

Dictamen Núm. 204/2020

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 10 de septiembre de 2020, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por mayoría el siguiente dictamen. La Consejera doña María Isabel González Cachero votó en contra:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 19 de junio de 2020 -registrada de entrada el día 1 de julio de 2020-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de la Universidad de Oviedo.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta consta de un preámbulo, un artículo que aprueba el Reglamento, una disposición derogatoria y una disposición final que regula su entrada en vigor.

Señala el preámbulo del proyecto de Decreto que la aprobación de un reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Social de la Universidad de Oviedo por parte del Principado de Asturias es consecuencia necesaria de la asunción de competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de universidades. Por ello, el artículo 12 de la Ley 2/1997, de 16 de julio, del Consejo Social de la Universidad de Oviedo, establece que este elaborará su reglamento de organización y funcionamiento, que habrá de someterse a la aprobación del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.

A continuación refiere que la promulgación de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, hace precisa la actualización del anterior texto del Reglamento del Consejo Social de la Universidad de Oviedo, del año 2002. Las importantes modificaciones que ha sufrido el régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas, y que afectan al funcionamiento interno del Consejo Social -como el caso de las clases de sesiones de los órganos colegiados, las convocatorias y las actas de sus reuniones y la habilitación de mecanismos propios de la administración electrónica-, requieren de un desarrollo.

Por último, indica la parte expositiva que todo lo previamente expuesto justifica la necesidad y permite reafirmar la adecuación del proyecto a los principios recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El cuerpo del Reglamento está integrado por un total de noventa artículos, estructurados en diez títulos, y una disposición adicional.

El título I, bajo la rúbrica "Del Consejo Social", regula las disposiciones generales que conciernen a este órgano (naturaleza y régimen jurídico, sede y medios), sus competencias, el estatuto de sus miembros, el Plan de actuaciones, la Memoria anual y la colaboración con los consejos sociales de las restantes universidades españolas.

El título II se dedica a los órganos del Consejo Social: Pleno, Comisiones, Presidencia y Secretaría. Respecto a cada uno de los órganos, desarrolla su

composición, competencias y, en su caso, forma de designación, suplencia y cese. En cuanto a las Comisiones, procede también a su enumeración: Comisión Económica, Comisión de Gestión Universitaria y Comisión de Quejas y Reclamaciones.

El título III se ocupa de la organización administrativa del Consejo Social. En él hay referencias tanto a la organización en general como a la jefatura del personal al servicio de su organización administrativa.

El título IV contiene las disposiciones sobre el funcionamiento del Consejo Social: periodicidad de las sesiones, convocatorias, orden del día, *quorum*, medios electrónicos de comunicación e información de constitución de las sesiones, deliberaciones, votaciones y adopción y ejecución de acuerdos. Destaca especialmente la referencia a las sesiones no presenciales (artículo 42) y las sesiones remotas, tanto sincrónicas (artículo 43) como asincrónicas (artículo 44). Asimismo, se presta atención a las necesarias garantías técnicas de las sesiones remotas.

El título V desarrolla el papel del Consejo Social en la elaboración del presupuesto de la Universidad, su aprobación, prórroga, modificación y control.

El título VI, "De la tramitación de los convenios", versa sobre la intervención del Consejo Social en la tramitación y aprobación de los convenios adoptados por la Universidad de Oviedo con otras Administraciones públicas, organismos públicos, universidades o con sujetos de derecho privado para la satisfacción de fines comunes.

El título VII regula la tramitación de las quejas y reclamaciones sobre el funcionamiento de la Universidad de Oviedo, tanto en su aspecto docente como respecto a la Administración universitaria, y aborda la presentación, la admisión, la tramitación y el informe que se ha de elaborar sobre las quejas. Asimismo, contempla las actuaciones que puede llevar a cabo el Consejo Social en relación con el contenido de las quejas presentadas y la incorporación de información relativa a las mismas en la Memoria anual.

El título VIII se dedica a la participación del Consejo Social en las políticas universitarias de becas, ayudas, exenciones y créditos a los estudiantes.

El título IX contiene las disposiciones reguladoras del régimen económico del Consejo Social; esto es, acerca de la elaboración y aprobación de su propio presupuesto, su ejecución y la liquidación anual.

El título X establece el procedimiento a seguir para la modificación del propio reglamento.

Finalmente, la disposición adicional única se refiere a la utilización del lenguaje de forma inclusiva.

La disposición derogatoria del Decreto cuya aprobación se pretende deja sin efecto expresamente el anterior reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Social, y la disposición final explicita la *vacatio legis* aplicable.

