



Informe de la Dirección General de Universidades de control de legalidad, previsto en el artículo 38 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, del proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Zaragoza.

Mediante la Orden de la Consejera de Empleo, Ciencia y Universidades, de 26 de septiembre de 2024, se ha iniciado el procedimiento relativo al proyecto de decreto citado *ut supra*. A tal efecto, se ha encomendado a la Dirección General de Universidades la elaboración del texto y sus correspondientes memorias justificativa, así como la instrucción del procedimiento.

En este sentido, una vez aprobada la propuesta de los Estatutos de la Universidad de Zaragoza por su Claustro Universitario e iniciado el procedimiento para su aprobación, resulta preciso emitir un informe de legalidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario.

Igualmente, resulta exigible dicho informe según lo dispuesto en el artículo 10.1 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón, que señala que *«La aprobación de los Estatutos de la universidad pública y sus modificaciones corresponde al Gobierno de Aragón. Una vez finalizados los trámites internos preceptivos, las universidades deberán enviar los proyectos de Estatutos al Departamento competente en materia de educación universitaria, quien, con su informe, los elevará al Consejo de Gobierno»*.

Mediante el Decreto 45/2024, de 20 de marzo, del Gobierno de Aragón, se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Educación, Ciencia y Universidades, que le atribuye la competencia en materia de enseñanza universitaria. En particular, se asigna en su artículo 26 a la Dirección General de Universidades la promoción y el fomento del estudio universitario. Posteriormente, mediante el Decreto de 12 de julio de 2024, del Presidente del Gobierno de Aragón, se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan al Departamento de Empleo, Ciencia y Universidades las competencias en materia de universidades del anterior Departamento de Educación, Ciencia y Universidades.

En consecuencia, compete emitir a la Dirección General de Universidades el informe de legalidad previsto en el artículo 38 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo. Todo ello sin perjuicio de que este control de legalidad se completará durante la tramitación del procedimiento con los informes que emitirán la Secretaría General Técnica del Departamento



de Empleo, Ciencia y Universidades, y la Dirección General de Servicios Jurídicos, y el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón que realice, conforme a lo dispuesto en el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón.

A efectos de control de legalidad, resulta necesario precisar, en cuanto a la naturaleza de la norma que se pretende aprobar, que los Estatutos de la Universidad constituyen una norma de autorregulación para establecer las reglas de organización y funcionamiento de la propia universidad, en virtud de la autonomía que el artículo 27 de la Constitución le reconoce, por lo que la intervención de la Comunidad Autónoma debe limitarse a comprobar su adecuación estricta al ordenamiento jurídico vigente y a aprobar el texto si no entra en contradicción frontal e insalvable con mismo.

En torno al alcance de este control de legalidad se ha pronunciado el Tribunal Constitucional. Así, la STC 55/1989, de 23 de febrero, desarrollando el criterio apuntado en su anterior sentencia 26/1987, señaló, entre otras, las siguientes consideraciones:

- *los Estatutos son reglamentos autónomos en los que plasma la potestad de autoordenación de la Universidad en los términos que permite la ley.*
- *No cabe, pues, un control de oportunidad o conveniencia, ni siquiera de carácter meramente técnico dirigido a perfeccionar la redacción de la norma estatutaria”* (Fundamento Jurídico 4 STC 55/1989)
- *... en consecuencia, solo puede tacharse de ilegal alguno de sus preceptos si contradice frontalmente las normas legales que configuran la autonomía universitaria, y es válida toda norma estatutaria respecto de la cual quepa alguna interpretación legal.*

En el mismo sentido se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Aragón, en sus dictámenes 117/2003 y 113/2016, emitidos en relación a los proyectos de Estatutos de las Universidades de Zaragoza y San Jorge, respectivamente.

Por tanto, el control de legalidad debe utilizarse restrictivamente, sin razones de oportunidad o conveniencia, ni siquiera de carácter meramente técnico dirigidas a perfeccionar la redacción de la norma estatutaria. En este orden de cosas, sólo se podrá formular una tacha de ilegalidad cuando no quepa una interpretación de la norma estatutaria propuesta conforme a la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, dado que los Estatutos son expresión del derecho fundamental de la autonomía universitaria, reconocido en el artículo 27 de la Constitución.

