



Ref: 127-21/D-CA/EM

## **INFORME DE LEGALIDAD DEL PROYECTO DE CONVENIO PARA LA ADAPTACIÓN A LA LEGISLACIÓN VIGENTE DEL CENTRO ASOCIADO A LA UNED EN BURGOS**

Por el Vicerrectorado Centros Asociados se solicita informe de legalidad del texto al encabezamiento indicado.

Atendiendo dicho requerimiento, esta Letrada tiene el honor de informar lo siguiente:

### **ANTECEDENTES**

Con la consulta se acompaña borrador de Convenio para la adaptación a la legislación vigente del ente titular del Centro Asociado a la UNED en Burgos.

El citado proyecto, que ya fue objeto de informe de legalidad por parte de esta Asesoría Jurídica, de fecha 22 de abril de 2019 (Ref: 105-19/D- CA/EM) distingue por una parte, un **Convenio** articulado en una serie de antecedentes y fundamentos jurídicos, descriptivos del proceso de adaptación a la legalidad del Centro Asociado, mediante la sustitución de la entidad jurídica titular que le da soporte, y 12 estipulaciones relativas a la creación de un consorcio universitario del sector público institucional estatal.

La mencionada propuesta se completa con el proyecto de **Estatutos** del citado consorcio, que se anexa al Convenio, y que comprende 6 capítulos, distribuidos por las siguientes materias: disposiciones generales (capítulo 1); gobierno del Consorcio (capítulo 2); régimen económico y financiero (capítulo 3); del Centro Asociado (capítulo 4); régimen académico (capítulo 5) y disolución y separación del Consorcio (capítulo 6). El articulado se completa con una disposición adicional y una disposición final.

El texto propuesto es idéntico al que fue sometido a consulta de esta Asesoría Jurídico en 2019, salvo en algunos preceptos que han sido modificados, afectando tal variación al art. 10, relativo a los espacios ocupados

por el Centro Asociado; al art. 13, sobre funciones de la Junta Rectora del Consorcio; al art. 16 correspondiente al presupuesto del Consorcio; y al art. 23 relativo al Secretario del Centro Asociado.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.-** El establecimiento de un régimen de Convenios entre la Universidad Nacional de Educación a Distancia y las Entidades patrocinadoras de sus Centros Asociados quedó fijado por el Real Decreto 1317/1995, de 21 de julio, sobre régimen de Convenios de la UNED con los Centros Asociados a la misma.

El artículo 1 de citado Reglamento concreta dicho régimen al imponer que los Centros Asociados a la UNED han de constituirse mediante **consorcios**, fundaciones u otras entidades con personalidad jurídica propia.

Y el art. 2.2 fija las condiciones que deben cumplir tales Centros:

*"a) Se constituirá una Junta Rectora del ente jurídico titular del centro, formada por diez miembros: Tres en representación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, otros tres procedentes de las demás instituciones que financien el presupuesto, el Director del centro, el representante de los profesores-tutores, el delegado de alumnos del centro y el representante del personal de administración y servicios.*

*El Presidente de la Junta Rectora será elegido por ésta de entre los miembros de las instituciones financiadoras del centro asociado.*

*Serán funciones de la Junta Rectora: La aprobación de los presupuestos para la implantación de nuevas enseñanzas oficiales en el centro, sin cuyo requisito no podrán ser autorizadas por la Universidad Nacional de Educación a Distancia; la dirección de la gestión ordinaria de carácter económico-administrativo del centro y la autorización de los contratos y convenios, de cualquier naturaleza, que sean precisos para el funcionamiento del centro.*

*La Junta Rectora podrá ampliarse hasta un máximo de doce miembros por acuerdo unánime de sus componentes, correspondiendo las ampliaciones solamente a instituciones financiadoras. Actuará como Secretario de la Junta Rectora el Secretario del centro asociado, con voz pero sin voto.*

*b) El centro asociado se compromete a admitir los alumnos del ámbito geográfico que le haya sido asignado por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, de acuerdo con lo señalado en el apartado 1 anterior,*

