

TRABAJO FIN DE MÁSTER

TÍTULO:

LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DOCENTES EN UN
CENTRO DE ENSEÑANZA UNIVERSITARIA PÚBLICO CON LA
UNIVERSIDAD ADSCRITA

AUTOR:

ÁNGEL DURÁN PEREA

DIRIGIDO POR:

VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ

23 de septiembre de 2019

1. INTRODUCCIÓN. 2. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONVENIOS DE ADSCRIPCIÓN. 3. ÁMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO DE LA LCSP, EN RELACIÓN CON LOS CENTROS DE EDUCACIÓN SUPERIOR ADSCRITOS. 4. RELACIONES QUE SURGEN ENTRE LOS ACTORES DE UN CONVENIO DE ADSCRIPCIÓN DE UN CENTRO UNIVERSITARIO PÚBLICO. CONCLUSIONES.

SUMARIO

Los centros de educación superior públicos adscritos, son entidades creadas por la Administración incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público al constituirse como parte del sector público con las prerrogativas de poder adjudicador y dependientes en su nacimiento a una Administración que llamaremos matriz. Constituyen una herramienta de gran valor que posibilita, una vez que el centro es adscrito a una Universidad pública, la impartición de la enseñanza universitaria por el propio centro adscrito. En su funcionamiento debe regirse por lo dispuesto en la Ley 6/2001, de Universidades y normas de desarrollo, así como por lo que disponga el convenio de adscripción a la Universidad.

Dicho esto, el Centro Universitario de la Guardia Civil, creado con la vocación de impartir enseñanza universitaria a los futuros oficiales de esta Institución, ha sido adscrito a una Universidad Pública, tras la correspondiente firma de un convenio de adscripción entre la Administración matriz, titular del Centro y la Universidad pública a la que se ha adscrito este. Es a partir de la adscripción que el centro debe impartir enseñanza, si bien no cuenta con plantilla de profesores suficiente con la que hacerlo. Esto deriva en la necesidad de recurrir a la Universidad de adscripción de la que se recaban docentes con los que impartir las titulaciones establecidas en el convenio. Titulaciones que, por cierto, únicamente las prevé como oferta académica inscritas en el RUCT (Registro de Universidades, Centros y Títulos), la Universidad de adscripción.

De esta necesidad surge la duda si el Centro Universitario debe instar un expediente de contratación para recabar los docentes de la Universidad o, si por contra tomando como referencia la vinculación del convenio de adscripción, podría contratar a estos profesores para prestar sus servicios en el Centro Universitario con sujeción a la normativa laboral.

PALABRAS CLAVE

Centro Universitario público adscrito, Universidad, convenio, servicios docentes, ley, contratos, impartir, centro de enseñanza superior, guardia civil, grado, educación superior, medio propio, encargo, encomienda, Administración.

KEY WORDS

Affiliated Public University Center, university, agreement, services, teachers, law, contracts, to impart, higher education center, Civil Guard, grade, higher education, charge, commend, Administration.

AGRADECIMIENTOS

Al director del trabajo, D. Víctor Escartín Escudé por su colaboración, ayuda en la orientación del mismo y libertad proporcionada en la elaboración del Trabajo.

A todos aquellos que en algún momento me han ayudado para la realización del desarrollo de este trabajo, en especial a mi familia por la paciencia que han tenido conmigo en los momentos en los que no he podido dedicarles mi atención. Repito ¡Gracias por vuestra comprensión!

A todos, muchas gracias.

ÍNDICE

LISTADO DE ABREVIATURAS	VI
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I CENTRO DE ENSEÑANZA UNIVERSITARIA PÚBLICO ADSCRITO A UNIVERSIDAD PÚBLICA	5
1.1.- La figura del Centro Universitario adscrito	5
1.2.- Centro Universitario de la Guardia Civil, adscrito	7
1.2.1.- Requisitos de los profesores de los Centros de educación superior	9
1.2.2.- Requisitos de los profesores del Centro Universitario de la Guardia Civil	9
1.3.- Los servicios docentes en el Centro Universitario de la Guardia Civil.....	10
1.4.- Títulos oficiales universitarios impartidos por el Centro Universitario de la Guardia Civil	12
CAPITULO II. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONVENIOS DE ADSCRIPCIÓN	13
2.1.- Ámbito subjetivo de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público	13
2.2.- Actores en los convenios de adscripción de centros de educación superior	15
2.2.1.- Administración matriz	15
2.2.2.- Centro de educación superior	15
2.2.3.- Universidad pública	17
2.3.- ¿son poderes adjudicadores los actores de un convenio de adscripción?.....	18
2.4.- El convenio de adscripción	20
2.4.1.- El fin común en los convenios de adscripción	22
2.4.2.- El convenio de adscripción del Centro Universitario de la Guardia Civil	24
2.4.3.- Relaciones que surgen del convenio de adscripción del Centro Universitario	25
2.5.- Los convenios como negocio jurídico excluido de la LCSP	26
2.5.1- Tipos de convenios excluidos del negocio jurídico de la LCSP	28
2.6.- Sentencias del TJUE sobre la cooperación interadministrativa	29
2.7.- La encomienda de gestión y el encargo a medio propios de la LRJSP	31
2.7.1- ¿Tiene el Centro Universitario la consideración de Medio Propio?.....	33
2.8.- Conclusiones sobre los convenios de la LRJSP	36
CAPITULO III ÁMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO DE LA LCSP, EN RELACIÓN CON LOS CENTROS DE EDUCACIÓN SUPERIOR ADSCRITOS	37
3.1.- Ámbito subjetivo de la Ley de Contratos del Sector Público	37
3.1.1.- Sector Público.....	38

3.2.- Centro Universitario, ¿Medio Propio?.....	41
3.2.1- Requisitos para ser Medio Propio.....	42
3.2.2- Posibilidad de subcontratación del Medio Propio	46
3.3.- Ámbito objetivo de la Ley de Contratos del Sector Público	48
3.3.1.- Negocios jurídicos excluidos de la LCSP	51
3.3.2.- La docencia ¿negocio excluido de la LCSP?.....	54
3.4.- Posibilidad de contratación del Centro Universitario para impartir docencia ...	56
CAPITULO IV RELACIONES QUE SURGEN ENTRE LOS ACTORES DE UN CONVENIO DE ADSCRIPCIÓN DE UN CENTRO UNIVERSITARIO PÚBLICO	59
4.1.- Tipos de relaciones que nacen de un convenio de adscripción de un centro de enseñanza superior público adscrito a universidad pública	59
4.2.- Relación entre la Administración matriz y la Universidad pública	60
4.3.- Relación de la Administración matriz y el Centro Universitario	61
4.4.- Relación de la Universidad con el Centro Universitario	64
4.4.1.- Relación de la Universidad con el Centro Universitario	66
4.4.2.- Relación de la Universidad con el Centro Universitario	69
CONCLUSIONES	72
BIBLIOGRAFÍA	77
INDICE DE FIGURAS	82

LISTADO DE ABREVIATURAS

ABREVIATURA	SIGNIFICADO
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LOU	Ley Orgánica de Universidades
M.P.	Medio Propio
TFM	Trabajo Fin de Máster
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
INVESPE	Inventario de entes del sector público Estatal
UE	Unión Europea
RUCT	Registro de Universidades Centros y Títulos

INTRODUCCIÓN

Motivación por el tema:

La elección del tema viene como consecuencia de la duda que surge en cuanto si la prestación de los servicios docentes de una universidad pública a los alumnos de un centro universitario adscrito, también público, se debe definir a través de un contrato administrativo sujeto a la Ley de contratos del sector público, o si por el contrario se podría concertar con el convenio de adscripción.

Justificación:

La entrada en vigor de la Ley de carrera militar (L 39/2007, de 19 de noviembre), supuso un avance significativo en lo referente a la formación del personal militar y del Cuerpo de la Guardia Civil, toda vez que, desde entonces los oficiales de estas instituciones, al finalizar su periplo de formación castrense deben obtener, además de la formación específica para el desempeño de sus cometidos profesionales, la correspondiente a un título de grado universitario del sistema educativo general.

A tal efecto, la citada norma dispone que, para cumplir con esta finalidad, los Ministerios de Defensa y del Interior deben propiciar la creación de un centro universitario que se adscribirá a una o varias universidades públicas, desde el cual se impartan las enseñanzas correspondientes, para la obtención del grado que corresponda a las demandas profesionales de ambas instituciones.

Dicho lo anterior, que viene a justificar la creación de los centros universitarios en la esfera de los Ministerios de Defensa y del Interior, nos centraremos en el ámbito del Cuerpo de la Guardia Civil. En esta institución tras las adaptaciones normativas pertinentes, se creó el Centro Universitario (RD 1959, de 18 de diciembre), con naturaleza de centro universitario público y personalidad jurídica propia, con la vocación de impartir enseñanza para la obtención de los títulos de grado universitario que se establezcan para la formación de los oficiales del Cuerpo, así como la formación de postgrado, que se estime oportuna.

Una vez creado el Centro Universitario en el Cuerpo de la Guardia Civil, para

adecuarse a la Ley de Universidades (LO 6/2001, de 21 de diciembre) y poder impartir estudios que conduzcan a la obtención de títulos de carácter oficial quedaba adscribirse a una Universidad pública. La adscripción se materializó mediante autorización de las autoridades de la Comunidad Autónoma de Madrid¹, al convenio entre el Ministerio del Interior y la Universidad Carlos III de Madrid.

Ahora sí, el Centro Universitario de la Guardia Civil, podía impartir enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de grados universitarios. Si bien el Centro adscrito por sí mismo carecía de los recursos humanos necesarios para afrontar la actividad educativa.

Dada la situación, se plantea la necesidad de contratar los servicios docentes a impartir para la obtención del título oficial de grado² definido para el Cuerpo de la Guardia Civil. Tramitado y publicado el expediente administrativo de contratación por el Centro Universitario de la Guardia Civil, con el propósito de contratar los servicios docentes a impartir a los alumnos del Centro, se presenta un único licitador, que correspondió ser la Universidad de adscripción del Centro, al ser la única que tiene entre su oferta académica universitaria la titulación del Grado que se licitó.

Hipótesis:

De la relación entre un Centro universitario de carácter público con la Universidad pública adscrita, surge la necesidad de prestar servicios docentes para impartir la enseñanza correspondiente. Por lo que estos servicios serán prestados por medio del Convenio de adscripción o sujeto a la Ley de Contratos del Sector Público.

Objetivo del trabajo:

Con este trabajo se pretende demostrar que, la prestación de los servicios de

¹ Orden 4682/2011, de 25 de octubre, por la que se autoriza la adscripción mediante convenio del Centro Universitario de la Guardia Civil a la Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, 22 de noviembre de 2011, núm. 277, pp. 68-70.

² Resolución de 21 de diciembre de 2011, de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2011, por el que se establece el carácter oficial de determinados títulos de Grado y su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos. Boletín Oficial del Estado, 6 de enero de 2012, núm. 5, pp. 952-956.

enseñanza universitaria, ofrecidos por una universidad pública a los alumnos de un centro universitario público adscrito, se podrá normalizar a través del propio convenio de adscripción del centro universitario a la universidad. Sin necesidad, por tanto, de la tramitación de un expediente administrativo sujeto a la Ley de contratos del sector público (L 9/2007, de 8 de noviembre).

La normativa existente, aun cuando regula este tipo de entes públicos, deja dudas al respecto, por lo que se tendrá que apoyar en la jurisprudencia que pueda dar claridad al objetivo pretendido.

Tipo de trabajo:

El tipo de trabajo de investigación utilizado para la consecución del objetivo final del mismo, ha sido el Jurídico-Descriptivo, profundizando en la normativa estatal y autonómica que regula la creación, gestión de los entes públicos, así como en la jurisprudencia que permita analizar situaciones semejantes y por lo tanto den luz al objetivo pretendido.

Dado que no es un tema del que abunda información especialmente en lo relativo a las opciones ciertas con las que un Centro Universitario público, cuenta para impartir las enseñanzas universitarias precisas sin atenerse a la normativa sobre contratación pública, igualmente se emplea una metodología documental en la que se indaga sobre fuentes del conocimiento para comprobar la opción u opciones posibles al problema planteado en el trabajo.

Para la definición del esquema provisional del trabajo a realizar se ha empleado el método Deductivo, planteando, por tanto, inicialmente los temas más generales hasta llegar a los aspectos concretos y específicos del problema

Por ello, el trabajo se divide en dos partes. La primera, más teórica, a través de los capítulos I, II y III, enfocada a realizar una introducción y visión de la normativa jurídica administrativa. En el capítulo I se iniciará detallando cual es el concepto de un centro de enseñanza universitario adscrito a una universidad pública posteriormente, en este mismo capítulo, detallar las características del Centro Universitario adscrito de la Guardia Civil, su naturaleza jurídica pormenorizando sobre cuáles son los requisitos que el profesorado

de este centro de educación superior debe cumplir. Cerrando el capítulo con un gráfico en el que se manifestarán los títulos oficiales que se cursan en el Centro Universitario.

Clarificado el concepto de centro universitario adscrito, pasaremos a especificar a continuación en el capítulo II la naturaleza jurídica de los convenios en su uso como medio de colaboración pública, excluido de los rigores de la Ley de Contratos del Sector Público, e incidiendo en los actores que participan en el convenio de adscripción como son: la Administración matriz, la Universidad Pública y el Centro Universitario en el que concretaremos si cada uno de estos actores ostentan la condición de poder adjudicador, y comprobaremos si los convenios se excluyen de los rigores de la Ley de Contratos. Finalizaremos el capítulo comprobando si el Centro Universitario tiene la consideración de Medio Propio personificado. A continuación, iniciaremos el capítulo III en el que nos centraremos al estudio de los actores del convenio ya desde la perspectiva de la Ley de Contratos, tales como ámbito subjetivo y objetivo, y factores determinantes de la condición de Medio Propio de un ente instrumental, para finalizar con un análisis de la posibilidad de contratar del Centro Universitario.

La segunda parte, capítulo IV del trabajo, es dedicada a la exposición de la problemática asociada a los centros universitarios públicos, concretamente en cómo se relacionan entre sí la Administración matriz, la Universidad y el Centro Universitario. Es por tanto una conexión entre los capítulos anteriores más teóricos junto a la situación real de un centro de educación superior que para su ejemplificación se ha tomado como referencia el Centro Universitario de la Guardia Civil. Para esto último, debido a lo particular de la información que es necesaria abordar, se hace precisa la colaboración de diferentes representantes del citado Centro Universitario.

CAPÍTULO I

1.- CENTRO DE ENSEÑANZA UNIVERSITARIA PÚBLICO ADSCRITO A UNIVERSIDAD PÚBLICA.

En los epígrafes siguientes, procederemos al estudio de estos centros de enseñanza, concretamente intentaremos explicar en donde se encuentran regulados. Apuntaremos igualmente, por ser importante para el objeto de este trabajo a las características que deben poseer los profesores de este tipo de entidades y, las pondremos en comparativa con las características de los profesores del Centro Universitario de la Guardia Civil.

1.1.- La figura del Centro Universitario público adscrito.

Como punto de partida resulta apropiado definir cuál es el concepto de Centro Universitario público adscrito a una Universidad pública, para ello debemos dirigirnos a la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades³ (en adelante, Ley de Universidades), en donde observamos que estos Centros adquieren la denominación de “Centros de educación superior adscritos a universidades”. La citada adscripción deberá llevarse a efecto mediante convenio con la universidad pública. De igual modo, la Ley de Universidades dispone que el Gobierno precisará las exigencias que deberán cumplir⁴ los citados Centros adscritos.

A tales efectos, el Gobierno promulgó el Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios⁵, por el que el ejecutivo fijó en el artículo 5, los requisitos básicos de los centros docentes adscritos a universidades, siendo estos los siguientes:

³ El artículo 11.1 de la LO 6/2001, de Universidades, establece que “La adscripción mediante convenio a una universidad pública de centros docentes de titularidad pública o privada para impartir estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional requerirá la aprobación de la Comunidad Autónoma, a propuesta del Consejo de Gobierno de la universidad, previo informe favorable de su Consejo Social”.

⁴ El artículo 11.4 de la citada LO, dispone que el Gobierno, previo informe de la Conferencia General de Política Universitaria, determinará, con carácter general cuales deben ser los requisitos que deben cumplir los Centros de educación superior adscritos a universidades. Los mencionados requisitos contemplarán los medios y recursos adecuados para el cumplimiento por las Universidades de las funciones a que se refiere el apartado 2 del artículo 1, que viene a decir, que las Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas.

⁵ Este RD (art. 1, objeto), dispone la regulación básica de los requisitos de creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios públicos y privados, la adscripción de centros universitarios, la acreditación institucional de todos los centros universitarios, el procedimiento para la autorización del inicio de sus actividades en desarrollo de lo establecido en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, así como la autorización de centros que impartan enseñanzas conducentes a la obtención de títulos extranjeros.

- ✓ La adscripción de centros requerirá la previa celebración de un convenio con la universidad de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos o Normas de funcionamiento y en el presente real decreto.
- ✓ Los convenios de adscripción serán suscritos por el Rector de la universidad y el representante legal de la entidad titular.
- ✓ El convenio de adscripción deberá incluir, como mínimo, la relación de enseñanzas universitarias de carácter oficial que se impartirán en el centro adscrito, criterios de admisión de las enseñanzas, previsiones relativas al régimen económico que ha de regir las relaciones entre el centro adscrito y la universidad, las normas para el nombramiento del Director del centro adscrito, y el procedimiento para solicitar de la universidad la «venia docendi» de su profesorado.
- ✓ La comunidad autónoma deberá informar de la adscripción de centros al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a efectos de la inscripción de los correspondientes centros adscritos en el Registro de Universidades, Centros y Títulos (RUCT). Asimismo, informará a la Conferencia General de Política Universitaria.
- ✓ Los títulos universitarios correspondientes a enseñanzas de carácter oficial impartidas en los centros adscritos a una universidad serán expedidos por el Rector de la misma, debiendo cumplir el profesorado los requisitos establecidos en el artículo 7.3 del presente real decreto.

De las características enunciadas en el párrafo anterior destaca que, como requisito previo a la adscripción a la universidad correspondiente, es precisa la suscripción del convenio entre el representante legal del centro de educación superior que se pretende adscribir y el Rector de la universidad a la que se adscribe este. Se dice que resalta esta circunstancia ya que la vinculación existente entre el centro adscrito y la universidad vendrá determinada de la colaboración entre ambos organismos públicos que, en absoluto, debe versar sobre prestaciones⁶ incluidas en la Ley de Contratos de Sector Público (L 9/2017, de 8 de noviembre).

