

LA COOPERACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES CON LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA A TRAVÉS DE LOS CENTROS ASOCIADOS DE LA UNED

THE COOPERATION OF LOCAL ENTITIES WITH THE
EDUCATIONAL ADMINISTRATION THROUGH THE ASSOCIATE
CENTERS UNED

DIEGO CÁMARA DEL PORTILLO

Profesor Asociado de Derecho Administrativo
de la Facultad de Derecho de la UNED
Director Excedente de la Asesoría Jurídica de la UNED

Resumen: La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (BOE de 30 de diciembre) ha modificado las competencias de los Municipios, que desde la creación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) en 1972 han venido colaborando muy activamente en el sostenimiento y financiación de los Centros Asociados de la UNED. El presente trabajo analiza la repercusión de esa reforma en la organización y financiación de la UNED, distinguiendo entre las aportaciones de las Entidades Locales consistentes en equipamientos e infraestructuras, y las aportaciones estrictamente dinerarias, postulando una interpretación finalista basada en los dos principios inspiradores de la Ley 27/2013, que persigue evitar solapamientos competenciales entre Administraciones Públicas y garantizar la sostenibilidad financiera. A estos efectos, debe tenerse en cuenta, por tanto, la sostenibilidad de la UNED, a la que la Ley 27/2013 menciona expresamente, por primera vez en la historia de nuestra legislación de régimen local, lo que conduce a rechazar cualquier interpretación restrictiva que haga inviable su funcionamiento. Asimismo se analizan las reformas introducidas por la Ley 27/2013 en el régimen jurídico de los Consorcios, fi-

gura a través de la cual están constituidos la mayor parte de los Centros Asociados de la UNED.

Abstract: Law 27/2013, of 27th of December, on Rationalisation and Sustainability of Local Administration (BOE 30th of December) amended the powers of the Municipalities, which have been very active in supporting and funding Associate Centres of UNED since the creation of the National University of Education Open (UNED) in 1972. This paper analyzes the repercussion of this reform in the organization and funding of UNED, distinguishing between the contributions of Local Entities consisting of facilities and infrastructure, and the strictly monetary contributions, postulating a final interpretation based on the two guiding principles of Law 27/2013, which seeks to avoid jurisdictional overlap between Public Administrations and to ensure financial sustainability. For these purposes, it should be noted, therefore, the sustainability of UNED, expressly mentioned in the Law 27/2013 for the first time in the history of our legislation of local regime, this leading to reject any restrictive interpretation that render its operation unfeasible. Furthermore, we analyse the reforms introduced by Law 27/2013 on the legal consultation regime of the Consortia, the legal figure through which the majority of Associate Centres of UNED are constituted.

Palabras clave: Administración educativa, competencias municipales, Centros Asociados de la UNED, Consorcios, cooperación, equipamientos culturales, promoción de la cultura, sostenibilidad, UNED.

Key words: Educational Administration, municipal powers, Associate Centers of UNED, Consortia, cooperation, cultural facilities, promotion of culture, sustainability, UNED.

Recepción original: 01/07/2014

Aceptación original: 04/08/2014

Sumario: I. Introducción. II. Naturaleza Jurídica UNED y sus Centros Asociados. III. Sostenibilidad de la UNED. IV. Impacto de la Ley 27/2013 en los Centros Asociados de la UNED. 1. Reformas relativas a la financiación de los Centros. A) Periodo transitorio de vigencia de los actuales Convenios. B) Adaptación de los Convenios y financiación de los Centros Asociados tras el periodo transitorio. C) Aportaciones de las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares. 2. Reformas relativas a la estructura orgánica de los Centros Asociados. A) Periodo transitorio. B) Nuevo régimen jurídico de los Consorcios. C) Ámbito de aplicación de la reforma, regímenes especiales. V. Una interpretación finalista. V. *Post Scriptum:* A) Disposi-

ciones autonómicas de aplicación de la Ley 27/2013. B) La Ley 15/2014 de Racionalización del Sector Público: ¿Una reforma provisional?

I. INTRODUCCIÓN

Desde su creación, la UNED ha contado con la importante cooperación de los Entes Locales que han participado en la constitución y financiación de sus Centros Asociados, a través de dos vías.

De una parte, mediante aportaciones dinerarias destinadas a financiar anualmente su actividad. Desde un punto de vista jurídico, no se trata, pues, de subvenciones sino de aportaciones dinerarias entre Administraciones Públicas, excluidas del ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones, de conformidad con lo previsto en su art. 2.2. En el ejercicio de 2012, las aportaciones de los Ayuntamientos a los Centros Asociados de la UNED ascendieron, en efecto, a un total de 9.692.616,17 euros y las de las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares a 9.132.882,21 euros¹.

Junto a estas aportaciones dinerarias, la colaboración de las Entidades Locales con los Centros Asociados de la UNED se efectúa también a través de la cesión de uso de los equipamientos e instalaciones necesarios para las aulas, bibliotecas, laboratorios, aulas AVIP y despachos de los 61 Centros Asociados de la UNED, distribuidos por todo el territorio español. Es, precisamente, en estos equipamientos e infraestructuras en los que los estudiantes de la UNED formalizan su matrícula, reciben las orientaciones y explicaciones de los Profesores Tutores, ya sea en la forma presencial o mediante las tecnologías más avanzadas, y realizan los exámenes o pruebas presenciales. Y es también en estos edificios e instalaciones que las Entidades Locales ponen a disposición de los Centros Asociados de la UNED donde los ciudadanos en general –sean o no estudiantes matriculados en la UNED– pueden participar en las numerosas actividades de extensión universitaria y enseñanzas de formación continua, que desarrollan los Centros Asociados de la UNED, contribuyendo de este modo –como dice el art. 67 de los Estatutos de la UNED– *«al progreso sociocultural del entorno donde se ubican»*.

¹ Las Cajas de Ahorro contribuyeron en menor medida, con una aportación total de 762.048,86 euros. Datos tomados de UNED. Vicegerencia de Centros Asociados y Atención al Estudiante. Banco de Datos Básico.

Esta imprescindible cooperación de las Corporaciones Locales con los Centros Asociados de la UNED se ha desarrollado, desde la creación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia –hace ya más de 40 años– al amparo de la legislación sectorial universitaria y de la propia legislación sobre régimen local, que no sólo posibilitaba la constitución y financiación de los Centros Asociados de la UNED, a través de la figura de los Consorcios (art. 87 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y art. 110 del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril); sino que atribuía también a los Municipios –como competencia propia– las «*actividades e instalaciones culturales*» [art. 25.1.m) de la LBRL] «*participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, constitución y sostenimiento de los centros docentes públicos*» (art. 25.2.n) y realizar *actividades complementarias* de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas –entre otras– «*a la educación y la cultura*»(art. 28 de la LBRL).

