



Consejo Consultivo de Aragón

DICTAMEN N.º 2 / 2025)

Sr. D. Xavier DE PEDRO BONET,
Presidente
Sr. D. Gerardo GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA
Sr. D. Jesús LACRUZ MANTECÓN
Sra. D.ª Virginia LAGUNA MARÍN-YASELI
Sr. D. Fernando LÓPEZ RAMÓN
Sra. D.ª Gloria MELENDO SEGURA
Sra. D.ª Cristina MORENO CASADO

El Pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en reunión celebrada el día 9 de enero de 2025, emitió el siguiente dictamen.

El Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente remitido por la consejera de Empleo, Ciencia y Universidades del Gobierno de Aragón sobre el «proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Zaragoza».

De los ANTECEDENTES resulta:

Primero.- Con fecha de registro de entrada de 13/12/2024, la consejera de Empleo, Ciencia y Universidades solicita del Consejo Consultivo de Aragón dictamen relativo al «proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Zaragoza».

Segundo.- Con fecha 19/09/2024, el rector de la Universidad de Zaragoza remitió a la consejera de Empleo, Ciencia y Universidades el proyecto de Estatutos de la Universidad de Zaragoza para su aprobación por el Gobierno de Aragón. La remisión del texto fue acompañada de expediente electrónico relativo a la tramitación universitaria del proyecto, integrado por los siguientes documentos:



01. Aprobación del proyecto de Estatutos por acuerdo del Claustro de 16/09/2024
02. Proyecto de Estatutos de 16/09/2024
03. Reglamento del Claustro de 03/12/2002
04. Iniciativa de reforma de los Estatutos por el Consejo de Gobierno de 08/11/2021
05. Admisión a trámite de la iniciativa por la Mesa del Claustro de 10/11/2021
06. Proclamación de los miembros de la Comisión de Reforma Estatutaria por la Mesa del Claustro de 21/12/2021
07. Propuesta de reglas de funcionamiento de la Comisión de Reforma Estatutaria sin fechar
08. Actas de las sesiones de la Comisión de Reforma Estatutaria de 24/02/2022, 23/03/2022, 20/04/2022, 18/05/2022, 22/06/2022, 01/12/2022, 27/04/2023, 26/06/2023, 20/12/2023, 24/01/2024, 02/02/2024, 12/02/2024, 25/04/2024 y 25/06/2024
09. Remisión a organizaciones sindicales del anteproyecto de Estatutos con fecha 16/02/2024
10. Anteproyecto de Estatutos de 25/04/2024
11. Acuerdos de la Mesa del Claustro de 26/04/2024
12. Informe del Comité Jurídico Asesor de 14/05/2024
13. Acuerdo de la Mesa del Claustro de 10/06/2024
14. Acuerdo de la Mesa del Claustro de 14/06/2024
15. Acuerdo de la Mesa del Claustro de 19/06/2024
16. Toma de conocimiento del proyecto por el Consejo Social de 27/06/2024
17. Acuerdo de la Mesa del Claustro sobre votación del proyecto de 10/07/2024
18. Acuerdo de la Mesa del Claustro sobre nueva votación del proyecto de 10/07/2024
19. Solicitud de la Secretaria General de informe sobre la no aprobación del proyecto de 19/08/2024
20. Acuerdo de la Mesa del Claustro de 02/09/2024
21. Acuerdo de la Mesa del Claustro de 17/09/2024
22. Estatutos de la Universidad de Zaragoza aprobados por Decreto 1/2004

Tercero.- En la tramitación autonómica del proyecto de Decreto aprobatorio de los Estatutos de la Universidad de Zaragoza, el expediente electrónico está integrado por los siguientes documentos:



01. Remisión del proyecto de Estatutos por el rector con fecha 19/09/2024
02. Orden de inicio del procedimiento de 26/09/2024
03. Certificado de la consulta pública previa del 27/09/2024 al 14/10/2024
04. Memoria justificativa de la Dirección General de Universidades de 29/10/2024
05. Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón de 30/10/2024 (versión 1)
06. Informe de legalidad de la Dirección General de Universidades de 30/10/2024
07. Evaluación de impacto de género de la unidad de igualdad de 18/11/2024
08. Evaluación de impacto sobre discapacidad de la unidad de igualdad de 18/11/2024
09. Informe de la Dirección General de Universidades de 19/11/2024
10. Informe de la Secretaría General Técnica de 20/11/2024
11. Informe de la Dirección General de Universidades de 21/11/2024
12. Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón de 21/11/2024 (versión 2)
13. Memoria justificativa complementaria de la Dirección General de Universidades de 21/11/2024
14. Memoria explicativa de igualdad de la Dirección General de Universidades de 21/11/2024
15. Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos de 11/12/2024
16. Informe de la Dirección General de Universidades de 12/12/2024
17. Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón de 12/12/2024 (versión 3)
18. Corrección de errores gramaticales por la Dirección General de Universidades de 12/12/2024

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Carácter preceptivo del dictamen

- 1 **Reglamento ejecutivo.** De acuerdo con el art. 15.3 de nuestra ley reguladora (Ley de Aragón 1/2009), el Consejo Consultivo de Aragón ha de ser consultado preceptivamente en relación con los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones. El carácter ejecutivo de la norma sometida a dictamen dimana de su función de desarrollo de la legislación básica estatal y la legislación autonómica. Así, en los estatutos universitarios se desarrollan contenidos de



la Ley Orgánica del Sistema Universitario (Ley Orgánica 2/2023, en lo sucesivo, LOSU) y de la Ley de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón (Ley de Aragón 5/2005, en lo sucesivo, LOSUA).