Una vez determinado el alcance del presente informe de legalidad, se ha efectuado un análisis de la propuesta de aprobación de los nuevos Estatutos de la Universidad de Zaragoza



elaborada por su Claustro Universitario. Esta propuesta viene a derogar los Estatutos actuales de la Universidad de Zaragoza, aprobados por el Decreto 1/2004, de 13 de enero, del Gobierno de Aragón, (BOA nº 8, de 19 de enero de 2004), que fueron modificados por el Decreto 27/2011, de 8 de febrero, del Gobierno de Aragón (BOA nº, de 18 de febrero de 2011) y por el Decreto 84/2016, de 14 de junio, del Gobierno de Aragón (BOA nº 114, de 15 de junio de 2016).

Se verifica que los razonamientos justificativos de esta actuación promovida por la Universidad de Zaragoza se indican en el Acuerdo de 8 de noviembre de 2021, del Consejo de Gobierno de la Universidad de Zaragoza, por el que se propone al Claustro universitario la iniciativa de reforma de los Estatutos de la Universidad de Zaragoza y la creación de la correspondiente Comisión encargada de elaborar el proyecto. En concreto, son los siguientes:

- Acomodar, renovar y modernizar unos Estatutos que datan de 2004.
- Corregir las insuficiencias, carencias, desajustes, vacíos, entre otros efectos, que presentan los actuales Estatutos, así como su rigidez normativa para ofrecer respuesta a materias y cuestiones universitarias que hoy tienen una dimensión y significación universitarias muy distinta a cuando se aprobaron. Se trata, por tanto, de incorporar, eliminar, modificar, adaptar o mejorar contenidos de esa regulación estatutaria actual para que, a través de su reforma, la Universidad de Zaragoza disponga de unos Estatutos que, entre otros objetivos, contribuyan al cumplimiento de sus fines y a su mejor gestión, gobierno y administración como institución pública.
- Adaptarse al régimen establecido en su momento a la futura Ley Orgánica del Sistema Universitario.

En relación con el último razonamiento, la aprobación de unos nuevos Estatutos por parte de la Universidad de Zaragoza responde al mandato de la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, según redacción dada por la Ley 1/2024, de 7 de junio, por la que se regulan las enseñanzas artísticas superiores y se establece la organización y equivalencias de las enseñanzas artísticas profesionales, que exige a las universidades públicas aprobar unos nuevos Estatutos en un plazo máximo de tres años, a contar desde la entrada en vigor de esta Ley Orgánica. En consecuencia, la propuesta de la Universidad de Zaragoza se ha presentado en plazo.

Desde el punto de vista procedimental, se trae a colación el dictamen emitido el 14 de mayo de 2024 por el Comité Jurídico Asesor de la Universidad de Zaragoza, que estima que se ha dado cumplimiento a todos los trámites internos exigidos, detallando las actuaciones al respecto realizadas. En particular, se constata que la tramitación efectuada por la Universidad de Zaragoza es conforme al procedimiento y régimen de mayorías establecidos en el título



octavo de los actualmente vigentes Estatutos, que lleva por rúbrica “De la reforma de los Estatutos”, y que regula los órganos competentes para adoptar la iniciativa de la reforma, así como los requisitos, el procedimiento y los plazos para la tramitación y aprobación de los proyectos de reforma de estatutos. Entre otros, se han realizado los siguientes trámites:

- Acuerdos de la Mesa del Claustro Universitario de 10 de noviembre de 2021 por los que se admite a trámite la iniciativa de reforma de los Estatutos de la Universidad y la creación de la correspondiente Comisión encargada de elaborar el proyecto, y de 26 de abril de 2024 por el que se admite el proyecto de Estatutos de la Universidad de Zaragoza de la Comisión encargada de elaborarlo.
- Dictamen del Comité Jurídico Asesor de la Universidad de Zaragoza emitido el 14 de mayo de 2024.
- Acuerdo del Claustro Universitario de la Universidad de Zaragoza del día 16 de septiembre de 2024, mediante el que se aprueba el proyecto de Estatutos de la Universidad de Zaragoza y su remisión al Gobierno de Aragón a los efectos previstos en el artículo 38, apartados 1 y 2, de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario y en el artículo 10 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón.