Gracias a esta aportación de las Entidades Locales al sostenimiento de los Centros Asociados de la UNED, el Estado central obtiene un importante ahorro en la transferencia para gastos corrientes y de capital que anualmente debe efectuar a favor de la UNED, como Universidad pública vinculada al Estado, en cumplimiento del mandato establecido en el art. 81.3.a) y las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley Orgánica de Universidades. En el ejercicio de 2014, según se dispone en el art. 16 y el Anexo VI de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 (BOE de 26 de diciembre de 2013) la transferencia estatal a favor de la UNED para costes de personal docente (funcionario y contratado) fue, efectivamente, de 55.574.640 euros y para personal no docente (funcionario y laboral fijo) de 26.909.360 euros; lo que totaliza una transferencia por importe de 82.484.000 euros, muy inferior a la que reciben las restantes Universidades públicas de sus respectivas Comunidades Autónomas, en las que el porcentaje de financiación externa por transferencias públicas es del **80,55% de su total de ingresos**; en tanto que en la UNED sólo es del **34,95 %²**.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (BOE de 30 de diciembre) ha modificado parcialmente la Ley 7/1985, de 2 de abril (BOE del 3) Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), dando nueva redacción al listado de competencias propias de los

² UNED. Vicergerencia de Centros Asociados y Atención al Estudiante. Banco de Datos Básico.

Municipios (art. 25) y derogando el art. 28 de la LBRL, que facultaba a los Municipios para realizar actividades complementarias de las competencias de otras Administraciones públicas en materia de educación y cultura.

Como contrapartida, la Ley 27/2013 introduce, por primera vez en la historia de nuestra legislación sobre régimen local, una expresa referencia a la «*cooperación con la Administración educativa a través de los Centros Asociados de la UNED*» (art. 27.3.o) si bien lo hace no con el carácter de competencia «*propia*» de los Municipios; sino delegable «*por la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas*» (art. 27.3) especificando que, en todo caso, la delegación «*habrá de ir acompañada de la correspondiente financiación (...) siendo nula sin dicha dotación*» (art. 27.6).

Asimismo se refiere la Ley 27/2013 en forma expresa a los Convenios de Colaboración suscritos entre las Entidades Locales y la UNED para el funcionamiento de sus Centros Asociados estableciendo un periodo transitorio de tres años en que los mismos mantendrán su vigencia, en tanto se lleve a cabo su adaptación a las previsiones de dicha Ley (disposición adicional novena, párrafo 2).

Por último, la disposición final segunda de la Ley 27/2013 añade una disposición adicional vigésima a la Ley 30/1992, de 26 de diciembre (BOE del 27) de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) por la que se modifica el régimen jurídico de los Consorcios, lo que afecta también a los Centros Asociados de la UNED, en cuanto personas jurídicas públicas que participan de esta naturaleza, estableciéndose también un plazo transitorio, aunque es este caso, de un año de duración.

No altera, sin embargo, la Ley 27/2013 –y esto debe ser destacado, por las razones que inmediatamente veremos– la competencia propia de los Municipios sobre «*promoción de la cultura y equipamientos culturales*» [art. 25.2.m) de la LBRL.

Es preciso, pues, esclarecer el alcance y efectos de esta reforma legislativa en los Centros Asociados de la UNED. Para ello, es preciso partir del régimen jurídico de la UNED y la función de interés social que desde su creación, ha desempeñado –y desempeña– esta Universidad en aras de la igualdad de oportunidades y la democratización de la enseñanza, facilitando el acceso a la enseñanza universitaria y la continuidad en sus estudios a todas las personas que, estando capacitadas para seguir estudios superiores, no pueden frecuentar las aulas universitarias por razones laborales, económicas, de residencia o cualquiera otra de similar consideración [(art. 4.a) de los Estatutos de la UNED].

Y, por supuesto, en esta labor hermenéutica no podrán dejarse de tomar en consideración los fines u objetivos específicos que persigue la reforma llevada a cabo por la Ley 27/2013 que, según proclama su Preámbulo, no son sino evitar solapamientos competenciales entre Administraciones Públicas y garantizar la sostenibilidad financiera.

Como veremos seguidamente, la estructura descentralizada de la UNED y sus Centros Asociados no sólo garantiza la sostenibilidad financiera de esta Universidad; sino que impide, precisamente, la existencia de solapamientos competenciales, que se producen, sin embargo, si los Entes locales, olvidando sus compromisos financieros con los Centros Asociados de la UNED en su respectivo territorio, tratan de financiar a través de las Haciendas Locales las restantes Universidades transferidas a las Comunidades Autónomas³.

II. NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNED Y SUS CENTROS ASOCIADOS

Según establece la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 6/2011, de 21 de diciembre (BOE del 24) de Universidades (en adelante, LOU) la UNED es una Universidad pública que imparte la enseñanza universitaria a distancia en todo el territorio nacional (disposición adicional segunda, párrafo 1 de la LOU) con la colaboración de sus Centros Asociados constituidos mediante Convenios con las Comunidades Autónomas y otras Entidades públicas y privadas (disposición adicional segunda, párrafo 2).

En atención a este ámbito territorial de sus actividades y a sus especiales características, la UNED –según añade la disposición adicional primera de la LOU– se halla directamente vinculada al Estado –y no a las Comunidades Autónomas– al igual que sucede con la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP)⁴.

³ No es ésta una hipótesis teórica; sino real. Véase, por ejemplo, el «Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Melilla» (BOME) de 11 de julio de 2014, que publica el Convenio de Colaboración suscrito por la Ciudad Autónoma con la Universidad de Granada para la financiación de una doble titulación de Grado; siendo así que en dicha Ciudad Autónoma está implantado desde hace muchos años un Centro Asociado de la UNED.

⁴ A diferencia de la UIMP, que se halla constituida como Organismo Autónomo, la UNED es, sin embargo, una Universidad con autonomía constitucionalmente garantizada (art. 27.10 de la CE) y, por tanto, un Organismo de los específicamente contemplados en la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril (BOE del 15) de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante, LOFAGE).

Lo mismo establecen los vigentes Estatutos de la UNED, aprobados por Real Decreto 1239/2011, de 8 de septiembre (BOE del 22) que establecen que la UNED es una institución de derecho público dotada de personalidad jurídica y de plena autonomía en el desarrollo de sus funciones sin más limitaciones que las establecidas en las leyes (art. 1) que ejerce sus actividades en todo el territorio nacional y en aquellos lugares del extranjero donde lo aconsejen razones demográficas, culturales, educativas o investigadoras, disponiendo de los Centros Asociados necesarios (art. 2.1) que se definen como *«unidades de su estructura académica que desarrollan territorialmente las actividades propias de la Universidad y contribuyen al progreso sociocultural del entorno donde se ubican»* (art. 67).

La metodología de la UNED se define en el art. 9.1 de sus Estatutos, que dispone que *«la UNED imparte la enseñanza mediante la modalidad de educación a distancia, que se caracteriza por la utilización de una metodología didáctica específica con el empleo conjunto de medios impresos, audiovisuales y de las tecnologías más avanzadas, así como la asistencia presencial a los estudiantes a través de los profesores tutores de los Centros Asociados y de los diversos sistemas de comunicación entre profesores y estudiantes»*.