2. Contenido del expediente

Con fecha 14 de mayo de 2018, tiene entrada en el Registro General de la Administración del Principado de Asturias un escrito del Secretario del Consejo Social de la Universidad de Oviedo dirigido a la Dirección General de Universidades e Investigación por el que se remite un borrador de nuevo reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Social de la Universidad de Oviedo, aprobado en el Pleno de 4 de mayo de 2018, para su tramitación ante el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.

El 2 de mayo de 2019, el Servicio de Gestión Universitaria de la Dirección General de Universidades e Investigación dicta la propuesta de inicio del procedimiento de elaboración de la disposición de carácter general. Con fecha 19 de septiembre de 2019, el Jefe del Servicio de Gestión Universitaria suscribe una memoria económica, una memoria justificativa y la tabla de vigencias, y acompaña el cuestionario para la valoración de propuestas normativas. Ese mismo día elabora los informes de impacto en materia de unidad de mercado, de género y de infancia y adolescencia.

En la memoria justificativa se deja constancia de la decisión de no someter el proyecto a consulta pública previa, puesto que su contenido se incardina dentro de la potestad organizativa y carece de repercusión sobre la ciudadanía y de impacto económico alguno. Por otra parte, se indica que no resulta necesario someter el proyecto a informe de órganos sectoriales ni al trámite de audiencia de las entidades u organismos que representen intereses de carácter general o pudiesen resultar afectados por la futura norma, toda vez que las organizaciones, colectivos y grupos en tal situación forman parte del órgano que ha aprobado el texto del proyecto.

La memoria económica señala que la eventual aprobación de este Decreto carece “de repercusiones presupuestarias directas y no supone la asunción de nuevas obligaciones económicas para el Principado de Asturias”.

En el informe de impacto normativo en materia de unidad de mercado se reseña que las medidas contenidas en el proyecto no afectan al aprovechamiento de las economías de escala ni al libre acceso, ejercicio y expansión de las actividades económicas en todo el territorio nacional. Por otra parte, tampoco incidirían en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios ni obstaculizarían directa o indirectamente la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica. Considerando que el proyecto no incide en la unidad de mercado, el informe concluye que no resulta preciso el intercambio de información previsto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, en relación con la cooperación en la elaboración de proyectos normativos.

El informe sobre impacto normativo en materia de infancia y familia pone de manifiesto que “el proyecto de decreto no tiene impacto sobre la infancia, la adolescencia o la familia”.

En el informe de evaluación de impacto de género se indica que el proyecto “carece de impacto de género, sin perjuicio de que, en aplicación de lo previsto en los artículos 1 y 8 de la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la

Violencia de Género, se debe procurar que la designación de los miembros responda al principio de representación equilibrada de mujeres y hombres”.

Mediante Resolución del Consejero de Ciencia, Innovación y Universidad de 21 de octubre de 2019, se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de la correspondiente disposición de carácter general.

El día 4 de noviembre de 2019, el Consejero de Ciencia, Innovación y Universidad dispone la apertura de un periodo de información pública.

Con fecha 7 de noviembre de 2019 se remite la documentación para su publicación en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias.

Mediante diligencia del Jefe del Servicio de Publicaciones, Archivos Administrativos, Documentación y Participación Ciudadana se hace constar que el proyecto, una vez publicado el 13 de noviembre de 2019, ha estado sometido al trámite de información pública -dentro del “Portal AsturiasParticipa”- entre los días 14 de noviembre y 12 de diciembre de 2019. No consta en el expediente que se hayan presentado alegaciones durante dicho periodo.

Mediante oficio de 16 de diciembre de 2019, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Ciencia, Innovación y Universidades remite el proyecto de Decreto, acompañado de las memorias económica y justificativa, a la Dirección General de Presupuestos para la emisión del correspondiente informe, que se emite en sentido favorable el día 13 de enero de 2020.

El día 16 de enero de 2020, se traslada del proyecto de Decreto a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias al objeto de que formulen las observaciones que estimen pertinentes, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 34 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias. Con fechas 28 y 31 de enero de 2020, respectivamente, las Consejerías de Presidencia y de Hacienda plantean diversas observaciones que, el 2 de marzo de 2020, se remiten a la Secretaría del Consejo Social de la Universidad de Oviedo. El día 29 de abril de 2020, la Secretaria del Consejo Social emite informe acerca de las observaciones realizadas por dichas Consejerías.

Con fecha 5 de mayo de 2020, el Jefe del Servicio de Gestión Universitaria informa sobre las modificaciones que se asumen, precisando que se han atendido aquellas que no supondrían un replanteamiento global de la norma.

El día 21 de mayo de 2020, se emite informe favorable al proyecto de Decreto por parte de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Ciencia, Innovación y Universidad.