⁶ Artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dice que los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.

En relación a lo recogido en los párrafos anteriores, en los que se ha dejado constancia del concepto y características de los centros de educación superior adscritos, es oportuno indicar que hasta ahora nos estamos refiriendo a este tipo de centros con carácter general, si bien la justificación de este trabajo deviene de la relación del autor del mismo con el Centro Universitario de la Guardia Civil. Por tal motivo y sin menoscabo de referirnos a los centros de educación superior adscritos en su totalidad, en los párrafos siguientes de este capítulo nos centraremos en las particularidades de este Centro Universitario.

1.2.- Centro Universitario de la Guardia Civil, adscrito.

Como ya se ha apuntado en el epígrafe anterior, a continuación, nos centraremos en la figura del Centro Universitario de la Guardia Civil (en adelante, el Centro Universitario) como centro de educación superior adscrito. En primer lugar, procede hacer una cronología que nos haga obtener una visión global del porqué de la creación del Centro Universitario en la esfera del ámbito de un Cuerpo de seguridad dependiente de Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa.

La Ley de la carrera militar (L 39/2007, de 19 de noviembre), como ya se ha mencionado en la introducción de este trabajo, supuso un hito en la historia de la formación militar y en particular en la del Cuerpo de la Guardia Civil, ya que con esta Ley el legislador introduce como requisito⁷ a la formación de los oficiales del estamento y militar y de la Guardia Civil, la obtención de un título de grado universitario del sistema educativo general.

Justificada en el párrafo anterior la necesidad de la creación⁸ del Centro Universitario en el ámbito de la Guardia Civil, el ejecutivo, tras los trámites pertinentes, mediante Real Decreto creó el mismo, disponiendo que la adscripción del centro a una o varias universidades públicas se efectuará conforme a lo previsto en la Ley de

⁷ 2. La disposición final séptima de la Ley de la carrera militar, dispone que la formación para el acceso a la nueva escala de oficiales del Cuerpo de la Guardia Civil comprenderá, por una parte, la formación militar y la de cuerpo de seguridad del Estado y, por otra, la correspondiente a un título de grado universitario del sistema educativo general. Estableciéndose de igual modo que, por los Ministerios de Defensa e Interior se promoverá la creación de un centro universitario adscrito a una o varias universidades públicas en el que se impartirán las enseñanzas conducentes a la obtención de los títulos de grado universitario que se determinen.

⁸ Creado por el Real Decreto 1959/2009, de 18 de diciembre, establece en el artículo 3.5 que el Centro Universitario de la Guardia Civil se regirá por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, por la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, por la legislación autonómica correspondiente, por la normativa propia de cada universidad, por el convenio de adscripción y por sus normas internas de organización y funcionamiento

Universidades, al que se le reconoce naturaleza de centro universitario público con la denominación de Centro Universitario de la Guardia Civil.

Creado el Centro Universitario y, tras los trámites expuestos en la introducción de este trabajo, adscrito mediante convenio⁹ a la Universidad Carlos III de Madrid, se le reconoce la naturaleza de centro universitario público, con personalidad jurídica propia, con la vocación de impartir enseñanza para la obtención de los títulos de grado universitario que se establezcan para la formación de los oficiales del Cuerpo, así como la formación de postgrado, que se estime oportuna. En este mismo convenio se dispone que el Centro Universitario deberá regirse por la Ley de Universidades, Ley de carrera militar (L 39/2007, de 19 de noviembre), Ley de Régimen de Personal del Cuerpo de la Guardia Civil (L 42/1999, de 25 de noviembre), por el propio Real Decreto de creación del Centro 1959/2009, de 18 de diciembre y por el propio convenio.

Desde este momento el Centro Universitario podía impartir enseñanzas de carácter oficial tendentes a obtener la titulación grado universitario que se determine como parte integrante de la enseñanza de formación de los oficiales del Cuerpo de la Guardia Civil, así como también estudios para la obtención de títulos oficiales de postgrado, en las modalidades de máster y de doctor. Se habían establecido todas las bases para crear un Centro universitario en el ámbito del Cuerpo de la Guardia Civil, sin embargo, este Centro carecía en su catálogo de plantilla de profesorado suficiente con la cualificación exigida a este tipo de centros de educación superior con el que poder impartir las enseñanzas universitarias oficiales.

Es importante recordar que los centros de educación superior, deben contar con profesores suficientes con los que impartir las enseñanzas para las que los centros están habilitados. Dicho esto, en los epígrafes siguientes analizaremos los requisitos en relación al profesorado, que son exigidos con carácter general a los centros de educación superior, y de modo particular al Centro Universitario.

⁹ Con fecha 22 de junio de 2011, el Secretario de Estado de Seguridad suscribió el convenio de adscripción entre el Ministerio del Interior y la Universidad Carlos III de Madrid. Siendo la finalidad principal del Centro es impartir las enseñanzas conducentes a la obtención de los títulos de grado universitario que se determinen como parte integrante de la enseñanza de formación de los oficiales del Cuerpo de la Guardia Civil.

1.2.1- Requisitos de los profesores de los centros de educación superior.

Dentro de los requisitos que el Real Decreto 420/2015, exige a los centros de educación superior, se encuentra que al menos un cincuenta por ciento del profesorado que imparta las enseñanzas de grado, debe tener la condición de doctor; un setenta por ciento para impartir las enseñanzas de máster y la totalidad de los docentes deben poseer esta condición para los estudios de doctor. Es igualmente destacable, la necesidad de que el profesorado que no sea de la plantilla de la universidad de adscripción, obtenga la «venia docendi» del Rector de la universidad para ejercer la actividad docente. Este último requisito hace entender que el centro de educación superior adscrito debe contar con un cuadro de profesores propio con los que impartir las enseñanzas que se pretende ofrecer a su alumnado. Dicho esto, es significativo que, en el caso del Centro Universitario de la Guardia Civil, se careciese de recursos humanos (docentes), suficientes con los que impartir las enseñanzas de grado y postgrado a los alumnos del Centro, circunstancia que motivó la necesidad de contratar los servicios docentes con la que suplir esta carencia.

1.2.2- Requisitos de los profesores del Centro Universitario de la Guardia Civil.

Continuando con la temática del epígrafe anterior y en este caso ciñéndonos al ámbito del Centro Universitario de la Guardia Civil, vamos a analizar las aptitudes que deben poseer los profesores de este Centro y comprobar si son coincidentes, o no, con los requisitos apuntados en el párrafo anterior, que son exigidos a los profesores del resto de centros de educación superior. En primer lugar y para la obtención de tal información debemos remitirnos a la Ley de Régimen del Personal de la Guardia Civil (L 29/2014, de 28 de noviembre), en donde encontramos que el artículo (51.5) relativo al profesorado del Centro Universitario, que dice “*La enseñanza de Grado universitario en el Centro Universitario de la Guardia Civil se impartirá por profesores que cuenten con la capacitación adecuada, de conformidad con la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, y con los correspondientes convenios de adscripción*”.

De lo hasta aquí observado, queda claro que la Ley 29/2014, no hace distinción alguna sobre las aptitudes o requisitos que deben poseer los profesores del Centro Universitario con respecto al resto de profesores de otros centros de educación superior, sino que se remite directamente sobre este particular a la LO 6/2001. Por ello, nos

introducimos en la citada Ley de Universidades, concretamente en el Título I, relativo a los profesores, que diferencia entre los funcionarios de los cuerpos docentes universitarios (art. 56 a 71); Catedráticos de Universidad o profesores Titulares de Universidad, del personal contratado; Ayudante, Profesor Ayudante Doctor, Profesor Contratado Doctor, Profesor Asociado y Profesor Visitante, Sección I (art. 48 a 55).

Hasta el momento, no hemos encontrado dato alguno que diferencie las características de los profesores del Centro Universitario de la Guardia Civil con respecto a los profesores del resto de centros de educación superior. Queda por tanto comprobar si el Convenio de adscripción¹⁰, establece criterio sobre este particular. Encontramos que la cláusula novena, sobre profesorado del Centro Universitario, dice: *El profesorado del CUGC, para la aplicación del presente convenio, pertenecerá preferentemente al Cuerpo docente de la UC3M.* Dejando abierta, por consiguiente, la posibilidad de que el Centro Universitario pueda contratar profesorado, eso sí, informando previamente a la Universidad de adscripción. Por todo lo que hasta aquí hemos ido viendo, se puede constatar que la capacitación del profesorado del Centro Universitario de la Guardia Civil, a la que se refiere el legislador en la L 29/2014, viene a coincidir, respecto a sus profesores, con los requisitos exigidos a cualquier centro de educación superior.

Para finalizar el epígrafe y a modo de resumen, podemos concluir que los profesores de los centros de educación superior que imparten las enseñanzas universitarias oficiales, incluido el Centro Universitario, deben cumplir los requisitos enumerados en el RD 420/2015. Si nos centramos en el profesorado del Centro Universitario, además de cumplir los citados requisitos, este será preferentemente el de la Universidad de adscripción, por cuanto de la redacción de la cláusula novena, del convenio de adscripción, citada en el párrafo anterior, queda aclarado que con el propio convenio de adscripción se formaliza la prestación de los servicios docentes por cuenta de los profesores de la universidad a la que se adscribe el Centro Universitario con los que impartir las enseñanzas universitarias oficiales.

1.3- Los servicios docentes en el Centro Universitario de la Guardia Civil.

Una vez que hemos analizado en los epígrafes anteriores los requisitos exigidos a los centros de educación superior en relación al personal docente, detallaremos a

¹⁰ Convenio de Adscripción entre el Ministerio del Interior y la Universidad Carlos III de Madrid, de fecha 22 de junio de 2011.

continuación el procedimiento seguido por el Centro Universitario para la impartición, de los títulos oficiales de grado, a sus alumnos. Para la obtención de tal información, se han mantenido reuniones con la Dirección del Centro Universitario y con su Gerente. En ambos casos, han puesto de manifiesto que el Centro Universitario, desde que inició su andadura de enseñanza universitaria, siempre se ha servido, con carácter general, de los profesores de la Universidad a la que se encuentra adscrito, para impartir las enseñanzas formalizando esta prestación de servicios a través de expediente administrativo de servicios por el procedimiento “negociado sin publicidad”¹¹. La elección del procedimiento negociado sin publicidad deviene como consecuencia a que el título oficial inscrito en el Registro de Universidades Centros y Títulos (en adelante, RUCT) que debe impartirse en el Centro Universitario¹², únicamente es ofrecido por la Universidad de adscripción. Es interesante recordar los datos con los que hasta el momento contamos: un Centro Universitario público adscrito, una Universidad pública, un convenio de adscripción, una titulación a impartir que solamente está registrado en la Universidad de adscripción y un expediente administrativo de contratación para adquirir los servicios docentes con los que impartir el título oficial mencionado, toda vez que el Centro Universitario carece de docentes con los que poder impartir la titulación.

No obstante, el Centro Universitario aun sirviéndose, en su gran mayoría, de los profesores de la Universidad de adscripción para la impartición de los títulos oficiales, igualmente cuenta con la posibilidad de contratar profesores.¹³

A la vista de estos datos, podríamos hacernos la siguiente reflexión ¿es preciso un expediente administrativo de contratación, si la elección de la Universidad, a la que adscribir el Centro Universitario, que a su vez impartirá la enseñanza universitaria con

¹¹ Este procedimiento recogido en el artículo 170 del, Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, ha sido por el que se optó en primer lugar para la tramitación del expediente de contratación de los servicios docentes para impartir enseñanzas universitarias en el Centro Universitario. Que no fue objeto de publicidad, se adjudica la contratación de la impartición del grado universitario completo, que hasta la fecha únicamente tiene entre su oferta académica la Universidad a la que está adscrita el Centro Universitario.

¹², El título oficial que se imparte en el Centro Universitario es el de Graduado o Graduada en Ingeniería de la Seguridad por la Universidad Carlos III de Madrid, con número de código 2502665, el cual se encuentra inscrito en el Registro de Universidades Centros y Títulos.

¹³ Así se recoge en la Disposición adicional vigésima quinta de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, Ley 6/2018, de 3 de julio, cuando dice: “*Dos. Los Centros Universitarios de la Defensa y de la Guardia Civil podrán proceder a la contratación temporal de personal docente, para la impartición de los correspondientes títulos de grado, conforme a las modalidades previstas en los artículos 49, 50, 53 y 54 de la citada Ley Orgánica 6/2001, con respeto a las previsiones de esta Ley y de las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado sobre la contratación de personal temporal.* Boletín Oficial del Estado, núm.161, 4 de julio de 2018 pp. 66621 a 67354.

sus propios docentes, ha sido previamente seleccionada por la Administración para desarrollar estas acciones de manera ajena a la LCSP? ¿en el caso de la contratación directa de profesores, es un acto jurídico acogido a la Ley de contratos o a la legislación laboral?

1.4- Títulos oficiales universitarios impartidos por el Centro Universitario.

Como hemos expuesto a lo largo de este capítulo, el Centro Universitario debía su existencia a la impartición del título oficial de grado universitario que habilita a los futuros oficiales de la Guardia Civil como graduados universitarios, sin embargo, con el paso del tiempo se ha implementado mayor oferta académica de títulos universitarios oficiales orientados generalmente, a la formación de los cuadros de mando del Cuerpo. Significativo es que toda esta oferta académica sea impartida por personal docente de la Universidad de adscripción, previo expediente administrativo de contratación en el que, como Poder Adjudicador se sitúa el Centro Universitario y, de adjudicatario, operador económico, la Universidad de Adscripción. Esta misma operativa de contratación se da para la impartición del grado universitario mencionado en el epígrafe anterior, Grado en Ingeniería de la Seguridad.

A modo ilustrativo a continuación se incorpora una tabla en la que se relacionan los títulos oficiales que se imparten en el Centro Universitario.

TÍTULOS OFICIALES QUE IMPARTE EL CENTRO UNIVERSITARIO DE LA GUARDIA CIVIL	
CÓDIGO	TÍTULO
2503333	Graduado/a en Gestión de Seguridad Pública por la Universidad Carlos III de Madrid
2502665	Graduado/a en Ingeniería de la Seguridad por la Universidad Carlos III de Madrid
4314692	Máster Universitario en Dirección Operativa de Seguridad por la Universidad Carlos III de Madrid
4316251	Máster Universitario en Seguridad Vial y Tráfico por la Universidad Carlos III de Madrid

Figura 1. Tabla de títulos oficiales impartidos por el Centro Universitario¹⁴

¹⁴ Títulos oficiales universitarios impartidos por el Centro Universitario de la Guardia Civil. Recuperado de <https://www.educacion.gob.es/ruct/consultaestudios?actual=estudios>, Fecha de consulta 17 de julio de 2019.

CAPÍTULO II

2.- NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONVENIOS.

En primer lugar, vamos a comprobar si los tres intervinientes¹⁵ en el convenio de adscripción del Centro Universitario son parte integrante del ámbito subjetivo de la LRJSP. No olvidemos que la inclusión en esta Ley de todos o parte de los actores en el citado convenio, supondría que la línea de actuación en el marco de este trabajo variase de forma considerable.

2.1.- Ámbito subjetivo de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Dicho lo anterior, procederemos a determinar si la Administración territorial (matriz del centro) el centro de educación superior público adscrito a la universidad pública, así como esta última, están sujetos a la LRJSP. Para este fin nos dirigimos al artículo 2 del citado texto legal en la búsqueda del encaje de cada uno de ellos:

1. El sector público, que comprende:
 - a) **La Administración General del Estado.**
 - b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
 - c) Las Entidades que integran la Administración Local.
 - d) **El sector público institucional.**

Debemos significar que, en este primer punto dedicado al Sector Público, nos encontramos con las tres entidades que surgen en el convenio de adscripción, si bien no coinciden todas en los mismos apartados, por lo que hemos resaltado en negrita los apartados en los que se encuentran cada una de ellas. Así pues, en el ámbito de la Administración General del Estado, se incluye la Administración matriz. Dentro del sector público institucional, se ubican la Universidad Pública y, el centro de educación superior, este último como organismo público vinculado a la Administración Pública. Por tanto, los tres actores forman parte del sector público.

2. El sector público institucional se integra por:

¹⁵ Debemos recordar que la Administración General de Estado, por medio del Ministerio de Interior, suscribió un convenio con la Universidad Carlos III de Madrid, por el que se adscribía a esta universidad el Centro Universitario de la Guardia Civil.

- a) **Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.**
- b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.
- c) **Las Universidades públicas que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley.**

Incluidos en el sector institucional, tal como se ha manifestado en el apartado anterior, el Centro Universitario lo encontramos como organismo público vinculado o dependiente de la Administraciones Públicas y la Universidad pública, en el apartado d).

3. Tienen la consideración de Administraciones Públicas:

- a) **La Administración General del Estado.**
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.
- d) **Los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2.**

De la lectura de este apartado, tienen la consideración de Administraciones Públicas, únicamente La Administración matriz y el Centro Universitario. No obstante, podemos considerar a las Universidades Públicas igualmente Administración Pública. La justificación de esta inclusión será objeto de estudio en un epígrafe posterior.

Concluyendo y a modo de resumen de este epígrafe, hemos visto la consideración jurídica de los tres actores del convenio de adscripción, los cuales se integran en el sector público. Dos tienen la consideración sector público institucional y los tres tienen la consideración de Administración Pública.

Una vez ha quedado constancia de la pertenencia al sector público de los participantes en el convenio de adscripción y con el propósito de ahondar más en cada uno de ellos, a continuación, los analizaremos de forma individualizada.

2.2.- Actores en los convenios de adscripción de centros de educación superior.

En la suscripción de un convenio de adscripción aparecen, como ya se ha comentado en este trabajo, tres actores que a continuación se expresan.

2.2.1.- Administración matriz.

La Administración matriz de un centro de educación superior, corresponde con la Administración territorial de la que depende o a la que se encuentra adscrito el centro. Si tomamos como referencia el Centro Universitario, la Administración matriz titular del mismo es el Ministerio del Interior, órgano superior¹⁶ de la Administración General del Estado, responsable, en el ámbito de su competencia de concretar un acuerdo, personificado en un convenio, para adscribir al Centro Universitario (entidad instrumental) a la Universidad Pública, con la que se firma el convenio. Debemos recordar que el propósito final del Ministerio del Interior¹⁷, órgano que persigue fines de interés general al que le une a la Universidad Pública, el fin común de la adscripción de un centro de educación superior, es cumplir la voluntad del legislativo, plasmada en la Ley de Carrera Militar y la LOU, al disponer que la gestión de la enseñanza de educación superior sea llevada a efecto por un Centro Universitario adscrito a una Universidad Pública.

