

## **INFORME SOBRE CONTROL DE LEGALIDAD DE LA ADAPTACIÓN DE LOS ESTATUTOS DEL CONSORCIO UNIVERSITARIO DEL CENTRO ASOCIADO A LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED) EN PONFERRADA**

Por el Sr. Vicerrector de Centros Asociados se interesa informe de esta Asesoría Jurídica sobre control de legalidad del proyecto de Estatutos del Consorcio del Centro Asociado a la UNED en Ponferrada, en relación con la adaptación de los Estatutos del citado Consorcio a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (BOE de 30 de diciembre) y la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa (BOE del 17).

Aceptando el requerimiento formulado, la Letrada que suscribe tiene el honor de informar lo siguiente:

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

Con la consulta se acompaña proyecto de los nuevos Estatutos del Consorcio del Centro Asociado a la UNED en Cartagena aprobados por su Junta Rectora en sesión de 22 de marzo de 2018 con el fin de someterlos a informe de legalidad de la Asesoría Jurídica de la UNED.

La propuesta de modificación afecta básicamente a la necesaria adscripción del Consorcio a la UNED y al establecimiento de todas las medidas de régimen jurídico y funcional establecidas en el nuevo ordenamiento legal. Todo ello con el alcance y con las adaptaciones precisas para asegurar su cumplimiento dentro del especial régimen de autonomía universitaria del que goza la UNED.

Según se infiere de la solicitud, el texto sometido a consulta integra la Adenda propuesta en su día por el Vicerrectorado de Centros Asociados para una adaptación formal a las previsiones legales contenidas en la Ley 27/2013, que ahora se trata de completar.

Dicha Adenda fue informada favorablemente por esta Asesoría Jurídica con fecha 23 de octubre de 2014.

Asimismo, hay que destacar que la Abogacía del Estado (Dirección del Servicio Jurídico del Estado, a la que compete la coordinación del convenio de asistencia jurídica con la UNED) se ha pronunciado sobre el modelo tipo de

Bravo Murillo, 38  
28018, Madrid

Tel: 91 398 83 96  
Fax: 91 398 85 85

Estatutos adaptados elaborado por la UNED, en su informe 186/2016, de 4 de octubre, considerando que se ajusta a Derecho.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.-** El especial régimen jurídico de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, como Universidad pública no transferida, está contemplado en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre (BOE del 24), de Universidades (En adelante LOU) cuya disposición adicional segunda, apartado segundo establece que *"en atención a sus especiales características, el Gobierno establecerá, sin perjuicio de los principios recogidos en esta Ley, una regulación específica de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, que tendrá en cuenta, en todo caso el régimen de sus centros asociados y de convenios con las Comunidades Autónomas y otras entidades públicas y privadas, las específicas obligaciones docentes de su profesorado, así como el régimen de los tutores"*.

De tal forma, debe hacerse notar que la singularidad del régimen legal de la UNED ha quedado patente con la reciente entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRSP) cuyo art. 2.2. c) reconoce que *"Las Universidades públicas que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley"* y más concretamente, el art 84.3 que afirma en clara alusión a la UNED que *"Las universidades públicas no transferidas se regirán por lo dispuesto en la ley 47/2003, de 26 de noviembre que les sea de aplicación y lo dispuesto en esta ley en lo no previsto en su normativa específica"*.

**SEGUNDO.-** Por otra parte, 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 art.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.

En los mismos términos, el art. 126 de los Estatutos de la UNED, aprobados por Real Decreto 1239/2011, de 8 de septiembre establece que los Centros Asociados se crearán a iniciativa de las Comunidades Autónomas, los Entes Locales u otras Entidades públicas o privadas, mediante convenio que

Bravo Murillo, 38  
28018, Madrid

Tel: 91 398 83 96  
Fax: 91 398 85 85

[www.uned.es](http://www.uned.es)

garantizará el correcto funcionamiento del centro, su estabilidad y adecuada financiación, y que regulará la constitución de un consorcio, fundación u otra persona jurídica, así como del Patronato, Junta Rectora u órgano colegiado de gobierno equivalente.