La Comisión de Secretarios Generales Técnicos, en su reunión de 26 de mayo de 2020, informa favorablemente el proyecto de Decreto, tal y como consta en la certificación expedida al efecto, el 27 de mayo de 2020, por la Secretaria de la citada Comisión.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 19 de junio de 2020, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de la Universidad de Oviedo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de la Universidad de Oviedo.

La autoridad consultante solicita la emisión de dictamen con carácter preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13.1.e) y 17.a) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre.

En el presente supuesto, la disposición reglamentaria que se proyecta atiende al mandato recogido en el artículo 12 de la Ley 2/1997, de 16 de julio,

del Consejo Social de la Universidad de Oviedo, cuyo apartado 1 establece que “El Consejo Social elaborará su Reglamento de Organización y Funcionamiento, que se someterá a la aprobación del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias”. La propia Ley 2/1997, de 16 de julio, pauta un contenido necesario para el Reglamento sometido a consulta (artículo 12.2), al tiempo que le encomienda, en distintos preceptos (artículos 15, 16, 17, 19, 20 y 21, entre otros), la concreción de diversas previsiones.

Partiendo de tales datos, a los efectos de encuadrar nuestra competencia para examinar el presente proyecto de Decreto, en cuanto a su inclusión en la categoría de “proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”, hemos de tener presentes las consideraciones realizadas en los Dictámenes Núm. 242/2016, 104/2017, 127/2018 y 38/2020. Al respecto, el Tribunal Supremo ha reconocido que “sobre la condición de reglamento ejecutivo a la que se vincula el carácter preceptivo del informe del Consejo de Estado se han observado algunas divergencias jurisprudenciales: mientras en unas ocasiones se atiende a una concepción material, comprendiendo en el concepto aquellos reglamentos que de forma total o parcial `completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan´ una o varias leyes, entendidas estas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia, en otras se da cabida también, en una perspectiva formal, a los reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”, defendiendo una interpretación no restrictiva del término “ejecución de (...) leyes”, en cuanto se advierte que a medida que es mayor la desconexión con la ley del reglamento más necesario se hace el control interno en su elaboración (por todas, Sentencia de 31 de mayo de 2011 -ECLI:ES:TS:2011:3187-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª). Y en sus pronunciamientos más recientes el Tribunal Supremo se ha inclinado por una concepción material del reglamento ejecutivo (Sentencia de 12 de diciembre de 2019 -ECLI:ES:TS:2019:3949-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª).

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias acoge una concepción formal en la delimitación del reglamento ejecutivo, tal y como se refleja en su Sentencia de 23 de mayo de 2016 -ECLI:ES:TSJAS:2016:1458-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª. En ella expresa que debe incluirse en la categoría de “reglamento ejecutivo” (en contraposición a la categoría de reglamento organizativo, y a efectos de emitir, con carácter preceptivo, nuestro dictamen) “toda (...) norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal o una ulterior formación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque esta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o complementar el reglamento, y únicamente estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico los reglamentos independientes, autónomos o *praeter legem*, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles y especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los reglamentos de necesidad”.

En el supuesto planteado se observa que, bajo una u otra concepción, la disposición sometida a consulta es un proyecto normativo elaborado en ejecución de una ley, pues la referida Ley 2/1997, de 16 de julio, del Consejo Social de la Universidad de Oviedo, recoge tanto un mandato expreso de desarrollo reglamentario como un contenido material al que ha de ajustarse la disposición examinada. Y ello sin perjuicio del desarrollo en esta norma de otras funciones y competencias que le atribuyen, de una parte, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y, de otra, el Decreto 12/2010, de 3 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Oviedo. De ahí que, pese a tratarse de una norma eminentemente organizativa, *ad intra* o doméstica, deba someterse a este Consejo a fin de fiscalizar el adecuado cumplimiento del mandato legal en el marco establecido por la Ley mencionada.

Atendiendo a lo expuesto, emitimos nuestro dictamen sobre el asunto sometido a consulta con carácter preceptivo y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en los preceptos del título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LPAC), que no fueron declarados contrarios al orden constitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, y en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia mediante Resolución del Consejero de Ciencia, Innovación y Universidad de 21 de octubre de 2019, aunque el borrador del proyecto fue aprobado por el Pleno del Consejo Social en su sesión de 4 de mayo de 2018.

Obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa y económica, así como la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992, junto con los sucesivos borradores de la norma. Asimismo, se han efectuado las evaluaciones de impacto de género (en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género), de impacto en la infancia y en la

adolescencia (artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil) y de impacto en garantía de la unidad de mercado (artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado).