Como hemos señalado en otro lugar⁵, la enseñanza que imparte la UNED, no puede confundirse, pues, con la enseñanza puramente *«virtual»* o exclusivamente a través de internet, jugando, por el contrario en el modelo educativo de la UNED un papel esencial los Centros Asociados repartidos por todo el territorio nacional (hasta un total de 61) que –según añaden los Estatutos de la UNED en su art. 126– *«son creados a iniciativa de las Comunidades Autónomas, los Entes Locales u otras entidades públicas o privadas, mediante convenio que 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 el Patronato, Junta Rectora u órgano colegiado de gobierno equivalente»*. A esta estructura descentralizada de la UNED se refiere también el Real Decreto 2005/1986, de 25 de septiembre, sobre Régimen de la Función Tutorial en los Centros Asociados de la UNED (BOE del 30 que destaca en su Preámbulo que *«la UNED funciona en régimen de descentralización, haciendo unos de los recursos humanos y materiales que aportan distintas instancias y sectores de la sociedad española, tales como Corporaciones*

⁵ CÁMARA DEL PORTILLO, Diego: *Régimen Jurídico de la UNED: comentario a las disposiciones adicionales primera, segunda y vigésima novena de la LOU*, en «Comentario a la Ley Orgánica de Universidades», Civitas-Thompson Reuters, Primera Edición, Madrid, 2009, página 1.236.

Locales, Entidades de Crédito, empresas e instituciones e diversa índole».

Estas tres características –ámbito nacional de sus actividades, metodología didáctica y régimen de descentralización– se hallan presentes y definen la UNED desde el mismo momento de su creación.

En efecto, la UNED fue creada por Ley 22/1972, de 10 de mayo, por la que se aprobó el III Plan de Desarrollo Económico y Social (BOE de 11 de mayo) que autorizó en su disposición final cuarta al Gobierno para crear esta Universidad, con la finalidad de dar cumplimiento al art. 47.1 de la Ley 14/1970, de 4 de agosto (BOE del 6) General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (en adelante, LGE de 1970) que preveía la puesta en marcha de la modalidad de enseñanza no presencial *«por correspondencia, radio y televisión (...) a fin de ofrecer oportunidades de proseguir estudios a quienes no puedan asistir regularmente a los centros ordinarios o seguir los calendarios y horarios regulares»*.

En desarrollo de esta habilitación reglamentaria, la creación de la UNED fue llevada a cabo por Decreto 2310/1972, de 18 de agosto (BOE de 9 de septiembre) que pone de manifiesto el interés social de esta Universidad, señalando en su Preámbulo que:

*«La necesidad de desarrollar uno de los principios básicos de la reforma educativa, el de la **igualdad de oportunidades**, obliga a instrumentar medios que posibiliten el acceso a la educación superior a todas aquellos que, por razones de residencia, obligaciones laborales o cualesquiera otras, no pueden frecuentar las aulas universitarias.*

De entre estos medios ha parecido el más idóneo el de la enseñanza a distancia, única capaz de asegurar la flexibilidad requerida, sin mengua del nivel cualitativo de la enseñanza misma».

El Decreto 2310/1972 sentó también las bases de la metodología específica de la UNED, combinando el empleo de lo que entonces eran las nuevas tecnologías de la comunicación con el apoyo y orientación presencial a los estudiantes, a través de los Profesores Tutores de los Centros Asociados: *«la UNED –decía su art. 1.2– impartirá enseñanza a través de la radio, la televisión, las cintas magnetofónicas y videomagnéticas y cualquier otro medio análogo, y dirigirá el estudio de los alumnos mediante la correspondencia, reuniones periódicas en Centros Regionales y otros sistemas adecuados».*

Para garantizar el funcionamiento y adecuada financiación de la Universidad recién creada, el posterior Decreto 3114/1974, de 25 de octubre, sobre Ordenación de las Actividades de la UNED (BOE de 14 de noviembre) estableció la actual estructura descentralizada de

la UNED, previendo la creación de Centros, no ya «Regionales»; sino «Asociados» a la Universidad (art. 23) que habrían de hacer frente a todas sus necesidades «con fondos propios» (art. 24) y cuya creación podría ser promovida por Entidades públicas o privadas, que habrían de constituir el correspondiente Patronato (art. 25) y contar «con las instalaciones y medios apropiados» (art. 27).

Concedida por la Sede Central de la UNED la autorización previa para la creación del Centro Asociado «teniendo en cuenta los medios ofrecidos (...) así como la viabilidad del proyecto» (art. 26); el Patronato y las Entidades patrocinadoras, han de concertar Convenio de Colaboración con el Rectorado de la UNED en el que se establecen las cláusulas de colaboración recíproca y, entre ellas, «la plena asunción de gastos de establecimiento y funcionamiento a cargo de las Entidades promotoras» (art. 28).

Suscrito el convenio, el Centro sería creado, formalmente, por Orden Ministerial, a propuesta del Rectorado de la UNED y oído el Rector de la Universidad en cuyo territorio se vaya a establecer (art. 29).

En contra de las previsiones del Decreto 3114/1974, las aportaciones dinerarias de las Entidades Locales promotoras de los Centros Asociados no han llegado a alcanzar nunca el 100 por 100 de los presupuestos de cada Centro, complementándose su financiación con cargo al presupuesto de la Sede Central de la UNED. Así lo establece el Real Decreto 1317/1995, de 21 de julio, sobre Régimen de Convenios de la UNED con los Centros Asociados (BOE de 10 de agosto de 1995) que regula la participación de la Universidad en el sostenimiento de los Centros Asociados en un porcentaje equivalente al 50 por 100 de los ingresos por los precios públicos por la prestación de servicios académicos (precios de matrícula) correspondientes a cada Centro (arts. 4 y 6).

Pero las aportaciones de las Entidades Locales al funcionamiento de los Centros Asociados de la UNED no se circunscriben a esas aportaciones estrictamente dinerarias; sino que comprenden también –como hemos anticipado– la cesión de uso de los edificios y equipamientos donde se asientan sus instalaciones.

Con independencia de su denominación como «Consortios» o «Patronatos», los Centros Asociados de la UNED son, pues, Entidades de Derecho público de naturaleza consorciada salvo en algunos supuestos singulares en que han sido constituidos como Organismos autónomos locales dependientes de las Diputaciones Provinciales (por ejemplo, los Centros Asociados Almería y Soria) o como Fundaciones (Centros Asociados de Barbastro, Ávila y Ramón Areces).

Pues, en efecto, los Centros Asociados de la UNED se corresponden con el concepto legal de Consorcios que proporciona el art. 87.1 de la LBRL que dispone que *«las Entidades Locales pueden constituir Consorcios con otras Administraciones Públicas (sede Central de la UNED y Comunidades Autónomas, en su caso) para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro (Cajas de Ahorro) que persigan fines de interés público, concurrentes con las de las Administraciones Públicas»*.

Y según especifica el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (BOE del 22 y 23 de abril) por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante, TRRL) *«los Consorcios gozarán de personalidad jurídica propia»* (art. 110.2) estando integrados sus órganos de decisión por representantes de todas las Entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos respectivos (art. 110.4) tal y como se prevé en el Decreto 3114/1974 y sucede en todos los Centros Asociados de la UNED.

III. SOSTENIBILIDAD DE LA UNED

Del éxito de este modelo organizativo y financiero da cuenta la extraordinaria aceptación social de la UNED. Inicialmente constituida por sólo cuatro Facultades (art. 4.1 del Decreto 2310/1992) la UNED cuenta en la actualidad con más de 260.000 estudiantes matriculados en enseñanzas regladas y no regladas y efectúa una oferta educativa que abarca 26 títulos de Grado, 43 títulos de Máster, más de 600 programas de Formación Continua, 12 cursos de idiomas, más de un centenar de Cursos de Verano y casi 400 actividades de Extensión Universitaria⁶. De esos estudiantes, **164.085** están matriculados en **estudios universitarios oficiales** (según datos del curso académico 2011/2012).