- 2 **Reglamento autónomo.** Los estatutos universitarios constituyen un ejemplo de reglamento autónomo, pues en ellos se plasma la potestad de auto-ordenación de las universidades públicas, tal y como se ha constatado por el Tribunal Constitucional (STC 55/1989, FJ 4). Partiendo de tal premisa, la extinta Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, en su dictamen 106/1998, llegó a la conclusión de que los estatutos no entraban en el concepto de reglamento ejecutivo determinante del carácter preceptivo de su intervención, por lo que entendió que el dictamen era facultativo, conforme al régimen legal entonces aplicable (Ley de Aragón 1/1995: art. 57), que seguía idénticos parámetros que el vigente (Ley de Aragón 1/2009: art. 16). La doctrina se mantuvo sucesivamente, tanto por la Comisión Jurídica Asesora (dictámenes 19/2000 y 117/2003), como por el Consejo Consultivo (dictámenes 115/2010 y 161/2010).
- 3 **No es reglamento independiente.** Sin embargo, a partir del dictamen 147/2012, este Consejo Consultivo cambió su criterio al considerar que las referencias de la citada STC 55/1989 al carácter de reglamento autónomo de los estatutos universitarios no desvinculaban a estos por completo de las exigencias plasmadas en la legislación universitaria, que seguía operando como «parámetro controlador o límite de la legalidad del texto». Al descartarse, por tanto, que se tratara de un reglamento independiente, se consideró que los estatutos habían de incluirse entre los reglamentos ejecutivos sometidos al dictamen preceptivo del Consejo. La doctrina se ha reiterado en los dictámenes 5/2013 y 113/2016 y está asumida tanto por la Universidad de Zaragoza como por el Gobierno de Aragón, sin que existan razones para cambiarla. En conclusión, nuestro dictamen es preceptivo.
- 4 **Competencia del pleno.** La competencia para elaborar el dictamen corresponde al pleno del mismo Consejo con arreglo al art. 19 a) de nuestra ley reguladora.

II

Título competencial

- 5 **Enseñanza.** En el proyecto de decreto se emplea el título competencial en materia de enseñanza de la Comunidad Autónoma, que comprende, entre otras materias, «la ordenación, coordinación y descentralización del sistema universitario de Aragón con respeto al principio de autonomía universitaria», según se establece en el art. 73 del Estatuto de Autonomía de Aragón, configurándose como una competencia compartida con el Estado. Dicha competencia autonómica ha de respetar en particular las normas básicas de la materia aprobadas por el Estado conforme al art. 149.1.30ª de la Constitución, que, para el ámbito universitario, se contienen actualmente en la LOSU.

III

Órgano competente

- 6 **Aprobación.** De conformidad con el art. 38 de la LOSU, los estatutos universitarios son elaborados por las mismas universidades, correspondiendo su aprobación a la comunidad autónoma, para lo que dispone de un plazo de 4 meses.



- 7 **Control de legalidad.** El Gobierno de Aragón es el titular de la potestad reglamentaria, según se establece en el art. 53.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón. En este caso su competencia para aprobar los estatutos universitarios está explícitamente reconocida en el art. 10.1 de la LOSUA, debiendo limitarse al «control de su legalidad», según se establece en el art. 38.1 de la LOSU.

IV

Procedimiento bifásico

- 8 **Dos procedimientos.** El dictamen reclamado a este Consejo versa sobre un procedimiento bifásico o, dicho de otra manera, sobre dos procedimientos que confluyen en la aprobación de una norma jurídica de rango reglamentario. Primero, ha de seguirse el procedimiento universitario de elaboración de los estatutos, y segundo, el procedimiento autonómico de aprobación de los mismos estatutos. Cada uno de tales procedimientos ha de respetar exigencias legales aplicables separadamente, cuyo cumplimiento vamos a verificar a continuación.
- 9 **Una norma jurídica.** Con carácter preliminar, interesa insistir en que nuestro examen versa sobre un producto normativo unitario, resultado de la unión de las dos voluntades necesariamente concurrentes, aunque notablemente diferenciadas: así, la universitaria está caracterizada por la autonomía reconocida en la Constitución a las universidades (art. 27.10), mientras que la autonómica se circunscribe al control de legalidad de la norma atribuido en la legislación básica estatal (LOSU: art. 38.1) y desarrollado en la legislación autonómica (LOSUA: art. 10.1). Distinguiremos, en consecuencia, entre esas dos fases o procedimientos.

V

Fase universitaria

- 10 **Legislación.** La legislación universitaria tan apenas contiene reglas sobre el procedimiento de elaboración de los estatutos. En la LOSU abundan las remisiones materiales a los estatutos universitarios para completar las previsiones orgánicas y funcionales de la misma ley. En cambio, las referencias procedimentales sobre los estatutos en la LOSU se limitan a establecer que han de elaborarse por las universidades (art. 38.1), atribuyéndose al claustro de cada universidad las competencias para elaborar, aprobar y modificarlos, sin perjuicio de la competencia de aprobación definitiva de la comunidad autónoma (art. 45.2), con el establecimiento, a tal fin, de un plazo de tres años (disp. trans. 1ª, modificada por Ley 1/2024). Tan magras previsiones no son completadas en la LOSUA, que se limita a mencionar «los trámites internos preceptivos» de las universidades, para ordenar que, «una vez finalizados», los proyectos de estatutos sean remitidos a las autoridades autonómicas (art. 10.1).
- 11 **Estatutos vigentes.** En esta situación, hemos de acudir a la normativa universitaria. En los vigentes Estatutos de la Universidad de Zaragoza, aprobados por Decreto del Gobierno de Aragón 1/2004 (modificado por Decretos 22/2011 y 84/2016), el título octavo se destina a la reforma de los estatutos (arts. 212-213), pudiendo destacarse las siguientes reglas: a) la iniciativa de reforma corresponde a 1/5 de los miembros del Claustro o al Consejo de Gobierno por mayoría absoluta; b) debe emitirse dictamen jurídico sobre la iniciativa de reforma; c) no pueden presentarse proyectos de reforma en los tres meses anteriores al término del mandato del Claustro; y d) la aprobación del proyecto requiere el voto favorable de la mayoría absoluta



de los miembros del Claustro, salvo que hubieren participado en la votación 2/3 de dichos miembros, en cuyo caso bastará con el voto favorable de 3/5 de los votos válidos.