En cuanto al contenido de los Estatutos, primeramente, se señala que en la Comunidad Autónoma de Aragón se aprobó la Ley 5/2005, de 14 de junio, con el objeto de regular aquellos aspectos establecidos en la derogada Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades sobre los que se tenía competencia. La Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, deroga la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, lo que determina que en la Comunidad Autónoma de Aragón se tendrá que aprobar una nueva Ley que ordene el sistema universitario de Aragón. Por tanto, hay que tener en cuenta que la futura ley autonómica podría contener alguna previsión contraria a los Estatutos de la Universidad de Zaragoza, que, sin perjuicio de su aplicación directa, podría obligar a la reforma de los mismos.

En cuanto al texto del proyecto de Estatutos, se detecta que no incluye una parte expositiva en la que se señalen, aunque sea de forma sucinta, los antecedentes, estructura y contenido para una mejor comprensión del texto y de las novedades que incluye. Esta ausencia de una parte expositiva también se produce en la aprobación de los vigentes Estatutos y sus dos reformas posteriores, lo cual no fue puesto de manifiesto como defecto legal durante la tramitación de los procedimientos correspondientes.

El Claustro Universitario ha optado por establecer una regulación extensa y, en ocasiones, muy detallada de los diferentes aspectos que inciden en la organización y



funcionamiento de la Universidad de Zaragoza.

A este respecto, se ha llevado a cabo un análisis del contenido, conforme a la estructura de la norma proyectada, y que a continuación se expone:

- En primer lugar, se valora positivamente el minucioso análisis que al efecto consta en el dictamen emitido el 14 de mayo de 2024 por el Comité Jurídico Asesor de la Universidad de Zaragoza.

- Título Preliminar. Disposiciones generales.

No se efectúa ningún reparo.

- Título Primero. Estructura de la Universidad.

Respecto a la creación de facultades y escuelas, el proyecto regula únicamente los trámites internos, señalando que, tras su realización, elevarán la propuesta al Gobierno de Aragón. En dichos trámites internos se incluye en el artículo 12 un informe preceptivo y vinculante del Consejo Social; carácter vinculante que no contempla el artículo 47.2 b) de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo; tampoco lo recoge el artículo 54 i) del proyecto de Estatutos.

Si bien esta Ley posibilita a los Estatutos de las Universidades establecer y regular determinados órganos colegiados (Claustro Universitario, Consejo de Gobierno ...), cuando se refiere al Consejo Social únicamente alude a su establecimiento, pero no a su regulación. Por ello, se considera que dotar de carácter vinculante al informe del Consejo Social únicamente podría entenderse en el sentido de que, recogiendo la preceptiva emisión de este informe establecido por la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, se ha optado en virtud de la autonomía universitaria por dotarle adicionalmente de un carácter vinculante, dadas las funciones atribuidas al Consejo Social de órgano de participación y representación de la sociedad en la Universidad.

Por otra parte, el artículo 25.5 del proyecto de Estatutos dispone que la propuesta de creación, modificación o supresión de institutos universitarios de investigación “se elevará al Gobierno de Aragón para su aprobación de conformidad con la legislación vigente”. Sin embargo, el artículo 41.2 de la Ley Orgánica 2/2023, de marzo, señala que la creación, modificación y supresión de institutos corresponden a la Universidad. Sin embargo, este precepto añade que dicha creación será *“conforme a lo estipulado en esta ley orgánica y en su normativa de desarrollo, así como en sus Estatutos”*.

A este respecto, el artículo 15 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, sí que recoge dicha competencia del Gobierno de Aragón, en coherencia con lo que disponía



inicialmente el artículo 10.3 de la derogada Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre. Por ello, a fecha actual el contenido del artículo 25.5 del proyecto de Estatutos sería conforme con la normativa de aplicación.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que se está estudiando la elaboración de una nueva norma autonómica, con objeto de adaptarse a lo establecido en la Ley Orgánica 2/2023, de marzo. En este sentido, se recuerda que la futura ley autonómica podría contener una regulación que obligara a una adaptación de dicho precepto de los Estatutos.