**TERCERO.-** Asimismo, y respecto de las entidades locales, el artículo 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRRL) establece que la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades autónomas 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 convenios administrativos que suscriban, determinando asimismo los casos y condiciones en que procede crear un consorcio para realizar esta colaboración.

**CUARTO.-** Ahora bien, este modelo se ve afectado por la propia la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRAL), cuando en su disposición adicional 9ª, punto 2, obliga a la adecuación *"de los instrumentos de cooperación suscritos por las Entidades Locales para el funcionamiento de Centros Asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia"* al nuevo marco jurídico resultante de sus disposiciones en el **perentorio plazo de tres años**. Además establece una sanción de imposibilidad de financiación en tanto no se materialice: *"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"*.

No obstante, como se ha expuesto en los antecedentes cabe recordar que el Vicerrectorado de Centros Asociados sometió a consideración de los Centros Asociados una propuesta de Acuerdo de modificación/Adenda de los Estatutos del Consorcio/Patronato de los Centros Asociados de la UNED.

Dicha Adenda tenía como objetivo que *"los Estatutos de los consorcios se adapten, armonicen y recojan las disposiciones pertinentes para la adecuación de los mismos a los cambios normativos y organizativos motivados por el desarrollo legal y reglamentario previsto en las Leyes 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; y Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización y Sostenibilidad del Sector Público y otras Medidas de reforma administrativa"*.

Así, la Adenda proponía la adaptación de los Estatutos a las dos leyes precitadas de forma conjunta, mediante la declaración de la personalidad jurídica y naturaleza del ente titular del centro como Consorcio, si es que tal

Bravo Murillo, 38  
28018, Madrid

Tel: 91 398 83 96  
Fax: 91 398 85 85

www.uned.es

tipificación no se hubiera ya hecho en el pasado como consecuencia de la lógica exclusión de regímenes de funcionamiento incompatibles con la autonomía universitaria, como sería el de dependencia del Estado o de cualquier otra administración pública distinta de la universitaria.

Lo que se trata ahora, precisamente, es de finalizar tal adaptación en cumplimiento de los plazos establecidos, tras un análisis sistemático de la diversa legislación aplicable, un diálogo entre las distintas Administraciones que conforman los Consorcios y distintos pronunciamientos jurídicos de la Abogacía del Estado y de esta Asesoría Jurídica.

**QUINTO.-** Dicho lo anterior, hay que entender que el sistema competencial resultante para la administración local como consecuencia de la tan citada ley 27/2013 -que modificó, entre otros, los artículos 7.4, 57 y 87.1 de LRBR- y de la posterior Ley 40/2015 aboca a que la fórmula jurídica de los entes titulares de los centros asociados a la UNED sea la de consorcio.

Así lo ha entendido la Abogacía del Estado en su informe jurídico, que considera que esta determinación legal es conforme con art .2.2 de la LOU que garantiza el derecho a la autonomía universitaria, proclamado por el artículo 27.10 de la Constitución y con el Real Decreto 1317/1995 sobre régimen de Convenios de la UNED con los Centros Asociados a la misma, de donde se desprende la necesidad de constituir una organización específica que, sin duda, responde al objeto y notas características que la nueva Ley de Régimen Jurídico establece para los consorcios.

Siguiendo igualmente el citado informe, resulta que, si una entidad local desea intervenir en un centro asociado ello sólo puede hacerse a través de un convenio por el que se constituya un consorcio.

Por ello, en el caso de que el consorcio ya estuviera constituido previamente, el eventual convenio de creación suscrito en su día puede –y debe- entenderse perfeccionado por la existencia de su objeto (el propio Consorcio), siempre que en su regulación estatutaria se hubieren incorporado las previsiones del convenio fundacional.