- 12 **Reglamento del Claustro.** En el Reglamento del Claustro de la Universidad de Zaragoza, aprobado por acuerdo del propio Claustro de 03/12/2002 (modificado por acuerdo de 18/12/2008), se dedican los arts. 25-31 a la reforma de los Estatutos, con las siguientes adiciones al referido régimen estatutario de la materia: a) la iniciativa de reforma debe indicar si es total o parcial, así como su finalidad y justificación; b) ha de incluir también el proyecto de reforma o la propuesta de creación de una comisión encargada de elaborarlo, señalando en tal caso la composición de la misma y el plazo de actuación; c) la Mesa del Claustro tiene potestad de admisión de la iniciativa, pudiendo exigir la subsanación de deficiencias; d) convocado el Claustro «en el plazo más breve posible», éste puede decidir sobre la admisión en caso de iniciativa de claustrales; e) si la iniciativa prevé la constitución de una comisión, se abre fase de enmiendas sobre su régimen; f) el texto aprobado en la comisión se remite a la Mesa, que solicita dictamen jurídico con posibilidad de abrir plazo para subsanar reparos de legalidad; g) sobre el proyecto de reforma se abre plazo mínimo de 10 días lectivos para presentación de enmiendas; y h) tras el debate y votación de enmiendas, el texto resultante se somete a votación del Claustro.
- 13 **Iniciativa.** En nuestro caso, la iniciativa de reforma estatutaria se adoptó por el Consejo de Gobierno de la Universidad de Zaragoza mediante acuerdo de 08/11/2021, sin que conste en el expediente el cumplimiento de la exigencia de haber alcanzado la mayoría absoluta de los miembros del órgano, según se exige en el art. 212 de los Estatutos vigentes. Por lo demás, la iniciativa expresa: a) la finalidad y justificación de la reforma, que se refieren a necesidades de mejora de la norma estatutaria y especialmente a la futura incidencia de lo que entonces era el anteproyecto de LOSU; b) la extensión de la reforma, que se plantea como «de carácter total», pues ha de versar sobre naturaleza y fines de la Universidad, estructura, órganos de representación y unipersonales, docencia e investigación, comunidad universitaria, servicios de asistencia, régimen económico y otros extremos; c) la creación de una comisión de reforma estatutaria compuesta por 25 miembros representativos de los sectores de la comunidad universitaria, previendo el procedimiento de elección de los mismos; y d) el plazo de actuación de 2 años.
- 14 **Admisión a trámite.** Mediante acuerdo de 21/12/2021, la Mesa del Claustro admitió a trámite la iniciativa de reforma estatutaria y la creación de la comisión encargada de elaborar el proyecto, «una vez comprobado que se cumplen las indicaciones recogidas en el art. 26 del Reglamento del Claustro».
- 15 **Comisión de Reforma Estatutaria.** Tras las elecciones celebradas en el Claustro con fecha 15/12/2021, mediante resolución de la Mesa de 21/12/2021, se proclamaron los miembros titulares y suplentes de la Comisión de Reforma Estatutaria. La propia Comisión aprobó sus reglas de funcionamiento en la sesión constitutiva de 24/02/2022, celebrando un total de 14 sesiones a lo largo de poco más de dos años. Tras diversos trabajos, el acta de 12/02/2024 incluye como anejo II el borrador de anteproyecto de Estatutos, acordándose por la Comisión que se someta a información pública de la comunidad universitaria en la Web de la Universidad desde el 14/02 al 06/03/2024, constando específicamente, en documento de 16/02/2024, la comunicación del trámite de información y consulta a las organizaciones sindicales con representación en la Universidad de Zaragoza. Cumplidos esos extremos, el acta de 25/04/2024 refleja la aprobación por la Comisión del anteproyecto de Estatutos para remitirlo a la Mesa del Claustro.
- 16 **Claustro.** Con fecha 25/04/2024, el anteproyecto de Estatutos fue remitido al rector de la Universidad en su condición de presidente del Claustro. El 26/04/2024 la Mesa del mismo



Claustro adoptó los siguientes acuerdos: a) admisión del proyecto de Estatutos; b) solicitud de dictamen al Comité Jurídico Asesor «para conocer si existen reparos de legalidad»; c) remisión del texto del proyecto a los claustres; y d) para el supuesto de que no se apreciaran reparos de legalidad, apertura de un período de presentación de enmiendas por los claustres del 16 al 29/05/2024.

- 17 **Comité Jurídico Asesor.** En el dictamen de 14/05/2024, se concluyó que el proyecto de Estatutos era conforme a Derecho, tanto «desde el punto de vista procedimental» (consideración 1ª), como en su contenido, «que no vulnera el régimen jurídico establecido en la LOSU y en la LOSUA» (consideración 3ª). En el documento se detalla el respeto de los límites legales en relación con el régimen establecido en el proyecto de Estatutos sobre naturaleza y fines de la universidad, estructura, gobierno y representación de órganos colegiados y unipersonales, docencia, investigación y transferencia, comunidad universitaria, servicios de asistencia, y régimen económico. Particular relevancia se concede a la aplicación del lenguaje inclusivo con perspectiva de género.
- 18 **Enmiendas.** En los acuerdos de la Mesa del Claustro de 10/06/2024, se decidió sobre la admisión a trámite de las enmiendas presentadas, encomendando a la Comisión de Reforma Estatutaria la emisión de informe sobre las mismas, así como fechas y método para su debate y votación. Así, el acta de la Comisión de 25/06/2024 incluye el informe sobre las enmiendas expresando escuetamente si se aceptan o se rechazan y el motivo de la decisión. Mediante acuerdo de 19/06/2024, la Mesa dictó instrucciones sobre los turnos de defensa de las enmiendas y sistema de votación de las mismas.
- 19 **Consejo Social.** En sesión plenaria de 27/06/2024, el Consejo Social de la Universidad de Zaragoza tomó conocimiento del proyecto de Estatutos.
- 20 **Votación.** Con fecha 10/07/2024, el proyecto de Estatutos fue rechazado por el Claustro, ya que no obtuvo el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros (152/303) ni la participación en la votación 2/3 de dichos miembros (202/303), en cuyo caso hubiera bastado con el voto favorable de 3/5 de los votos válidos. En efecto, en la votación participaron únicamente 160 claustres, registrándose 136 votos a favor, 19 en contra y 5 abstenciones.
- 21 **Nueva votación.** Ante la situación creada, la Mesa del Claustro, el mismo día de la votación, adoptó acuerdo de 10/07/2024 previendo que en el mes de septiembre se realizaría una nueva convocatoria del Claustro para volver a votar sobre el proyecto de Estatutos. Por otra parte, la secretaria general de la Universidad solicitó dictamen jurídico con fecha 19/08/2024, avalándose en el mismo la nueva convocatoria del Claustro para volver a votar el proyecto de Estatutos. En aplicación de esos planteamientos, por acuerdo de 02/09/2024, la Mesa convocó nueva votación del proyecto de Estatutos, que fue efectivamente aprobado por el Claustro con fecha 16/09/2024 al emitirse 221 votos, de los cuales 173 fueron a favor, 42 en contra, 4 en blanco y 2 nulos.
- 22 **Validez.** La realización de la segunda votación del proyecto de Estatutos ha de tenerse por válida en atención a las siguientes consideraciones:
- a) El proyecto no fue rechazado en la primera votación, puesto que obtuvo una amplísima mayoría de votos a favor, aunque no alcanzase la mayoría reforzada establecida para su aprobación. La no aprobación del proyecto fue debida a la inasistencia de gran número de los claustres, que puede explicarse por la celebración del Claustro a las puertas de las vacaciones veraniegas. Tal circunstancia debe ser particularmente valorada en nuestro caso, tanto bajo la óptica de la literalidad de las normas aplicables, como en la perspectiva comparada, según pasamos a explicar.