El proyecto se ha sometido al trámite de información pública, y se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio. Por otra parte, en la memoria justificativa se reseña que se ha adoptado la decisión de no someter el proyecto a informe de órganos sectoriales ni al trámite de audiencia de las entidades u organismos que representen intereses de carácter general o pudiesen resultar afectados por la futura norma, puesto que las organizaciones, colectivos y grupos en tal situación forman parte del órgano que ha aprobado el texto del proyecto.

Finalmente, la norma en elaboración se ha enviado a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, y se ha emitido informe favorable por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

Así pues, la tramitación del proyecto resulta acorde con lo establecido en el título VI de la LPAC y en los artículos 32 a 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

Respecto a la omisión del trámite de consulta previa, se repara en que habiéndose elaborado el texto por el propio Consejo Social, la memoria justifica dicha omisión por incardinarse la disposición proyectada dentro de la potestad organizativa y carecer de impacto económico alguno. Por otra parte, la excepción relativa a la ausencia de este trámite respecto de las disposiciones organizativas subsiste en el artículo 133 de la LPAC tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, y las

restantes circunstancias que se invocan conjuntamente encuentran su amparo en la directriz cuarta del Acuerdo de 25 de enero de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las directrices para la ordenación de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración normativa en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 28 de enero de 2017).

Advertimos, no obstante, que la memoria justificativa, la memoria económica, el informe de impacto normativo en materia de unidad de mercado, el informe sobre impacto normativo en materia de infancia y familia y el informe de evaluación de impacto de género están fechados el 19 de septiembre de 2019, con lo que anteceden a la Resolución del Consejero de Ciencia, Innovación y Universidad de 21 de octubre de 2019, por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración de la disposición de carácter general. Al respecto, tal como señalamos, entre otros, en el Dictamen Núm. 228/2015, se observa que esos documentos no encuentran pleno acomodo entre los “estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa”, por lo que debieron librarse con posterioridad.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El apartado 1 del artículo 27 de la Constitución señala que todos tienen derecho a la educación y reconoce la libertad de enseñanza, y el apartado 10 del mismo precepto reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca. Según el Tribunal Constitucional, la autonomía universitaria “se configura en la Constitución como un derecho fundamental” (Sentencia 26/1987, de 27 de febrero -ECLI:ES:TC:1987:26-) y se halla “cubierta por la garantía institucional establecida en el artículo 27.10 CE” (Sentencia 47/2005, de 3 de marzo -ECLI:ES:TC:2005:47-), teniendo un carácter eminentemente instrumental, al servicio de las libertades de enseñanza, estudio, investigación y de cátedra (Sentencias 47/2005, de

3 de marzo -ECLI:ES:TC:2005:47-, y 206/2011, de 19 de diciembre -ECLI:ES:TC:2011:206-).

El artículo 149.1.30.^a de la Constitución atribuye a la exclusiva competencia del Estado el establecimiento de las "normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia".

Por su parte, el artículo 18 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (modificado por la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo), establece que "Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía".

Dentro de este marco competencial, el Estado aprobó la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, cuyo artículo 14 configura al Consejo Social como órgano de participación de la sociedad en la universidad y elemento de interrelación entre la sociedad y la universidad, señalando que le corresponde la supervisión de las actividades de carácter económico de la universidad y del rendimiento de sus servicios, así como promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la universidad, y que a tal fin aprobará un plan anual de actuaciones destinado a promover las relaciones entre la universidad y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de la actividad universitaria. Asimismo, el citado precepto le atribuye la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la Universidad, a propuesta del Consejo de Gobierno, y determina que con carácter previo al trámite de rendición de cuentas le corresponde aprobar las cuentas anuales de la Universidad y las de las entidades que de ella dependan. Finalmente, dispone que las leyes de las Comunidades Autónomas regularán la

composición y funciones del Consejo Social y la designación de sus miembros, precisando que para el adecuado cumplimiento de sus funciones dispondrá de una organización de apoyo y de recursos suficientes.

El Principado de Asturias, por su parte, aprobó la Ley 2/1997, de 16 de julio, del Consejo Social de la Universidad de Oviedo, en cuyo preámbulo se recoge que “La promulgación de una Ley del Consejo Social para la Universidad de Oviedo es consecuencia necesaria de la asunción de competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de Universidades por parte de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, una vez reformado el Estatuto de Autonomía por Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, y hecha efectiva la ampliación competencial mediante Real Decreto 848/1995, de 30 de mayo”. El artículo 12 de esta norma (dedicado al reglamento de organización y funcionamiento del Consejo) indica que “El Consejo Social elaborará su Reglamento de Organización y Funcionamiento, que se someterá a la aprobación del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias”, y añade que “El Reglamento del Consejo Social regulará, necesariamente, el número y la periodicidad de las sesiones ordinarias, las razones que justifiquen las extraordinarias, el quórum preciso para la adopción de acuerdos, la mayoría requerida en cada caso, así como las atribuciones de sus órganos unipersonales”.