2.2.2.- Centro de educación superior.

Los centros de educación superior, están clasificados según la LRJSP como un organismo público vinculado o dependiente de las Administraciones Públicas, que forma parte del sector público e incluido en el sector público institucional, la letra a) del apartado 2, del citado artículo 2. Además esta entidad tiene la condición de Administración Pública que presta servicios de interés general¹⁸. No olvidemos que surgen de la voluntad del

¹⁶En este sentido el artículo 48.2 de la LRJSP, indica que, en la esfera de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, podrán celebrar convenios los titulares de los Departamentos Ministeriales y los Presidentes o Directores de las dichas entidades y organismos públicos.

¹⁷ El Ministerio de Interior, como parte integrante de la Administración General del Estado (art. 2.1 a, LRJSP), tienen la consideración de Administración pública (art. 2.3, LRJSP), presta servicios de interés general (art. 3, LRJSP) y en el cumplimiento de sus funciones ostenta personalidad jurídica única (art. 3.4, LRJSP).

¹⁸ La LRJSP en su artículo 88 las define como: *Son organismos públicos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado, bien directamente o bien a través de otro organismo público, los creados para la realización de actividades administrativas, sean de fomento, prestación o de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación...* los

legislativo para que sea la propia Administración Pública a través de sus propios resortes, a los que transfiere la competencia del servicio público, la que imparta enseñanzas de educación superior, sin recurrir a la externalización de un operador privado.

Podríamos, por tanto, incardinar estos centros en relación con su Administración matriz, según establece el artículo 1.6 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero¹⁹, dentro de la libertad organizativa que los Estados miembros de la UE disponen para establecer la prestación de sus propios servicios, excluyéndolos en tal caso de los rigores de la LCSP. En la misma dirección se expresa VILLALTA REIXACH (2016), al decir: *“Cuando una determinada administración pública decide transferir o asignar directamente la gestión de una determinada actividad a otra entidad instrumental no podemos hablar propiamente de un acuerdo de voluntades de carácter oneroso entre dos personas jurídicas diferenciadas – es decir, de un contrato público (ex. art. 2.1 LCSP) – No existe – ni formal ni materialmente – un intercambio oneroso de prestaciones entre dos personas jurídicas diferenciadas. De hecho, incluso podríamos afirmar que no habría ninguna selección de una oferta – y, por tanto, de un adjudicatario – sino solamente la asignación directa de una determinada tarea a una concreta entidad pública. Por lo tanto, **podríamos concluir que nos encontraríamos ante una decisión organizativa meramente interna, de carácter unilateral.** Y, como tal, esta decisión organizativa resultaría excluida del ámbito de aplicación de la normativa contractual”*.

Ahondando, la Administración, en uso al derecho que ostenta en organizarse según considere, ha decidido transferir la gestión de la actividad de servicio público a una entidad instrumental (centro de educación superior). Es interesante recordar que los centros de educación superior adscritos, no son meros entidades instrumentales que surgen de la voluntad del ejecutivo. Sino que estos centros recogidos en la LOU son entidades que una vez adscritas a una Universidad Pública, imparten enseñanzas de educación superior en el ejercicio de su competencia.

Del mismo modo y volviendo a la Directiva Europea de contratos, observamos que el considerando 5 dice que *“debe recordarse que ninguna disposición de la presente*

cuales tienen personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión, en los términos previstos en esta Ley (art. 89)

¹⁹ *“Los acuerdos, las decisiones y los demás instrumentos jurídicos mediante los cuales se organiza la transferencia de competencias y responsabilidades para desempeñar funciones públicas entre poderes adjudicadores o agrupaciones de los mismos y que no prevén que se dé una retribución por la ejecución de un contrato, se consideran un asunto de organización interna del Estado miembro de que se trate y, en ese sentido, en modo alguno se ven afectados por la presente Directiva.”*

Directiva obliga a los Estados miembros a subcontratar o a externalizar la prestación de servicios que deseen prestar ellos mismos o a organizarlos de otra manera que no sea mediante contratos públicos en el sentido de la presente Directiva...” En palabras de AMOEDO-SOUTO (2018) *“Esto, a nuestro juicio, equivale a reconocer la auto-provisión administrativa, en sus versiones horizontal y vertical, como una opción lícita y compatible con el derecho derivado comunitario”*.

De todo lo dicho en este epígrafe y a modo de recapitulación, podemos considerar que el legislativo ha decidido en ejercicio de su autonomía, a través de la promulgación de la Ley de Carrera Militar y de Régimen de Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, cumpliendo cuantos requisitos se exige en la LOU, que el Centro Universitario imparta docencia para la obtención de títulos oficiales universitarios a sus alumnos. Por lo que, estaríamos ante un hecho auto-organizativo de la Administración.

2.2.3.-Universidad pública.

Las universidades públicas²⁰, al igual que los centros de educación superior, están dentro del sector público como parte integrante del sector público institucional, teniendo por tanto la facultad de suscribir convenios²¹. Recordemos que, en el epígrafe 2.1 de este capítulo, se comprobó que las Universidades Públicas no se encuentran incluidas de manera expresa en el artículo 2 de la LRJSP, por lo que de la simple observancia de este artículo podríamos decir que no ostentan la consideración de Administración Pública. Sin embargo, esta omisión en la LRJSP ha sido objeto de estudio, a consecuencia de una consulta de una Universidad Pública, por la que la Abogacía General del Estado, en informe de abril de 2019, entiende que:” *finalmente, no puede desconocerse que frente al tenor literal del artículo 2.3 de la Ley 40/2015, el apartado 2.c) de este precepto legal alude específicamente a las Universidades Públicas para disponer que se regirán 11 por su normativa específica. Pues bien, rigiéndose las Universidades Publicas por su normativa específica, esto es, por la LOU, este texto legal establece, como se ha dicho, un régimen jurídico constituido por las reglas propias y características de las*

²⁰ En virtud de los artículos 1 y 2 de la LOU, las Universidades realizan un servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio. Para el ejercicio de sus funciones, estas están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas.

²¹ El artículo 47.1 de la LRJSP, establece que, entre otros, las Universidades públicas, podrán suscribir convenios con sujetos de derecho público y privado, sin que ello pueda suponer cesión.

Administraciones Públicas y del que, por tanto, se desprende muy claramente que las Universidades Públicas son Administraciones Públicas. Es por ello por lo que, como se ha dicho anteriormente, la regla del artículo 2.3 de la Ley 40/2015 no puede interpretarse como una regla que niegue la conceptualización de las Universidades Públicas como Administraciones Públicas, sino como una regla que pretende resaltar la autonomía e independencia de aquéllas. Debe, pues, concluirse, a la vista de las consideraciones precedentes, que las Universidades Públicas mantienen su condición de Administraciones Públicas tras la entrada en vigor de la Ley 40/2015”. El subrayado es nuestro.

2.3.- ¿son poderes adjudicadores los actores de un convenio de adscripción?

Una vez que hemos analizado individualmente los actores del convenio de adscripción, es interesante igualmente para el desarrollo de este trabajo que se determine si los actores participantes en el convenio de adscripción tienen la condición de Poder Adjudicador. Esta condición viene determinada a la confluencia de una serie de características que deben ostentar las entidades públicas. Tras reiterada jurisprudencia de TJUE, sobre el concepto de Poder Adjudicador, la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, ha incluido la definición del concepto de poder adjudicador y organismo de Derecho público que a continuación se detalla:

*“El concepto de «poderes adjudicadores», y en particular el de «organismos de Derecho público», han sido examinados de forma reiterada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Para dejar claro que el ámbito de aplicación *ratione personae* de la presente Directiva no debe sufrir modificaciones, procede mantener la definición en la que se basaba el Tribunal e incorporar determinadas aclaraciones que se encuentran en dicha jurisprudencia como clave para emprender la propia definición sin intención de alterar la interpretación del concepto tal como ha sido elaborada por la jurisprudencia. A tal efecto, ha de precisarse que un organismo que opera en condiciones normales de mercado, tiene ánimo de lucro y soporta las pérdidas derivadas del ejercicio de su actividad no debe ser considerado un «organismo de Derecho público», ya que puede considerarse que las necesidades de interés general para satisfacer las cuales ha sido creado, o que se le ha encargado satisfacer, tienen carácter industrial o mercantil.”*

Sobre la definición de “Poder Adjudicador” traemos una la Sentencia del TJUE de 5 de octubre de 2017, LitSpecMet y Vilniaus,as. C-567/15, que establece las condiciones, acumulativas, que debe cumplir una entidad para ostentar la condición de Poder Adjudicador, a saber:

- a. que dicha entidad haya sido creada específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil.
- b. Que esté dotada de personalidad jurídica.
- c. Que su actividad esté mayoritariamente financiada por los poderes públicos o que su gestión esté controlada por parte de éstos últimos, o que más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, de dirección o de vigilancia sean nombrados por los poderes públicos.

Vistos los citados requisitos, deberemos concluir si los mismos son cumplidos por los actores del convenio de adscripción. En primer término, la Administración matriz, parte integrante de la Administración General del Estado, sirve con objetividad los intereses generales, dotada de personalidad jurídica única, que se financia con fondos públicos. Si miramos los otros dos actores, vemos que pertenecen a la Administración institucional (Universidad y Centro Universitario) por consiguiente llevan a efecto funciones de interés general, según ha quedado constancia en párrafos anteriores gozan de personalidad jurídica propia, y, además son financiadas por fondos públicos, en definitiva, son Poder Adjudicador.

Algunos autores entienden que los entes instrumentales, como podría ser el Centro Universitario, ostentan la condición de Poder Adjudicador si, desempeñan actividades de interés general, con independencia de su carácter industrial o comercial. Deben estar provistos de prerrogativas de poder público y ejercer actividades administrativas. En esta línea se encuentra el profesor GIMENO FELIU (2018): *“...puede afirmarse que en los distintos y variados supuestos de descentralización funcional mediante la creación de entes instrumentales, la naturaleza de poder adjudicador dependerá, al margen de su personificación jurídica o privada (indiferente a estos efectos), de las notas de control público y de la satisfacción de una actividad de interés general (aunque ésta sea de carácter industrial o comercial), sin que tenga por que existir necesariamente monopolio. Sólo cuando el ente contratante realmente se comporte como un auténtico agente económico (desprovisto de funciones administrativas), en condiciones de igualdad y sin*

prerrogativas propias de un poder público, será legítima -incluso necesaria- la decisión de adoptar técnicas jurídicas propias del Derecho privado, caracterizadas principalmente por su flexibilidad, lo que justificaría la inaplicación de las reglas de la contratación pública (aunque si de los principios ex artículo 321 LCSP)”

En síntesis, la condición de “Poder Adjudicador” en los entes instrumentales deben cumplir las siguientes premisas:

- ✓ Que su creación surja para satisfacer necesidades de interés general.
- ✓ Control público.
- ✓ Que su actividad sea provista de funciones administrativas.

Comprobamos que el Centro Universitario, ente instrumental, efectivamente ejerce funciones de interés público y, actúa en el ejercicio de su actividad provisto de funciones administrativas que justificaron su creación, por lo que se postula como Poder Adjudicador.

Como conclusión, recordemos que hemos comprobado que los tres actores que participan en el convenio de adscripción; la Administración matriz, la universidad de adscripción y, el centro de educación superior, reúnen las características que les dotan de la condición de Poder Adjudicador: buscar el interés general, tener personalidad jurídica propia y ser financiadas con fondos públicos.

Llegado hasta aquí, procederemos a determinar en la forma en la que estos tres Poderes Adjudicadores se relacionan para conseguir el fin común de la impartición de la docencia. Si bien deberemos ahondar para determinar si los mismos pueden relacionarse entre sí para la consecución del objeto del convenio de adscripción, en particular en si la impartición, de las titulaciones oficiales por los docentes universitarios, a los alumnos del centro de educación superior, está justificada en los objetivos del convenio y por ello ajena a los pormenores de la LCSP.

2.4.- El convenio de adscripción.

El convenio de adscripción, surge en la LOU al disponer que la adscripción de un centro de educación superior a una universidad se materialice por medio de un convenio. Dicho esto, será nuestro propósito concretar si los convenios en general y el convenio de adscripción en particular, son un negocio jurídico recogido en la LRJSP y por tanto ajeno

a la LCSP, o si por el contrario deben someterse a esta última Ley.

Comenzamos diciendo que la figura del convenio se encuentra recogida en el en el artículo 47.1 de la LRJSP que la define del siguiente modo “*Son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común*”. Continúa este artículo diciendo que “*Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público*”.

Es importante mencionar, que la interpretación que se lleve a la práctica sobre la utilización del convenio deberá ajustarse a los fines que dispone la Unión Europea sobre la contratación pública y que no debe ocultar una relación contractual. En este sentido se pronuncia GIMENO FELUI (2018), cuando dice “*la interpretación de la opción a la cooperación horizontal debe ajustarse a la finalidad europea y a su carácter excepcional (el concepto de contrato es materia propia del Derecho comunitario y debe recibir un tratamiento uniforme en todos los países miembros) y no puede amparar una interpretación extensiva de la figura del convenio si lo que se oculta es una relación contractual típica, tal y como se advirtió en la STJUE de 13 de enero de 2005 que condenaba al Reino de España por esta práctica y prevé la no aplicación de esta Ley a los convenios, que en ningún caso podrán versar sobre prestaciones onerosas reguladas por esta norma*”.

Una vez definido el concepto de convenio, procederemos a comprobar si el convenio de adscripción de un centro de educación superior, cumple las premisas que garantizan este negocio jurídico. En primer lugar, hemos de decir que, en el caso del convenio de adscripción del Centro Universitario, los suscriptores del mismo serán la Administración matriz, por medio del Ministerio del Interior y la Universidad Pública, que en la búsqueda de un fin común como es impartir títulos oficiales, promueven la adscripción de un centro de educación superior a la Universidad Pública. Este fin común, deviene a diferenciar el objeto del convenio con el de la normativa de contratos. Por cuanto en el acuerdo no se atisba acuerdo económico alguno entre las partes, sino un acuerdo de gestión de un Centro que desde su adscripción debe ajustarse a la LOU y normas de desarrollo. Otra condición de la normativa europea es que el uso del convenio sea considerado excepcional. Sobre esta exigencia ya hemos dicho en epígrafes

anteriores, que la adscripción es una condición legal para poder irrogar a una entidad instrumental las facultades competenciales para impartir enseñanza universitaria. Por cuanto la excepcionalidad podría entenderse justificada. No obstante, en siguientes epígrafes se incidirá en la figura del convenio de adscripción como negocio jurídico incluido en la LRJSP. Como punto de partida deberemos determinar si este negocio jurídico cumple el fin común previsto en esta normativa.

2.4.1.- El fin común en los convenios de adscripción.

En epígrafes anteriores hemos definido que se considera con convenio. Recordemos que la justificación esencial del uso del convenio es la existencia de “un fin común” entre los firmantes del convenio, que justifique la suscripción. En la adscripción del Centro Universitario, recordamos que el convenio es suscrito por la Administración matriz y la Universidad Pública. Por consiguiente, procede en primer lugar comprobar cuál es el fin o propósito de cada uno de estos órganos y organismos, y de este modo vislumbrar la confluencia en sus intereses.

Por un lado los centros de educación superior, según la LOU²², tienen el fin de impartir a sus alumnos los estudios precisos que conduzcan a la obtención de títulos oficiales de carácter oficial. De otro lado, las universidades²³ tienen asignado la realización del servicio público de la educación superior mediante, entre otros, la docencia. Por último, la Administración matriz, creadora del centro de educación superior, tiene el objetivo el interés general asignado en la LRJSP. Es importante recordar que la Administración matriz, por imperativo legal, suscribe el convenio junto con una Universidad mediante el que se adscribe el citado centro de educación superior, con el fin último de impartir a sus alumnos titulaciones oficiales de educación superior. Según lo expuesto estaríamos en la evidencia de que existe un fin común e interés general, entre los organismos implicados, que vendría a excluirles de la aplicación de la LCSP.

Sobre los elementos que determinan la naturaleza de un convenio, existen autores

²² El artículo 11.1 de la Ley de Universidades, de 21 de diciembre, establece que los centros de educación superior se adscribirán mediante convenio a una universidad, pública o privada para “impartir estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional requerirá la aprobación de la Comunidad Autónoma, a propuesta del Consejo de Gobierno de la universidad, previo informe favorable de su Consejo Social”. Por tanto, estamos en disposición de afirmar que el fin de un centro de este tipo se encuentra relacionado con el de la universidad.

²³ Art. 1.1 de la LOU, dispone que “La Universidad realiza el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio”. Ambas definiciones, confluyen en un mismo fin, que no es otro que el de la docencia.

que consideran que este deviene no tanto del objeto que de la causa. Sobre este particular se expresa SANTIAGO IGLESIAS (2015) cuando dice: *“se puede afirmar que el elemento determinante de la naturaleza convencional o contractual de un negocio jurídico es la causa y no el objeto. De acuerdo con esta interpretación, un negocio jurídico tendrá naturaleza convencional cuando, aun coincidiendo su objeto con el de alguno de los contratos regulados en el TRLCSP, las Administraciones públicas intervinientes lo celebren con la finalidad de coordinar, cooperar o auxiliarse en la planificación o ejecución de las actuaciones que pretenden desarrollar, es decir, cuando persigan un objetivo común de interés público, mientras que el negocio jurídico de que se trate tendrá naturaleza contractual cuando con él se persiga, prevalentemente, el lucro de una de las partes”*.

En sentido contrario se pronuncian otros autores como puede ser MARÍA HERNANDO RYDINGS (2016), cuando dice *“Las dudas surgían a la hora de entender cómo se determinaba la existencia de la citada naturaleza contractual, ya que cabía hacerlo atendiendo exclusivamente al objeto del acuerdo, o bien, atendiendo a la causa del mismo. La LRJSP es tajante al respecto y excluye expresamente la posibilidad de que los convenios (interadministrativos o no) puedan tener por objeto prestaciones propias de los contratos. Si ese fuera el caso, deberán ajustarse en lo que respecta a su naturaleza y régimen jurídico a la legislación de contratos. De esta forma, como decimos, el objeto se convierte en el elemento diferenciador entre los convenios y los contratos públicos y no así la causa por la que las partes suscriben el correspondiente acuerdo”*. Como puede leerse, en este caso, es el objeto del acuerdo el elemento sustantivo diferenciador que dirimirá el acto jurídico en la esfera de la LRJSP o de la LCSP.