*teniendo en cuenta las normas que sobre admisión de estudiantes sean de aplicación, con carácter general, para toda la Universidad.*

*c) Los centros asociados ofrecerán obligatoriamente todas las enseñanzas que, en cada momento, se impartan en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, estableciendo un plan docente (tutorías, seminarios, etc.) anual, diseñado por los órganos académicos previstos en el Reglamento de régimen interior del centro asociado, que será supervisado por la Universidad e incluirá siempre las tutorías de las materias troncales y obligatorias, así como, excepcionalmente, de aquellas optativas que cumplan unas condiciones de mínimos en el número de alumnos matriculados.*

*En estos centros asociados se constituirá un Consejo Académico presidido por el Director y del que formarán parte: Los Directores de los centros asociados de su zona de influencia, que no pertenezcan a la red básica, en su caso; los Coordinadores de División y/o de área tutorial y/o de educación permanente del centro de la red básica y profesores permanentes de la sede central. Los incluidos en los dos últimos grupos, en el número que determine la Junta de Gobierno de la Universidad. Su cometido será la organización de las enseñanzas de acuerdo con las directrices de los diferentes Departamentos de la Universidad, así como coordinar las prestaciones docentes en los centros asociados.*

*d) Los centros asociados deben disponer de la infraestructura mínima que se indica en el anexo. El edificio e instalaciones serán facilitados por alguna de las instituciones firmantes del convenio de constitución e incorporación del centro asociado a la red básica, constituyendo aquél la sede de dicho centro.*

*e) Las condiciones de selección de los profesores-tutores se atenderán a las disposiciones emanadas de la Junta de Gobierno de la Universidad, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 2005/1986, de 25 de septiembre.*

*f) El Director del centro asociado será nombrado por el Rector de la Universidad, oídos la Junta Rectora y el Claustro del centro. La duración del mandato será de cuatro años, siendo renovable por una sola vez.*

*g) Los centros asociados organizarán su estructura académica de acuerdo con el Reglamento marco de régimen interior aprobado por la Junta de Gobierno de la Universidad, así como con las restantes normas que puedan derivarse de acuerdos de la citada Junta de Gobierno.*

*h) Los centros asociados llevarán a cabo las actividades de educación permanente y extensión universitaria y los programas y actividades especiales que apruebe la Junta de Gobierno de la Universidad, procedentes de acuerdos con instituciones públicas”.*

Asimismo, el régimen económico de tales Centros resulta previsto por el art. 3 del citado texto legal al indicar que *“En los convenios que suscriba la Universidad Nacional de Educación a Distancia con las entidades promotoras de los centros asociados de la red básica, éstas deben comprometerse a cubrir el presupuesto anual del centro en los porcentajes pactados”*.

**SEGUNDO.-** Ahora bien, este modelo, como aparece fundamentado en el convenio previo a los Estatutos, ha resultado afectado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), cuya disposición adicional novena obligaba a que *“Los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos, en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, por el Estado y las Comunidades Autónomas con toda clase de Entidades Locales, que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de éstas últimas de competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, deberán adaptarse a lo previsto en esta Ley a 31 de diciembre de 2014. Transcurrido este plazo sin haberse adaptado quedarán sin efecto”*.

Igualmente, el apartado segundo de dicha disposición adicional se refería en concreto a la UNED al expresar que *“La adaptación a las previsiones de esta Ley de los instrumentos de cooperación suscritos por las Entidades Locales para el funcionamiento de Centros Asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia deberá realizarse en el plazo de tres años desde su entrada en vigor. Durante el plazo de adaptación de los instrumentos de cooperación, la financiación de las Administraciones locales a los centros asociados no se extenderá a los servicios académicos que se presten a los alumnos matriculados con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley”*.

La reforma de la LRSAL se extendió también a las fórmulas de cooperación interadministrativa cuando una de las Administraciones intervinientes fuera la Local, y así se modificó el art. 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, apostando por la figura del consorcio, como instrumento básico de tal colaboración al establecer que *“La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los **consorcios** o los convenios administrativos que suscriban”*.