Finalmente, el artículo 33 del proyecto de Estatutos dispone que la adscripción mediante convenio a la Universidad de Zaragoza de un centro docente de titularidad pública o privada para impartir estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial, inscritos en el Registro de Universidades, Centros y Títulos, y validez en todo el territorio nacional requerirá la aprobación del Gobierno de Aragón. A este respecto, se señala que el artículo 42.2 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, atribuye la competencia de aprobación a la Comunidad Autónoma correspondiente al ámbito territorial en la que estuvieren ubicados los centros.

En este sentido, podría producirse el caso de que se adscribiera a la Universidad de Zaragoza un centro ubicado en una Comunidad Autónoma distinta a la de Aragón, en cuyo caso la competencia para su aprobación no correspondería al Gobierno de Aragón. No obstante, al establecer al final del apartado 1 de dicho artículo que *“el centro adscrito deberá estar establecido en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón”*, se estima que la regulación prevista es conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo.

Por otra parte, dicho artículo 33, en su apartado 3, señala que el comienzo de las actividades de los centros adscritos será autorizado por la Comunidad Autónoma de Aragón. Esta intervención de la Comunidad Autónoma está prevista en el artículo 11.3 de la derogada Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, y el artículo 13.4 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, pero no en la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario. Tampoco se prevé en el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios. Por ello, si bien dicha autorización se contempla en la Ley 5/2005, de 14 de junio, hay que tener en cuenta que la futura norma autonómica, que derogará a ésta, podría no contemplar dicho requisito, y, por consiguiente, conllevar una adaptación de dicho precepto de



los Estatutos.

- Título Tercero. Estructura de la Universidad. De la docencia e investigación.

Se estima que se ajusta a la normativa aplicable.

- Título Tercero. De la comunidad universitaria.

Se considera que se adecúa a la normativa aplicable.

- Título Cuarto. De la comunidad universitaria.

No se detecta ninguna tacha de ilegalidad.

- Título Quinto. Estructura de la Universidad. De la docencia e investigación. De las unidades básicas y servicios de asistencia a la comunidad universitaria

Se estima que la regulación es conforme a la normativa de aplicación.

- Título Sexto. Del régimen económico, financiero y patrimonial.

En el artículo 242.2 b) del proyecto de Estatutos se indica que el presupuesto de la Universidad de Zaragoza contendrá en su estado de ingresos, entre otros conceptos, los precios públicos y derechos correspondientes a los estudios conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial fijados por “la Comunidad Autónoma o Administración correspondiente”. Dado que dichos precios se fijan por el Gobierno de Aragón (tal como lo establece el artículo 246.1 del proyecto de Estatutos), se desprende que la alusión a la “Administración correspondiente” se refiere a las bonificaciones o exenciones establecidas con carácter general (por ejemplo, familia numerosa).

- Título VII. Del régimen electoral.

Se estima que su contenido se ajusta a la normativa aplicable.

- Título Octavo. De la reforma de los Estatutos.

El artículo 263.3 del proyecto de Estatutos relativo a la tramitación y aprobación de la reforma de los Estatutos, no señala expresamente que la misma corresponde al Gobierno de Aragón. Tampoco prevé su publicación en los Diarios Oficiales señalados en el artículo 38.3 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo. Por tanto, se desprende que la expresión “a los efectos oportunos” se refiere a que tales efectos son los relativos a la tramitación y aprobación de la reforma de los Estatutos conforme a la normativa vigente, que en este caso exigiría la aprobación por el Gobierno de Aragón y su publicación en los Boletines Oficiales del Estado y de Aragón.



De acuerdo con lo expuesto, y en el marco en el que se debe emitir este informe señalado anteriormente, no se detecta ninguna tacha de ilegalidad.

En consecuencia, se emite un informe de legalidad favorable, no formulándose ninguna observación a los trámites internos realizados previamente por la Universidad de Zaragoza ni al contenido de la propuesta.

No obstante, como se ha indicado anteriormente, este informe de control de legalidad se completará, en su caso, con los informes que se emitirán por la Secretaría General Técnica del Departamento de Empleo, Ciencia y Universidades, y la Dirección General de Servicios Jurídicos, y el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

Firmado electrónicamente
La Directora General de Universidades
M^a Luisa Feijóo Bello