- b) En la primera visual, cabe reclamar la aplicación estricta del calendario universitario. Sucede que la participación de los diversos sectores de la comunidad universitaria se promueve con la regla que impide convocar en días no lectivos reuniones ordinarias de los órganos de gobierno y representación. Así figura, como es tradicional, en el calendario académico para el curso 2023-2024, aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Universidad de Zaragoza con fecha 30/03/2023 (modificado por acuerdo de 28/06/2023). Pues bien, en ese calendario, el día 10/07/2024, fecha del primer Claustro convocado para la aprobación del proyecto de Estatutos, está identificado como «día lectivo sin clases». La denominación refleja una contradicción, puesto que el día lectivo se define por la RAE como «el destinado a dar clases». Por tanto, cabe entender que el «día lectivo sin clases» equivale a un día no lectivo, en el que no se debía convocar una votación del Claustro tan importante como la relativa a la aprobación de Estatutos.
- c) Por otra parte, conforme al planteamiento comparado, ha de sostenerse que las instituciones representativas requieren la adopción de soluciones jurídicas que faciliten su normal desenvolvimiento. En este caso, tales soluciones pueden venir amparadas en la aplicación analógica, ya que, en supuestos semejantes, cuando un proyecto de estatutos universitarios recibe mayoría de votos a favor sin alcanzar la mayoría reforzada exigida, la normativa de algunas universidades prevé una segunda convocatoria, como sucede en la UNED (Reglamento del Claustro de 17/12/2012: art. 73.1) o en la Universidad de Oviedo (Reglamento del Claustro de 03/12/2018: art. 43.2). La fórmula viene a coincidir con la prevista para la votación de conjunto de las leyes orgánicas en el art. 131 del Reglamento del Congreso de los Diputados. En definitiva, dado que en la normativa de la Universidad de Zaragoza puede identificarse una laguna sobre la materia, cabe postular la aplicación analógica de esas normas que regulan supuestos semejantes «con identidad de razón», como se establece en el art. 4.1 del Código Civil.

VI

Fase autonómica

- 23 **Descripción.** Culminado el procedimiento universitario con la aprobación todavía provisional del proyecto de Estatutos, la remisión del texto al Departamento de Empleo, Ciencia y Universidades con fecha 19/09/2024 determinó el inicio del procedimiento autonómico conducente a la aprobación definitiva de los Estatutos. Conforme a lo establecido en los arts. 38 de la LOSU y 10 de la LOSUA, la competencia para dicha aprobación corresponde al Gobierno de Aragón (LOSUA: art. 10.1), el alcance de la misma está circunscrito a controlar la legalidad del texto elaborado por la Universidad (LOSU: art. 38.1 y LOSUA: art. 10.1) y el plazo para el ejercicio de la competencia autonómica es de 4 meses (LOSU: art. 38.2).
- 24 **Ámbito del control.** En los términos del art. 19.1 del Decreto Legislativo del Gobierno de Aragón 1/2022, «adoptarán la forma de decreto las decisiones del Gobierno que aprueban disposiciones de carácter general». Tal es el supuesto que nos ocupa, pues, como ya hemos explicado, la norma elaborada por la Universidad no se completa hasta su aprobación por el Gobierno autonómico. No entramos ahora en la cuestión de la forma jurídica de un eventual completo rechazo autonómico del texto universitario, que podría producirse especialmente por la identificación de infracciones procedimentales graves en la fase universitaria. Salvado ese supuesto, el examen del texto estatutario por parte del ejecutivo autonómico puede conducir a la no aprobación de los preceptos en los que se aprecien infracciones directas de la legalidad material. Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional al analizar el carácter de los



estatutos universitarios, sosteniendo que «solo puede tacharse de ilegal alguno de sus preceptos si contradice frontalmente las normas legales que configuran la autonomía universitaria» (STC 55/1989, FJ 4), habiendo de apurarse, en consecuencia, la técnica de interpretación del texto conforme a la legalidad. En tal caso, el mismo Decreto que contiene la aprobación de los Estatutos puede excluir de dicha aprobación los preceptos ilegales, aunque sin ofrecer redacciones alternativas de los mismos.

