaria*.

Ciertamente, ni el legislador estatal ni los legisladores autonómicos deben invadir el espacio de autonomía reconocido por el legislador orgánico a los estatutos de las universidades públicas. Su aprobación comporta una de las manifestaciones más respetables de la autonomía, de modo y manera que son los representantes electos de la comunidad universitaria los que han de pronunciarse sobre cuestiones organizativas claves (en el diseño de los Estatutos) y también —en la medida en que no estén condicionados por otras normas de superior rango— sobre aspectos puntuales del régimen jurídico de su Universidad¹⁴.

Las leyes autonómicas sobre universidades tratan varias cuestiones, pero no siempre las procedimentales: fundamentalmente se ocupan de aspectos orgánicos, así la creación y el funcionamiento de los consejos sociales, las agencias de calidad, la financiación o la coordinación universitaria, como muestra por ejemplo la Ley 3/2003, de 28 de marzo, de universidades en Castilla y León.

Más incisiva en lo relativo al régimen procedimental se manifiesta en cambio la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de universidades de Cataluña, cuyo artículo 102.3 establece que:

[...] en defecto de norma expresa y en el marco de la legislación básica del Estado, es de aplicación supletoria a las universidades públicas de Cataluña la legislación de la Generalidad sobre el procedimiento administrativo, el régimen de los funcionarios de la Administración de la Generalidad sobre el procedimiento administrativo, el régimen de los funcionarios de la Administración de la Generalidad, salvo el régimen estatutario aplicable a los funcionarios de los cuerpos docentes universitarios, el régimen patrimonial y financiero y la contratación administrativa.

Cualquier intérprete perspicaz detectará al instante el problemático juego de doble supletoriedad que se plantea en relación a este texto, toda vez que la remisión de las nuevas leyes administrativas (39 y 40) deja a las universidades catalanas con un derecho supletorio alternativo que podría pasar a ser el principal, con las consiguientes diferencias y alteraciones respecto de su actual marco normativo. Si todas las universidades públicas se enfrentan a un desafío de cobertura normativa, el puzle del sistema de fuentes de catalán complica (¿o simplifica?) especialmente la cuestión.

Más referencias procedimentales que en las leyes autonómicas, aunque tampoco muchas, encontramos en los Estatutos de las Universida-

¹⁴ Vid. Pilar JIMÉNEZ TELLO (2009), *Auditoría universitaria y calidad*; Francisco SOSA WAGNER (2007), *El mito de la autonomía universitaria*, Madrid: Civitas.

des. Un ejemplo lo hallamos en los Estatutos de la Universidad de Salamanca, que incorporan algunas especialidades en aspectos como el ejercicio de la potestad disciplinaria, encomendando ordinariamente la instrucción de los expedientes a miembros de la comunidad que, reuniendo los requisitos de la normativa básica, sean elegidos por el propio claustro. Tal especificidad procedimental, que no se encuentra en los estatutos de otras universidades, no vulnera a mi juicio disposición alguna de nuestro ordenamiento (de hecho, superó sin reparos el control de legalidad que realizaron sobre el texto aprobado los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León) y mejora además las garantías del personal de la Universidad de Salamanca ante el posible ejercicio de esta potestad.

Pero esta especialidad procedimental, como otras que podrían señalarse tanto en los Estatutos de la Universidad de Salamanca como en los de otras universidades, no sustituye el régimen jurídico administrativo ni la normativa de procedimiento administrativo común. Los Estatutos de las Universidades no han ocupado nunca este espacio, salvo para cuestiones muy puntuales relativas a su propia organización. Ni lo han hecho ni se han remitido a normas ulteriores aprobadas por sus órganos de gobierno para regular los procedimientos administrativos.

En suma, ni la Ley Orgánica de Universidades, ni los Estatutos de nuestras universidades públicas, ni la legislación universitaria autonómica ni otras normas internas de cada institución regulan ni el régimen jurídico de sus actos ni los aspectos generales de su procedimiento administrativo. No lo hacen porque lo consideran innecesario, al entender y dar por supuesto que las universidades no se diferencian en la mayor parte de su naturaleza y régimen jurídico al resto de administraciones públicas, considerando que sus actos son actos administrativos (de lo que no cabe duda alguna), sus procedimientos también lo son, como lo es su responsabilidad, sus bienes, sus contratos o el estatuto de los funcionarios que en las universidades prestamos servicios¹⁵.