Con la disposición ahora proyectada se abordan las funciones, la organización y el funcionamiento del Consejo Social de la Universidad de Oviedo.

El proyecto sometido a consulta se enmarca así en la vertiente ejecutiva del título competencial en materia de universidades, y está llamado a integrar el régimen jurídico del Consejo Social conforme a la específica legislación universitaria, incluida entre ella el Decreto 12/2010, de 3 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Oviedo, sin perjuicio de que, en cuanto disciplina el funcionamiento de órganos administrativos, han de respetarse también las normas estatales básicas en materia de funcionamiento de órganos colegiados.

En suma, teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto del presente dictamen, y que el rango de la misma -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias y el artículo 12.1 de la Ley 2/1997, de 16 de julio, del Consejo Social de la Universidad de Oviedo.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo con carácter general en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

II. Técnica normativa.

Estimándose adecuada la estructura adoptada, con un artículo único aprobatorio de la disposición, pasamos a formular con carácter previo al tratamiento de preceptos concretos unas consideraciones de carácter general.

El proyecto que analizamos reproduce en parte preceptos de la Ley del Principado de Asturias 2/1997, de 16 de julio, del Consejo Social de la Universidad de Oviedo; de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades; y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP). Junto con esa reproducción, algunas veces parcial, y otras introduciendo ciertas modificaciones en su literalidad, se entremezclan, sin la necesaria separación, contenidos normativos propios. Al respecto, este Consejo Consultivo ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores, señalando un conjunto de criterios que, en lo que ahora interesa, pueden resumirse en los siguientes:

a) Preferentemente, no debe reiterarse la normativa de rango legal, salvo que ello resulte necesario en aras de favorecer la sistemática del decreto que se desea aprobar, así como su comprensión y aplicación.

b) De estimarse necesaria la reiteración de la norma legal, debe fijarse un criterio coherente sobre qué se ha de transcribir y, en todo caso, la reproducción ha de ser literal, sin introducir modificaciones, para no tergiversar el sentido de aquella norma.

c) Por último, y para el supuesto de que en la misma norma, junto con el texto de la disposición legal, haya de introducirse un contenido dispositivo propio de la competencia autonómica, debe hacerse de tal modo que no exista confusión posible en cuanto al origen de cada uno de esos contenidos normativos, por lo que deberá citarse expresamente qué parte responde a la transcripción de las leyes.

A la vista de estos criterios, consideramos que la técnica normativa empleada en el proyecto de Decreto objeto de dictamen es adecuada, sin perjuicio de matizaciones, por cuanto reúne en un texto disposiciones dispersas sobre las competencias y el funcionamiento del órgano, observándose que deben identificarse los contenidos que son transcripción de la Ley 2/1997, de 16 de julio.

Por otro lado, se advierte que se utilizan de forma confusa y no homogénea los términos “funciones” y “competencias”. Siguiendo el criterio mantenido en el propio proyecto de Decreto para el caso de las Comisiones, procedería emplear el término “funciones” para describir de forma general las tareas encomendadas al órgano en cuestión y el vocablo “competencias” para referirse a las concretas materias o facultades atribuidas por el ordenamiento jurídico a aquel, en el marco de las funciones que le hayan sido confiadas, ajustándose a la denominación del precepto legal que las ampara en cada caso.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Parte expositiva.

De conformidad con lo señalado en el apartado de Directrices de técnica normativa contenido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, la parte expositiva -preámbulo- “responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos”. En aras de esa concisión, se aprecia que la redacción del preámbulo puede sintetizarse en lo que se refiere a las competencias que ostenta la Consejería de Innovación, Ciencia y Universidad (párrafo tercero), debe mencionarse la fecha del Acuerdo del Pleno del Consejo Social que aprobó el borrador de la norma proyectada para su remisión al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (obviando, en cambio, la referencia al anterior Reglamento de 2002), y prescindirse de la cita de la disposición final primera de la Ley 2/1997, de 16 de julio.

II. Parte dispositiva.

El apartado 2 del artículo 1 del proyecto de Reglamento, dirigido a concretar el régimen jurídico del Consejo Social de la Universidad de Oviedo, menciona en su inciso final la LPAC y la LRJSP. Al respecto, se observa que el precepto puede finalizar con la referencia a las “demás disposiciones legales y reglamentarias de general aplicación”, o bien explicitar la aplicación de la legislación general sobre procedimiento administrativo y régimen jurídico del sector público, sin que resulte conveniente la cita de las concretas leyes que en la actualidad disciplinan estas materias.