En este punto del trabajo es destacable que, para la prestación de los servicios docentes de educación superior en los centros adscritos, la imposibilidad de suscripción de un convenio interadministrativo entre el órgano de la Administración y una Universidad pública, devendría como consecuencia a que los mismos careciesen de la oportunidad de adscribir al Centro Universitario y, por tanto, de la razón de ser de este último. En este sentido, supongamos que la Administración matriz, titular del centro de educación superior público, con vocación, de servicio público, de impartir enseñanzas de educación tendentes a la obtención de títulos oficiales, para dar cumplimiento a lo establecido en la LOU, pretendiese la adscripción del centro a una universidad pública concreta. ¿es este acto un negocio que debe someterse a la publicación y licitación, con

que pretensión, acaso se cercena algún derecho de acceso al negocio jurídico a algún operador económico privado? La respuesta que obtendría mayor número de coincidencias, sería que estas interrogantes son inviables. Debemos recordar que es la propia universidad en cuestión la que eleva la propuesta de adscripción del centro de educación superior directamente a las autoridades autonómicas.²⁴.

2.4.2.- El convenio de adscripción del Centro Universitario de la Guardia Civil.

En los párrafos anteriores ha quedado aclarado que los centros de educación superior públicos y las universidades, también públicas, persiguen un fin común con el que se justifica la firma de un convenio interadministrativo recogido en la LRJSP. No obstante, en el caso del Centro Universitario con la Universidad de adscripción, el convenio no fue suscrito entre ambos organismos, sino que, por el Centro Universitario, como titular del mismo, lo hizo el Ministerio del Interior²⁵ y por la Universidad pública, la Carlos III de Madrid.

Debemos recordar que es la propia Ley de Universidades la que dispone que los centros de educación superior deben adscribirse a la universidad por medio de un convenio. Esto, no hace más que aclarar que la decisión de utilizar el convenio como medio de cooperación horizontal en la adscripción de este tipo de centros a universidades no es baladí, sino que por contra surge de la voluntad del legislador, en la que se transfiere al centro de educación la competencia de la enseñanza superior (auténtico servicio público), convirtiéndose, por tanto, a la vista de la sentencia Remondis GmbH & Co. KG Región Nord contra Región Hannover, en la única opción de cooperación entre la Administración Pública y la Universidad Pública en la que se atisbe la voluntad de ambos órganos en prestarse colaboración ajena al mercado privado, que tiene por objeto la prestación de un servicio público.

Continuando con la secuencia de interrogantes iniciada en el epígrafe anterior, nos hacemos la siguiente pregunta ¿Debería el titular del Centro Universitario, el Ministerio

²⁴ La LOU (art. 11), dispone que la adscripción mediante convenio a una universidad pública de centros docentes de titularidad pública requerirá la aprobación de la Comunidad Autónoma, a propuesta del Consejo de Gobierno de la universidad, previo informe favorable de su Consejo Social

²⁵Significar que la Ley de Carrera Militar (L 39/2007, 19 de noviembre) dispuso que, los Ministerios de Defensa y del Interior deben propiciar la creación de un centro universitario que se adscribirá a una o varias universidades públicas, desde el cual se impartan las enseñanzas correspondientes, para la obtención del grado que corresponda a las demandas profesionales de ambas instituciones.

del Interior, para adscribir este Centro en una Universidad pública, haber licitado un expediente sujeto a la ley de contratos, en vez de haber suscrito un convenio? Es evidente que esta posibilidad no es lógica, por cuanto conculca al sector público la posibilidad y necesidad de colaborar para asuntos de su interés en los que los operadores de mercado del ámbito privado no tienen la posibilidad de acceder, toda vez que la adscripción, en todo caso, debe recaer en una universidad pública. Sobre este particular, podría plantearse la disyuntiva de si es procedente la necesidad de licitar un expediente contractual en el que únicamente participasen universidades públicas. Sabiendo de antemano que la respuesta será negativa, ya que la colaboración entre entes públicos es una opción que surge desde la libertad de relacionarse entre ellas a través de los mecanismos a su disposición.²⁶.

2.4.3.- Relaciones que surgen del convenio de adscripción del Centro Universitario.

Como conclusión a lo expuesto en los anteriores epígrafes, en los que hemos tratado sobre la figura del convenio de adscripción. Hemos comprobado que el convenio de adscripción es sí mismo un convenio de los recogidos en la LRJSP. Y que de este convenio nacen varias relaciones, actividades y actos jurídicos, que a continuación serán mencionados:

- ✓ Administración matriz y la Universidad a la que se adscribe el Centro Universitario. Esta relación surge del acuerdo mutuo en la suscripción de un convenio, en el ámbito de las relaciones interadministrativas, de los que prevé la LRJSP.
- ✓ Administración matriz y el Centro Universitario. En este caso, será la Administración matriz la que disponga los encargos o encomiendas, según se considere la citada relación ajustada a la LCSP o LRJSP sobre los títulos oficiales que el Centro Universitario debe impartir a sus alumnos.
- ✓ Centro Universitario y la Universidad. De esta relación surge la hipótesis de este trabajo, ya que es el Centro Universitario el que con el propósito de impartir las titulaciones que le son encomendadas, insta a la Universidad a que ejecute esta actividad por medio de sus profesores, en sus dos opciones posibles.

²⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA (2004), viene a decir que “*Se comprende que las reglas de la concurrencia, principio básico de la LCAP, como ya sabemos, no tengan aquí posibilidad alguna de aplicación, por tratarse siempre de convenios intuitu personae*”.

- Que la Universidad, por medio de sus profesores, imparta la docencia.
- Que el Centro contrate a los profesores de la Universidad de adscripción, como personas físicas.

Debemos recordar que las relaciones anteriormente citadas, nacen del convenio de adscripción, del que a su vez surgen actos jurídicos que afectan a los tres actores participantes de él. El más relevante a efectos de este trabajo, como ya se ha apuntado en el párrafo anterior es la prestación de los servicios docentes a los alumnos del Centro Universitario, por parte de los profesores de la Universidad de adscripción. Que relaciona directamente al Centro Universitario, con la Universidad de adscripción, cuando el Centro, entidad con vocación de impartir estudios universitarios, requiere de la Universidad a la que está adscrito que lleve a efecto esta actividad mediante sus propios profesores.

2.5.- Los convenios como negocio jurídico excluido de la LCSP.

Con el propósito de dar respuesta a las interrogantes planteadas en el epígrafe anterior y, circunscribiéndonos a la LRJSP y la Jurisprudencia del TJUE, la figura del convenio viene siendo puesta en duda, en el convencimiento que su uso esconde, en no pocos casos, verdaderas actividades sujetas a la normativa de contratos. Este abuso de la figura del convenio, ha venido a condicionar su uso a la entrada en vigor de la nueva LCSP²⁷ que impone un difícil encaje normativo. Esta norma promueve a los poderes adjudicadores que deben primar el contrato público sobre el convenio. Ello no obsta a que la Administración pueda recurrir a la figura del convenio en aras a su posibilidad de auto-organización para la prestación de los servicios de los que son responsables. No obstante, es interesante resaltar que la posibilidad de cooperación entre distintas Administraciones, organismos, entidades de derecho y universidades, en suscribir convenios, está reconocida por la Tribunales Europeos. Así por ejemplo la STJUE de 9 de junio de 2009, Comisión vs. República Federal de Alemania (apdo. 47), C-480/06, da la posibilidad a que se establezca una colaboración entre poderes públicos por medio de convenios en el entendimiento que este acto es consecuencia de una fórmula organizativa y no del objeto de un contrato. Sin embargo para que esto sea reconocido así, deben acreditarse una serie

²⁷ El 9 de noviembre de 2017, se publicó en el BOE núm. 272, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

de circunstancias²⁸ que a continuación se expondrán.

La Sentencia surge como consecuencia del recurso interpuesto, por cuanto los Landkreise (circunscripciones administrativas) celebraron directamente un contrato público, entre ellos, relativo a la eliminación de residuos de limpieza urbana de la ciudad de Hamburgo sin haber dispuesto la tramitación de un procedimiento de contratación según prevé la Directiva 92/50/CEE. Debemos significar que, como consecuencia de la interpretación de esta sentencia sobre la auto organización de las Administraciones, surgió la posibilidad de que estas pudiesen inclinarse por la suscripción de acuerdos o convenios, eso sí, cumpliendo las premisas citadas por el Tribunal.

Esta Sentencia ha sido objeto de reflexión por distintos autores, entre ellos el efectuado por GIMENO FELIÚ (2015), que dice: *“De aquí se deduce que es condición indispensable que la prestación quede fuera del mercado, lo que implica la imposibilidad de que, con base en el acuerdo de colaboración se presten servicios a terceros, pues ello desviaría la atención de la persecución de objetivos de interés público que es la finalidad que justifica su exclusión del ámbito de aplicación de la normativa sobre contratos públicos. Puede decirse en este sentido que se trata de una condición mucho más estricta que la que se predica en relación con los encargos a medios propios, donde se permite la actuación del medio propio con terceros siempre que la parte esencial de su actividad tenga como destinatario al ente o entes que lo controlan”*.

Añadimos a este epígrafe el Dictamen del Consejo de Estado²⁹ para dar mayor claridad sobre la diferencia existente entre las figuras del contrato administrativo y el convenio interadministrativo:

“Conforme con sus previsiones, la característica diferenciadora de los convenios frente a los contratos radica en que, como se ha dicho en alguna ocasión por la jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de julio de 1994 y 28 de mayo de 1995), frente al modelo clásico de los contratos en que se da un antagonismo patrimonial

²⁸ Las condiciones que se imponen en la STJUE, de 9 de junio de 2009, son: que exista, un objetivo común de interés público; que la prestación que surja del convenio no tiene naturaleza comercial, por carecer de vocación de mercado; y existencia de derechos y deberes recíprocos más allá de la remuneración o retribución.

²⁹ Dictamen del Consejo de Estado, con número de expediente 1.116/2015, de 10 de marzo de 2016, sobre el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-1116>. Fecha de consulta 28 de agosto de 2019.

en las prestaciones de las partes, los convenios responden a la idea de colaboración en la consecución del fin común. Inherentes a la noción de contrato son, de una parte, la emisión de declaraciones de voluntad intrínsecamente diferentes por parte de los contratantes pero que se corresponden entre sí y que coinciden en la obtención de un mismo efecto jurídico y, de otro lado, la equivalencia de prestaciones o su carácter sinalagmático. En los convenios, por el contrario, la idea prevalente es la de colaboración entre las partes para la consecución de un fin común. Las partes no se enfrentan como portadoras de intereses contrapuestos y, de ordinario, no emiten declaraciones de voluntad intrínsecamente diferentes sino generalmente iguales.”

En este Dictamen puede verse claramente que el Consejo de Estado ve en el contrato una expectativa que atañe a lo patrimonial con intereses contrapuestos entre las partes. Mientras en el convenio, la colaboración mutua entre entidades de sector público busca el fin común, siendo este su denominador común. Si trasladamos el argumento de esta sentencia al convenio de adscripción de un centro de educación superior público, la Administración matriz y la Universidad pública, no parece que exista antagonismo patrimonial, al carecer ambas entidades de vocación de mercado, sino que, como Administración que son, persiguen el ejercicio de un servicio público común, la impartición de la titulación oficial de educación superior.

2.5.1.- Tipos de convenios excluidos del negocio jurídico de la LCSP

Como hemos manifestado en el epígrafe anterior, procederemos a continuación a detallar el tipo de convenio que se encuentra excluido de la LCSP, y por lo tanto susceptible de efectuarse ajeno a la normativa contractual. Recordemos que, en todo caso, el objeto de los mismos no debe versar sobre actividades propias de los contratos.

Dicho lo anterior, pasamos a continuación a detallar los tipos de convenios tal como son relacionados en el artículo 47.2 de la LRJSP. Observamos que, se faculta a las Administraciones Públicas, los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, para suscribir convenios ajustándose a lo dispuesto a la propia Ley de Régimen Jurídico:

a) **Convenios interadministrativos** firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas, y que podrán incluir la utilización

de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas.

El convenio de adscripción del Centro Universitario está incluido a nuestro entender en este tipo de convenio. El encaje en esta tipología de convenio interadministrativo deriva por cuanto las partes firmantes del mismo son Administraciones Públicas diferenciadas, que como hemos apuntado anteriormente, persiguen un fin común, con el que dar finalidad a la Ley. Ley que dispone la adscripción del Centro Universitario a la Universidad³⁰, haciendo uso la Administración, de esta manera, como igualmente ha quedado reflejado, de la potestad de auto-organización a la que tiene derecho.

b) Convenios intradministrativos firmados entre organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de una misma Administración Pública.

c) Convenios firmados entre una Administración Pública u organismo o entidad de derecho público y un sujeto de Derecho privado.

d) Convenios no constitutivos ni de Tratado internacional, ni de Acuerdo internacional administrativo, ni de Acuerdo internacional no normativo, firmados entre las Administraciones Públicas y los órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de Derecho internacional, que estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes.

2.6.- Sentencias del TJUE sobre la cooperación interadministrativa.

Interesante es la interpretación que el TJUE viene realizando sobre la controvertida relación entre la Administración y sus entes, surgidos para la prestación de actividades públicas, como podría ser, en el ámbito de nuestro trabajo la relación entre la

³⁰ La Ley 29/2014, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, en su artículo 41 dispone la adscripción del Centro Universitario a Universidades Públicas, con la finalidad de impartir enseñanzas universitarias, concretamente: “*Con la finalidad de impartir las enseñanzas correspondientes al título de grado universitario del sistema universitario español a que hace referencia el artículo 29, existirá un Centro Universitario de la Guardia Civil, adscrito a una o varias universidades públicas, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. La titularidad del citado centro, ubicado en la Academia de Oficiales de la Guardia Civil, corresponderá al Ministerio del Interior*”.

Administración matriz y el Centro Universitario. Expresa el Tribunal que según en qué casos, esta relación se encuentra sujeta a la figura del contrato o, a la del convenio. En algunas de estas sentencias, se estima que la simple delegación de funciones en el ente, no es óbice para eludir la tramitación de una licitación pública. Sin embargo, en otras sentencias, cuando se aprecia que el ente es receptor de la transferencia de la competencia para desempeñar la actividad propia, el Tribunal estima que la relación no es contractual, ni exenta de los trámites de la LCSP, sino que es ajena por completo a la Ley de Contratos. Pudiendo, por tanto, gestionarse mediante convenio interadministrativo.

Al hilo de lo anterior, se relacionan a continuación dos Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sobre la cooperación interadministrativa. En la primera de ellas se estima que en la coordinación no se dan los supuestos precisos para evitar la contratación pública y, por el contrario, en la segunda es consideración del Tribunal, que estos supuestos sí que se dan, por lo que es aceptada la figura de convenio:

En la sentencia Piepenbrock, de 13 de junio de 2013, asunto C-386/11, se estima que no se excluye de la normativa sobre contratos un acto por el que una entidad local supramunicipal encarga la limpieza, a un Ayuntamiento, de sus edificios localizados en su término municipal. Entiende que no tiene por objeto un “servicio público” sino prestaciones propias de contratos. Por lo que no acontecen los requisitos de la cooperación horizontal. El Tribunal, en síntesis, realiza la siguiente descripción *“Ahora bien, de las apreciaciones llevadas a cabo por el órgano jurisdiccional remitente, se deduce que el proyecto de contrato controvertido en el litigio principal no parece tener por objeto el establecimiento de una cooperación entre las dos entidades públicas contratantes dirigida a la realización de una misión de servicio público común”*. En este caso el Tribunal no da por válida la relación mediante la coordinación horizontal entre las entidades públicas implicadas, en tanto en cuanto, considera que el objeto de la actividad que pretenden llevar a efecto no corresponde con un servicio público que debe ser común. Queda claro que el Tribunal busca la justificación de la validez de la cooperación horizontal en el servicio público y, que este sea a la vez común entre las entidades participantes de la cooperación.

Por el contrario, en la Sentencia Remondis GmbH & Co. KG Región Nord contra Región Hannover, de 21 de diciembre de 2016, asunto C-51/15, el Tribunal sí que considera acertado el recurso de la cooperación horizontal y estima que: *“El artículo 1,*

apartado 2, letra a), de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, debe interpretarse en el sentido de que no constituye un contrato público un acuerdo entre dos entidades territoriales, como el controvertido en el litigio principal, sobre la base del cual éstas adoptan un estatuto por el que se crea un consorcio de entidades, con personalidad jurídica de Derecho público, y por el que se transfiere a esa nueva entidad pública determinadas competencias de las que disfrutaban esas entidades hasta entonces y que en adelante corresponderán al consorcio de entidades.

No obstante, tal transferencia de competencias relativa al desempeño de funciones públicas sólo existe si se refiere a la vez, a las responsabilidades derivadas de la competencia transferida y a los poderes que son el corolario de ésta, de modo que la autoridad pública que es ahora competente dispone de autonomía decisoria y financiera, lo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente”. Como se puede ver en este supuesto, el Tribunal acomoda la Sentencia a que las Administraciones territoriales, al crear los entes, a su vez les transfieren competencias para desarrollar las funciones públicas que le corresponden y la responsabilidad de las mismas; otorgándoles, igualmente la posibilidad de obtener fondos por sí mismos para desempeñar sus funciones.

2.7.- La encomienda de gestión y el encargo a medio propios de la LRJSP.

Hasta ahora hemos dedicado nuestra máxima atención a la figura del convenio interadministrativo, si bien será igualmente interesante examinar otro tipo de negocio jurídico que surge de la LRJSP que inexorablemente aparecerá de la relación que emana de la adscripción de un centro de educación superior. Nos referimos a la encomienda de gestión administrativa y los medios propios y servicios técnicos recogidas en la LRJSP y del encargo a medios propios personificados, que se incluyen en la LCSP.

Comenzamos por la encomienda de gestión que se encuentra recogida en el artículo 11 de la LRJSP y es definida como: “*La realización de actividades de carácter material o técnico de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho Público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración, siempre que entre sus competencias estén esas actividades, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos*

idóneos para su desempeño. Las encomiendas de gestión no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en ésta”.