Posteriormente, la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de Racionalización Administrativa, como

reza su Preámbulo, introduce un régimen jurídico, con carácter básico, sencillo y ex novo del derecho de separación de los miembros del consorcio administrativo y, cuando ello dé lugar a su disolución, se establecen las reglas por las que se regirá. Además, ya avanza que, en la futura Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, se incluirá un régimen integral (creación, adscripción, funcionamiento, disolución) y básico referido a los consorcios, que derogará esta regulación y lo previsto en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Sin embargo, contar ya con estas normas permitirá a cualquier Administración Pública poder ejercer su derecho de separación del consorcio cuando considere que sea la solución más adecuada para la sostenibilidad de las cuentas públicas y se den los requisitos legales para ello. Afirmando que, con este nuevo régimen se mejora la sostenibilidad y eficiencia de los consorcios y la seguridad jurídica de sus miembros.

**TERCERO.-** No obstante, la reforma más profunda de la estructura organizativa de la UNED se ha producido tras la entrada en vigor de la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), que derogó la Ley 30/1992, de 27 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y aborda el marco regulatorio de la denominada Administración institucional en la que se integra tanto la UNED, como Universidad pública, como sus Centros Asociados, configurados como consorcios.

En efecto, el proyecto de reforma administrativa puesto en marcha con dicha Ley abordó la situación de los entes instrumentales en dos direcciones: medidas concretas de racionalización del sector público estatal, en el que deben entenderse incluidos los consorcios, cuando sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano del Estado; y la reforma del ordenamiento aplicable a los mismos, que se materializa en la propia Ley y de la que ya se habían dado pasos en la aludida Ley 15/2014 que, precisamente, modificó el régimen los consorcios.

La referida LRJSP fija el régimen jurídico básico de los consorcios, a los que define como *“entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias”* (art. 118.1). Y a las que permite *“realizar actividades de fomento, prestacionales o de **gestión común de servicios públicos** y cuantas otras estén previstas en las leyes”* (art.118.2).

El contenido de los estatutos de los consorcios resulta previsto por el art. 124 de la LRJSP que obliga a la determinación de **"la Administración Pública a la que estará adscrito"**, así como su régimen orgánico, funcional y financiero de acuerdo con lo previsto en esta Ley, y, al menos, los siguientes aspectos:

a) *Sede, objeto, fines y funciones.*

b) *Identificación de participantes en el consorcio así como las aportaciones de sus miembros. A estos efectos, en aplicación del principio de responsabilidad previsto en el artículo 8 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, los estatutos incluirán cláusulas que limiten las actividades del consorcio si las entidades consorciadas incumplieran los compromisos de financiación o de cualquier otro tipo, así como fórmulas tendentes al aseguramiento de las cantidades comprometidas por las entidades consorciadas con carácter previo a la realización de las actividades presupuestadas.*

c) *Órganos de gobiernos y administración, así como su composición y funcionamiento, con indicación expresa del régimen de adopción de acuerdos. Podrán incluirse cláusulas que contemplen la suspensión temporal del derecho de voto o a la participación en la formación de los acuerdos cuando las Administraciones o entidades consorciadas incumplan manifiestamente sus obligaciones para con el consorcio, especialmente en lo que se refiere a los compromisos de financiación de las actividades del mismo.*

d) *Causas de disolución".*

**CUARTO.-** En el proceso de adaptación y regularización del modelo estructural de la UNED a la que se ha visto abocada por imperativo de las Leyes anteriormente descritas, la **Abogacía del Estado** ha tenido ocasión de pronunciarse en diferentes dictámenes, que han aclarado e incluso fijado criterio sobre aspectos discutidos o dudosos de algunos de los preceptos definidores del nuevo marco jurídico de los Centros Asociados a la UNED.