En el apartado 3 del artículo 1 se repara en que el encabezamiento del precepto es confuso. Bastaría señalar que el Consejo Social tiene potestad de autoorganización en los términos de las disposiciones que se citan, suprimiendo el inciso “en todo aquello no previsto por las antedichas normas”, ya que entre las referidas normas se encuentran precisamente las que consagran esa potestad autoorganizativa (artículos 12 de la Ley del Principado de Asturias

2/1997, de 16 de julio, y 15.2 de la LRJSP), sin que la potestad de establecer sus propias reglas de funcionamiento interno opere en "lo no previsto" o con supletoriedad respecto a las disposiciones de la LRJSP.

En el artículo 2 se indica que el Consejo Social de la Universidad de Oviedo "tiene su sede en las dependencias de ésta, o en cualquier otro lugar cuando así lo decida su Presidente sin perjuicio de que pueda válidamente constituirse en cualquier otro lugar por decisión de su Presidente". Respecto a este último inciso, nada obsta a que sus sesiones se celebren fuera del lugar de su sede por decisión de la Presidencia. Sin embargo, la previsión de que la sede -en su sentido estricto y propio- se pueda alterar por decisión del Presidente, fijándola fuera de las dependencias de la Universidad, colisiona con la propia naturaleza del órgano colegiado, que se incardina en la Universidad de Oviedo y no tolera el traslado de su sede a "cualquier otro lugar" por la mera voluntad de quien ostente la Presidencia. De ahí que estimemos que debe suprimirse en este precepto el inciso "o en cualquier otro lugar cuando así lo decida su Presidente". Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En el artículo 3 del proyecto de Reglamento, cuyo apartado 1 menciona las disposiciones que atribuyen competencias al Consejo Social, debe citarse también el Decreto 12/2010, de 3 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Oviedo.

En cuanto al contenido del artículo 5 del proyecto de Reglamento, se observa que alguna de las competencias de gestión universitaria que allí se relacionan difieren aparentemente de lo señalado en la Ley. Así, en el artículo 3.3 -apartados a), c) y d)- de la Ley 2/1997, de 16 de julio, del Consejo Social de la Universidad de Oviedo, se recogen una serie de materias sobre las cuales

el Consejo Social tiene competencia para “proponer al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias”. Pues bien, en la norma que ahora se tramita tal competencia pasa a ser la de “informar”. Sin duda, el término “propuesta” reclama del Consejo Social un papel más activo que el que resultaría asociado a la expresión “informe”, toda vez que este último se refiere solo al otorgamiento de una opinión cualificada. Por tanto, a juicio de este Consejo procede sustituir en los citados preceptos la locución “informar” por la de “proponer”.

En el mismo precepto, entre las competencias del Consejo Social que se relacionan no se menciona una de las funciones características de este órgano, la de “Promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad”, recogida en el artículo 44.2.b) de los Estatutos de la Universidad de Oviedo. También se omite la relativa a aprobar la creación por la Universidad, por sí sola o en colaboración con otras entidades públicas o privadas, de empresas, fundaciones u otras personas jurídicas, de conformidad con lo establecido en el artículo 84 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre.

En el artículo 5.v) procede sustituir la expresión “requisitos constitucionales” por “principios constitucionales”, giro técnicamente adecuado y así recogido en el artículo 55.1 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

En el artículo 8.2 se reproduce lo establecido en el artículo 7.2 de la Ley 2/1997, de 16 de julio, en el que se proscribía “el nombramiento de sustitutos o el acceso al Consejo Social de cargos universitarios en funciones”, añadiendo el texto reglamentario a continuación “salvo en los casos de suplencia previstos en el artículo 13 de la Ley 40/2015”. Dado que de la actual redacción de la norma reglamentaria parece inferirse que los cargos en funciones podrían acceder a las reuniones del Consejo Social como suplentes del titular a quien estén llamados a sustituir para el ejercicio de sus competencias, que es lo que proscribía la Ley 2/1997, de 16 de julio, del Consejo Social de la Universidad de

Oviedo, al excluir nítidamente el acceso de un no titular cuyo mandato esté agotado, el citado añadido debe preceder en todo caso a la referencia a los cargos “en funciones”. Ahora bien, se advierte que de las disposiciones relativas al mandato de los vocales -y de las propias exigencias de funcionamiento del órgano- se admite la continuidad de los nombrados hasta su cese en la condición o cargo del que derive su incorporación al Consejo (artículo 8.3 de la Ley 2/1997, de 16 de julio), por lo que no se excluye que asistan a sus reuniones estando “en funciones” en aquel cargo, en la medida en que lo ejerzan hasta la toma de posesión de quienes les sustituyan. Debe entenderse, en suma, que la prohibición se refiere al acceso, como suplentes, de cargos universitarios en funciones.