Que se trata de una Universidad claramente sostenible lo demuestra su porcentaje de autofinanciación, que en la UNED es del **57,07 por 100**, frente al resto de las Universidades públicas españolas, en las que los recursos propios por precios públicos de matrícula no superan el **12,94 por 100**. Asimismo demuestra su sostenibilidad financiera el coste anual por estudiante, que en la UNED es de **1.193,84 euros**; en tanto que en las restantes Universidades públicas españolas es de **6.060,93 euros**. Sobre su función social ilustra el número de estudiantes discapacitados que cursan estudios en la UNED, que es

⁶ Datos tomados de la página web de la UNED, <http://www.uned.es>

de **9.160**, sobre un total de **21.942** estudiantes con discapacidad matriculados en el conjunto de todas las Universidades españolas, lo que significa que la UNED imparte enseñanza al **41,75 %** de todas las personas con discapacidad que cursan estudios universitarios⁷.

Estos datos no pueden ser pasados por alto, dado que la principal finalidad de la Ley 27/2013 –según proclama su Preámbulo– es garantizar la estabilidad presupuestaria del Estado español, entendido en su sentido más amplio y omnicompreensivo de todas las Administraciones Públicas, en cumplimiento de las normas del Derecho Comunitario Europeo y de la reforma recientemente llevada a cabo en el art. 135 de la Constitución Española, desarrollada por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El otro objetivo de la reforma llevada a cabo en la legislación de régimen local por la Ley 27/2013 es –como expresa también su Preámbulo– evitar el solapamiento de competencias entre Administraciones Públicas.

A tenor de los criterios hermenéuticos establecidos en nuestro Código Civil, que obliga a interpretar las normas jurídicas «*atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas*» (art. 3.1) son, pues, dichos principios los que han de servir de base para la interpretación y aplicación de la Ley 27/2013, rechazando cualquier otra interpretación que conduzca injustificadamente a la inviabilidad de los Centros Asociados de la UNED, por cuanto el cierre de los mismos supondría privar de la posibilidad de proseguir estudios universitarios a 165.085 estudiantes o, en el caso de que estos pudieran realizar su traslado de expediente académico a otras Universidades presenciales –lo que en muchos casos no sería posible por razones laborales o de residencia –supondría incrementar extraordinariamente el gasto público del Estado español, dado que en dichas Universidades el coste por alumno –como se ha visto– supera en **más de cinco veces el coste anual por estudiante** en la UNED.

IV. IMPACTO DE LA LEY 27/2013 EN LOS CENTROS ASOCIADOS DE LA UNED

La Ley 27/2013, 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (BOE de 30 de diciembre) modifica las competencias atribuidas a las Entidades Locales por la LBRL,

⁷ UNED. Vicegerencia de Centros Asociados y Atención al Estudiante: *Datos Básicos: la UNED en Cifras*, 31 de marzo de 2014.

dando nueva redacción al listado de competencias propias de los Municipios (art. 25) y derogando su art. 28, que facultaba a los Municipios para realizar actividades complementarias de las competencias de otras Administraciones públicas, especialmente, en materia de educación y cultura.

En concreto, en la nueva redacción del art. 25 de la LBRL, dada por Ley 27/2013, se suprimen las competencias municipales propias de participación «*en la programación de la enseñanza*» e intervención «*en los órganos de gestión de los centros docentes públicos*» (art. 25.2.n). Pero se mantienen, con el carácter de propias, en tanto las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas no dispongan otra cosa, las competencias relativas a «*participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial*». Así lo establece el art. 25.2.n) en relación con la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/2013, que prevé que las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales **fijarán los términos** en los que las Comunidades Autónomas «*asumirán la titularidad de estas competencias que se prevén como propias del Municipio (...) para lo que se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales*».

La primera duda que suscita la reforma de estos preceptos hace referencia a su posible inconstitucionalidad. Pues según ha destacado la doctrina científica⁸– la eliminación de competencias municipales «*choca con el juego (material) de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este sentido, más allá de la eliminación formal del listado de materias de la salubridad pública o la enseñanza, será la legislación autonómica respectiva la competente realmente para decidir si sus Municipios pueden ejercer o no tales competencias en su territorio (...) se trata de materias claramente de competencia autonómica*».

Y, en efecto, frente a la Ley 27/2013 han interpuesto ya recurso de inconstitucionalidad 108 Municipios⁹ y seis Comunidades Autóno-

⁸ MELLADO RUIZ, Lorenzo: *Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: entre la reforma y la intervención*, en «Revista CEMCI», número 17, Octubre-Diciembre 2012, pág. 24.

⁹ *Lasprovincias.es*, lunes 7 de abril de 2014.

mas, habiendo dictado, como veremos, algunas Comunidades Autónomas Decretos-Leyes para «*garantizar la continuidad de los servicios públicos (...) especialmente en materias como la educación*»¹⁰.

De una primera lectura de los preceptos citados, parece desprenderse que la cooperación de las Entidades Locales con los Centros Asociados, a partir de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, únicamente podría desarrollarse como competencia delegada por la Administración del Estado o por las Comunidades Autónomas, tal y como se prevé en el nuevo art. 27.3.o) y ello, siempre que con la delegación se acompañe la correspondiente financiación (art. 27.6).

Pero esta interpretación no puede compartirse por varias razones. En primer lugar, porque la disposición adicional novena, párrafo 2, de la misma Ley 27/2013 salva expresamente la vigencia de los Convenios suscritos entre la UNED y las Corporaciones Locales para el funcionamiento y financiación de los Centros Asociados, estableciendo un plazo transitorio para su adaptación a la nueva Ley.

En segundo lugar, porque la Ley 27/2013 mantiene inalterada la competencia municipal propia en materia de «*promoción de la cultura y equipamientos culturales*» (art. 25.2.m). El mantenimiento de la vigencia de este precepto legal resulta especialmente relevante, toda vez que dicho artículo es el que ha servido hasta la fecha de norma de cobertura para la cesión de uso de edificios y equipamientos de titularidad de los Entes Locales a favor de los Centros Asociados de la UNED.

Y finalmente, porque un criterio de interpretación teleológico o finalista (art. 3.1 del Código Civil) obliga a interpretar la Ley 27/2013 –como hemos dicho– de conformidad con los objetivos fundamentales que persigue la reforma, que no son sino evitar solapamientos competenciales y garantizar la sostenibilidad financiera, debiendo, en consecuencia, descartarse cualquier interpretación que conduzca a un resultado contrario al querido por el Legislador y redunde en un incremento del gasto público en materia educativa.

Del análisis de estos preceptos nos ocuparemos seguidamente, para concluir refiriéndonos a las reformas introducidas en la disposición final segunda de la Ley 27/2013 en el régimen jurídico de los Consorcios, que afectan a la estructura orgánica de los Centros Asociados de la UNED.

¹⁰ *Elpais.com*, 27 de marzo de 2014.

1. REFORMAS RELATIVAS A LA FINANCIACIÓN DE LOS CENTROS

A) Período transitorio de vigencia de los actuales Convenios

La disposición adicional novena de la Ley 27/2013, 27 de diciembre (BOE del 30), relativa a los convenios sobre ejercicio de competencias y servicios municipales, salva expresamente la vigencia de los convenios suscritos con las Entidades Locales para el financiamiento de los Centros Asociados de la UNED y establece un período transitorio de tres años para adaptar sus previsiones al nuevo texto legal.