Así, debe destacarse por su importancia y al haber sido dictado en discrepancia con el criterio sostenido por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) el dictamen de la Abogacía General del Estado de 25 de julio de 2017 que en relación al mencionado proceso de adaptación *ope legis* afirma lo siguiente:

*"De acuerdo con el precepto parcialmente transcrito, -en referencia al art. 84 LRJSP- ninguna entidad del sector institucional (entre las que se incluyen las universidades públicas no transferidas, como es el caso de la UNED) podrá*

*crear ni ejercer control efectivo sobre ningún tipo de entidad distinta de las enumeradas en dicho precepto.*

*El establecimiento de un numerus clausus de tipos o categorías de entes integrantes del sector público institucional estatal en el artículo 84.1 de la LRJSP (unido a la prohibición del artículo 84.2 de que las entidades de dicho sector creen o participen en entidades de una tipología distinta de las enumeradas) determina que la UNED, en tanto entidad del sector público institucional estatal, no pueda crear ni participar en centros asociados que revistan una forma jurídica distinta de la correspondiente a los tipos de entidades que enumera el artículo 84.1. Ello conlleva la necesidad de transformar los "patronatos" existentes (como formas jurídicas de articulación de algunos centros asociados de la UNED) en fundaciones o consorcios.*

*A modo de recapitulación, cabe concluir en este punto que los centros asociados de la UNED son entes con personalidad jurídica propia que, integrados en la estructura académica de la UNED, desarrollan territorialmente las funciones propias de la misma, y que, conforme a la Ley 27/2013 y a la LRJSP, han de revestir la forma jurídica de fundación o de consorcio".*

En cuanto al régimen de adscripción de los consorcios como entes jurídicos titulares de los Centros Asociados a la UNED, el meritado dictamen concluye que:

*"Para la determinación de los criterios de adscripción aplicables a los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia resulta de aplicación preferente la normativa especial en materia de universidades (esto es, el criterio de la financiación mayoritaria previsto en el artículo 84 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y en el artículo 126 de los Estatutos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia), y ello tanto por aplicación del principio de especialidad, como por la remisión que a dicha normativa especial se efectúa en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que se declara de aplicación supletoria a las universidades públicas".*

Finalmente, la Abogacía del Estado (Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Subdirección de Constitucional y derechos Humanos) que coordina el convenio de asistencia jurídica con la UNED, se pronunció, en su informe 186/2016, de 4 de octubre, sobre el modelo tipo de Estatutos adaptados elaborado por la UNED, cuya redacción ha seguido el proyecto que se somete a consulta, considerando que se ajustaba a Derecho.

En efecto, cabe destacar que tal instrumento jurídico, con una muy parecida redacción al texto sometido a consulta, ha sido aprobado por la mayoría de las Juntas Rectoras de los consorcios universitarios de los Centros Asociados a la UNED y ratificado por los órganos de gobierno de las entidades consorciadas, en el proceso de adaptación iniciado por dichos Centros desde el

año 2014. Asimismo, la adaptación señalada ha posibilitado que dichos consorcios hayan sido inscritos en el Inventario de Entidades del Sector Público estatal (INVESPE), a partir de 2020, Inventario de Entidades del Sector Público estatal, autonómico y local (INVENTE), cumpliendo así lo previsto por los arts. 82y 83 de la LRJSP.

**SEXTO.-** Efectuadas las anteriores cuestiones previas, y expuesta la normativa de aplicación a los textos sometidos a consulta, procede analizar la adecuación de la propuesta de Convenio para la adaptación de los Estatutos del Consorcio Universitario del Centro Asociado a la UNED en Burgos al concreto régimen jurídico de los Centros Asociados a la UNED, al que resultan de aplicación supletoria los arts. 118 a 127 de la LRJSP.

Y a tal efecto, se considera adecuada a la legalidad la adaptación efectuada, como ya fue informado con anterioridad, debiendo realizarse algunas observaciones respecto de alguna de las modificaciones propuestas en el nuevo texto:

En el art. 16 relativo al **régimen presupuestario** del Consorcio, la nueva redacción establece que *"El Consorcio contará con un presupuesto anual ordinario de funcionamiento del Centro Asociado, en el que se reflejaran todos los gastos de personal, locales, edificios, instalaciones y materiales"*.