- 25 **Procedimiento.** En todo caso, el Gobierno de Aragón está obligado a seguir los trámites que integran el procedimiento de elaboración de reglamentos, conforme a lo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo Común (Ley 39/2015: arts. 127-133) y en el Decreto Legislativo del Gobierno de Aragón 1/2022 (artículos 42-50). Además, en diversas leyes, se establecen trámites adicionales encaminados a evaluar o justificar la incidencia de los proyectos normativos en materia de género, orientación sexual, discapacidad, usos lingüísticos y otros aspectos. Dichos trámites han de quedar adecuadamente documentados en el expediente para hacer posible su examen y control posterior, garantizar el acierto de la decisión administrativa y suministrar a quien ha de adoptarla los elementos de juicio necesarios.
- 26 **Inicio.** El procedimiento se inició por orden de la consejera de Empleo, Ciencia y Universidades de 26/09/2024. En ella se explicaba la necesidad de ejercer el control de legalidad sobre el proyecto de Estatutos elaborado por la Universidad de Zaragoza conforme a lo establecido en la LOSU y en la LOSUA. La elaboración del proyecto se encomendó a la Dirección General de Universidades.
- 27 **Plan normativo.** El art. 40 del Decreto Legislativo del Gobierno de Aragón 1/2022 establece que los proyectos normativos deben incluirse en el plan anual, habiendo de justificarse la pertinencia del proyecto en otro caso. Sin embargo, tales previsiones no pueden aplicarse a un proyecto cuya iniciativa es completamente ajena al ejecutivo autonómico.
- 28 **Consulta pública.** Los artículos 133.1 de la Ley 39/2015 y 43 del Decreto Legislativo del Gobierno de Aragón 1/2022 prevén un trámite de consulta pública previa en la elaboración de proyectos normativos para la participación de los ciudadanos. Obra en el expediente certificado en el que consta que se publicó en el portal del Gobierno de Aragón, durante el período 27/09-14/10/2024, la consulta pública previa para elaborar el proyecto de Decreto que nos ocupa, y que se realizó por esta vía una aportación sobre el art. 176 del proyecto de Estatutos, cuestión a la que hemos de referirnos más adelante.
- 29 **Evaluación de género.** Consta informe de fecha 18/11/2024 de la asesora técnica responsable de igualdad del Departamento de Empleo, Ciencia y Universidades, conforme a lo previsto en el art. 44.4.a) del Decreto Legislativo del Gobierno de Aragón 1/2022. En dicho informe se destacan los contenidos del proyecto de Estatutos que avalan la adecuada previsión de medidas para asegurar y promover la igualdad en sus diversos aspectos, como la creación de la unidad de igualdad y la previsión del plan de igualdad o el empleo de lenguaje inclusivo.
- 30 **Evaluación de discapacidad.** En observancia del art. 44.4.b) del Decreto Legislativo del Gobierno de Aragón 1/2022, obra en el expediente informe de la misma asesora técnica responsable de igualdad del Departamento también de fecha 18/11/2024. Allí se ponen de relieve los contenidos del articulado del proyecto de Estatutos que tratan de evitar todo trato discriminatorio por razón de discapacidad, como la previsión de una oficina de atención a la diversidad o el plan de inclusión.



- 31 **Informe de evaluaciones.** Con fecha 19/11/2024, la Dirección General de Universidades emite informe donde no se detecta la necesidad de modificar el texto del proyecto de Estatutos a la vista de las anteriores evaluaciones.
- 32 **Memoria justificativa.** El expediente incluye una memoria justificativa elaborada por la citada Dirección General de Universidades, de fecha 29/10/2024. El contenido de la memoria respeta lo dispuesto en el art. 44.2 del Decreto Legislativo del Gobierno de Aragón 1/2022. En ella se explica brevemente la observancia de los principios de buena regulación en el proyecto de Estatutos, habiéndose procedido posteriormente a una ampliación de estas explicaciones mediante la memoria justificativa complementaria de 21/11/2024 elaborada por la misma Dirección General. Se consideran, así, respetados los principios de buena regulación previstos en el art. 129 de la Ley 39/2015 y el art. 43 del Decreto Legislativo del Gobierno de Aragón 1/2022.
- 33 **Memoria económica.** En el expediente no figura una memoria económica, dado que, según se argumenta en el anterior informe de la Dirección General de Universidades de 29/10/2024, el proyecto de Estatutos carece de efectos económicos, pues tiene por objeto la aprobación de las normas institucionales de la Universidad de Zaragoza. Tampoco el título VI de dicho proyecto, dedicado al régimen económico, supone el reconocimiento de ningún coste económico. Por tanto, se considera cumplida la exigencia establecida en el art. 44.3 del Decreto Legislativo del Gobierno de Aragón 1/2022.
- 34 **Informe de la Secretaría General Técnica.** El proyecto fue objeto de informe por parte de la Secretaría General Técnica del Departamento de Empleo, Ciencia y Universidades con fecha 20/11/2024, de acuerdo con el art. 44.5 del Decreto Legislativo del Gobierno de Aragón 1/2022.
- 35 **Informes de la Dirección General.** Mediante informe de la Dirección General de Universidades de 21/11/2024, se incorporaron al proyecto de Decreto (no al texto de los Estatutos) las modificaciones indicadas en el anterior informe de la SGT. Por otro informe de la misma Dirección General también de 21/11/2024, se completa la memoria justificativa del proyecto de decreto como ya se ha indicado. Asimismo, la Dirección General suscribe la memoria explicativa de igualdad en aplicación del art. 19 de la Ley de Aragón 7/2018.
- 36 **Audiencia e información pública.** Se han seguido los trámites de audiencia e información pública previstos en el art. 47 del Decreto Legislativo del Gobierno de Aragón 1/2022.
- 37 **Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.** Finalmente, fechado el 11/12/2024, se aporta al expediente el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos exigido en el art. 48.5 del Decreto Legislativo del Gobierno de Aragón 1/2022. Va firmado por letrada de la indicada Dirección General, lo que resulta conforme a la independencia funcional que a estos funcionarios se garantiza en el art. 2.3 del Decreto del Gobierno de Aragón 169/2018.
- 38 **Informe de la Dirección General de Universidades.** Las observaciones contenidas en el anterior informe de los Servicios Jurídicos fueron objeto del informe de la Dirección General de Universidades de 12/12/2024, que determinó la incorporación de una corrección gramatical en el art. 113.2 del proyecto de Estatutos, a fin de sustituir la errata «se equipará» por «se equiparará».
- 39 En conclusión, el procedimiento de elaboración de la norma ha seguido los trámites legalmente establecidos para los proyectos reglamentarios.