En efecto, según establece el párrafo 2 de esta disposición adicional novena *«la adaptación a las previsiones de esta Ley de los instrumentos de cooperación suscritos por las Entidades Locales para el funcionamiento de los Centros Asociados de la UNED 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»*.

El principal problema hermenéutico que plantea este precepto deriva de la oscuridad e imprecisión técnica de su último párrafo, relativo a los *«servicios académicos que se presten a los alumnos matriculados con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley»* ¿Qué debe entenderse por nuevos alumnos o matriculados con posterioridad? ¿Lo son también aquellos que, por razones laborales o de otro tipo, dejan de matricularse durante un tiempo y reanudan después sus estudios universitarios, supuesto frecuente en la UNED?

Según una primera y apresurada interpretación, alumnos matriculados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013 lo serían todos los alumnos de la UNED, aunque no fuesen alumnos de nuevo ingreso, dado que la matrícula en la Universidad debe renovarse, como es sabido, año tras año. Pero esta primera interpretación debe rechazarse pues dejaría vacía de contenido la propia disposición transitoria, que establece la vigencia transitoria durante tres años de los Convenios ya suscritos. Pues tales Convenios tienen precisamente, por objeto, la financiación de los Centros Asociados de la UNED (art. 126 de los Estatutos de la UNED), de modo que difícilmente puede mantenerse la vigencia del convenio si se suprime su objeto –la financiación del Centro– pues a tenor del art. 1.261 de nuestro Código Civil no hay contrato –ni convenio– sin *«objeto cierto»* que sea materia del mismo.

Descartada esta conclusión, parece claro que la única interpretación razonable de esta disposición transitoria es la congelación o limitación, durante dicho período transitorio, del importe de las aportaciones dinerarias –que no subvenciones– que las Entidades Locales realizan a favor de los Centros Asociados de la UNED para financiar globalmente su actividad¹¹.

B) Adaptación de los Convenios y financiación de los Centros Asociados, tras el período transitorio

En cuanto a la adaptación de los convenios suscritos con las Entidades Locales a las previsiones de la Ley 27/2013, que ha de realizarse dentro de ese período transitorio de tres años, debe distinguirse, en primer lugar, entre las aportaciones consistentes en equipamientos (cesión de edificios e infraestructuras) y las aportaciones dinerarias destinadas a financiar globalmente la actividad del Centro.

La cesión por los Ayuntamientos de edificios e infraestructuras con destino a los Centros Asociados de la UNED continúa estando comprendida entre las competencias propias de todos los Ayuntamientos, a tenor del art. 25 de la LBRL, que en la nueva redacción dada por Ley 27/2013 sigue incluyendo entre tales competencias propias «*la promoción de la cultura y equipamientos culturales*» (art. 25.2.m).

Pues, en efecto, si alguna institución representa la cultura en nuestra civilización occidental, desde hace más de 800 años, es, justamente, la Universidad¹². Y así lo establece la LOU, que atribuye a la Universidad, como función esencial al servicio de la sociedad «*la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura*» (art. 1.2.a). Y en el mismo sentido se pronuncian los Estatu-

¹¹ En efecto, las aportaciones de las Entidades Locales para el funcionamiento de los Centros Asociados de la UNED no se hallan comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (BOE de 18 de noviembre) de conformidad con su art. 2.2, que establece que «*no están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones Públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública*».

¹² Las primeras Universidades españolas datan, en efecto, de los siglos XII (Estudio General de Palencia) y XIII (Salamanca, Valladolid y Lérida). Ver, por todos, DE LA CRUZ AGUIAR, Emilio: *Lecciones de Historia de las Universidades*, Civitas, 1.^a edición, Madrid, 1987, págs. 21 y siguientes.

tos de la UNED, que encomiendan a esta Universidad, como función específica, desarrollar la investigación en todas las ramas de la ciencia, la técnica «y la cultura» (art. 4.e) así como establecer y desarrollar programas de educación permanente «y promoción cultural» (art. 4.c).

En consecuencia, no cabe sostener que la Ley 27/2013 prohíba el mantenimiento de estas aportaciones consistentes en equipamientos e infraestructuras.

En cuanto a las aportaciones estrictamente dinerarias destinadas a financiar la actividad de los Centros Asociados caben dos posibles interpretaciones. En una primera interpretación, pudiera sostenerse –fundadamente– que estas aportaciones también se hallan comprendidas dentro del ámbito de las competencias municipales propias del art. 25.2.m) en cuanto que se hallan dirigidas, precisamente, a la «promoción de la cultura».

Subsidiariamente, y en caso de sostenerse que se trata de una competencia distinta de la promoción cultural –lo que resulta discutible– habría que distinguir entre las aportaciones dinerarias realizadas por Entidades Locales con una situación financiera sostenible (art. 7.4) y las realizadas por las restantes Entidades Locales (art. 27.3.o).

Los Ayuntamientos con una situación financiera sostenible podrán seguir financiando a través de aportaciones dinerarias la actividad de los Centros Asociados de la UNED, en los términos previstos en su respectivo convenio de colaboración, toda vez que el art. 7.4 de la Ley 27/2013 les faculta para continuar ejerciendo dicha competencia impropia, disponiendo que «*las Entidades Locales sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación 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 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. En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas*».

De este modo, y de conformidad con el principio de sostenibilidad financiera que inspira la Ley 27/2013, la delegación de competencias prevista en el art. 27.3.o) debe entenderse exclusivamente aplicable a los Municipios que no obtengan informe previo favorable sobre su

sostenibilidad financiera, pero no a la cesión de uso a favor de los Centros Asociados de la UNED de equipamientos e infraestructuras municipales, ni a las aportaciones dinerarias realizadas por los Municipios que tengan una Hacienda municipal saneada.

Según dispone, en efecto, el art. 27.3.o) de la Ley 27/2013, «*la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas*» podrán delegar en los Municipios, entre otras competencias, «*la cooperación con la Administración educativa a través de los Centros Asociados de la UNED*». Para el ejercicio de esta competencia delegada, se requiere, no obstante, que la delegación vaya acompañada, en todo caso, de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación (art. 27.6), condicionándose la efectividad de la delegación a su aceptación por el Municipio interesado (art. 27.5).

En cuanto al órgano delegante, el art. 27.3 de la Ley 27/2013 prevé que podrá ser la Administración General del Estado o bien las Administraciones de las Comunidades Autónomas. Pero en el caso de la cooperación con los Centros Asociados de la UNED, la delegación competencial por las Comunidades Autónomas debe descartarse, toda vez que la UNED no es una Universidad transferida, sino directamente vinculada al Estado en los términos que prevén las disposiciones adicionales primera y segunda de la LOU. Con arreglo a la nueva Ley 27/2013, la Administración General del Estado es, pues, la que debe asumir la parte de los gastos de funcionamiento de los Centros Asociados de la UNED, que no pueda ser cubierta con cargo a las aportaciones de las Entidades Locales, ya se trate de equipamientos o aportaciones dinerarias, incrementando, en consecuencia, la transferencia anualmente fijada a favor de la UNED en la Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Esta fórmula de «*delegación competencial*» arbitrada por el Legislador sobre competencias que los Entes locales ya venían ejerciendo, al amparo de la legislación universitaria específicamente aplicable a la UNED, no parece ser, por tanto, muy afortunada, si se tiene en cuenta que las transferencias estatales a favor de la UNED son, hoy por hoy, insuficientes para cubrir simplemente los gastos de personal de la Sede Central¹³.