Si quisiéramos poner un ejemplo, a la definición inmediatamente expuesta, que se relacione con el tema objeto de este trabajo, sería el siguiente: la Administración (Ministerio del Interior) por carecer de la posibilidad de impartir enseñanza universitaria, encomienda, a un organismo creado para tal finalidad, el Centro Universitario, impartir enseñanza superior para la obtención de titulaciones oficiales. Sin embargo, a nuestro entender con la adscripción de Centro Universitario a la Universidad, este adquiere la transferencia de la competencia, mediante la que asume la competencia y la responsabilidad de la misma, tal cual establece la LOU y normas de desarrollo. Adquiriendo su financiación por medio de la Administración matriz, con autonomía económica y financiera.³¹

Debemos recordar que el Centro Universitario, forma parte del sector público institucional que de reunir una serie de premisas impuestas por la LCSP ³², podría ser considerado medio propio de la Administración matriz, del que depende estratégica y funcionalmente. A las exigencias de la Ley de contratos, se deben sumarse otras que atribuye el artículo 86 de la LRJSP, y que a continuación se detallan:

- ✓ Tendrán la consideración de medio propio y servicio técnico cuando se acredite que, además de disponer de medios suficientes e idóneos para realizar prestaciones en el sector de actividad que se corresponda con su objeto social, de acuerdo con su norma o acuerdo de creación, se dé alguna de las circunstancias siguientes:
 - a. Sea una opción más eficiente que la contratación pública y resulta sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica.

³¹El Real Decreto de creación del Centro Universitario, 1959/2009, de 18 de diciembre, en su artículo 6.1 dispone que: “*El Centro contará con presupuesto propio financiado con cargo al capítulo 4, Transferencias Corrientes, y al capítulo 7, Transferencias de Capital, del presupuesto del Ministerio del Interior y, dado su carácter de centro universitario, gozará de autonomía económica y financiera. Podrá contar, además, para su financiación, con otros recursos procedentes de las subvenciones que, conforme a la legislación vigente, se les puedan otorgar, los remanentes de tesorería y cualesquiera otros ingresos percibidos en el ejercicio de sus actividades*”.

³² Los requisitos se encuentran recogidos en el artículo 32 de la LCSP, que serán detallados a lo largo del tercer capítulo.

- b. Resulte necesario por razones de seguridad pública o de urgencia en la necesidad de disponer de los bienes o servicios suministrados por el medio propio o servicio técnico.

Es importante resaltar que en los entes que ostenten la condición de medio propio deberá figurar en su denominación la indicación “Medio Propio” o “M.P.”. En el epígrafe siguiente comprobaremos si el Centro Universitario, ostenta la condición de M.P.

El Centro Universitario investido de personalidad jurídica propia, podría igualmente no ser medio propio, en tanto que no actúa como mero intermediario de encomiendas sin responsabilidad por la gestión de sus actividades, sino que, desde su adscripción a la universidad, las desarrollara en régimen de transferencia de competencias que la LOU le encomiendan.

2.7.1.- ¿Tiene el Centro Universitario la consideración de Medio Propio?

Decidimos dar respuesta a los requisitos relacionados en el epígrafe anterior para determinar si el Centro Universitario es un Medio Propio. Antes se hace imprescindible comprobar si el Centro Universitario tiene los medios suficientes³³ e idóneos para realizar prestaciones en el sector de actividad, condición irrefutable de la LRJSP que en absoluto puede no cumplirse. Como el término “suficiente” es subjetivo por el que no se determina materialmente cuál es su contenido, decidimos dirigirnos al diccionario de la Real Academia Española para aclarar cuál es el verdadero significado de la palabra suficiencia³⁴ Una vez en nuestro conocimiento el significado de la palabra “suficiente” y para obtener el máximo de información que garantice un análisis objetivo sobre la suficiencia del Centro Universitario, nos plantemos las siguientes interrogantes ¿posee el Centro instalaciones propias en las que impartir la docencia universitaria?, ¿es un ente dotado de personal de administración y apoyo? ¿con que cuadro de docentes cuenta para impartir la docencia?

Para obtener las respuestas a estas preguntas, se solicitó una entrevista con el Director del Centro Universitario, al que se le realizaron a una serie de preguntas con las

³³ Para ostentar la condición de medio propio, además, de cumplir con otros requisitos, se deberá contar con de los medios suficientes e idóneos para prestar la actividad que le corresponde por su objeto (art., LRJSP).

³⁴ El significado de “suficiencia” es capacidad, “la capacidad jurídica” es la aptitud legal para ser sujeto de derechos y obligaciones. Recuperado de <https://dle.rae.es/?id=YegYZT3>, el 27 de agosto de 2019.

que poder llegar a conclusiones sobre el objeto de este trabajo, siendo:

¿posee instalaciones propias en las que impartir la docencia universitaria?

Sí, el Centro Universitario tiene un edificio, en cesión por la Administración matriz, para tal menester.

¿es un ente dotado de personal de administración y apoyo?

Sí, tiene personal de administración y apoyo que satisface estas necesidades.

¿con que cuadro de profesores imparten la docencia?

La mayoría de los profesores con los que se imparte la docencia coinciden con los profesores de la Universidad de adscripción, por cuanto, en esencia, estos imparten la totalidad de los títulos oficiales a los alumnos del Centro Universitario.

Como ha quedado constancia, la suficiencia podría considerarse al poseer instalaciones, recursos humanos, si bien se carece de personal docente propio que se complementa con el personal de la universidad. Circunstancia que, dicho sea de paso, se recoge en el convenio de adscripción³⁵.

En este punto procede comprobar si el Centro Universitario ostenta la consideración de Medio Propio del Ministerio del Interior. Para obtener la información fidedigna sobre esta consideración accedemos, a la página del Ministerio de Hacienda que, por medio de la Intervención General del Estado, da acceso al Inventario de Entes de Sector Público Estatal (INVESPE)³⁶, en donde comprobamos que el Centro Universitario, al menos, en este inventario carece en su denominación de la indicación M.P., según preceptúa la LRJSP.

³⁵ Esta posibilidad estaba considerada, ya que la cláusula novena del convenio de adscripción, estipula que el profesorado del Centro Universitario, para la impartición del presente convenio, pertenecerá preferentemente al cuerpo docente de la UC3M.

³⁶ Se une figura de la consulta efectuada en el INVESPE, por las que el Ministerio de Hacienda a través de la Intervención General de la Administración del Estado, recoge en el Inventario de entes del sector público estatal, para constancia de su estructura, dimensión y composición. Datos recuperados de <http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/BasesDatos/CInInvespe/Paginas/invespe.aspx>. Recuperado el 27 de agosto de 2019.

Código de ente	OE1103	CIF	S2801156G	DIR3	E04950902
Denominación Social	Centro Universitario de la Guardia Civil				
Nombre comercial	CUGC				
Tipo de ente	Otras entidades estatales de derecho público				
Adscripción/Tutela	Interior				
Finalidad					
Naturaleza (art. 3 LGP)	Sector Público Administrativo				
C.N.A.E	841 Administración Pública y de la política económica y social				
Régimen contable	Plan General de Contabilidad Pública				
Régimen Presupuestario	Estimativo				
Clasificación en contabilidad nacional	S.1311 Administraciones Públicas: Administración Central				
Fecha de alta	20/12/2009	Causa de alta	Creación por disposición legal o reglamentaria. Entrada en vigor de la disposición		
Fecha de baja		Causa de baja			
Observaciones	Por el Real Decreto 1959/2009 se crea el Centro Universitario de la Guardia Civil, acorde a la reforma introducida en la formación militar con la Ley de la Carrera Militar. Ubicado en la Academia de Oficiales de la Guardia Civil, la titularidad del Centro corresponde al Ministerio del Interior a través de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil. El Centro será administrado por un Patronato.				

DATOS POSTALES Y PÁGINA WEB			
Domicilio social	C/ Princesa, s/n		
Código Postal	28300	Municipio y provincia	Aranjuez (Madrid)
Enlace con página web	https://www.cugc.es		

ESTRUCTURA DE DOMINIO	
CÓDIGO	MINISTERIO

Figura 2. Tabla de clasificación del Centro Universitario, por el Ministerio de Hacienda.

No obstante, el Centro Universitario cumple las condiciones, relativas a la LRJSP relacionadas en el epígrafe anterior para ostentar la condición de Medio Propio. Recordemos:

- a. **Sea una opción más eficiente que la contratación pública y resultar sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica.**

Como ha quedado aclarado a lo largo de este trabajo, la única posibilidad a la adscripción de los centros de educación superior a las universidades, es mediante convenio. Por lo que es evidente que, siendo la única opción posible para conseguir el resultado pretendido, siempre será la elección más eficiente.

- b. **Resulte necesario por razones de seguridad pública o de urgencia en la necesidad de disponer de los bienes o servicios suministrados por el medio propio o servicio técnico.**

Igualmente se ha dejado constancia que la creación del Centro Universitario y la adscripción es una exigencia proveniente de normas legales aprobadas por el legislador. Por tanto, sin la suscripción del convenio, sería inviable la posibilidad de que un centro

de educación superior pudiera impartir docencia universitaria.

Es importante recordar, que la condición de M.P. requiere el cumplimiento de premisas que incumben a dos leyes; LCSP y LRJSP, por tanto, es cierto que el Centro Universitario se adecua a las exigencias determinadas en la LRJSP a excepción de la denominación expresa de Medio Propio, por cuanto es nuestro parecer que no puede ser considerado Medio Propio. Sin perjuicio de comprobar si el Centro reúne las condiciones impuestas en la LCSP.

2.8.- Conclusiones sobre los convenios de la LRJSP

Durante este capítulo II, hemos pretendido dejar constancia que materializar el acuerdo entre dos entes públicos, Administración y Universidad, mediante un convenio requiere, en todo caso, la consecución de un fin común, como es el de impartir enseñanzas conducentes a títulos oficiales universitarios; siempre que se cumplan las premisas impuestas en la LRJSP.

Por otro lado, igualmente hemos buscado incidir en que el negocio jurídico promovido mediante el convenio suscrito entre la Administración territorial y la Universidad pública, por el que se adscribe un centro de educación superior, no se le atribuya intención alguna de evitar la transparencia, discriminación y, la publicidad³⁷ exigidos en los procedimientos de contratación pública. Toda vez que, con la adscripción de un centro de educación superior a una universidad pública, no se impide en absoluto el libre ejercicio de la citada competencia a los operadores económicos privados que, en ningún caso podrían licitar por su condición de empresa privada. Recordemos que el organismo (universidad) al que debe adscribirse el centro debe ser inexorablemente de carácter público, tal cual establece la LOU y normas de desarrollo de la misma para la creación y adscripción de centros de educación superior. Por consiguiente, es nuestro parecer que la suscripción del convenio de adscripción se ajusta, tanto a las necesidades de prestación de servicio público, como a las imposiciones legislativas que lo regulan.

³⁷ El artículo 1.1 de la LCSP, dispone que la Ley tiene por objeto, entre otros, regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores. Sobre estos principios surgen cantidad de SSTJUE, traemos a colación, dos sobre el de transparencia:

12 de diciembre de 2002, *Universale-Bau* y otros, C-470/99, apartado 91.

12 de marzo de 2008, *Evropaiki Dynamiki*, T-345/03, apartado 142.

CAPÍTULO III

3.-ÁMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO DE LA LCSP, EN RELACIÓN CON LOS CENTROS DE EDUCACIÓN SUPERIOR ADSCRITOS.

En los siguientes epígrafes, se orientará al estudio al ámbito sustantivo y objetivo de los actores participantes en los convenios de adscripción. Profundizaremos igualmente sobre si el Centro Universitario reúne todas las características precisas para ser reconocido como Medio Propio y, concluiremos con los negocios jurídicos excluidos en la LCSP.

3.1.- Ámbito subjetivo de la Ley de Contratos del Sector Público.

Como primera medida, será la de comprobar si los tres actores que participan del convenio de adscripción, Administración matriz, Universidad pública y Centro Universitario, se encuentran incluidos en el ámbito subjetivo de la LCSP y por tanto sujetos a los designios de su articulado. Dicho lo anterior cabe destacar que la LCSP, incluye y diferencia cinco tipos de entidades o grupos, a saber:

1. Sector Público. Este grupo está recogido en el artículo 3.1.
2. Administración Pública. Recogido en el artículo 3.2.
3. Poder Adjudicador. Recogido en el artículo 3.3.
4. Los partidos políticos. Recogidos en el artículo 3.4.
5. Las Entidades de derecho público. Recogidas en el artículo 3.5.

Si ahondamos un poco más en la relación de entidades, podremos observar, en los tres primeros grupos arriba mencionados (Sector Público, Administración Pública y Poder Adjudicador), la inclusión simultánea de algunas entidades en varios de estos grupos. Así pues, en el grupo del Sector Público se encuentran incluidas todas las entidades que integran el ámbito subjetivo de la LCSP. Por lo que respecta a las Administraciones Públicas, estas pertenecen a los tres grupos, son Sector Público y además Poderes Adjudicadores. Por el contrario, los Poderes Adjudicadores se encuentran incluidos en el Sector Público, si bien no todos ellos son Administración Pública.

En tal sentido debemos significar que la aplicación de la LCSP, será aplicada con diferente rigor, según se esté incluido en el grupo de Administración Pública, de Poder

Adjudicador y de qué tipo de entidad del Sector Público. Por ejemplo, aquellas que no ostenten la consideración de Poder Adjudicador que no sean Administración Pública. No obstante, estas diferencias en la aplicación del articulado de la LCSP, no son objeto de este trabajo, como tampoco lo son los partidos políticos ni las Corporaciones de derecho público, por lo que no se profundizará en tales diferencias.

A continuación, se detallan las entidades incluidas en cada uno de los grupos:

3.1.1.- Sector Público.

a) **La Administración General del Estado**, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y las Entidades que integran la Administración Local.

b) Las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social.

c) Los Organismos Autónomos, **las Universidades Públicas** y las autoridades administrativas independientes.

d) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refiere la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y la legislación de régimen local, así como los consorcios regulados por la legislación aduanera.

e) Las fundaciones públicas. A efectos de esta Ley, se entenderá por fundaciones públicas aquellas que reúnan alguno de los siguientes requisitos:

1.º Que se constituyan de forma inicial, con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o bien reciban dicha aportación con posterioridad a su constitución.

2.º Que el patrimonio de la fundación esté integrado en más de un 50 por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por sujetos integrantes del sector público con carácter permanente.

3.º Que la mayoría de derechos de voto en su patronato corresponda a representantes del sector público.

f) Las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.

g) Las Entidades Públicas Empresariales a las que se refiere la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo.

h) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a), b), c), d), e), g) y h) del presente apartado sea superior al 50 por 100, o en los casos en que, sin superar ese porcentaje, se encuentre

respecto de las referidas entidades en el supuesto previsto en el artículo 5 del texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre.

i) Los fondos sin personalidad jurídica.

j) **Cualesquiera entidades con personalidad jurídica propia**, que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

k) Las asociaciones constituidas por las entidades mencionadas en las letras anteriores.

l) A los efectos de esta Ley, se entiende que también forman parte del sector público las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco en lo que respecta a su actividad de contratación.

En el sector Público, pertenecen los tres participantes objeto de estudio de este trabajo, los cuales han sido sombreados en negrita.

Administraciones Públicas.

- ✓ **Las Administraciones territoriales**, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, así como las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco.
- ✓ Las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social.
- ✓ Los Organismos Autónomos, **las Universidades Públicas** y las autoridades administrativas independientes.
- ✓ .Los consorcios y otras entidades de derecho público, vinculados a una o varias Administraciones Públicas o dependientes de las mismas, en las que se den las circunstancias legalmente establecidas³⁸, no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado³⁹.

³⁸ El apartado d) condiciona a las entidades con personalidad jurídica propia para ser considerado Poder Adjudicador al cumplimiento de las siguientes premisas: "... que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3, bien financien mayoritariamente su actividad; bien controlen su gestión; o bien nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia."

³⁹ Según el artículo 3.2. b), este tipo de entes "...se financian mayoritariamente con ingresos de mercado cuando tengan la consideración de productor de mercado de conformidad con el Sistema Europeo de Cuentas."

Es interesante puntualizar que, el carácter de Administración Pública de las Universidades Públicas, se encuentra avalado, según dijimos en el capítulo II de este trabajo, por el Informe de la Abogacía del Estado⁴⁰, en el que estima que las Universidades públicas son Administración Pública a efectos de la LRJSP, así como en relación a criterios de contratación, cuando dice: *“En materia de contratación, las Universidades Públicas tienen la condición de Administraciones Públicas y ajustan su actividad contractual a las previsiones que el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, establece para la contratación por parte de las Administraciones Públicas, siendo, por tanto, sus contratos administrativos. Difícilmente puede negarse la condición de Administración Pública a quien concierta contratos administrativos, pues la primera y fundamental condición del contrato administrativo es la presencia en la relación contractual de una Administración Pública”*.

Poderes Adjudicadores.

- ✓ **Las Administraciones Públicas.**
- ✓ Las fundaciones públicas.
- ✓ Las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.
- ✓ **Todas las demás entidades con personalidad jurídica propia** distintas de las expresadas en las letras anteriores que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3, bien financien mayoritariamente su actividad; bien controlen su gestión; o bien nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.
- ✓ Las asociaciones constituidas por las entidades mencionadas en las letras anteriores.

La condición de Poder Adjudicador señalada en el capítulo II de trabajo⁴¹ la cumplen los tres participantes del convenio de adscripción del centro de educación

⁴⁰ Informe de la Abogacía General de Estado, de fecha 05 de abril de 2019, por el que, según consulta formulada por una Universidad Pública, estima que las Universidades Públicas tienen el carácter de Administración Pública a efectos de la LRJSP y en el ámbito de la Ley de Contratos del Sector Público (L 9/2017, de 8 de noviembre).

⁴¹ *Ibidem*, p 23.

superior a la Universidad pública. Recordemos que las tres entidades son Administración Pública, entes con personalidad jurídica creadas específicamente, para satisfacer necesidades de interés general, como es la impartición de los estudios conducentes a la obtención de los títulos oficiales universitarios,

3.2.- Centro Universitario, ¿Medio Propio?