Habiéndose suprimido el párrafo del texto anterior que disponía que : *"El Consorcio se compromete a la financiación de todos los gastos correspondientes al presupuesto anual ordinario de funcionamiento del Centro Asociado"*. Así como el párrafo siguiente: *"Las entidades consorciadas incluirán anualmente en sus presupuestos ordinarios las partidas necesarias para subvencionar la totalidad de los gastos del Centro sin perjuicio del derecho de separación que asiste a dichas Entidades consorciadas de conformidad con lo establecido en los arts. 32 y 33 de los presentes Estatutos"*.

Asimismo, en cuanto a la concreta financiación por parte de las entidades consorciadas, ahora figura en el texto estatutario que: *"El resto de las instituciones que integran el Consorcio se comprometen a efectuar las aportaciones económicas anuales que estimen convenientes, oído el parecer y el criterio de la Junta Rectora. A estos efectos, dicha aportación será revisada sobre la consignada en el último presupuesto del Centro Asociado"*.

El párrafo sustituido venía a regular que: *"El resto de las instituciones determinarán anualmente sus aportaciones económicas conforme a los objetivos establecidos por la Junta Rectora; ello en consonancia con los artículos 2 f) y g), 4 b) y 5 de estos Estatutos mientras tanto mantenga su condición de instituciones consorciadas"*. Fijándose a continuación, las concretas

aportaciones para el año 2019 de cada uno de los entes consorciados y el sistema de determinación de cantidades futuras.

Pues bien, a juicio de esta Asesoría Jurídica, el cambio experimentado en materia presupuestaria en el texto inicialmente propuesto en 2019, no se compadece con lo previsto por el art. 124 de la LRJSP que, como ya se ha expuesto, resulta de aplicación al presente supuesto y que exige como contenido sustancial de los estatutos de un consorcio, la identificación de los participantes en el consorcio **"así como las aportaciones de sus miembros"**.

Tal omisión pudiera afectar a la actividad ordinaria del consorcio, al no resultar asegurada su financiación por parte de los entes consorciados, incumpliendo así las previsiones del citado art. 124 de la LRJSP que a continuación del párrafo señalado, indica que *"en aplicación del **principio de responsabilidad previsto** en el art. 8 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, los estatutos incluirán cláusulas que limiten las actividades del consorcio si las entidades consorciadas incumplieran los compromisos de financiación o de cualquier otro tipo, así como fórmulas tendentes al aseguramiento de las cantidades comprometidas por las entidades consorciadas con carácter previo a la realización de las actividades presupuestadas"*.

Resulta, por tanto inexcusable, la fijación de las aportaciones de los entes consorciados en los Estatutos sometidos a consulta, toda vez que las aportaciones ordinarias de esta Universidad resultan determinadas en virtud del Real Decreto 1317/1995, ya citado, según figura en el apartado 3 del mencionado art. 16 de los Estatutos.

En otro orden de consideraciones, en el art. 23 de los citados Estatutos se regula la figura del **Secretario del Centro Asociado**, a quien se atribuye funciones de fe pública.

Sin embargo, según el art. 107 de los Estatutos de la UNED es el Secretario General *"el responsable de la fe pública universitaria, así como de los registros y archivos de la Universidad"* como funcionario público.

A fin de evitar confusión con esta competencia relativa a la esfera académica, se sugiere suprimir dicha atribución al Secretario del Centro Asociado.

El resto de cláusulas y de modificaciones resultan ajustadas a Derecho; al contener todos los elementos sustanciales del modelo tipo informado favorablemente por la Abogacía del Estado el 4 de octubre de 2016.



Lo que así tengo el honor de informar, sometiendo este dictamen a cualquier otra opinión mejor fundada en Derecho.

Madrid, a 14 de junio de 2021  
LA DIRECTORA

Elena Moreno Salamanca

**SR. VICERRECTOR DE CENTROS ASOCIADOS**