¹³ Así lo ha declarado el Tribunal de Cuentas en su reciente Auto de 25 de marzo de 2014, que declara que «*se ha constatado que los costes máximos autorizados en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado no contemplan el coste del colectivo del personal laboral temporal, lo que ocasiona que el importe de gastos computables a efectos del techo de plantilla tienda al alza de manera ficticia, cuando realmente el coste de personal para la Universidad permanece estable en términos globales, habiénd-*

En cualquier caso, el ámbito de aplicación de dicho precepto debe entenderse circunscrito, como se ha visto, a sus estrictos términos; esto es, a los supuestos en que las aportaciones dinerarias a favor de los Centros Asociados de la UNED pongan en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal. Pero no cabe extenderlo a otros supuestos no previstos por la norma (cesión de uso de equipamientos culturales, aportaciones de Municipios con una Hacienda saneada) ya que esta interpretación vulneraría la propia Ley 27/2012, que no tiene por objeto hacer inviable el sostenimiento y financiación de los Centros Asociados de la UNED -a los que contempla expresamente- sino garantizar la sostenibilidad financiera de las Administraciones Locales y evitar solapamientos competenciales.

No desvirtúa esta interpretación la derogación del art. 28 de la LBRL que facultaba a los Municipios para realizar actividades «*complementarias*» de las competencias de otras Administraciones públicas en materia de educación y cultura. Pues las aportaciones de los Entes Locales al sostenimiento y financiación de los Centros Asociados de la UNED no implican -como se ha visto- solapamiento competencial alguno; ni son tampoco «*complementarias*» de las aportaciones de otras Administraciones Públicas, toda vez que la Administración General del Estado, desde la creación de la UNED en 1972 y gracias a la estructura descentralizada de la Universidad instaurada entonces, se ha desentendido de los equipamientos e infraestructuras de los Centros Asociados de la UNED repartidos por todo el territorio nacional -que han sido aportados por las Entidades locales- así como de su financiación anual, limitándose a efectuar la transferencia prevista en la LOU a favor de la Sede Central, con un considerable ahorro, además, en su cuantía, si se compara su importe con las transferencias que las restantes Universidades públicas reciben anualmente de sus respectivas Comunidades Autónomas.

C) Aportaciones de las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares

Las aportaciones de las Diputaciones Provinciales a los Centros Asociados de la UNED, ya tengan por objeto la dotación de equipamientos, como aportaciones dinerarias destinadas a financiar la acti-

dose dirigido la UNED a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas y a la Dirección General de Presupuestos para plantear este problema, solicitándose que este incremento del coste computable se traduzca en un incremento del correspondiente límite a los costes de personal autorizados a la UNED» (FJ 2).

vidad global del Centro, no se ven afectadas por las anteriores limitaciones, toda vez que el art. 36.1.c) de la Ley 27/2013, de 27 de noviembre (BOE del 30) configura como competencia propia de las Diputaciones, entre otras, «*la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal...*».

Tal es el caso de la cooperación con la Administración educativa a través de los Centros Asociados de la UNED, toda vez que estos Centros tienen un ámbito «supramunicipal» o incluso «supracomarcal», no circunscribiéndose, en ningún caso, la admisión de estudiantes a quienes tengan la condición legal de vecinos del Municipio.

Así se desprende, por otra parte, de los principios establecidos en la propia Ley 27/2013 que –según declara su Preámbulo– tiene entre sus finalidades, precisamente, «*reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos Insulares o entidades equivalentes*».

Se hace eco así la Ley 27/2013 de una de las principales propuestas formuladas por la doctrina científica, que ha postulado en favor de la potenciación de las Provincias, en línea con las reformas producidas en el Derecho comparado¹⁴.

2. REFORMAS RELATIVAS A LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LOS CENTROS ASOCIADOS

A) Período transitorio

Como se ha dicho, la nueva Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local afecta no solo al régimen de financiación de los Centros Asociados de la UNED, sino también a su estructura orgánica, al dar nueva regulación en su disposición final segunda al régimen jurídico de los Consorcios, modificando la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (BOE del 27) de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) texto al que se añade una nueva disposición adicional vigésima.

Para llevar a cabo esta adaptación de los estatutos de los Consorcios a la nueva regulación, se establece también un período transitorio; si bien en este caso es únicamente de un año, a partir de la entrada en vigor de la Ley 27/2013 (que se produjo el día 31 de diciembre

¹⁴ PARADA VÁZQUEZ, Ramón: *Derecho Administrativo I. Introducción. Organización Administrativa. Empleo Público*, 23.^a edición, Open Ediciones Universitarias, Madrid 2013, págs. 246-250.

de 2013). Pues así lo establece la disposición transitoria sexta del repetido texto legal que señala que *«los consorcios que ya estuvieran creados en el momento de la entrada en vigor de esta Ley deberán adaptar sus estatutos a lo en ella previsto en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley»*.

Si esta adaptación afecta al régimen jurídico del personal, o a su régimen presupuestario, contable o de control, el período transitorio se amplía, pues según especifica la misma disposición transitoria sexta en su párrafo segundo, en tal caso, *«este nuevo régimen será de aplicación a partir del 1 de enero del año siguiente»*.

B) Nuevo régimen jurídico de los Consorcios

Hasta la entrada en vigor de la Ley 27/2013, los Consorcios se hallaban sucintamente regulados en la legislación de régimen local y el art. 6.5 de la LRJ-PAC. El art. 87 de la LBRL facultaba a las Entidades locales para constituir Consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas (art. 87.1) añadiendo que los Consorcios podrían utilizarse para la gestión de los servicios públicos locales, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las Entidades locales españolas¹⁵, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia (art. 87.2).

El Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (BOE del 22 y 23 de abril) especificaba que los Consorcios gozarán de personalidad jurídica propia (art. 110.2) determinándose en sus Estatutos los fines de los mismos, así como las particularidades de su régimen orgánico, funcional y financiero (art. 110.3) estando integrados sus órganos de decisión por representantes de todas las Entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos (art. 110.4) y pudiendo utilizar para la gestión de los servicios de su competencia cualquiera de las formas previstas en la legislación de régimen local (art. 110.5).

¹⁵ Por ejemplo, los convenios de colaboración previstos en el Tratado entre el Reino de España y la República Francesa, sobre cooperación transfronteriza entre Entidades territoriales, hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995 (BOE de 10 de marzo de 1997).

La misma regulación se establecía en los arts. 37 a 40 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 (BOE de 15 de julio).

La LRJ-PAC recogió esta regulación específica del régimen local, estableciendo, con carácter general, que cuando la gestión de un Convenio entre Administraciones públicas haga necesario una organización común, esta podrá adoptar la forma de Consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil, remitiendo asimismo a los Estatutos de los Consorcios la determinación de sus fines, así como las particularidades de su régimen orgánico, funcional y financiero y estableciendo también que en sus órganos de decisión estarán representadas todas las entidades consorciadas, pudiendo utilizar cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las Administraciones consorciadas para la gestión de los servicios que se les encomienden (art. 6.5).