Ante tal estado de cosas, se hace muy evidente la absoluta necesidad de cubrir lagunas mediante la aplicación supletoria de las Leyes 39 y 40/2015. La mera exclusión de la aplicación de ambos textos a las universidades públicas hubiera propiciado el *horror vacui* con el que

¹⁵ Vid. Luciano CORDERO SAAVEDRA (coord.) (1999), *Las universidades públicas y su régimen jurídico*, Valladolid: Lex Nova. Atiéndanse especialmente a los pronunciamientos en esta obra de SOSA WAGNER (refiriéndose a la contratación pública en las universidades) y ALEGRE ÁVILA (analizando las normas sobre órganos colegiados). María ZAMBONINO PULITO (2009), «Las universidades públicas como Administraciones públicas. Bases de su creación y régimen jurídico», en Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA (coord.), *Comentario a la Ley Orgánica de universidades*, Madrid: Civitas.

suele definirse uno de los modos del pánico ante la ausencia de norma. La primera reflexión a señalar es la aplicabilidad incuestionable en los supuestos de duda de las previsiones de ambas leyes a las universidades, partiendo de la muy discutible desconsideración de su carácter administrativo.

III. ¿PUEDEN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS APROBAR SUS PROPIAS NORMAS DE PROCEDIMIENTO Y RÉGIMEN JURÍDICO? ALCANCE DE LA AUTONOMÍA EN ESTE ÁMBITO

A nadie debe sorprender la posibilidad de que las universidades públicas aprueben normas sobre su propia organización y funcionamiento. Así lo establece sin reparos el artículo 6 de la Ley Orgánica de Universidades, en su apartado 1. Un precepto cuyo tenor literal permitiría en interpretaciones maximalistas un régimen de funcionamiento propio de cada universidad, lo cual resultaría sin duda exagerado.

Por supuesto, considerándose instituciones públicas, las universidades se muestran prudentes en sus iniciativas normativas, lo que no significa absoluta pasividad cuando se hace precisa su intervención. Como muchas otras, tras la aprobación de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, la Universidad de Valladolid aprobó el 31 de octubre de 1994 un acuerdo de su Junta de Gobierno por el que se adecúan las normas reguladoras de sus procedimientos administrativos, especialmente para distinguir los efectos del silencio (supuestos de eficacia estimatoria y desestimatoria).

Mucho más tarde, y con el fin de cumplir las previsiones de la Ley 11/2007, de 22 de junio, la Universidad de Salamanca aprobó en julio de 2012 sus reglamentos de sede electrónica y registro electrónico. En esta norma (reglamento por el que se implantan los medios electrónicos que facilitan el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos de la Universidad de Salamanca y se crea su sede electrónica) se enuncian sus principios de funcionamiento, la plena disponibilidad temporal, la gestión y administración (asignada a la Secretaría General), la creación de una Comisión de Administración electrónica, los contenidos de la sede, el catálogo de procedimientos administrativos y el buzón electrónico de e-administración.

Otras herramientas de Administración electrónica se prevén también en esta norma, aunque no han sido aún (tres años después) desarrolladas: el Boletín Oficial de la Universidad de Salamanca, el tablón electrónico de Anuncios, la identificación de los ciudadanos y la utilización de sistemas de firma electrónica avanzada.

Esta misma norma establece los trámites del procedimiento administrativo electrónico, desde su iniciación (incluyendo el régimen de representación de interesados, especialmente en los casos de pluralidad de solicitantes con una pretensión común), la tramitación y terminación. El soporte procedimental se traduce en el régimen de los documentos electrónicos, las copias electrónicas, las compulsas electrónicas y el archivo electrónico de documentos, estableciéndose también las reglas para el acceso conforme a lo previsto en las leyes de archivos (no se prevé por la fecha el efecto de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno).

En cuanto al registro telemático, es objeto de una regulación más detallada en otra Resolución de 27 de julio de 2012 que aprueba su reglamento, creándolo, adscribiéndolo a la Secretaría General, enumerando sus funciones, el acceso al mismo, sus garantías, la presentación de documentación anexa, la recepción de documentos y el cómputo de plazos, la interoperabilidad y seguridad, y su puesta en marcha en paralelo a la progresiva habilitación de procedimientos electrónicos.