Antes de proceder a comprobar si el Centro Universitario cumple las premisas de un M.P. es importante destacar que este recurso, la encomienda de gestión a los M.P., está sometida a un control beligerante en aras a evitar que con su utilización inapropiada se excluyan del mercado actividades, impidiendo a los operadores económicos privados licitar en las citadas actividades de mercado. De tal manera que el mismo Tribunal de Cuentas, en el Informe de fiscalización, 1.198, de fecha 22 de diciembre de 2016, se encarga de la utilización de la encomienda de gestión, regulada en la legislación de contratación pública aplicable, por las entidades del sector público autonómico español durante el ejercicio 2013, de 22 de diciembre de 2016, que en síntesis dice:

“La razón de ser del recurso a las encomiendas a medios propios no es otra que la de dar una respuesta eficaz y eficiente a determinadas necesidades puntuales atendiendo a criterios relacionados con la especificidad, la complejidad y el carácter técnico de las prestaciones a realizar, a las que pueden dar respuesta los entes instrumentales especialmente habilitados para ello. Por ello el uso característico y adecuado de esta figura es la realización de actividades de carácter técnico o material que tienen carácter excepcional y se plasman en un resultado concreto”

No obstante, la utilización de la encomienda, por medio de sus propios recursos, es una oportunidad de la que disponen los poderes adjudicadores, para atender las actividades de interés público. A continuación, se trae Sentencia del TSJCE, de 12 de julio de 2001, que dice *“Administración ejecuta las obras por sus medios, utilizando cualesquiera de los procedimientos previstos para la gestión directa de los servicios públicos en la legislación interna, incluida la creación de entes públicos o sociedades, no hay razón para aplicar la directiva citada (Directiva 93/2037) porque no se está actuando mediante contratación con terceros, sino utilizando entes instrumentales propios”*.

Una vez realizada la introducción sobre la posibilidad de la que disponen los poderes adjudicadores de hacer uso de sus propios medios para satisfacer actividades de

interés público. Debemos recordar que el análisis que hagamos del Centro Universitario corresponde con la idiosincrasia de un centro de educación superior que, siendo ente instrumental de la Administración matriz de la que depende estratégicamente, es adscrito mediante convenio a una Universidad cuyo profesorado imparte en su práctica totalidad la mayoría de las enseñanzas oficiales a los alumnos del citado Centro Universitario. Este análisis nos deberá clarificar si el Centro Universitario reúne los requisitos exigibles para ser considerado Medio Propio.

Procede resaltar que los Medios Propios (supuestos de cooperación vertical) llevan a efecto encargos del Poder Adjudicador (Administración matriz) que, por tratarse de contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios, son objeto de la LCSP, a cambio de una compensación tarifaria. De cumplirse todos los requisitos indicados a continuación, el encargo quedaría exento de las previsiones de esta Ley. De este modo las distintas Administraciones pueden atender estas necesidades de servicio público por medio de sus recursos propios sin la obligación de licitar en el mercado cualquier actividad propia de la LCSP.

3.2.1- Requisitos para ser Medio Propio.

Dicho lo anterior, apuntábamos en el epígrafe 2.7 del capítulo II, que para que el Centro Universitario pudiese ser considerado Medio Propio de la Administración Matriz, debería sumar a los requisitos que impone el artículo 86 de la LRJSP, que en esencia cumplía, los exigidos en el artículo 32 de la LCSP:

a) Que el poder adjudicador que pueda conferirle encargos ejerza sobre el ente destinatario de los mismos un control, directo o indirecto, análogo⁴² al que ostentaría

⁴² Continúa el artículo definiendo lo que se entiende por control análogo de un medio propio, disponiendo que: *“En todo caso se entenderá que el poder adjudicador que puede conferirle encargos ostenta sobre el ente destinatario del mismo un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios o unidades cuando él mismo o bien otro u otros poderes adjudicadores o personas jurídicas controlados del mismo modo por el primero puedan conferirle encargos que sean de ejecución obligatoria para el ente destinatario del encargo por así establecerlo los estatutos o el acto de creación, de manera que exista una unidad de decisión entre ellos, de acuerdo con instrucciones fijadas unilateralmente por el ente que puede realizar el encargo. La compensación se establecerá por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que depende el medio propio personificado para las actividades objeto de encargo realizadas por el medio propio directamente y, en la forma que reglamentariamente se determine, atendiendo al coste efectivo soportado por el medio propio para las actividades objeto del encargo que se subcontraten con empresarios particulares en los casos en que este coste sea inferior al resultante de aplicar las tarifas a las actividades subcontratadas.*

Dichas tarifas se calcularán de manera que representen los costes reales de realización de las unidades producidas directamente por el medio propio”.

sobre sus propios servicios o unidades, de manera que el primero pueda ejercer sobre el segundo una influencia decisiva sobre sus objetivos estratégicos y decisiones significativas.

b) Que más del 80 por ciento de las actividades del ente destinatario del encargo⁴³ se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por el poder adjudicador que hace el encargo y que lo controla o por otras personas jurídicas controladas del mismo modo por la entidad que hace el encargo. Es de resaltar que, se han establecido varios criterios que aclaran la magnitud de actividades que se han llevado a cabo para la encomendante. Como quiera que los criterios de magnitud son diversos, el TJUE ha entendido que estos deberán ser objeto de una interpretación estricta⁴⁴.

c) Cuando el ente destinatario del encargo sea un ente de personificación jurídico-privado, además, la totalidad de su capital o patrimonio tendrá que ser de titularidad o aportación pública.

Una vez expuestos los requisitos que impone la LCSP para poder considerar M.P.⁴⁵ a una entidad instrumental diferenciada de un Poder Adjudicador, procederemos a examinar cada uno de los requisitos con el propósito de verificar si el Centro Universitario cumple con ellos.

⁴³ Continúa el apartado b) del artículo 32 de la LCSP, relativo a 80% de la actividad diciendo: “A estos efectos, para calcular el 80 por ciento de las actividades del ente destinatario del encargo se tomarán en consideración el promedio del volumen global de negocios, los gastos soportados por los servicios prestados al poder adjudicador en relación con la totalidad de los gastos en que haya incurrido el medio propio por razón de las prestaciones que haya realizado a cualquier entidad, u otro indicador alternativo de actividad que sea fiable, y todo ello referido a los tres ejercicios anteriores al de formalización del encargo.

Cuando debido a la fecha de creación o de inicio de actividad del poder adjudicador que hace el encargo, o debido a la reorganización de las actividades de este, el volumen global de negocios, u otro indicador alternativo de actividad, de acuerdo con lo establecido en el párrafo anterior, no estuvieran disponibles respecto de los tres ejercicios anteriores a la formalización del encargo o hubieran perdido su vigencia, será suficiente con justificar que el cálculo del nivel de actividad se corresponde con la realidad, en especial mediante proyecciones de negocio.

El cumplimiento efectivo del requisito establecido en la presente letra deberá quedar reflejado en la Memoria integrante de las Cuentas Anuales del ente destinatario del encargo y, en consecuencia, ser objeto de verificación por el auditor de cuentas en la realización de la auditoría de dichas cuentas anuales de conformidad con la normativa reguladora de la actividad de auditoría de cuentas.”

⁴⁴ La STJUE de 13 de octubre de 2005, asunto C-458/03, Parking Brixen, dice: “deben ser objeto de una interpretación estricta y que la carga de la prueba de que existen las circunstancias excepcionales que justifican la excepción a dichas normas incumbe a quien quiera beneficiarse de ella (véase la Sentencia Stadt Halle y RPL Lochau antes citada, apartado 46).

⁴⁵ Los requisitos previos, que el medio propio debe cumplir, en el acto de creación son: “1.º Conformidad o autorización expresa del poder adjudicador respecto del que vaya a ser medio propio.

2.º Verificación por la entidad pública de que dependa el ente que vaya a ser medio propio, de que cuenta con medios personales y materiales apropiados para la realización de los encargos de conformidad con su objeto social”.

- Comenzando por el requisito impuesto en el punto a), podemos decir que el control análogo, que el Poder Adjudicador puede ejercer sobre el M.P. (Centro Universitario), lo establece la propia norma de creación del Centro⁴⁶, así como el convenio de adscripción del mismo, cuando disponen que: *“El Centro será administrado por un Patronato cuya composición y funciones se establecerán en el correspondiente convenio de adscripción”*⁴⁷ Este control que ejerce el Poder Adjudicador (Administración matriz) sobre el Centro es efectivo, real en el que se ejerce a través del Patronato una verdadera influencia decisiva sobre objetivos estratégicos y decisiones significativas, según establece la Directiva Europea⁴⁸. En similares términos se pronuncia el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁴⁹ cuando, sobre el control análogo sobre la entidad que recibe las instrucciones, dice: *“...cuando la entidad de que se trate esté sometida a un control que permita a la entidad adjudicadora influir en las decisiones de aquélla. Debe tratarse de una posibilidad de influencia determinante, tanto sobre los objetivos estratégicos como sobre las decisiones importantes...”*. Como puede observarse, tanto la Directiva como la Sentencia consideran que los M.P. deben ser entidades que puedan ser controladas de un modo efectivo, así como requeridas y orientadas en la toma de decisiones y de objetivos importantes para el Centro.

Ahondando sobre la exigencia del control análogo se trae otra STJUE de 10 de septiembre de 2009 (Wasser-und Abwasserzweckverband) en la que el Tribunal incide en la necesidad de que el órgano controlador de la entidad instrumental ejerza una verdadera influencia, concretamente dice: *“Sin perjuicio de la comprobación por el órgano jurisdiccional remitente de la efectividad de las disposiciones estatutarias de que se trata, cabe considerar que el control ejercido por las entidades accionistas sobre la referida sociedad es análogo al que ejercen sobre sus propios servicios en circunstancias como las del litigio principal, cuando:*

- ✓ *la actividad de dicha sociedad se limita al territorio de las mencionadas entidades y se realiza esencialmente en beneficio de éstas, y*

⁴⁶ *Ibíd*em, p. 13.

⁴⁷ El Patronato está compuesto por el Director General de la Guardia Civil, que lo preside, en representación de la Guardia Civil; el Subdirector General de Personal, el General Jefe de Enseñanza y el Director de la Academia de Oficiales; por la Universidad Carlos III, el Rector y el Delegado coordinador; por el Centro Universitario, el Director del mismo y un Secretario, con voz, pero sin voto.

⁴⁸ Artículo 12 de la Directiva 2014/24/UE, relativo a los requisitos que deben cumplir los Medios Propios para ostentar la consideración de tal.

⁴⁹ STJUE de 29 de noviembre de 2012, Econord SpA contra Comune di Cagno y Comune di Varese.

- ✓ *a través de los órganos estatutarios integrados por representantes de las mencionadas entidades, éstas ejercen una influencia determinante tanto sobre los objetivos estratégicos como sobre las decisiones importantes de dicha sociedad*⁵⁰.

Una vez analizado el primer requisito, estamos en disposición de decir que el Centro Universitario lo cumple sin duda alguna. Recordemos que este Centro Universitario es Administrado por un Patronato, del que recibe las instrucciones estratégicas y líneas de acción con las que proceder cada inicio de curso escolar⁵⁰. Además de rendir cuenta de sus resultados.

- Pasamos al punto b), por el que se exige que más del 80 por ciento de las actividades del ente M.P. le hayan sido encomendadas por el poder adjudicador que lo controla. En esencia lo que se busca con esta exigencia es que se efectúe la práctica totalidad de la actividad de interés que se desarrolla con la entidad que la controla. A este punto le dedicaremos un análisis menor, debido a que el Centro Universitario únicamente realiza actividades encomendadas por la Administración Matriz. Significando que las actividades que se le encomiendan son todas ellas, como no podía ser de otra manera, relacionadas con la actividad propia de la enseñanza superior. Por ser de interés para este apartado, a continuación incorporamos la STJUE, de 6 de mayo de 2006, sobre el asunto C- 340/04 (Carbotermo), que dice:

“una empresa no carece necesariamente de libertad de acción por el mero hecho de que el ente territorial al que pertenece controle las decisiones que la conciernen si aún puede desarrollar una parte importante de su actividad económica con otros operadores económicos”, así, “solo cabe considerar que la empresa de que se trata realiza lo esencial de su actividad con el ente territorial que la controla, (...), cuando la actividad de dicha empresa está destinada principalmente a dicho ente territorial, de modo que el resto de su actividad tiene un carácter meramente marginal.

Para apreciar si concurre este supuesto, el juez competente debe tomar en consideración todas las circunstancias del caso, tanto cualitativas como cuantitativas.

En cuanto al problema de si, en este contexto, procede tomar en consideración

⁵⁰ El Convenio del Centro Universitario de la Guardia Civil, en su cláusula sexta dispone como una de sus funciones: Aprobar el Plan anual de actividades del Centro.

únicamente el volumen de negocios realizado con el ente territorial que controla a la empresa o el realizado en el territorio de dicho ente, procede afirmar que el volumen de negocios determinante es el que la empresa en cuestión realice en virtud de decisiones de adjudicación adoptadas por el ente territorial que la controla, (...)”

- Sobre punto c), al igual que ocurre con el anterior, no existe otra posibilidad, según marca la LCSP, de que el ente controlado carezca de aportación privada. Esta exclusión de patrimonio privado difiere con el criterio de la Directiva de la Unión Europea sobre contratos que sí que lo permite en determinadas ocasiones⁵¹. Debemos, en este punto, incidir que si en una sociedad en que participa la entidad adjudicadora se incorporase capital privado en ningún caso se ejercería un control análogo al de un servicio. En este mismo sentido se expresa el TJUE en la Sentencia de 11 de enero de 2005, sobre el asunto C-26/03 (Stadt Halle), cuando dice: *“la participación, aunque sea minoritaria, de una empresa privada en el capital de una sociedad en la que participa asimismo la entidad adjudicadora de que se trata excluye en cualquier caso que dicha entidad adjudicadora pueda ejercer sobre esta sociedad un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios.”*

3.2.2- Posibilidad subcontratación del Medio Propio.

Vistos los requisitos de fondo que deben reunir las entidades para poder obtener la condición de Medio Propio. Habría que sumarle la obligación⁵² del M.P. en prestar la actividad que le ha sido encargada por sus propios recursos, pudiendo en todo caso subcontratar con otros operadores un máximo del 50% del total de la citada actividad. Sobre este porcentaje máximo de subcontratación se ha manifestado la Intervención General de la Administración del Estado⁵³, concluyendo que: *“En conclusión, la determinación contenida en el último inciso del artículo 24.4 es de aplicación preceptiva a los contratos que deba celebrar la entidad medio propio o servicio técnico que recibe un encargo con terceros para ejecutar la prestación encomendada, porque, en otro caso,*

⁵¹ La Directiva 2014/24/UE en su considerando 32 sobre la participación de patrimonio privado en entidades controladas, dice: *“...siempre que dicha participación no permita controlar ni bloquear a la persona jurídica controlada y no otorgue tampoco una influencia decisiva en las decisiones de esta”*.

⁵² El artículo 32, apartado 7, b) establece que: *“El importe de las prestaciones parciales que el medio propio pueda contratar con terceros no excederá del 50 por ciento de la cuantía del encargo”*. Continúa este mismo artículo diciendo que *“Igualmente no será de aplicación en los supuestos en los que la gestión del servicio público se efectúe mediante la creación de entidades de derecho público destinadas a este fin”*. Esta salvedad podría entenderse que se cumple en el Centro Universitario, pues fue creado para el fin concreto de la impartición de la docencia.

⁵³ Circular 4/2015, de 20 de mayo, sobre diversos aspectos relacionados con las encomiendas de gestión.

no se respetaría el requisito a contrario que resulta de esa norma, que es que sólo ejecutando el 50% de la prestación mediante el empleo de medios o servicios técnicos propios se considera que esos medios o servicios son suficientemente aptos para ejecutar la prestación y por ello se admite la autoejecución directa por la propia Administración, o mediante encargo al medio propio o servicio técnico personificado, que en caso contrario no serían admisibles legalmente, debiendo acudir directamente a la externalización por los procedimientos de contratación correspondientes”.

De igual manera, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en su Informe núm. 13/12 de 27 de septiembre de 2012, dispone que *“no cabe encomienda ni encargo alguno, so pena de incurrir en fraude de ley, si la entidad medio propio o servicio técnico no es suficientemente apta para ejecutar la prestación”.*

No obstante, la limitación de subcontratación del 50% a la que nos referíamos en este epígrafe, no es una regla exacta, sino que, por el contrario, existen excepciones que detalla el artículo 32.7 de la dicha LCSP. Citaremos una de ellas, la que consideramos que pudiera ceñirse al objeto de este trabajo, siendo que: *“la gestión del servicio público se efectúe mediante la creación de entidades de derecho público destinadas a este fin, ni aquellos en que la misma se atribuya a una entidad de derecho privado cuyo capital sea, en su totalidad, de titularidad pública”.* Por consiguiente y aun cuando el Centro Universitario no tiene la consideración formal de M.P., todo apunta a que, de serlo, ésta excepción vendría a justificar una subcontratación mayor a la prevista con carácter general.

Finalizado el análisis de requisitos exigidos para ser considerados M.P. del Poder Adjudicador encomendante. Hemos podido comprobar que el Centro Universitario, como se apuntaba en el capítulo II de este trabajo, cumple todas las premisas exigidas en la LRJSP, además de las impuestas en la LCSP, por lo que podríamos decir que ciertamente podría ser considerado M.P. No obstante debemos decir que el reconocimiento expreso de la condición de Medio Propio le corresponde a la entidad encomendante⁵⁴, siempre que previamente se haya procedido a la *“Verificación por la entidad pública de que dependa el ente que vaya a ser medio propio, de que cuenta con medios personales y materiales apropiados para la realización de los encargos de conformidad con su objeto*

⁵⁴ Es el artículo 32 de la LCSP el que sobre la condición de medio propio, dice: *“La condición de medio propio personificado de la entidad destinataria del encargo respecto del concreto poder adjudicador que hace el encargo deberá reconocerse expresamente en sus estatutos o actos de creación.”*

social”. Este reconocimiento, no se ha llevado a efecto por lo que aun cumpliendo con los requisitos no ha sido considerado M.P.

Es interesante resaltar que el Centro Universitario para la impartición de las enseñanzas a sus alumnos cuenta, como ya se apuntó en el capítulo segundo, en su gran mayoría con los profesores de la Universidad de adscripción⁵⁵, circunstancia que se preveía en el convenio de adscripción. Si bien esta peculiaridad, en la práctica, no impide a la Administración Matriz encargar al Centro Universitario actividades académicas, por medio del convenio de adscripción, que son ejecutadas por profesores de la Universidad de adscripción. Esta práctica se lleva a efecto en el entendimiento que en caso alguno se conculcan ni la transparencia exigida en la LCSP, ni se cercenan derechos de mercado a operadores económicos privados, al ser inviable esta posibilidad.

3.3.- Ámbito objetivo de la Ley de Contratos del Sector Público.