Por otra parte, para hacer posible que las entidades locales pudieran seguir participando en los entes titulares de los centros asociados a la UNED ha sido preciso que lo hicieran conforme a las previsiones del artículo 7.4 de la LRBSL, modificada en este apartado por la Ley 27/2013, que sólo permite tal presencia “[...] *cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con*

Bravo Murillo, 38  
28018, Madrid

Tel: 91 398 83 96  
Fax: 91 398 85 85

[www.uned.es](http://www.uned.es)

*otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias".*

Esta cuestión ha tenido que ser resuelta previamente a la adaptación estatutaria en cuestión.

**SEXTO.-** La adaptación estatutaria afecta básicamente, como se ha dicho en los antecedentes, al régimen de adscripción obligatoria de los consorcios a una Administración, que introdujera la Ley 27/2013, y cuyo encaje no puede hacerse sino desde la interpretación sistemática de la normativa universitaria, y en concreto del Real Decreto 1317/1995, pues los consorcios de los Centros Asociados a la UNED traen causa, objeto y fin de la actividad de la propia UNED, y es a la Universidad Nacional de Educación a Distancia a quien deben quedar adscritos.

**SÉPTIMO.-** Una vez examinadas las anteriores cuestiones previas, procede analizar la adecuación de la propuesta de Estatutos del Consorcio del Centro Asociado en Ponferrada 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, deben efectuarse las siguientes consideraciones:

- a) El **art. 13.3** del referido texto, relativo a la Junta Rectora del Consorcio y su régimen de funcionamiento, establece que *"no podrá ser objeto de acuerdo ningún asunto que no figure incluido en el orden del día, salvo que por el voto unánime de los miembros presentes se declare la urgencia del asunto y su inclusión en el mismo."*

No obstante, el art 17.4 de la Ley 40/2015, de aplicación supletoria, prevé que *"no podrá ser objeto de acuerdo ningún asunto que no figure incluido en el orden del día, salvo que asistan todos los miembros del órgano colegiado y sea declarada la urgencia del asunto por el voto favorable de la mayoría."*

Ahora bien, parece más lógico adoptar esta última redacción, que pretende garantizar la necesaria audiencia a todos los miembros de la Junta Rectora sobre asuntos de su interés; ya que de lo contrario, en el supuesto de inasistencia de algún miembro, podrían ser adoptados acuerdos sobre asuntos, cuyo conocimiento y votación les ha sido vedado.

Bravo Murillo, 38  
28018, Madrid

Tel: 91 398 83 96  
Fax: 91 398 85 85

www.uned.es

- b) En la **disposición final primera**, se regula una tramitación de los Estatutos basada en el art. 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Sin embargo, dicho precepto, resulta de aplicación al procedimiento de aprobación de las ordenanzas locales, dentro del capítulo dedicado al régimen de funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales.

Pero como se ha tenido ocasión de razonar en fundamentos jurídicos precedentes, el Consorcio del Centro Asociado a la UNED en Ponferrada, es un consorcio universitario adscrito a la UNED y, por tanto, perteneciente al sector público estatal, resultando de aplicación el régimen jurídico previsto a este tipo de entidades.

Así, a juicio de esta Asesoría Jurídica, el procedimiento previsto en la mencionada disposición adicional no es de aplicación, ni sería preceptivo, y en consecuencia, debería ser suprimido.

En lo restante, se considera adecuada a la legalidad la adaptación efectuada, que contiene todos los elementos sustanciales del modelo tipo informado favorablemente por la Abogacía del Estado el 4 de octubre de 2016.

Lo que así se informa, sometiendo este dictamen a cualquier otra opinión mejor fundada en Derecho.

Madrid, 5 de abril de 2018  
LA DIRECTORA,

Elena Moreno Salamanca

## SR. VICERRECTOR DE CENTROS ASOCIADOS

Bravo Murillo, 38  
28018, Madrid

Tel: 91 398 83 96  
Fax: 91 398 85 85

[www.uned.es](http://www.uned.es)