También la Universidad de Burgos aprobó por Resolución de 31 de octubre de 2012 su reglamento de implantación de los medios electrónicos que facilitan el acceso de los ciudadanos a sus servicios públicos, desarrollando así varias de las previsiones de la Ley 11/2007, de 22 de junio. Sus contenidos muestran el alcance de la competencia procedimental universitaria en este ámbito: sede electrónica; catálogo de procedimientos administrativos; medios para la formulación de quejas y sugerencias; tablón electrónico oficial; identificación y autenticación; actuación administrativa automatizada; registro electrónico; procedimiento electrónico; representación; documento electrónico y archivo electrónico.

Estas muestras de normas de procedimiento propias de las universidades son absolutamente insuficientes para paliar la declaración de supletoriedad de las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre, cuyas consecuencias propician en general una situación preocupante por las posibles dudas interpretativas y la confusión que podría generar en los operadores jurídicos¹⁶.

Sin embargo, no puede negarse que la declaración de supletoriedad corrige algunas de las consecuencias negativas que pudiera tener la proyección completa e integral de textos pensados para otras administra-

¹⁶ Vid. José Antonio TARDIO PATO (2005), «¿Tiene sentido que las universidades públicas dejen de ser administraciones públicas en las nuevas leyes del sector público y del procedimiento administrativo común?», en *Documentación Administrativa*, 2.

ciones a las universidades, que pueden encontrarse en cierta posición de desventaja a la hora de cumplir algunas de sus previsiones, especialmente en lo relativo a la reserva de ley en ciertos casos (incorporación de nuevos trámites) o al despliegue pleno de las exigencias en materia de administración electrónica, aun con los holgados plazos concedidos por el legislador.

Asumiendo otras previsiones de las nuevas leyes, en cambio, las universidades públicas podrían mejorar su desempeño institucional, lo que cabría, por ejemplo, tomando el modelo de las previsiones de la Ley 39/2015 sobre ejercicio de la potestad reglamentaria (el título VI) para incorporar a sus propias prácticas normativas los principios de la buena regulación. En particular, los relativos a la participación de las personas interesadas (toda la comunidad universitaria), el gobierno abierto o la transparencia y la mejor publicidad de las normas.

Con el alcance que se defina, la autonomía de las universidades es prevista constitucionalmente y reconocida legalmente para permitir que nuestras instituciones de educación superior se organicen de la forma más apropiada para cumplir con sus fines estatutarios, no para permitir que dispongan sobre su propio régimen jurídico. Si cada universidad dispusiera de un margen completo de disposición sobre las normas que pueden serle de aplicación, podrían tomarse decisiones muy discutibles que terminarían siendo corregidas por los tribunales, aplicando normas o principios que son de indiscutible proyección sobre la Administración Pública y también sobre la Universidad.

Por estas razones, las universidades públicas españolas deben calibrar, antes de la entrada en vigor de las nuevas leyes, qué aspectos de su régimen no pueden ni deben esquivar, por constituir un régimen administrativo común incontrovertible, y qué elementos de las nuevas leyes merecen ser modulados para permitir una adecuación más apropiada a sus propias necesidades y disponibilidades, particularmente (pero no solo) en lo relativo a la Administración electrónica.

Algunas de las modulaciones de la aplicación de las nuevas leyes que vamos a apuntar son posibles teóricamente, pero la decisión de optar por ellas pudiera resultar discutible si se concretara en un menoscabo de derechos al beneficiarse la Universidad de un régimen presuntamente específico. Esto podría ocurrir, por ejemplo, si las universidades decidieran desvincularse del problemático derecho reconocido en el artículo 53.1 de la Ley 39/2015 (derecho a no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las administraciones públicas o que hayan sido elaborados por estas).

Ya previsto en la Ley 30/1992, es bien sabido que este derecho no ha servido para frenar las recurrentes exigencias documentales de administraciones poco acostumbradas aún a gestionar mediante archivos electrónicos la información necesaria para sus procedimientos. Si las universidades decidieran abstenerse de respetar este derecho, perderían uno de los incentivos principales para propiciar un proceso de simplificación muy necesario para mejorar la percepción de los principales destinatarios de sus servicios, que son los estudiantes.