La disposición final segunda de la Ley 27/2013 introduce sobre este régimen jurídico las siguientes modificaciones:

a) Los Estatutos de los Consorcios deben determinar la Administración Pública a la que están adscritos, con arreglo a los criterios de prioridad que se establecen en la Ley 27/2013: mayoría de votos en los órganos de gobierno, facultades para nombrar o destituir a los miembros de los órganos de gobierno y el personal directivo, mayor control sobre la actividad, facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno, mayor porcentaje de financiación o de participación en el fondo patrimonial y mayor número de habitantes o extensión territorial.

Esta solución debe ser valorada, en principio, positivamente, pues acaba con la actual indefinición sobre el sector público –estatal, autonómico o local– al que deben adscribirse los Consorcios. Aunque los criterios de prelación a tal efecto establecidos resultan un tanto confusos, siendo más operativa la solución propuesta por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre (BOE del 27) General Presupuestaria (en adelante, LGP) que opta por adscribir los consorcios al sector público estatal en base a un doble criterio, bastante más sencillo: 1) Cuando uno o varios entes del sector público estatal *«haya aportado mayoritariamente a los mismos dinero, bienes o industria, o se haya comprometido, en el momento de su constitución, a financiar mayoritariamente dicho ente»*; y 2) Que *«sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano del Estado»* [art. 2.1.h) de la LGP].

Habrá que estar, pues, a las previsiones de los respectivos Convenios de los Centros Asociados para determinar la Administración pública a la que los mismos deberán adscribirse.

b) La segunda novedad de la Ley 27/2013 es la sujeción de los Consorcios al régimen presupuestario y de contabilidad de la Administración Pública a que estén adscritos, auditoría de las cuentas anuales a cargo de la Administración de adscripción e inclusión de sus Presupuestos en la cuenta general de la misma.

c) El personal al servicio de los Consorcios, ya sea funcionario o laboral, exclusivamente debe proceder de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes. Según la Nota Explicativa publicada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre la «Reforma Local», con fecha 5 de marzo de 2014, *«dado que todos los Consorcios han de incluir en sus estatutos la Administración Pública a la que quedan adscritos, y tomando en consideración que el personal a su servicio podrá ser funcionario o laboral ‘procedente exclusivamente’ de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes, se considera que el personal funcionario propio de un Consorcio debería quedar adscrito a la Administración Pública a la que quede adscrito el Consorcio de que se trate».*

C) Ámbito de aplicación de la reforma. Regímenes especiales

Esta modificación del régimen jurídico de los Consorcios afecta, en primer lugar, a todos los Centros Asociados de la UNED constituidos formalmente como tales Consorcios, al amparo del art. 6.5 de la LRJ-PAC, en relación con el art. 87.1 de la LBRL.

Pero también deben considerarse afectados por la nueva normativa todos los Centros Asociados de la UNED que continúan utilizando la tradicional denominación de «Patronatos». Pues como hemos señalado, a la vista de su composición y funciones, es claro que estos Patronatos de los Centros Asociados constituidos con arreglo al Decreto 3114/1974 no son Fundaciones, sino Entidades públicas de clara naturaleza consorcial, en cuanto agrupaciones o asociaciones de Entes Públicos de distinto nivel territorial (sede central de la UNED, Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos) que crean un organismo *«ad hoc»* para la gestión en común del servicio público de la enseñanza superior a distancia y en las que, eventualmente, pueden tomar parte los particulares (Cajas de Ahorro). Y así se definen los Consorcios en el art. 87.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Sólo quedarían exceptuados, pues, del ámbito de aplicación de la disposición final segunda de la Ley 27/2013, los Centros Asociados constituidos como Fundaciones, con arreglo a la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones (BOE del 27) o como Organismos Autónomos de carácter local dependientes de las Diputaciones.

Asimismo debe de tenerse en cuenta el régimen jurídico especial previsto en la disposición adicional decimocuarta del Ley 27/2013 para determinados Consorcios participados por Entidades privadas. Pues según señala dicha disposición adicional *«lo previsto en la disposición adicional vigésima de la LRJ-PAC, no resultará de aplicación a los Consorcios, constituidos antes de la entrada en vigor de esta Ley, que no tengan la consideración de Administración Pública a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, estén participados por Entidades Locales y Entidades privadas, no estén incurso en pérdidas durante dos ejercicios consecutivos y no reciban ni hayan recibido subvenciones de las Administraciones Públicas en los cinco ejercicios anteriores al de entrada en vigor de esta Ley con independencia de las aportaciones a las que estén obligados los Entes consorciados. Estos consorcios, en tanto se mantengan todas las condiciones mencionadas, se regirán por lo previsto en sus respectivos Estatutos»*.

V. UNA INTERPRETACIÓN FINALISTA

Desde su creación por la Ley 22/1972 y el Decreto 2310/1972, la UNED ha venido desempeñando una indudable función de interés social, facilitando el acceso a la enseñanza universitaria a todas aquellas personas que, por razones de residencia o laborales, no pueden frecuentar las aulas universitarias. Se trata, además, de Una universidad claramente sostenible, como demuestra el dato de que su porcentaje de autofinanciación sea del 57,07 por 100, frente al resto de las Universidades públicas españolas, en las que los recursos propios por precios públicos de matrícula no supera, en ningún caso, el 12,94 por 100. En los presupuestos de la UNED, la transferencia anual del Estado para gastos corrientes y de capital representa un porcentaje del 34,95 por 100; en tanto que en las restantes Universidades públicas el porcentaje de financiación a cargo de las respectivas Comunidades Autónomas es del 80,55 por 100.

Este éxito del modelo educativo de la UNED se debe, en gran medida, a su estructura descentralizada, establecida a partir del Decreto 3114/1974, que dispuso que la UNED imparte la enseñanza a distancia en todo el territorio nacional, con la colaboración de sus

Centros Asociados constituidos por entidades públicas o privadas, y distribuidos por toda la geografía española. En la financiación y sostenimientos de estos Centros Asociados han jugado –y juegan– un papel esencial las Entidades locales, que colaboran con los Centros Asociados de la UNED a través de dos cauces: mediante aportaciones dinerarias y, muy especialmente, por medio de la cesión de uso de los equipamientos e infraestructuras necesarios en los que se ubican los 61 Centros Asociados de la UNED. Se trata de una estructura sólidamente asentada y en la que no se produce ningún tipo de solapamientos competenciales.

La cooperación de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales con los Centros Asociados de la UNED se articula a través de la figura de los consorcios locales, prevista en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, de los que forman parte los Entes locales en ejercicio de su competencia sobre promoción de la cultura y equipamientos culturales, competencia municipal propia, que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local mantiene inalterada.

La Ley 27/2013 refleja esta realidad, haciendo expresa referencia, por primera vez en la historia de nuestro régimen local, a los Centros Asociados y a los convenios celebrados ente los Entes locales y la UNED en su art. 27.3.o), que se refiere a la *cooperación con la Administración educativa a través de los Centros Asociados de la UNED*, si bien dicho precepto no tiene una excesiva precisión técnica, toda vez que no configura dicha competencia como propia de los municipios; sino como *delegable* por la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas.