VII

Técnica normativa

- 40 **Directrices.** Según el artículo 44.1 del Decreto Legislativo del Gobierno de Aragón 1/2022, en la elaboración de los reglamentos se tendrán en cuenta las Directrices de Técnica Normativa. Estas se aprobaron por acuerdo del Gobierno de Aragón de 28/05/2013 (BOA, 19/06/2013), modificadas por acuerdo de 29/12/2015 (BOA, 31/12/2015).
- 41 **Observancia.** El proyecto de decreto analizado se ajusta a las directrices propias de una disposición reglamentaria con vocación reguladora y forma de texto articulado.
- 42 **Título.** El título de la norma permite su identificación, interpretación y cita, por lo que cumple con los criterios que marcan las Directrices de Técnica Normativa (directriz 5).
- 43 **Lenguaje.** En los Estatutos remitidos por la Universidad de Zaragoza se advierte el uso de un lenguaje que no observa las reglas gramaticales vigentes y las recomendaciones contenidas en el «Informe sobre el lenguaje inclusivo y cuestiones conexas» publicado por la Real Academia Española el 16/01/2020.

VIII

Ley y estatutos

- 44 **Autonomía universitaria.** En un intento de definir al alcance general de la autonomía constitucionalmente reconocida a las universidades en el art. 27.10 de la Constitución, el art. 3.2 de la LOSU incluye una enumeración no exhaustiva de las funciones universitarias. Estas van desde el establecimiento de las líneas estratégicas de actuación y la elaboración de los estatutos, a la determinación de su organización y estructuras, comprendiendo la elección y remoción de los titulares de órganos de gobierno y representación, la autonomía económica y financiera, la oferta de enseñanzas, los programas de investigación y transferencia, la selección, formación y promoción del personal, el régimen de admisión, permanencia, movilidad y tutela del estudiantado, la garantía de calidad, la internacionalización, y las relaciones con otras universidades, instituciones y empresas.
- 45 **Libertades, financiación y transparencia.** A continuación, en los sucesivos párrafos del art. 3 de la LOSU, encontramos tres importantes declaraciones legales que nos pueden ayudar a comprender el ámbito de la autonomía universitaria: a) en el art. 3.3, se formula el fundamento de la misma, que, siguiendo la tradición, se encuentra en la libertad de cátedra y se manifiesta en las libertades de docencia, investigación y estudio; b) en el art. 3.4, se establece la que podríamos llamar traducción práctica de la autonomía universitaria, que, para su «desarrollo efectivo», necesita «suficiencia y estabilidad financieras» proporcionadas por todas las administraciones públicas competentes en la materia; y c) en el art. 3.5, como lógica consecuencia de la autonomía, se impone a las universidades la rendición de cuentas, la gestión transparente y la prestación de un servicio público de calidad.
- 46 **Remisiones legales.** En la LOSU encontramos abundantes remisiones a los estatutos universitarios, a los que se encomienda desarrollar y completar el régimen legal estableciendo incluso regulaciones propias completas en muy variadas materias. Dichas remisiones son consecuencia o plasmación de la autonomía. Comprenden muy variadas cuestiones sobre la organización de las enseñanzas (título III), la investigación y transferencia del conocimiento (título IV), la cooperación interuniversitaria, institucional y empresarial (título V), la cohesión



social y territorial, y el apoyo a la cultura y el deporte (título VI), la internacionalización del sistema universitario (título VII), los derechos y deberes del estudiantado (título VIII), el régimen jurídico y la estructura de las universidades, incluyendo sus órganos de gobierno y representación, régimen económico, financiero y patrimonial, y régimen del personal de todo tipo, tanto el docente e investigador, como el personal técnico, de gestión y de administración y servicios (título IX).

- 47 **Colaboración normativa.** La imbricación reguladora entre ley y estatutos se advierte en una larga serie de previsiones legales que reclaman específicamente la colaboración estatutaria. Así sucede en relación con las siguientes cuestiones: los estudios de doctorado; el ejercicio del derecho al paro académico del estudiantado; los mecanismos de rendición de cuentas; la estructura de la universidad y las funciones de sus componentes; la creación, modificación y supresión de departamentos, institutos, escuelas de doctorado y otros centros o estructuras; el régimen de la unidad de igualdad, la defensoría universitaria y la inspección de servicios; la regulación de los órganos colegiados y unipersonales; las normas electorales; los porcentajes de representación y los mecanismos incentivadores de la participación de los distintos sectores de la comunidad universitaria; la duración del mandato y el número de componentes del claustro; los componentes y funciones del consejo de gobierno; la participación del consejo social en las funciones de gobierno universitario; la elección, duración y funciones del consejo de estudiantes; creación, elección y funciones de nuevos órganos colegiados; composición del equipo de gobierno; reglas relativas al rector, que comprenden especialmente el mecanismo de sustitución, el personal eventual que puede nombrar, los méritos exigibles para ser candidato y el procedimiento de elección con fijación de los porcentajes de ponderación de cada sector de la comunidad universitaria; en relación con los centros, la composición del equipo de dirección, la elección de decanos y directores, los mecanismos de sustitución temporal y la convocatoria extraordinaria de elecciones; la relación de puestos de trabajo; los criterios para fijar el destino de los bienes y recursos que se obtengan con los trabajos y contratos en investigación y transferencia; el establecimiento de medidas de acción positiva en favor de las mujeres; la regulación del profesorado funcionario, los concursos de acceso a las plazas de los cuerpos docentes y la composición de la comisión de reclamaciones; el ejercicio de cargos unipersonales de gobierno; el nombramiento de profesores eméritos y la contratación de profesores distinguidos; el personal técnico, de gestión y de administración y servicios; las normas de creación, supresión y funcionamiento de los colegios mayores.
- 48 **Significado.** En definitiva, la anterior relación pone de manifiesto la importancia y significado que cabe otorgar a los Estatutos de la Universidad de Zaragoza como manifestación de la autonomía otorgada en la Constitución. La competencia de aprobación de los mismos atribuida al Gobierno de Aragón está ceñida al examen de su legalidad, tal y como actualmente se establece en los arts. 38 de la LOSU y 10.1 de la LOSUA, y además, según la aplicación consolidada en la doctrina del Tribunal Constitucional (desde la STC 55/1989) siempre seguida por este Consejo Consultivo (últimamente, en el dictamen 113/2016).