Piénsese en el objetivo de internacionalización y atracción de estudiantes extranjeros, clave del éxito de futuro de nuestro sistema universitario¹⁷. A las múltiples desventajas de nuestro derecho de extranjería, desconsiderado en términos comparativos con las ofrecidas por otros países europeos a los estudiantes que se desplazan para formarse en sus universidades, se une la falta de desarrollo de mecanismos que reduzcan los costos de viajes innecesarios para realizar trámites, o incluso para presentar telemáticamente documentos vinculados con pruebas de evaluación (como trabajos de fin de grado o de fin de máster).

Sobre este derecho, como en relación a otras muchas previsiones de las nuevas leyes, las universidades tienen dos opciones, una legítima y la otra inadecuada, a mi modo de ver: la primera, adaptar a sus propias peculiaridades su realización, mejorando lo establecido en la Ley para el ámbito universitario; la segunda, desechar su cumplimiento invocando una supletoriedad que se convertiría en coartada para el incumplimiento.

IV. PROYECCIÓN DE LA SUPLETORIEDAD EN AUSENCIA DE NORMATIVA *AD HOC*, A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY, UNA VEZ TRANSCURRIDA LA *VACATIO LEGIS*

La indicación de supletoriedad en la norma básica de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas suscita toda una serie de interrogantes de régimen jurídico a despejar, pues la «normativa específica» universitaria no contiene previsiones alternativas sobre las cuestiones reguladas en la leyes de régimen jurídico del sector público y de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

Afortunadamente, habría que añadir, porque la mayoría de los contenidos de ambas leyes son perfectamente aplicables a las universidades

¹⁷ Nuria DEL ÁLAMO (2016), «Movilidad internacional de estudiantes universitarios», Tesis doctoral pendiente de publicación, Universidad de Salamanca.

públicas. Procediendo a una lectura sistemática de las dos, convendríamos que no hay ninguna razón para esquivar la entrada supletoria de la inmensa parte de sus previsiones.

En la Ley 39/2015, todo el régimen jurídico de los interesados y su capacidad de obrar (artículos 3 a 8, sin estar vinculadas por la exigencia de un registro electrónico de apoderamientos) es perfectamente aplicable a las universidades (que pueden ampliar sin forzar este régimen la capacidad de obrar a las asociaciones de estudiantes, o de otros colectivos, por ejemplo).

La mayoría de los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración previstos en el artículo 53 de la Ley 39/2015, con las salvedades ya expresadas respecto del apartado d) del mismo precepto, son igualmente aplicables a las universidades públicas. Las universidades pueden introducir excepciones debidamente justificadas a la descarga burocrática, pero deben evitar retrasar sus propios procesos de simplificación recurriendo a este pretexto.

Las previsiones como la responsabilidad en la tramitación (artículo 20), la obligación de resolver (artículo 21), suspensión de plazos y silencio (artículos 22 a 25), son perfectamente aplicables a las universidades con algún matiz, sobre la concreción de los supuestos del silencio negativo. No así, en cambio, el diseño de términos y plazos (artículos 29 a 33), que genera certidumbre sobre los tiempos de los procedimientos.

El régimen de los actos administrativos (artículos 34 a 52), solo con algún posible matiz sobre notificaciones electrónicas, es aplicable y totalmente necesario porque las universidades públicas dictan actos administrativos, que no pueden esquivar ni el tratamiento de sus motivos de invalidez, ni sus elementos básicos (incluyendo la llamada a la forma electrónica como la normal de producción, exceptuable por razones justificadas).

Las disposiciones del procedimiento administrativo común (artículos 53 a 105, de nuevo con posibles matices en lo relativo al expediente electrónico) son difícilmente esquivables en el régimen universitario, aunque es bien sabido que muchos de los trámites regulados en estos preceptos no tienen lugar en numerosos procedimientos (así sucede con el trámite de audiencia o la fase de prueba). No tendría sentido, en cambio, contemplar un contenido alternativo de las solicitudes de iniciación de los procedimientos, o establecer un régimen propio de medidas provisionales en los procedimientos universitarios.

Tampoco las previsiones sobre la revisión de los actos en vía administrativa (artículos 106 a 126) pueden dejar de proyectarse sin reparos sobre el régimen de las universidades públicas. Los recursos administrativos

tienen su razón de ser especialmente en este ámbito, como igualmente necesitan las universidades públicas contar con la potestad de revisión de oficio de sus propios actos.