Pero este precepto no puede ser interpretado como una derogación del régimen de financiación de los Centros Asociados de la UNED anteriormente establecido, ya que la misma Ley 27/2013 salva expresamente la vigencia de los Convenios suscritos entre la UNED y las Entidades locales, estableciendo un periodo transitorio de tres años para su adaptación a las previsiones del nuevo texto legal (disposición adicional novena, párrafo 2).

Debe realizarse, pues, una interpretación finalista de la Ley 27/2013, que tenga consideración que la reforma no tiene por finalidad hacer inviable el funcionamiento de una Universidad que desempeña tan relevante función de interés social, como es la UNED, sino únicamente evitar solapamientos competenciales entre Administraciones Públicas –que en este caso no se producen– y garantizar la sostenibilidad financiera.

De acuerdo con esta interpretación, debe sostenerse, por consiguiente, que los Municipios siguen siendo competentes para cooperar al sostenimiento de los Centros Asociados de la UNED a través de la cesión de uso de edificios e infraestructuras; toda vez que dicha colaboración forma parte de la competencia municipal propia para «*la promoción de la cultura y equipamientos culturales*», que el art. 25.2.m) de la Ley 27/2013 mantiene inalterada. Y asimismo debe entenderse que en los Municipios en que las aportaciones dinerarias a los Centros Asociados de la UNED no pongan en riesgo sus sostenibilidad financiera, continúan siendo asimismo competentes para efectuarlas, de conformidad con el art. 7.4 de la misma Ley 27/2013.

De este modo, la regla establecida del art. 27.3.o) de la ley 27/2013, que configura la colaboración con los Centros Asociados de la UNED, como competencia *delegable* en los Municipios por la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas, quedaría circunscrita a sus estrictos términos; estos es, a aquellos supuestos en que dichas aportaciones dinerarias pusieran en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda Municipal.

Refuerza, por otra parte, la Ley 27/2013 el papel de las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares, atribuyendo a dichas Entidades locales, entre otras competencias, «*la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal*»; competencia en la que debe entenderse incluida la cooperación con la Administración educativa a través de los Centros Asociados de la UNED, toda vez que dichos Centros tienen un ámbito supramunicipal e incluso supracomarcal, no circunscribiéndose, en ningún caso la admisión de estudiantes a quienes tenga la condición legal de vecinos del municipio.

V. POST SCRIPTUM

A) Disposiciones autonómicas de aplicación de la Ley 27/2013

Terminado este trabajo, han sido dictadas por varias Comunidades Autónomas disposiciones normativas sobre aplicación de la Ley 27/2013, que indirectamente vienen a confirmar nuestras conclusiones sobre los riesgos que conllevaría para los ciudadanos una interpretación precipitada y restrictiva de la Ley 27/2013. Pues tales disposiciones normativas, conscientes de este problema, optan por posponer, en definitiva, la aplicación del citado texto legal.

Así lo hace el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, de la Junta de Andalucía, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013 (BOJA de 28 de mayo de 2014), que en relación con las competencias municipales en materia de educación, salud y servicios sociales, establece en su disposición adicional única que:

*«Las competencias que, con carácter previo a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, se preveían como propias de los municipios en materia de participación en la gestión de la atención primaria de la salud e inspección sanitaria, en materia de prestación de servicios sociales, y de promoción y reinserción social, así como aquellas otras en materia de educación, a las que se refieren las disposiciones adicionales decimoquinta y transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, **continuarán siendo ejercidas por los municipios en los términos previstos en las leyes correspondientes, en tanto no hayan sido asumidas por parte de la Comunidad Autónoma.***

*El resto de competencias en dichas materias atribuidas a las entidades locales por la legislación de la Comunidad Autónoma anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, **continuarán siendo ejercidas por éstas**, de conformidad con las previsiones de la norma de atribución y en los términos establecidos en el art. 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.»*

En parecidos términos se pronuncia la Ley de la Xunta de Galicia 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013 (DOG de 30 de mayo de 2014) que, según explica en su Exposición de Motivos, trata de **«evitar que la inexistencia de una normativa de desarrollo produzca resultados indeseables o disfuncionalidades en el funcionamiento de los servicios públicos que perjudiquen a la ciudadanía»**. Y a tal efecto, comienza por clarificar en su art. 3.3.a) que **«no se entenderá como ejercicio de nuevas competencias (...) la continuidad en la prestación de los servicios ya establecidos»**. Para concluir estableciendo –al igual que la Junta de Andalucía– en su disposición adicional cuarta, párrafo 1, en relación con la asunción por la Comunidad Autónoma de las competencias relativas a la educación, salud y servicios sociales, que:

*«Las competencias que debe asumir la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de educación, salud y servicios sociales en cumplimiento de las disposiciones de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, **continuarán siendo prestadas por los municipios en tanto no se den las condiciones previstas para su traspaso en la normativa básica y, en particular, el establecimiento del nuevo sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales previsto en la misma.***»

Y en idéntico sentido, la Ley de la Comunidad de Madrid 1/2014, de 25 de julio, de adaptación del régimen local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013 (BOCM de 29 de julio) establece en su disposición adicional primera, párrafo 1 que:

*«Las competencias relativas a la educación, previstas en la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, y las relativas a salud y servicios sociales establecidas en las disposiciones transitorias primera y segunda de la misma Ley, **continuarán siendo ejercidas por los Municipios en los términos previstos en las leyes de atribución y en los convenios de colaboración que, en su caso, estén vigentes, hasta que hayan sido asumidas por parte de la Comunidad de Madrid, mediante el establecimiento de un nuevo Sistema de Financiación Autonómica que permita su asunción.»***

B) La Ley 15/2014 de Racionalización del Sector Público: ¿Una reforma provisional?

Asimismo ha sido dictada recientemente por el Estado, la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa (BOE de 17 de septiembre) que afecta a los Centros Asociados de la UNED, en cuanto contiene normas sobre las causas y el procedimiento para el ejercicio del derecho de separación de los Consorcios (art. 12); los efectos del ejercicio de este derecho (art. 13) y la liquidación de los Consorcios (art. 14).

El plazo para adecuar los Estatutos de los Consorcios a las previsiones de esta Ley es de seis meses desde su entrada en vigor (que se produjo el día 18 de septiembre de 2014). Se trata, no obstante, de una novedad relativa, ya que la mayor parte de los Convenios de colaboración suscritos con anterioridad por los Centros Asociados de la UNED, suelen contener este tipo de cláusulas sobre la separación, disolución y liquidación del Consorcio.

Bastante más inquietante es el Preámbulo de esta Ley 15/2014 que introduce mayor incertidumbre sobre el régimen jurídico definitivamente aplicable a los Consorcios, ya que anuncia una nueva reforma, que derogará todas estas previsiones. Según reza, en efecto, el Preámbulo de la Ley:

*«...posteriormente, 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 derogaría esta regulación y lo previsto en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.»***

Es esta otra razón más para extremar la prudencia en la aplicación de las reformas, no siempre bien definidas, de la Ley 27/2013. Para evitar que a consecuencia de una interpretación restrictiva y apresurada de una Ley, cuya muerte es ya una *«crónica anunciada»*, puedan ocasionarse –como dice la Ley gallega 5/2014– *«resultados indeseables o disfuncionalidades en el funcionamiento de los servicios públicos que perjudiquen a la ciudadanía»*.