IX

Observancia de la legalidad en el proyecto de Estatutos

- 49 **Planteamiento.** A continuación, vamos a realizar un estudio de la observancia de los límites legales en el proyecto de Estatutos que analizamos. Referiremos los contenidos generales de los ocho títulos y la parte final en que se divide el proyecto, explicando su encaje en la LOSU, dado que es la norma que delimita directamente el alcance de la autonomía universitaria. Una vez asumido el encaje general del proyecto de Estatutos en la ley de cabecera, en epígrafes



siguientes trataremos de algunos aspectos que pueden suscitar dudas particulares de legalidad teniendo en cuenta el conjunto del ordenamiento jurídico.

- 50 **Título preliminar.** En el título preliminar (arts. 1-6), no se observan infracciones del régimen impuesto en la LOSU. El proyecto desarrolla el principio de igualdad desde diferentes perspectivas, refuerza la dimensión internacional de la actividad universitaria, impone la responsabilidad de los distintos órganos en la adopción de sus decisiones y amplía la proyección académica, social e institucional de la Universidad.
- 51 **Título primero.** En el título primero del proyecto de Estatutos (arts. 7-39), se establece la estructura de la Universidad respetando generalmente los límites impuestos en la LOSU. Así, se aclaran las funciones asignadas a los departamentos y se prevén secciones departamentales; se actualiza el régimen de los centros, especialmente de las facultades y escuelas, reforzando sus competencias académicas y docentes; se revisa el tratamiento de los institutos de investigación, incorporando previsiones sobre la creación de Institutos mixtos, con particular atención al ámbito de actuación de los investigadores adscritos a departamentos; se incluyen previsiones para la creación de otros centros y estructuras universitarias e interuniversitarias. No obstante, sin perjuicio de ese genérico respeto de la LOSU, algunas previsiones del título primero del proyecto de Estatutos merecen referencia específica, como fue ya destacado en la memoria justificativa del proyecto de Decreto aprobatorio de los Estatutos, elaborada por la Dirección General de Universidades con fecha 29/10/2024.
- 52 **Artículo 12.** En el art. 12 del proyecto de Estatutos se establece que «la creación, modificación o supresión» de facultades y escuelas requiere «informe favorable» del Consejo Social. Sin embargo, en el art. 47.2.b) de la LOSU únicamente se exige «informe previo» del Consejo Social para «la creación y supresión» de centros. Entendemos que se trata de una agravación del trámite que se ha generado por voluntad de la propia Universidad en ejercicio de su autonomía.
- 53 **Artículo 25.5.** En el art. 25.5 del proyecto de Estatutos, 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». En cambio, conforme al art. 41.2 de la LOSU, tal competencia se atribuye exclusivamente a la Universidad. Aquí no estamos, como sucedía en el caso anterior, ante el agravamiento de un trámite interno de la Universidad, sino ante una renuncia a la competencia atribuida por la Ley, que la Universidad cede al Gobierno de Aragón. No puede hacerlo, porque la competencia es irrenunciable, tal y como se establece con carácter básico en el art. 8.1 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. No obsta a la anterior conclusión que la competencia del ejecutivo autonómico encuentre respaldo en el art. 15 de la LOSUA, ya que tal previsión ha de entenderse implícitamente desplazada por el art. 41.2 de la LOSU, igual que fue derogada explícitamente la completa LOU de 2001, cuyo art. 10.3 prestaba cobertura al precepto citado de la LOSUA.
- 54 **Artículo 33.1 (a).** En el art. 33.1 del proyecto de Estatutos, la adscripción a la Universidad de centros docentes para impartir títulos oficiales «requerirá la aprobación del Gobierno de Aragón, a propuesta del Consejo Social, previo informe del Consejo de Gobierno». También aquí se observan diferencias con respecto al art. 42.2 de la LOSU, donde «la propuesta se elevará por el Consejo de Gobierno de la Universidad, una vez informado el Consejo Social» correspondiendo la aprobación a la comunidad autónoma. Observamos, pues, que el procedimiento estatutario lo lidera el Consejo Social con informe del Consejo de Gobierno, mientras que el procedimiento legal es al revés, ya que propone el Consejo de Gobierno tras el informe del Consejo Social. Entendemos que este concreto contenido legal no puede



modificarse por los Estatutos, de nuevo en aplicación del referido principio de irrenunciabilidad de la competencia. La competencia de propuesta de la adscripción atribuida legalmente al Consejo de Gobierno no puede trasladarse al Consejo Social por vía estatutaria. Conclusión que se refuerza al considerar que los Estatutos se han elaborado y aprobado por el Claustro, al que de ninguna manera corresponde disponer de las competencias atribuidas legalmente al Consejo de Gobierno.