A conclusiones similares llegamos repasando pormenorizadamente el articulado de la Ley 40/2015. Todo el régimen de órganos y su competencia (incluyendo el tratamiento de avocación y delegación), como las previsiones sobre órganos colegiados (con las peculiaridades propias de la vida universitaria), es perfectamente aplicable a las universidades públicas. Por supuesto también han de cumplirse en las universidades las imprescindibles reglas sobre los deberes de abstención y la posibilidad de recusación.

Todo el régimen de la potestad sancionadora, aunque las universidades no ejercen tal potestad, sino la disciplinaria, cuya problemática sigue sin resolverse por el incumplimiento de la remisión a un futuro texto legal prevista en el Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, regulador del estatuto del estudiante universitario, cuya Disposición adicional segunda reza:

Regulación de los procedimientos administrativos sancionadores en el ámbito universitario. El Gobierno presentará a las Cortes Generales, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del presente Real Decreto, un proyecto de ley reguladora de la potestad disciplinaria, en donde se contendrá la tipificación de infracciones, sanciones y medidas complementarias del régimen sancionador para los estudiantes universitarios de acuerdo con el principio de proporcionalidad. De igual modo, en dicho proyecto de ley, se procederá a la adaptación de los principios del procedimiento administrativo sancionador a las especificidades del ámbito universitario, de manera que garantice los derechos de defensa del estudiante y la eficacia en el desarrollo del procedimiento¹⁸.

Por supuesto, todas las referencias normativas a la responsabilidad patrimonial de la Administración, incluyendo las disposiciones relativas a la responsabilidad de autoridades y funcionarios, han de ser plenamente aplicables a las universidades públicas, pues de lo contrario recrearíamos un espacio de inmunidad del poder, escenario siempre detestable¹⁹.

¹⁸ Vid. Juan PEMÁN GAVÍN (1994), «El régimen disciplinario de los estudiantes universitarios», en *Revista de Administración Pública*, 135. Alejandro NIETO GARCÍA (1998), «Régimen disciplinario del alumnado universitario: perspectivas para su configuración», en *Las Universidades públicas y su régimen jurídico*, Lex Nova.

¹⁹ Vid. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (1962), «La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo», en *Revista de Administración Pública*, 38.

En lo relativo al funcionamiento electrónico del sector público pueden distinguirse preceptos cuyo destinatario no son las administraciones públicas, sino el sector público en general (los artículos 38 y 39, sobre sede electrónica y portal de Internet) y otros que están expresamente dirigidos a las administraciones públicas, pero perfectamente podrían aplicarse en ciertos aspectos también a la Universidad (firma electrónica, sistemas de identificación, actuación administrativa automatizada).

De aplicación necesaria son, en mi opinión, las previsiones sobre intercambio de datos electrónicos en entornos cerrados de comunicación y archivo electrónico, toda vez que se refieren a «actuaciones administrativas» y no a «administraciones públicas».

Por último, una de las pocas menciones explícitas en la 40/2015 a las universidades se refiere precisamente al nuevo régimen de los convenios, que se les aplica expresamente y deben tener por tanto muy presente (artículos 47 a 53). Estos preceptos se proyectan sin más sobre el derecho de las instituciones públicas de educación superior, lo que no puede decirse sin más de otras previsiones de las nuevas leyes administrativas, algunos de los cuales conviene modular para evitar problemas aplicativos dignos de ser tenidos en cuenta, como veremos a continuación.

V. RAZONES PARA MODULAR CONTENIDOS DE LAS LEYES 39 Y 40/2015 EN SUS PROYECCIONES SOBRE EL RÉGIMEN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: ¿ES POSIBLE UN REGLAMENTO PROPIO DE RÉGIMEN JURÍDICO Y PROCEDIMIENTO (CON PARTICULAR ÉNFASIS EN ASPECTOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA)?

Ya se ha apuntado antes que la supletoriedad de las nuevas leyes, generando numerosas dudas, coadyuva a resolver los problemas derivados de la aplicación indiscriminada de muchas de sus exigencias sobre las universidades.

Por supuesto, en ningún caso se planteará aquí, como he mostrado, modular o exceptuar la proyección de la mayor parte de los contenidos de las nuevas leyes sobre el régimen de las universidades. He señalado bloques completos de ambas de indiscutible aplicación, cuya excepción podría dar lugar incluso a cuestiones serias de coherencia del ordenamiento jurídico.