La LCSP se ha incorporado en la legislación española, mediante la transposición de las Directivas de la UE.⁵⁶ Con ella han surgido novedades, entre ellas, algunas que han afectado al ámbito objetivo de la Ley que hasta ese momento se encontraba en vigor⁵⁷. A continuación, detallamos, para un posterior análisis, el objeto y finalidad pretendidos en la citada LCSP:

“1. La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

⁵⁵ El Centro Universitario, licita un expediente de contratación para la impartición de los títulos oficiales que deben cursar sus alumnos. A este expediente únicamente puede licitar la Universidad de adscripción por la exclusividad en las titulaciones a cursar.

⁵⁶ Mediante la promulgación de la LCSP, publicada en el BOE, núm. Boletín Oficial del Estado núm. 272 de noviembre, se transponen al de ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

⁵⁷ Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

2. *Es igualmente objeto de esta Ley la regulación del régimen jurídico aplicable a los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos, en atención a los fines institucionales de carácter público que a través de los mismos se tratan de realizar.*

3. *En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social”.*

De una primera lectura del artículo anterior, se observa que esta Ley incorpora de manera expresa además de los requisitos imprescindibles de todo contrato público como son, la publicidad, transparencia, no discriminación, libertad de acceso, etc., otros, como pueden ser los criterios sociales y medioambientales. Eso sí, los criterios citados en última instancia, deberán guardar relación con el propósito u objeto del contrato. Continuando con el objetivo de la Ley, podemos decir que esta ha puesto el punto de atención en la no discriminación de la pequeña y mediana empresa a poder licitar en los expedientes públicos, al exigir con carácter general en los procesos de licitación, la parcelación en lotes de aquellos contratos en los que sea posible. Destaca que la imposibilidad a realizar lotes, deberá justificarse pertinentemente.

Es sabido que una mala gestión pública de las actividades sujetas a contratación pública, puede ir contra el mercado e incluso suponer un gasto para el erario público al encarecerse el precio de lo suministrado o servido. Es por ello que El Parlamento Europeo⁵⁸ ha llegado a decir: *“el sector de la contratación pública es el más expuesto a los riesgos de gestión irregular, fraude y corrupción y que estas conductas ilícitas distorsionan el mercado, provocan un aumento de los precios y de las tarifas abonadas por los consumidores para la adquisición de bienes y servicios, y siembran la desconfianza con respecto a la Unión Europea”*, e insta a los Estados miembros a que establezcan como máxima prioridad la lucha contra la corrupción en la contratación a través de una adecuada aplicación de las Directivas sobre contratos públicos, merced a

⁵⁸ Apartado 27 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de mayo de 2010, sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades y la lucha contra el fraude, P7 TA (2010) 0155 (DOUE C 81E, de 15 de marzo de 2011)

los “efectos devastadores de la corrupción en términos de inflación de costes, adquisición de equipos innecesarios, inadecuados o de calidad inferior”.

Dicho esto, debemos decir que la LCSP define como contrato del sector público, sometido a los rigores de esta Ley, los contratos onerosos cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren los entes, organismos y entidades que se encuentran recogidas dentro del ámbito subjetivo de la Ley, que previamente han sido detallados en el inicio de este capítulo. Continúa el citado artículo detallando lo que considera, a estos menesteres, como “Oneroso” disponiendo que surge en los contratos en los que el contratista obtenga algún beneficio económico, de forma directa o indirecta.

Es cierto, que en ocasiones se confunden los conceptos “Oneroso” con el de la obtención de “Lucro”, llegando a la conclusión, errónea, que las entidades públicas, en ningún caso buscan un interés oneroso. Este parecer, lejos de estar cerca de la realidad, ha sido aclarado por los Tribunales. Como muestra de ello se trae la Sentencia del TJUE de 23 de diciembre de 2009, asunto C-305/2008, *Consortio Nazionale Interuniversitario per le Scienze*, que expresa de manera palmaria que bajo el concepto de operador económico utilizado por las Directivas pueden incluirse organismos cuya finalidad principal no sea la obtención de lucro, como pueden ser las universidades o centros de investigación, que no tienen como finalidad principal actuar en el mercado (F.J. 30).

Una vez dilucidada la confusión entre lucro y oneroso, volvemos con este último concepto, que aun estando definido en la LCSP ha sido objeto de interpretaciones, muestra de ello es la consideración que sobre el concepto de oneroso ha realizado el TJUE en la Sentencia⁵⁹, de 13 de junio de 2013. Piepenbrock. Asunto C-386/11. En ella el Tribunal, sobre la actividad entre dos entidades del sector Público, considera que, los servicios prestados por una entidad pública a otra entidad, también pública, por la que le compensa económicamente, además de reservarse potestades de control y recurso podrían

⁵⁹ “Un contrato como el controvertido en el litigio principal, mediante el cual, sin establecer una cooperación entre las entidades públicas contratantes dirigida a la realización de una misión de servicio público común, una entidad pública encomienda a otra entidad pública la tarea de limpiar determinados edificios destinados a oficinas, locales administrativos y centros escolares, si bien la primera entidad se reserva la potestad de controlar que se lleva a cabo de manera correcta esta tarea, mediante una compensación económica que se considera debe corresponder a los costes incurridos por la ejecución de dicha tarea, estando además la segunda entidad autorizada a recurrir a terceros que pueden tener capacidad de operar en el mercado para la ejecución de la mencionada tarea, constituye un contrato público de servicios en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra d), de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios”.

tener capacidad de operar en el mercado. Por consiguiente, existe onerosidad.

Llegados a este punto, deberemos seguir indagando en aras a aclarar si las actividades, que surgen del convenio por el que se adscribe un centro de educación superior a la Universidad, que a continuación se especifican, están incluidas entre las recogidas en la LCSP:

- ✓ El convenio interadministrativo entre la Administración matriz y la Universidad de adscripción.
- ✓ La prestación de los servicios docentes a los alumnos del centro Universitario, por parte de los profesores de la Universidad.

3.3.1.- Negocios jurídicos excluidos de la LCSP.

En el epígrafe anterior se puntualizaban las dos actividades que surgen del convenio de adscripción del Centro Universitario⁶⁰. Con el propósito de indagar si estas actividades se encuentran, o no, dentro del ámbito de aplicación de la LCSP, procedemos a continuación a relacionar aquellos actos jurídicos que la normativa considera ajenos a la Ley de contratos. Dicho esto, y con el propósito de no relacionar todos los negocios que excluye la norma, se relacionarán aquellas actividades que pudieran encajar con el objeto de este trabajo:

En primer lugar, encontramos en el artículo sexto de la LCSP las exclusiones a esta Ley, de los actos jurídicos que a continuación de expresan:

- ✓ Los convenios, cuyo contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales celebrados entre sí por la Administración General del Estado, las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, las Entidades locales, las entidades con personalidad jurídico pública de ellas dependientes y las entidades con personalidad jurídico privada, siempre que, en este último caso,

⁶⁰ Las actividades a las que nos referimos son, primero; el convenio interadministrativo entre la Administración matriz y la Universidad de adscripción, y; la prestación de los servicios docentes a los alumnos del centro Universitario, por parte de los profesores de la Universidad.

tengan la condición de poder adjudicador. Su exclusión queda condicionada al cumplimiento de ciertas condiciones⁶¹

- ✓ . Igualmente, quedan excluidas del ámbito de la presente Ley las encomiendas de gestión reguladas en la legislación vigente en materia de régimen jurídico del sector público.

Debemos significar que, sobre estos dos negocios jurídicos excluidos, han sido objeto de estudio en capítulos anteriores, por lo que no se profundizará sobre las citadas actividades jurídicas. Únicamente, incidir en la consideración que el convenio de adscripción se encuentra incluido dentro de las relaciones interadministrativas que describen el convenio definido en la LRJSP. En definitiva, el convenio es ajeno a la LCSP.

De igual manera la LCSP incorpora como exención la prevista en el artículo 11 que, en concordancia con el artículo 10 de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública, se refiere a que los contratos de servicio regulados por la legislación laboral serán excluidos de la Ley contractual. Sobre esta exención, podríamos entender que el Centro Universitario estaría en la disposición de prestar los servicios docentes a sus alumnos por medio de dos posibilidades: primera; instar a la Universidad de adscripción para que sus profesores impartan enseñanza, compensando directamente a la Universidad y, segunda; la contratación por el propio Centro Universitario de profesores de la Universidad de adscripción, retribuyendo, en este supuesto, individualmente a los profesores.⁶²

Pasamos a comprobar si la primera opción tiene encaje en el contenido del citado artículo 11. Para ello, en primer término, observamos que, del literal de este artículo, para que las actividades de un contrato de servicios sean consideradas excluidas de la Ley contractual es condición única que la actividad se rija por la actividad laboral. Esto nos

⁶¹ Las condiciones que se les exigen a los convenios, que se detallan en el propio artículo sexto de la Ley, para ser excluidos de ámbito de aplicación de la LCSP, son las siguientes: a) Las entidades intervinientes no han de tener vocación de mercado, la cual se presumirá cuando realicen en el mercado abierto un porcentaje igual o superior al 20 por ciento de las actividades objeto de colaboración. b) Que el convenio establezca o desarrolle una cooperación entre las entidades participantes con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumben se prestan de modo que se logren los objetivos que tienen en común. c) Que el desarrollo de la cooperación se guíe únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público. Estas tres exigencias a la figura del convenio, son claramente cumplidas por los firmantes del convenio de adscripción del Centro Universitario: Administración matriz y Universidad pública; ambos administración pública con clara vocación de prestar servicios de interés general.

⁶² Recordemos que el artículo sexto del convenio de adscripción del Centro Universitario, incluía entre su articulado el que los profesores del Centro Universitario, serán preferentemente de la Universidad de adscripción.

lleva a la conclusión que la opción de instar a la Universidad de adscripción para que sus profesores impartan enseñanza, compensando directamente a la Universidad, se desvanece y no sería, en ningún caso viable. En sentido contrario, nos encontramos con la segunda posibilidad: la contratación por el propio Centro Universitario de profesores de la Universidad de adscripción, retribuyendo, en este supuesto, individualmente a los profesores. En este supuesto, sí que estaríamos ante una verdadera exención a la aplicación de la LCSP. Este es un procedimiento que avala la libertad de la que disponen los Estados para decidir si prestar directamente los servicios que deseen por medio de la figura del contrato laboral, en este caso sin sujeción a las exigencias de la LCSP o, hacerlo por medio de la contratación pública. Sobre esta doble posibilidad de la que disponen los Estados, recientemente se ha pronunciado los Tribunales, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Novena) de 25 de octubre de 2018, sobre la aplicación de la Directiva 2014/24/UE, de contratación pública en casos de contratos laborales. Asunto C-260/17, diciendo:

“De ello se deduce que la celebración de contratos de trabajo permite a las autoridades públicas de los Estados miembros prestar servicios ellas mismas y, por consiguiente, queda excluida de las obligaciones relativas a la contratación pública previstas en esa Directiva”

Continua *“la decisión de un poder adjudicador de celebrar contratos de trabajo con personas físicas para la prestación de determinados servicios sin tramitar un procedimiento de contratación pública con arreglo a la Directiva 2014/24, ya que, a su juicio, tales contratos no están incluidos en el ámbito de aplicación de dicha Directiva, puede ser recurrida, en virtud de la referida disposición, por un operador económico que esté interesado en participar en una contratación pública sobre el mismo objeto que los citados contratos y que considere que estos se encuentran incluidos en el ámbito de aplicación de dicha Directiva”*.

Si nos adentramos en la Directiva 2014/24/UE, en búsqueda de alguna exención que pudiera tener encaje en las actividades que precisa el Centro Universitario para impartir los títulos oficiales universitarios a sus alumnos. Encontramos que el artículo 11 de la citada Directiva estima que *“La presente Directiva no se aplicará a los contratos públicos de servicios adjudicados por un poder adjudicador a otro poder adjudicador o a una asociación de poderes adjudicadores sobre la base de un derecho exclusivo del que estos gocen en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas*

publicadas, siempre que dichas disposiciones sean compatibles con el TFUE’.

Este supuesto de exención, se podría dar en el Centro Universitario, en el entendimiento que de instar un expediente de contratación para obtener los servicios docentes que impartan los títulos oficiales a los alumnos del Centro, este se vería abocado a que la adjudicación recaiga en la Universidad de adscripción. Toda vez que esta es la única Universidad que entre su oferta académica figuran las titulaciones universitarias que se cursan en el Centro adscrito⁶³.

3.3.2.- La docencia ¿negocio excluido de la LCSP?

Procederemos en primer lugar antes de comprobar si la docencia es un acto jurídico excluido de la LCSP, a describir el régimen jurídico que se podrá aplicar a los contratos de sector público, siendo estos de derecho administrativo y derecho privado (art. 24, LRJSP). Se define a los contratos de régimen administrativo, como aquellos que se celebren por una Administración Pública, siendo los privados los que celebren entidades que no sean Administraciones Públicas.

La docencia es una actividad que se encuentra incluida en la LCSP, así el artículo 310, establece que *“En los contratos que tengan por objeto la prestación de actividades docentes en centros del sector público desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración o cuando se trate de seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo similar de actividad, siempre que dichas actividades sean realizadas por personas físicas, las disposiciones de esta Ley no serán de aplicación a la preparación y adjudicación del contrato”*.

Esta inclusión de la docencia como actividad de mercado, es avalada por autores, como GIMENO FELIU (2018), quien en un estudio jurídico sobre la transferencia del conocimiento que desempeñan las Universidades, expresa: *“La transferencia de*

⁶³ Las titulaciones universitarias que se imparten en el Centro Universitario, que a continuación se detallan, son impartidas exclusivamente por la Universidad Carlos III.:

- Grado en Gestión de la Seguridad Pública, con código de inscripción en el RUCT, 2503333.
- Grado en Ingeniería de la Seguridad, con código de inscripción en el RUCT, 2502665.
- Máster Universitario en Dirección Operativa de Seguridad, con código de inscripción en el RUCT, 4314692.
- Máster Universitario en Seguridad Vial y Tráfico, con código de inscripción en el RUCT, 4316251.

conocimiento por parte de las Universidades forma parte de su misión de servicio público, y, por ello, como luego se explicará, no puede entenderse como actividad económica o de mercado.

*La transferencia de conocimiento tecnológico y científico constituye aquello que se ha venido a llamar “la tercera misión” de la Universidad. Se trata de una función al servicio de la sociedad - art. 1.2.c) LOU - **que complementaría a las tradicionales e inescindibles, de docencia e investigación**, de forma que desempeñe un papel decisivo para impulsar el desarrollo económico y social del entorno territorial en el que cada Universidad se ubica, e incluso del internacional”* (El subrayado es nuestro). Continúa el autor manifestando que *“Los negocios jurídicos de transferencia que cumplan los requisitos del artículo 10 LPI para su protección como obra con derechos de autor, tendrán la consideración de propiedad intelectual”*. Si bien comprobamos que la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996, de 12 de abril)⁶⁴, que define el objeto de lo que es propiedad intelectual no incluye en la misma la docencia, por cuanto consideramos que es actividad de mercado.

La definición del párrafo anterior, podría tener cabida en la enseñanza que presta el Centro Universitario de la Guardia Civil, si bien este artículo relaciona la prestación de actividades docentes en forma de cursos de formación o perfeccionamiento. Por ello debemos confirmar si en la enseñanza de formación o perfeccionamiento, está incluida las enseñanzas de educación universitaria. En esta instancia y por ser el Centro Universitario el objeto de este trabajo, dirigimos nuestra búsqueda como punto de partida en la Ley de personal de este Cuerpo⁶⁵ en la que localizamos incluida *“la enseñanza de formación”* (art. 29, L 29/2014), que se define como: *“La enseñanza de formación tiene como finalidad la capacitación profesional para la incorporación a las escalas del Cuerpo de la Guardia Civil. Comprenderá la formación militar, la de cuerpo de seguridad y la técnica necesaria para el correcto desempeño de los cometidos asignados a los miembros de cada escala y, en su caso, la correspondiente a un título del Sistema Educativo Español”*.

⁶⁴ , “todas las creaciones originales literarias, artísticas o científicas expresadas por cualquier medio o soporte, tangible o intangible, actualmente conocido o que se invente en el futuro, comprendiéndose entre ellas:

a) Los libros, folletos, impresos, epistolarios, escritos, discursos y alocuciones, conferencias, informes forenses, explicaciones de cátedra y cualesquiera otras obras de la misma naturaleza”

⁶⁵ Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil. Boletín Oficial del Estado. Núm. 289. pp. 97791 – 97847.

Una vez definido el concepto de “enseñanza de formación”, hemos dado un paso más que nos lleve a aclarar si este tipo de enseñanzas recogen también a las universitarias. Queda por ello proseguir la lectura del citado artículo veintinueve que ilumina esta incógnita cuando sobre este tipo de enseñanza dice que es necesaria para la obtención de un título de grado universitario, concretamente: *“La enseñanza de formación para la incorporación a la escala de oficiales incluirá además la necesaria para la obtención de un título de grado universitario”*.

Efectuadas las comprobaciones pertinentes, en los párrafos anteriores, sobre la enseñanza de formación desarrolladas en los centros públicos, que nos han arrojado claridad en el convencimiento que esta enseñanza corresponde, igualmente, con la enseñanza universitaria, procede a continuación, acreditar si la actividad “docencia” está recogida entre las actividades objeto de los contratos. Para esta confirmación nos dirigimos al Reglamento (CE) núm. 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), modificado por el Reglamento (CE) Núm. o 213/2008 de la Comisión de 28 de noviembre de 2007. Debemos recordar que el citado Vocabulario y Reglamento, son los que expresamente impone la LCSP⁶⁶, para la búsqueda de actividades que son objeto de los contratos de la propia Ley.

Comprobamos el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), recogido en el citado Reglamento, y nos encontramos que con el código 80300000-7 que corresponde con los “Servicios de enseñanza superior”. Tras la observancia de que la “docencia” se encuentra incluida en el objeto de la LCSP hemos constatado que esta, la docencia, es una actividad de mercado y, por otro lado, nos hemos referido igualmente a la enseñanza de formación que se imparte en los centros públicos, llegando a la conclusión que dentro de este tipo de enseñanza estaría incluida la universitaria.

3.4.- Posibilidad de contratación del Centro Universitario para impartir docencia.