Por otro lado, en este mismo artículo 8.2 se advierte que la suplencia, con arreglo al artículo 13 de la LRJSP, supone precisamente la designación de un sustituto para los casos de vacante, ausencia o enfermedad del titular, así como cuando sea declarada su abstención o recusación. La literalidad de la norma proyectada vendría entonces a afirmar que no cabe el nombramiento de suplentes salvo en esos supuestos, que abarcan la práctica totalidad de la casuística, con lo que la regla se invierte. Ahora bien, debe repararse en que, al tiempo de elaboración y aprobación de la Ley del Principado de Asturias 2/1997, de 16 de julio, el artículo 17 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establecía que “Los titulares de los órganos administrativos podrán ser suplidos temporalmente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad por quien designe el órgano competente para el nombramiento de aquéllos”, inciso este último (“por quien designe el órgano competente para el nombramiento de aquéllos”) declarado contrario al orden constitucional de competencias por Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1999, de 6 de abril -ECLI:ES:TC:1999:50-, por exceder de las bases reservadas al legislador estatal. En este contexto -anterior a la sentencia del Tribunal Constitucional-, la regla del artículo 7 de la Ley 2/1997, de 16 de julio, en cuanto proscribía “el nombramiento de sustitutos”, debe ser entendida como

excluyente de la incorporación al Consejo Social de esos suplentes meramente designados de forma puntual por el competente para el nombramiento del titular, ya que se exige que el nombramiento sea objeto de publicación oficial. Sin embargo ello no impide que junto a los miembros titulares puedan nombrarse sus suplentes, publicándose ambos nombramientos en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, ni obsta el acceso de quienes suplan a los titulares de cargos (no “en funciones”) cuando se trata de miembros natos del órgano conforme a los Estatutos de la Universidad. En suma, lo que la ley proscribire es la designación de sustitutos *ad hoc*, y a fin de no contrariar ese mandato resulta confusa la remisión a “los casos de suplencia previstos en el artículo 13 de la Ley 40/2015”, pues lo que la norma debe ordenar es que el nombramiento de suplentes -en su caso- sea también objeto de publicación oficial, salvo para quienes estén llamados reglamentariamente a suplir a los miembros natos.

El artículo 10 señala que “el Presidente del órgano, conocida la causa de incompatibilidad, previa audiencia del interesado, solicitará en su caso de la institución u organismo que propuso al miembro afectado, en el plazo máximo de dos meses, proceda al nombramiento de un nuevo miembro”. Tal como ha señalado este Consejo (por todos, Dictámenes Núm. 38/2020 y 117/2020), es preciso diferenciar entre designación y nombramiento, reservando el término “designación” para la decisión material y el de “nombramiento” para el acto formal, por lo que en rigor el precepto examinado debe referirse a “la designación”. Asimismo, se advierte que en este precepto se omite la partícula “que” antes de la expresión “proceda al nombramiento de un nuevo miembro”.

En el artículo 11 se relacionan las “facultades” de los miembros del Consejo Social, observándose que buena parte de los reglamentos organizativos de los Consejos Sociales optan por referirse a “derechos”. En cualquier caso, conviene corregir la redacción de la letra j) *in fine*, en la que se establece -reproduciendo la literalidad genérica de la norma estatal- que no podrán

abstenerse quienes tengan “la condición de miembros de órganos colegiados”, con lo que sugiere un ámbito de aplicación más amplio, debiendo referirse a “la condición de miembros del Consejo Social”. El apartado 2 de este mismo precepto se encabeza con el giro “En cumplimiento de sus facultades”, cuando en rigor técnico debería consignar “En ejercicio” de sus derechos o facultades.

En el apartado 2 del artículo 15 se observa una redacción confusa en la letra c). En ella se alude a la adopción por el Pleno de los acuerdos que estime convenientes sobre organización y régimen interior del Consejo “en asuntos” no previstos en el reglamento. La referencia adecuada sería a los “aspectos” o extremos no previstos en aquel, ya que el término asuntos evoca el ámbito material de competencias.

En el artículo 16 se concretan las Comisiones del Consejo Social, que son las dos de existencia necesaria conforme al artículo 15.1 de la Ley 2/1997, de 16 de julio, y la Comisión de Quejas y Reclamaciones. No se prevén comisiones no permanentes, ni se contempla la posibilidad de crear otras para cometidos específicos, como pudiera ser el seguimiento de la calidad de la actividad universitaria que existe en otros Consejos Sociales. No obstante, se trata de meras opciones de organización interna que pertenecen a la esfera propia del Consejo Social.