Tal conclusión sobre preceptos de directa e inmediata aplicación a las universidades en la Ley 39/2015 no excluye la previsión de especialidades complementarias de los preceptos referenciados. La normativa universitaria puede, por ejemplo, reconocer capacidad de obrar a ciertas

asociaciones (como las de estudiantes), también puede regular su propio registro electrónico de apoderamientos (aunque no estén obligadas a ello).

El ejemplo más destacable de una ventaja derivada de la supletoriedad de las leyes estaría en la inaplicabilidad a las universidades de lo establecido en el apartado 2 del artículo 1 de la Ley 39/2015, cuando enuncia una reserva de ley como exigencia para la incorporación de nuevos trámites. Pero también podrían dar problemas a las universidades varias exigencias derivadas de la Administración sin papel en su actual estadio de desarrollo de la Administración electrónica, asimétrico y con problemas varios de implantación.

Todo el bloque de normas que incorpora el régimen de la Administración electrónica a la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas parece en principio disponible para las universidades. La redacción de muchos de los preceptos lo permite e incluso parecería invitar a ello, al circunscribir sus exigencias a una relación de Administraciones territoriales.

A partir de estas reflexiones sobre modulación posible de la aplicación de ambas leyes, pasamos a relacionar someramente los contenidos posibles de un reglamento propio de régimen jurídico y procedimiento administrativo, norma de cada universidad que podría venir también precedida de la elaboración de un reglamento modelo sugerido por la Conferencia de Rectores de las Universidades Públicas españolas.

Muchas universidades disponen ya de normas propias sobre aspectos concretos del régimen de la Administración electrónica, así que no estamos ante una operación reguladora excéntrica o completamente innovadora. Solo es distinta por el peculiar contexto ordinamental que abren las redacciones de los ámbitos subjetivos de la 39 y 40/2015.

Una primera cuestión a tratar en esta reglamentación universitaria de la Administración electrónica es la definición del ámbito de obligados a la teletramitación, desde el presupuesto modulable del perfil en general apropiado y preparado de quienes integramos la comunidad universitaria para utilizar estos medios, sin perjuicio de que deban tenerse presentes las peculiaridades especiales de algunos usuarios de servicios concretos (pensemos por ejemplo en la llamada Universidad de la experiencia, orientada a personas de la tercera edad) que requieren un tratamiento excepcional.

No parece, en cambio, excesivo concretar las previsiones de la Ley 39/2015 sobre generalización del procedimiento electrónico tanto en el caso del personal de la universidad como en el del usuario tipo, por sus niveles educativos y perfiles sociológicos. Así mismo, las

personas jurídicas que se relacionan con los servicios universitarios (proveedores, socios institucionales) también disponen normalmente de capacidades suficientes para asumir sin mayores problemas esta exigencia. Aunque siempre hay casos especiales.

Para evitar que personas sin medios o preparación suficiente se vean agraviadas por esta regulación, sería conveniente prever el despliegue de oficinas de asistencia a la teletramitación, al menos en los servicios centrales y las secretarías de los centros, pues son los lugares donde se presentan la mayoría de las solicitudes. Por supuesto caben opciones alternativas, como centros de atención telefónica para la teletramitación, pero parecen menos adecuadas salvo que las distancias entre los diversos edificios o los costes de las oficinas presenciales se consideren excesivos.

La representación en los procedimientos merece también un tratamiento detenido, toda vez que cabría habilitar para ello a organizaciones o asociaciones estudiantiles que ya de hecho canalizan las demandas de los alumnos en muchos casos, especialmente cuando pensamos en la presentación de reclamaciones, previsión recogida en los mecanismos de quejas y sugerencias de alguna universidad española.

Por supuesto, en el régimen de identificación y firma electrónica, resulta muy aconsejable la regulación de medios propios menos gravosos que los actuales, así como el establecimiento conforme a las propias necesidades de la identificación de los interesados en la sede telemática y registro electrónico.

Muy aconsejable es la incorporación de previsiones sobre archivo electrónico. La cuestión de las notificaciones electrónicas merece un tratamiento apropiado en el ámbito universitario, planteándose la posibilidad de sustituirlo por algún otro mecanismo de notificación. También es posible prever supuestos de silencio negativo en procedimientos concretos, exceptuando así la reserva de ley del artículo 24. Así mismo, el expediente electrónico ofrece oportunidades reales de gestión de los procedimientos²⁰.