- 55 **Artículo 33.1 (b).** Por otra parte, en el mismo art. 33.1 del proyecto de Estatutos se establece que «el centro adscrito deberá estar establecido en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón». Tal restricción territorial no figura en el art. 42.2 de la LOSU, que atribuye la competencia de aprobación de la adscripción a «la comunidad autónoma correspondiente al ámbito territorial en el que estuvieren ubicados los centros». También en este aspecto consideramos vulnerada la competencia de propuesta atribuida legalmente al Consejo de Gobierno de la Universidad y aun la de aprobación de la adscripción que corresponde a la comunidad autónoma donde se encuentre ubicado el centro.
- 56 **Título segundo.** El título segundo del proyecto de Estatutos (arts. 40-107) se dedica al gobierno y representación de la Universidad de conformidad con las exigencias de la LOSU. Entre las novedades relativas a los órganos colegiados, cabe destacar el establecimiento del Comité de Dirección de la Escuela de Doctorado, la actualización de la composición y las competencias del Consejo de Gobierno, del Claustro, y de los consejos de centro, departamento e instituto universitario. La reforma de los órganos unipersonales afecta especialmente a la figura del rector, cuyo régimen de elección, competencias y responsabilidad son objeto de detallada regulación.
- 57 **Título tercero.** El título tercero del proyecto de Estatutos (arts. 108.-149) está referido a la docencia e investigación, materias cuyo régimen se adecúa a los contenidos de la LOSU. Particular atención se presta a la implantación de las diferentes enseñanzas, los planes de estudio, la regulación de la Escuela de Doctorado, la calidad de la docencia, que incluye el sistema de control y evaluación, los contratos de colaboración, las entidades instrumentales, las cátedras con empresas e instituciones, el doctorado industrial y la Comisión de Investigación y Transferencia.
- 58 **Título cuarto.** El título cuarto del proyecto de Estatutos (arts. 150-213) contiene el régimen de la comunidad universitaria, que se adapta a las reformas establecidas en la LOSU, en especial sobre personal docente e investigador. Entre las cuestiones objeto de novedades, cabe citar las relativas a las figuras laborales, la situación del personal investigador, el procedimiento de cobertura de puestos y contratación, los derechos y deberes del personal, los códigos de buenas prácticas, la responsabilidad disciplinaria, la relación de puestos de trabajo y plantilla, las comisiones de selección o el nombramiento de colaboradores extraordinarios, cuestión esta última a la que dedicaremos enseguida singular atención.
- 59 **Restantes títulos y parte final.** El título quinto del proyecto de Estatutos (arts. 214-237) recoge la reforma sobre los servicios de asistencia a la comunidad universitaria; el título sexto (arts. 238-256) versa sobre el régimen económico, financiero y patrimonial; el título séptimo (arts. 257-261) regula el régimen electoral; el título octavo (arts. 262-263) establece las reglas relativas a la reforma de los mismos Estatutos. La parte final está integrada por nueve disposiciones adicionales y seis transitorias, además de un anexo sobre emblemática. En ninguno de estos preceptos se aprecian infracciones con respecto al marco establecido en la LOSU.



X

Colaboradores extraordinarios

- 60 **Artículo 176.** Al margen ya de la correspondencia del proyecto de Estatutos con los contenidos indisponibles de la LOSU, en la consulta pública abierta en el portal del Gobierno de Aragón, se planteó la vulneración del principio de igualdad por el art. 176 del mismo proyecto. Allí se regula la figura de los colaboradores extraordinarios, concebidos como una figura de profesores «sin relación contractual ni remuneración». El problema surge en relación con el nombramiento de colaboradores de quienes se encuentren en situación de jubilación: para los jubilados externos a la Universidad no hay ninguna restricción (art. 176.1), mientras que, para los jubilados procedentes de la propia Universidad de Zaragoza, se exige que estén «en situación de jubilación forzosa» (art. 176.2). Es decir, pueden ser colaboradores todos los jubilados ajenos a la Universidad de Zaragoza, pero los jubilados procedentes de la propia Universidad solo si lo han sido forzosamente por cumplir la edad máxima de permanencia en el empleo público, no cuando la jubilación sea por incapacidad o voluntaria.
- 61 **Discriminación.** La desigualdad es patente y no encontramos en la tramitación ningún argumento que permita acogerla. En la memoria justificativa elaborada por la Dirección General de Universidades con fecha 29/10/2024, se pretende amparar la diferencia de trato en «la autonomía y capacidad de autoordenación» de la Universidad, argumento que se repite en los informes de la Secretaría General Técnica de 20/11/2024 y de la Dirección General de Servicios Jurídicos de 11/12/2024. En el informe de la Dirección General de Universidades de 21/11/2024 se indica, «a mayor abundamiento», que la exigencia no puede considerarse discriminatoria porque «se valora la continuidad del profesorado hasta la edad de jubilación forzosa como una expresión de su dedicación y su esfuerzo en la docencia y en la investigación».
- 62 **Explicación.** La jubilación es una situación a la que los empleados públicos, al igual que los trabajadores, llegan en virtud del cumplimiento de unos requisitos legales que ofrecen diferentes vías de acceso. Ninguna es mejor ni peor que las otras, todas son legales, tanto la voluntaria, como la forzosa por edad o la generada por incapacidad. Del ejercicio de sus derechos por los empleados universitarios no pueden derivarse consecuencias negativas. Obsérvese que la regla discriminatoria que analizamos no solo discrimina a los jubilados de la Universidad de Zaragoza por relación a los jubilados externos, sino también por referencia a los jubilados de otras universidades, que no están comprendidos en la regla del art. 276.2 del proyecto de Estatutos.
- 63 **Sentencia.** En realidad, la discriminación que tratamos es anterior al proyecto de Estatutos, pues fue establecida ya en un reglamento universitario que se consideró ilegal por la sentencia 126/2024, de 17 de junio, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Zaragoza. La nulidad de la discriminación se impuso porque «la actuación se considera arbitraria y no puede justificarse exclusivamente en el poder de autoorganización». El magistrado insiste que es preciso ofrecer una justificación suficiente, no sirviendo genéricas afirmaciones sobre «la necesidad de establecer criterios más rigurosos en la selección de las propuestas, que garanticen la calidad de la colaboración en la docencia y/o investigación». Ese fue el fundamento del fallo: la falta de una justificación adecuada para sostener el trato desigual. Adicionalmente («por otro lado») en la sentencia se considera también violado el principio de seguridad jurídica al haberse establecido una regulación «contraria y más restrictiva de lo previsto en los Estatutos (de 2004)». Ahora bien, lo que no se puede hacer es convertir ese argumento adicional en el principal y hacer decir a la sentencia que la discriminación sería legítima si se hubiera establecido en los Estatutos. El trato desigual de los jubilados establecido sin justificación razonable viola el principio de igualdad consagrado en el art. 14



CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN
Dictamen n.º 2/2025

de la Constitución, tanto si la Universidad lo prevé por vía reglamentaria como si lo incluye en sus Estatutos.

En atención a lo expuesto, el CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN emite **DICTAMEN FAVORABLE** del «proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Zaragoza», **EXCEPTO** en relación con los siguientes artículos del proyecto de Estatutos: art. 25.5, art. 33.1 (las frases «a propuesta del Consejo Social, previo informe del Consejo de Gobierno» y «El centro adscrito deberá estar establecido en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón») y el art. 176.2 (la palabra «forzosa» y la expresión «a partir de los 70 años»).

LA SECRETARIA,
Lucía Saavedra Martínez

EL PRESIDENTE,
Xavier de Pedro Bonet