El artículo 23, apartado 2, referido a las ponencias y grupos de trabajo, se abre con la expresión “estos órganos”, observándose que las ponencias y grupos de trabajo no deben, en rigor, conceptuarse como órganos administrativos, por lo que no procede aludir a ellos como tales.

En relación con el artículo 24, cabe advertir que la Presidencia, tratándose de un órgano, no admite “ser nombrada”. El nombramiento solo puede referirse al titular de la misma. Lo que corresponde, pues, al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias es nombrar al Presidente, tal como recoge

el artículo 16.2 de la Ley 2/1997, de 16 de julio, en el que se indica literalmente que “el Presidente del Consejo Social será nombrado por el Consejo de Gobierno”. Similar consideración debe hacerse respecto al cese, regulado en el artículo 26 del proyecto de Reglamento.

En el artículo 33 se indica que “El Vicepresidente cesará por fin del mandato de la Presidencia”. Al respecto se observa que, recayendo la responsabilidad del nombramiento del Vicepresidente (que habrá de ser miembro del propio Consejo y cumplir los mismos requisitos que para acceder a la Presidencia) en el Pleno y no en el Presidente (que solo lo propone), resulta ilógico ligar su permanencia en el cargo a la de este último, puesto que en el fondo quien le “otorga la confianza” nombrándolo es el Pleno. Además, como ya tuvo ocasión de advertir la Sentencia del Tribunal Constitucional 156/2013, de 23 de septiembre -ECLI:ES:TC:2013:156- (en el caso concreto, en relación con la figura del Secretario del Consejo Social), las tareas encomendadas (en el caso del Vicepresidente, sustituir al Presidente en los casos previstos en el artículo 30 y las que este le delegue) exceden de las de mera confianza y asesoramiento especial, que serían las propias del personal eventual cuyo cese se vincularía al de la autoridad de nombramiento. Ciertamente está llamado a recibir delegaciones del Presidente, lo que explica el cese automático que aquí se articula, pero también a sustituirle en los casos de renuncia o cese, pudiendo resultar inconveniente anudar el cese del Vicepresidente a todos los supuestos en los que concluye el mandato del Presidente, sin someterlo siquiera a la consideración del Pleno.

En el artículo 41.5 se señala que podrán celebrarse reuniones no presenciales “cuando los asuntos objeto de su orden del día no requieran para su acuerdo una mayoría cualificada”. Sin embargo, vista la amplia relación de materias que precisan de mayoría absoluta del número legal de miembros del Consejo (artículos 21.3 de la Ley 2/1997, de 16 de julio, y 55 del proyecto de Reglamento), cabe plantearse si con la norma examinada se limitan en exceso

las sesiones a distancia, al excluirlas cuando se debate cualquiera de esos asuntos, pues en la legislación común se contemplan estas sesiones como una modalidad revestida de idénticas garantías que la reunión presencial y que está llamada a servir a criterios de eficacia y eficiencia, con independencia de las mayorías requeridas en cada caso.

En el artículo 53 se abordan las votaciones, estando llamado el Reglamento a determinar “los tipos y formalidades de las votaciones” (artículo 21.4 de la Ley 2/1997, de 16 de julio). En el precepto reglamentario se alude únicamente a dos formas de votación (a mano alzada y por llamamiento público), pero en el cuerpo del texto proyectado se alude también a las votaciones secretas (artículo 42, *in fine*) que, sin embargo, no se incluyen en la disposición general sobre la tipología del voto.

El artículo 68 del proyecto de Reglamento aparece intitulado como “nombramiento y cese de la Intervención”. En línea con lo señalado respecto al artículo 26, se observa que el nombramiento y el cese deben predicarse del titular de la Intervención.

Por lo que se refiere al artículo 70, y en coincidencia con lo advertido por alguno de los preinformantes, se aprecia que el precepto es una mera reproducción del contenido del artículo 47.1 de la LRJSP, sin contenido organizativo o troncal que justifique su reiteración en este Reglamento, por lo que procede su supresión.

En el artículo 76.2 se prevé el archivo “sin más trámite” de las reclamaciones que “versen sobre hechos remotos”. La trascendencia de la consecuencia -inadmisión *a limine*- se vincula aquí a una circunstancia descrita con cierto grado de imprecisión (hechos “remotos”), lo que aconseja acudir a otra expresión, centrada en la dimensión temporal, que haga referencia a los hechos excesivamente alejados en el tiempo.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendida la observación esencial y consideradas las demás contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.