Igualmente, he señalado la posibilidad de aprobar una normativa propia sobre ejercicio de la potestad reglamentaria propia y la proyección de los principios buena regulación en el ámbito universitario.

Iniciativas en este sentido ya se han activado puntualmente: el reglamento para la actuación administrativa automatizada de la Universidad de Alicante es una muestra pionera de proyección sobre el régimen uni-

²⁰ Vid. Ricardo RIVERO ORTEGA (2009), *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, Aranzadi.

versitario de algunas de las previsiones de la Ley 39/2015. Anticipándose a su regulación por parte de otras organizaciones públicas, circunscribe la aplicación de la actuación administrativa automatizada (actos de mera constancia, certificación de información, aplicación de criterios objetivos).

También establece los requisitos para la aplicación de la actuación administrativa automatizada, el acceso a los sistemas, los mecanismos de firma electrónica y las actuaciones a realizar. Además, incluye un anexo relacionando los procedimientos de gestión académica (emisión de certificados académicos, dirección de tesis, trabajos de fin de grado y máster, cursos de especialización) y gestión de personal (bajas de servicio, capacitación docente de idiomas, actividad investigadora).

VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La aprobación y próxima entrada en vigor de las nuevas Leyes 39 y 40/2015 suscita particulares dudas en sus proyecciones sobre las universidades públicas españolas, pues la redacción de los preceptos sobre ámbito de aplicación subjetiva de ambos textos es confusa, al excluir inicialmente a las universidades (no considerándolas administraciones públicas) para después declarar su aplicación supletoria. Aclarar las incertidumbres generadas por tan insólita redacción es necesario, como también es preciso formular propuestas interpretativas detalladas sobre qué preceptos de las dos leyes pueden aplicarse directamente y cuáles merecen una intervención normativa propia de las universidades.

La normativa universitaria no contiene un régimen completo de procedimiento administrativo; solo prevé algunas especialidades procedimentales. No parece por ello conveniente tampoco ahora crear un derecho aplicable en primer grado para integrar el conjunto ordinal del régimen jurídico y procedimiento administrativo común universitario, ante tales omisiones del derecho de nuestras universidades públicas sobre procedimiento administrativo común, potestad sancionadora o responsabilidad patrimonial. Las previsiones de las Leyes 39 y 40/2015 serán en general aplicables a las universidades públicas por la vía de la supletoriedad porque al fin su régimen siempre ha sido y no puede dejar de ser de derecho administrativo.

En modo alguno parece apropiado ni exceptuar ni modular la proyección de la mayor parte de los contenidos de las dos nuevas leyes sobre las universidades públicas. Ni la mayoría de los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración previstos en el artículo 13 de la Ley

39/2015, ni las previsiones como la responsabilidad en la tramitación (artículo 20), la obligación de resolver (artículo 21), la suspensión de plazos y silencio (artículos 22 a 25, con algún matiz, sobre la concreción de los supuestos del silencio negativo), el diseño de términos y plazos (artículos 29 a 33), el régimen de los actos administrativos (artículos 34 a 52, con algún posible matiz sobre notificaciones electrónicas), las disposiciones del procedimiento administrativo común (artículos 53 a 105, con posibles matices en lo relativo al expediente electrónico), o la revisión de los actos en vía administrativa (artículos 106 a 126) pueden dejar de proyectarse sin reparos sobre el régimen de las universidades públicas.

No todos los contenidos de las leyes 39 y 40/2015 son, sin embargo, automáticamente trasladables al régimen de las universidades públicas. No lo son necesariamente las disposiciones sobre Administración electrónica, en su mayor parte disponibles, en tanto en cuanto el sujeto de los preceptos que se refieren a esta materia están definido en la mayor parte de los casos como «Las Administraciones públicas...». Esto significa que las universidades pueden modular la aplicación de exigencias como la creación de un registro electrónico de apoderamientos, la identificación con el registro previo como usuario, registros o archivos electrónicos, las notificaciones electrónicas o el expediente electrónico. Pueden decidir desplegar ya estas herramientas, hacerlo más tarde o en menor medida.

