

EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



Les universitats públiques són administracions públiques? Sobre la Sentència 1029/2019, Sala III, Secció 3, del Tribunal Suprem

25-07-2019

L'article 2, tant de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, com de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, regulen amb una redacció quasi idèntica l'àmbit subjectiu de totes dues normes, i estableixen que el sector públic comprèn:

- a) L'Administració general de l'Estat
- b) Les administracions de les comunitats autònomes
- c) Les entitats que integren l'Administració local
- d) El sector públic institucional.

Dins d'aquest sector públic institucional s'integren:

- a) Qualsevol organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents de les administracions públiques.
- b) Les entitats de dret privat vinculades o dependents de les administracions públiques, que queden subjectes al que disposen les normes d'aquestes lleis que específicament s'hi refereixin, en particular als principis que disposa l'article 3 i, en tot cas, quan exerceixin potestats administratives.
- c) Les universitats públiques, que es regeixen per la seva normativa específica i, supletòriament, per les determinacions d'aquestes lleis.

De tot aquest llistat d'ens de naturalesa pública, l'apartat 3 de l'article 2 d'ambdues lleis disposa que "Tenen la consideració d'administracions públiques l'Administració general de l'Estat, les administracions de les comunitats autònomes, les entitats que integren l'Administració local, així com els organismes públics i les entitats de dret públic que estableix la lletra a de l'apartat 2". Per tant, amb una simple lectura s'arriba a la conclusió que les universitats públiques no són administració pública, i que s'han de regir per una normativa específica i, supletòriament, per les lleis esmentades; és a dir, sota el principi d'autonomia universitària (art. 27 de la Constitució

espanyola) i d'acord amb les determinacions de la Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats i, a Catalunya, de la Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'universitats de Catalunya, i d'acord amb els respectius estatuts de les universitats públiques catalanes.

Aquest nou plantejament de l'àmbit subjectiu de les lleis de procediment administratiu i del règim jurídic del sector públic, va comportar un cert trasbals en el món universitari, en especial en els serveis jurídics, en els acadèmics administrativistes, i en altres administracions públiques que es relacionen de manera habitual amb les universitats, com poden ser les comunitats autònomes i alguns ministeris de l'Estat. La major part de les veus van ser crítiques amb l'opció presa pel legislador. De fet, els darrers mesos ja s'han produït algunes resolucions o informes reinterpretant el sentit literal de l'article 2 d'ambdues lleis. Així, per exemple, a petició de la Universitat Complutense de Madrid, l'Advocacia de l'Estat va emetre l'[informe 22/2019](#), per aclarir si els escrits adreçats a les universitats es poden presentar vàlidament en els registres de l'Administració estatal i l'autonòmica. Aquest informe conclou que les universitats públiques mantenen la condició d'administracions públiques per les consideracions que conté el fonament jurídic segon de l'informe.

En aquesta línia reinterpretaiva del que el legislador va establir, fa unes setmanes va ser notificada a la Universitat Autònoma de Barcelona la [Sentència núm. 1029/2019](#), de la Sala III, Secció 3, del Tribunal Suprem, de 10 de juliol. La sentència estima un recurs de cassació que la UAB va interposar contra la resolució de mesures cautelars de l'Audiència Nacional (AN) de 8 de març de 2018, per la qual es va suspendre l'obligació de reintegrament de 7.684.487,49 euros, sempre que es garantis aquest import mitjançant qualsevol forma admesa en dret. Això va comportar que la UAB hagués de avalar l'import reclamat pel Ministeri durant tot el plet principal que es duia a terme davant l'AN. En aquest sentit, l'AN va entendre que la UAB no formava part dels ens públics beneficiats de l'exempció de dipòsits i caucions recollits en l'article 12 de la Llei 52/1997, de 27 de novembre, d'assistència jurídica a l'Estat i institucions públiques:

"Article 12. Exempció de dipòsits i caucions L'Estat i els seus organismes autònoms, així com les entitats públiques empresarials, els organismes públics regulats per la seva normativa específica dependents de tots dos i els òrgans constitucionals, estan exempts de l'obligació de constituir els dipòsits, les caucions, les consignacions o qualsevol altre tipus de garantia establert en les lleis. En els pressupostos generals de l'Estat i altres institucions públiques s'han de consignar crèdits pressupostaris per garantir el ràpid compliment, si és procedent, de les obligacions no assegurades per l'exempció."

Aquesta interpretació restrictiva del concepte d'*administració pública*, en entendre que les universitats no tenen aquesta condició, va comportar que la UAB assumís un cost força elevat derivat de la formalització i el manteniment de l'aval corresponent. Aquesta postura de l'AN es fonamentava en la redacció de l'article 2 de la Llei 39/2015, de procediment administratiu comú, i de la Llei 40/2015, de règim jurídic del sector públic, de la lectura superficial dels quals es pot entendre que exclouen les universitats públiques del concepte d'*administració pública*.

La importància de la sentència és que conclou que a la UAB (i per extensió a totes les universitats públiques) no se li pot exigir que presti caució en garantia de quanties reclamades en via judicial (art. 12 de la Llei 52/1997), atès que, a aquest efecte, el règim jurídic aplicable a les universitats públiques és el règim propi de les administracions públiques. El fonament de dret tercer ofereix una argumentació força didàctica de la naturalesa jurídica de les universitats públiques, i posa

com exemples altres normes sectorials en què les universitats públiques són considerades administracions públiques, com, per exemple, la Llei de patrimoni de les administracions públiques i la Llei de contractes del sector públic.

Així doncs, sembla que, si l'article 2 d'ambdues lleis es manté en el redactat actual, podrem assistir a un degoteig de pronunciaments judicials, en què probablement s'anirà reinterpretant en cada cas concret el contingut de l'article 2, en relació amb la no inclusió de les universitats com a administracions públiques, en favor d'una interpretació com la de la sentència comentada. La solució no pot ser cap altra, en ser les universitats públiques les prestadores del servei públic d'ensenyaments superiors, recerca i investigació. I que, en l'exercici d'aquest servei, de finançament fonamentalment públic, se sotmeten al principi de legalitat i a l'interès general a l'hora d'aplicar les potestats administratives, com ara la normativa sancionadora, tributària, contractual i de gestió de personal, entre d'altres.



Gabriel Capilla Vidal

Doctor en dret. Professor UAO en Dret administratiu i urbanístic. Lletrat en excedència de la Comissió Jurídica Assessora