Todo el título VI de la Ley 39/2015, sobre potestad reglamentaria y principios de buena regulación, presenta escasas proyecciones sobre las universidades públicas, lo que no significa que no puedan aprovecharse algunas de las mejoras que incorpora para incrementar la calidad de los procesos de elaboración, aprobación y publicación de normas en el ámbito universitario. En este sentido, el estudio de aquellos aspectos del nuevo régimen que sí podrían aplicarse a las universidades tiene plena razón de ser, pudiendo ser la base de una muy recomendable normativa propia sobre mejora regulatoria universitaria (en aspectos de publicidad, participación o utilización de las metodologías del gobierno abierto).

En la Ley 40/2015 se aplican directamente a las universidades las previsiones sobre convenios; también pueden considerarse aplicables previsiones sobre sede electrónica, portal de Internet o archivo electrónico. Todas las previsiones sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial de la Administración, por supuesto, también se aplicarían. Debería considerarse la aplicación plena del régimen de las encomiendas de gestión en sus aplicaciones sobre las personificaciones

instrumentales creadas por las universidades públicas (fundaciones privadas y sociedades mercantiles de capital íntegramente público).

Todas las universidades públicas han de plantearse modificaciones de sus normas reguladoras de sede y registro electrónico, desarrolladas tras la Ley 11/2007 de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, ampliando sus contenidos para contemplar todas aquellas especialidades de aplicación directa para corregir las inoperancias ya detectadas y aprovechar al tiempo las oportunidades de mejora que presenta la aplicación de novedades significativas de la aplicación conjunta de las Leyes 39 y 40/2015 (régimen de archivo electrónico, expediente electrónico y registro electrónico).

La necesidad de definir qué se aplica y qué no se aplica de las Leyes 39 y 40/2015 a las universidades públicas españolas no comporta un cheque en blanco a sus responsables para dotarse de un derecho propio, o actuar como si no hubiera ningún régimen que respetar (la supletoriedad rige en todo caso). En cambio ofrece la oportunidad de diseñar un régimen apropiado a las necesidades y circunstancias reales de nuestras instituciones de educación superior, que no solo son Administraciones (aunque sin lugar a dudas también lo son), sino entidades llamadas a protagonizar la realización de la sociedad del conocimiento, para lo que requieren normas apropiadas.

Ténganse presente las posibilidades que para la internacionalización y el despliegue de la docencia virtual o semipresencial ofrecen las nuevas tecnologías. Si el desplazamiento físico continúa siendo imprescindible para realizar cada trámite de primera o nueva matrícula, la presentación de solicitudes en los procesos de gestión académica, la participación en los múltiples órganos y gestiones propias de la vida escolar, será difícil que personas residentes a miles de kilómetros se decidan por nuestras casas de estudios, en desventaja comparativa con otros centros europeos que sí ofrecen tales facilidades y otras mayores para atraer a profesionales extranjeros a sus aulas.

Las cifras de estudiantes de otros países en nuestros centros universitarios son significativamente modestas en comparación con las que podrían ser si se salvaran varias de las desventajas, incluyendo la posibilidad de tramitar todos los procedimientos necesarios para ser admitido, matriculado y organizar una estancia formativa sin necesidad de asumir los extraordinarios costes de un viaje desde lugares muy distantes. Las presencias en los centros académicos deberían servir para el estudio y la adquisición de conocimientos, y no en cambio para gestionar el consabido papeleo. La Universidad pública debe cumplir sus fines, los de siempre, adaptándose a los nuevos

tiempos y aprovechando las oportunidades de los cambios normativos, manteniendo su espíritu²¹.

¿Qué normas administrativas deben cumplir las universidades? Las que se aprueben para ellas y se adapten a sus verdaderas necesidades estructurales, evitando la aparente contradicción entre dos sabios pronunciamientos, uno de GINER DE LOS RÍOS y otro de UNAMUNO. El primero decía: «A Dios gracias, se pueden infringir los reglamentos, ¿dónde estaríamos si se cumplieran? Asusta pensarlo»²². El Rector de Salamanca, en cambio, contaba: «Como no soy jurista, tengo verdadero temor a las leyes en desuso... Cuando ejercía el Rectorado, siempre andaba buscando cosas que no se aplicaban, para aplicarlas... Hay una verdadera anarquía, una confusión, y hay sobre todo en la dirección ministerial, un penelopismo, un tejer y destejer lamentable, por estar todo entregado al capricho individual»²³.

²¹ Vid. MARTÍN RETORTILO (1990).

²² Fernando GINER DE LOS RÍOS (1916), *La Universidad española*.

²³ Miguel de UNAMUNO (1917), *La autonomía universitaria*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.