Llegados hasta este punto, queda una interrogante que responder ¿es factible que

⁶⁶ El artículo 2.4 de la LCSP dispone que *“A los efectos de identificar las prestaciones que son objeto de los contratos regulados en esta Ley, se utilizará el «Vocabulario común de contratos públicos», aprobado por el Reglamento (CE) n.º 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), o normativa comunitaria que le sustituya”*

el Centro Universitario contrate con la Universidad de adscripción, para que los profesores de esta Universidad impartan los títulos correspondientes, o debería contratar directamente a los profesores (personas físicas) ateniéndose a la legislación laboral? Para dar luz a estas interrogantes hemos considerado que la opción más probable, que surge de la simple lectura del artículo 310 de la LCSP, es que la respuesta nos indique que debemos contratar a personas físicas, si bien, para dar a esta simple conclusión valor traemos a continuación dos informes que avalan esta tesis.

El primero de ellos es el Informe 19/02, de 13 de junio de 2002, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Sobre "Exclusión de la aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas a determinadas actividades docentes no relacionadas con la formación o el perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración". Que entiende que para que se dé la exclusión a la Ley de Contratos en las actividades docentes en centros de enseñanza públicos, se exige como requisito que estos se celebren con personas físicas, concretamente dice:

“Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que la exclusión de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para la preparación y adjudicación de los contratos a que se refiere el artículo 200.1 exige como requisito inexcusable que se celebren con personas físicas y que las expresiones genéricas de "seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo similar de actividad" permiten considerar incluidos en los mismos los "cursos", sin que éstos, para la aplicación del precepto, hayan de tener por objeto la formación o el perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración”.

Otro informe, este más reciente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, es el 91/18, de 10 de diciembre de 2018. Sobre aplicación del artículo 310 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Este informe versa sobre la consulta que eleva una Sociedad Mercantil Estatal, M.P. (ISDEFE) solicitando aclaración sobre si le es de aplicación el citado artículo 310. La duda de la Mercantil surge de su condición de Poder Adjudicador no Administración Pública (en adelante, PANAP) y desconfiar, por tanto, de su aplicación. El informe aclara que la LCSP no será de aplicación en tanto que las actividades docentes se lleven a efecto en centros del sector público y las desarrollen personas físicas:

“En los contratos que tengan por objeto la prestación de actividades docentes en centros del sector público desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración o cuando se trate de seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo similar de actividad, siempre que dichas actividades sean realizadas por personas físicas, las disposiciones de esta Ley no serán de aplicación a la preparación y adjudicación del contrato”.

Continúa el informe diciendo *“Los contratos celebrados por las entidades del sector público que no tengan la consideración de Administraciones Públicas, cuando tengan por objeto la prestación de actividades docentes en centros del sector público desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración o cuando se trate de seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo similar de actividad, siempre que dichas actividades sean realizadas por personas físicas, no estarán sujetos a las disposiciones de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, referentes a la preparación y adjudicación de los contratos”.*

Ahora sí, quedan aclaradas las exigencias impuestas por la LCSP para que la docencia sea excluida de los avatares de esta Ley de contratos. Llama la atención que, aunque la docencia se encuentre incluida entre las actividades objeto de la LCSP, no por eso el legislador deja de entender que se trata de un servicio al que debe hacerse un seguimiento especial. Tanto es así que la propia Ley⁶⁷ se encarga de dirigir principios, a los Órganos de contratación, en la búsqueda de lograr un servicio de calidad, de continuidad, accesibilidad, asequibilidad, disponibilidad y exhaustividad de los servicios.

⁶⁷ La Disposición adicional cuadragésima séptima, sobre principios aplicables a los contratos de servicios como puede ser el educativo incluidos en el anexo IV (de 80000000-4 Servicios educativos y de formación a 80660000-8; en esta secuencia de códigos encontramos el 80300000-7 que corresponde con Servicios de enseñanza superior). La Disposición se refiere a que los órganos de contratación, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones de esta Ley, velarán, en esencia, en todas sus fases por la necesidad de garantizar la calidad, la continuidad, la accesibilidad, la asequibilidad, la disponibilidad y la exhaustividad de los servicios. Asimismo, al establecer los criterios de adjudicación el órgano de contratación podrá referirlos a aspectos tales como: la experiencia del personal adscrito.

CAPÍTULO IV

4.-RELACIONES QUE SURGEN ENTRE LOS ACTORES DE UN CONVENIO DE ADSCRIPCIÓN DE UN CENTRO UNIVERSITARIO PÚBLICO.

En este capítulo eminentemente menos teórico, detallaremos cuales son las vinculaciones que surgen del convenio de adscripción y, las consecuencias jurídicas de cada una de ellas. Por otro lado, concretaremos las opciones con las que cuenta el Centro Universitario para impartir docencia, como son la contratación de profesores con sujeción a la normativa laboral o, por medio del contrato administrativo.

4.1.- Tipos de relaciones que nacen de un convenio de adscripción de un centro de enseñanza superior público adscrito a universidad pública.

A lo largo del trabajo, nos hemos referido a los negocios jurídicos implicados en la adscripción de un centro de educación superior público a una universidad pública; los convenios, las encomiendas de gestión y los encargos a medios propios. De todos estos negocios hemos expuesto cuáles son sus características y encajes normativos. Llegados a este punto es nuestra pretensión final de dilucidar las posibles vías con las que cuenta un centro de educación superior público adscrito para impartir docencia.

En aras a conseguir lo dicho en el párrafo anterior, y como primera medida indicaremos las posibles relaciones que surgen como consecuencia de la adscripción del Centro Universitario y que en esencia ya han sido estudiadas a lo largo de este trabajo.

- ✓ Administración matriz y la Universidad. Esta relación que nace del acuerdo mutuo en la suscripción de un convenio, en el ámbito de las relaciones interadministrativas, de los que prevé la LRJSP.
- ✓ Administración matriz y el Centro Universitario. En este caso, será la Administración matriz la que disponga los encargos o encomiendas a través del convenio, sobre los títulos oficiales que el Centro Universitario debe impartir a sus alumnos.
- ✓ Centro Universitario y la Universidad. De esta relación surge la hipótesis de este trabajo, ya que es el Centro Universitario el que con el propósito de impartir las titulaciones que le son encomendadas, insta a la Universidad a que por medio de

sus profesores imparta docencia; para lo que deberemos esclarecer si esta relación debe ajustarse a la Ley de Contratos o tiene suficiente soporte legal el propio convenio de adscripción

4.2.- Relación entre la Administración matriz y la Universidad pública.

Comenzamos en primer lugar, recordando que, en el convenio de adscripción, es una característica diferenciadora, respecto a otros actos jurídicos, es la libre voluntad por la que se llega al acuerdo entre la Administración matriz y la Universidad a la que se pretende adscribir el Centro Universitario. Como decíamos otros actos jurídicos similares al convenio ven truncada la libre voluntad. Sobre la citada voluntad de acuerdos observada en los convenios, a diferencia con las encomiendas de gestión se refiere PINTOS SANTIAGO (2016), al expresar *“los convenios se diferencian de las encomiendas de gestión en que los primeros son consecuencia de la manifestación de la libre voluntad de las partes, que no tienen por qué pertenecer a la misma esfera pública, como sí ocurre en las encomiendas de gestión, derivada de un acuerdo de voluntades en pie de igualdad que busca un interés común, mientras que en las encomiendas de gestión, no existe un acuerdo de voluntades en condiciones de igualdad”*.

Es interesante recordar que la relación por la que nace un convenio de adscripción, surge del mutuo acuerdo entre una Administración territorial y una Universidad Pública que persiguen el interés general⁶⁸, en el que destaca la igualdad de voluntad de los participantes y el origen de obligaciones y derechos que deberán ser cumplidas por ambas partes, sin que exista retribución alguna por la adscripción de Centro Universitario.

Mediante la utilización del convenio en la adscripción del Centro Universitario no se elude, en modo alguno, la concurrencia competitiva en el mercado, ya que la adscripción lo es a una Universidad Pública, que además oferta en exclusiva las titulaciones oficiales que se cursan en el Centro. En definitiva, el convenio tiene carácter interadministrativo y su objeto es ajeno a la LCSP. Recordemos lo dicho por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁶⁹ en relación a la no imposición del uso de formas jurídicas privadas para garantizar sus obligaciones de servicio público entre el sector público conjuntamente: *“el Derecho comunitario no impone en modo alguno a las*

⁶⁸ Las Administraciones Públicas deberán servir con objetividad los intereses generales. Como uno de los principios generales que deben guiar a las Administraciones (art. 3, LRJSP).

⁶⁹ STJUE, de 9 de junio de 2009, Asunto C-480/06.

autoridades públicas el uso de una forma jurídica particular para garantizar sus misiones de servicio público conjuntamente”. Llegados a este punto, y tras el análisis que hemos llevado a efecto sobre la figura del convenio de adscripción durante este trabajo, junto con Sentencias del TJUE⁷⁰, es nuestro parecer que la figura del convenio de adscripción está justificada y suficientemente avalada, en tanto la Administración matriz y la Universidad Pública, en uso de su capacidad de actuación, concuerdan cooperar⁷¹ mutuamente en aras a conseguir el objetivo común de servicio público⁷², en el que no se atisba vocación de mercado y se marcan derechos y deberes entre ambas partes, no existiendo en este convenio retribución alguna por la adscripción del Centro Universitario.

4.3.- Relación de la Administración matriz y el Centro Universitario.

En este epígrafe nos centramos en la relación del Centro Universitario con su Administración matriz. En consecuencia, cuando la Administración, una vez recibe el mandato legal⁷³ de impartir enseñanza universitaria a los alumnos de acceso a la escala de oficiales, creó el Centro Universitario, entidad de la que es titular el Ministerio del Interior. En capítulos anteriores, durante el estudio de los Medios Propios, llegábamos a la conclusión que el Centro Universitario, cumplía todos los requisitos para adquirir tal consideración, excepto uno, que no es otro que el de la falta de reconocimiento expreso en el real decreto de creación de la condición de M.P.⁷⁴, personificado. Esta omisión nos

⁷⁰ STJUE de 21 de diciembre de 2016, Remondis, Asunto C-51-15, sobre organización interna de los Estados miembros y la posibilidad que estos tienen para crear una nueva entidad de Derecho público y se organiza la transferencia de la competencia y responsabilidades para desempeñar funciones públicas.

⁷¹ La STJUE de 13 de junio de 2013, asunto C-386/11, dispone las condiciones a cumplir para que aparezca la cooperación horizontal entre dos entidades públicas, diciendo “no se aplicará la normativa de la Unión en materia de contratos públicos siempre que tales contratos hayan sido celebrados exclusivamente por entidades públicas sin la participación de una empresa privada, no se favorezca a ningún prestador privado respecto a sus competidores, y la cooperación que establezcan sólo se rijan por consideraciones y exigencias características de la persecución de objetivos de interés público (sentencia Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce y otros, antes citada, apartado 35)”

⁷² El carácter de servicio público de la Universidad viene dado en la LOU (art. 1.1) cuando dice que “la Universidad realiza el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio”.

⁷³ La Ley 29/2014, de 28 de noviembre dispone en su artículo 41 que “Con la finalidad de impartir las enseñanzas correspondientes al título de grado universitario del sistema universitario español a que hace referencia el artículo 29, existirá un Centro Universitario de la Guardia Civil, adscrito a una o varias universidades públicas, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. La titularidad del citado centro, ubicado en la Academia de Oficiales de la Guardia Civil, corresponderá al Ministerio del Interior”. Esto motivó la creación del Centro Universitario de la Guardia Civil, que posteriormente fue adscrito mediante convenio de fecha 22 de junio de 2011, a la Universidad Carlos III de Madrid.

⁷⁴ La LCSP (art. 32.2, d), impone que la condición de M.P. deberá reconocerse expresamente en sus estatutos o actos de creación, previo cumplimiento de los siguientes requisitos: 1ª. Debe contar con la conformidad del poder adjudicador de que vaya a ser M.P. 2ª que cuenta con medios materiales y

hace concluir que el Centro Universitario, no es un Medio Propio del Ministerio, sino que por el contrario se trata de una entidad de derecho público⁷⁵ creada como consecuencia de la voluntad del legislador para dotarla de la competencia de impartir docencia universitaria a sus propios alumnos, competencia de la que, dicho sea de paso, carece la Administración matriz.

Es esta atribución de competencias, a la que nos referimos en el párrafo anterior, la que nos ha hecho entender que el Centro Universitario, desde el momento de la adscripción, ejerce sus funciones con total responsabilidad, sin menoscabo de la influencia que sobre él imprime la Administración por medio del Patronato del Centro Universitario, responsable de su administración y, sin perjuicio del ejercicio autónomo de la impartición de la docencia como competencia de la que es responsable el Director del Centro Universitario. Sobre la autonomía de una entidad a la que se la transfiere la competencia, traemos la Sentencia del TJUE, de 21 de diciembre de 2016, Remondis, Asunto C-51-15, que dice: *“tal autonomía de acción no significa que la entidad que resulta ahora competente deba sustraerse a toda influencia por parte de cualquier otra entidad pública. En efecto, una entidad que transfiere una competencia puede conservar cierto derecho de supervisión de las funciones derivadas de ese servicio. No obstante, tal influencia excluye, en principio, toda injerencia en la forma concreta de ejecución de las funciones comprendidas en la competencia transferida. En una situación como la del litigio principal, tal influencia puede ejercerse a través de un órgano, como una junta general, compuesta por representantes de las entidades territoriales anteriormente competentes”*.

Como puede observarse, a diferencia del supuesto descrito en la Sentencia del párrafo anterior, en el caso del Centro Universitario, la Administración matriz no transfiere la competencia de impartir docencia universitaria (servicio público), ya que no la ostenta, sino que es la propia Ley la que le dota de la competencia. No obstante, el Centro como parte de la Administración institucional, tiene dependencia del Ministerio del Interior, que ejerce un “control estratégico” sobre él por medio de un Patronato, sin

personales.

⁷⁵ El Centro Universitario cumple las tres premisas que consagra el TJUE de 5 de octubre de 2017, LitSpecMet y Vilnius, as. C-567/15, a saber: Ha sido creado para satisfacer necesidades de interés general, al tener encomendada la función de impartir docencia, por consiguiente, no tiene vocación de mercado; estar dotada de personalidad jurídica propia, como así es y que su actividad esté mayoritariamente financiada por los poderes públicos, pues solo recibe transferencias del Ministerio para sufragar los gastos de su función.

que este se sirva en dar instrucciones al Centro del como ejercer su función principal, o sea, la impartición de la docencia. Por consiguiente, reiteramos que el Centro Universitario ejerce su competencia, bajo un control estratégico de las líneas de actuación, en la consideración de cuáles deben ser los títulos oficiales que deben ser cursados e impartidos en el Centro, sin menoscabo de la autonomía funcional en el desempeño de la impartición de la docencia universitaria. Es a través del Patronato mediante el que la Administración urge del Centro las líneas de actuación que debe seguir, sin que esas líneas de actuación deban ser consideradas como encargos a M.P. por cuanto el Centro no lo es.

Por otro lado, entendemos que de la relación entre ambas partes no surge una actividad cuyo objeto se encuentre incurso en la LCSP, ya que la Administración no realiza encargos al Centro Universitario referidos a impartir docencia que sí que se encuentra entre las actividades objeto de la LCSP, sino que es el propio Centro quien de modo autónomo imparte la docencia de los títulos oficiales universitarios que la Ley y el convenio de adscripción prevé que deben cursarse. Por tanto, insistimos en la idea que el Centro Universitario ejerce su cometido principal de manera autónoma. Consideramos pues que la Administración se limita a implantar los títulos que entiende son de interés para el personal de la Institución, sin que esa línea de actuación deba ser considerada objeto propio de la LCSP.

Recalcamos que el Centro Universitario, es la consecuencia de una decisión del legislativo, de realizar por sus propios medios una actividad de interés público⁷⁶, mandando crear un ente instrumental al que le dota de la competencia de la docencia universitaria y bajo la supervisión de un Patronato⁷⁷. La posibilidad de que un ente instrumental lleve a efecto actividades de interés público ha sido avalada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en concreto la Sentencia del TJUE de 11 de enero de 2005 (asunto C26/2003, Stadt Halle) que dice “*Una autoridad pública, siendo una*

⁷⁶ El Tribunal Supremo en la sentencia de 16 de octubre de 1986, entiende por servicio público “*cualquier actividad que la administración desarrolle para satisfacer el interés general atribuido a la esfera específica de su competencia*”

⁷⁷ El Considerando 52. de la Sentencia de 21 de diciembre de 2016, Remondis, Asunto C-51-15 dice que “tal autonomía de acción no significa que la entidad que resulta ahora competente deba sustraerse a toda influencia por parte de cualquier otra entidad pública. En efecto, una entidad que transfiere una competencia puede conservar cierto derecho de supervisión de las funciones derivadas de ese servicio. No obstante, tal influencia excluye, en principio, toda injerencia en la forma concreta de ejecución de las funciones comprendidas en la competencia transferida. En una situación como la del litigio principal, tal influencia puede ejercerse a través de un órgano, como una junta general, compuesta por representantes de las entidades territoriales anteriormente competentes.” De esta consideración entendemos que el Centro Universitario ejerce su competencia bajo la supervisión estratégica del Patronato.

entidad adjudicadora, tiene la posibilidad de realizar las tareas de interés público que le corresponden con sus propios medios administrativos, técnicos y de cualquier otro tipo, sin verse obligado a recurrir a entidades externas y ajenas a sus servicios. En tal caso no existirá un contrato a título oneroso celebrado con una entidad jurídicamente distinta de la entidad adjudicadora. Así pues, no habrá lugar a aplicar las normas comunitarias en materia de contratación pública”.

Por último, nos queda saber si la Administración matriz retribuye al Centro Universitario por la actividad que este último desempeña. A esta pregunta respondemos diciendo que la asignación que le transfiere el Ministerio al Centro no es un pago por servicio prestado, sino que es la consecuencia de la competencia que desempeña, por la que requiere fondos públicos. Recordemos que el Centro ejerce la competencia como propia si bien al ser un ente instrumental de la Administración territorial, recibe transferencias de esta para el desempeño de las citadas competencias. Es por ello que entendemos esta transferencia como un mero trámite por el que se asigna el crédito a quien ostenta la competencia, y no como un contrato oneroso. Esta consideración ha sido ratificada en situaciones similares por el TJUE⁷⁸.

4.4.- Relación de la Universidad con el Centro Universitario.

La relación que nace entre la Universidad y el Centro Universitario es la que devendrá a dirimir la hipótesis de este trabajo “De la relación entre un Centro universitario de carácter público con la Universidad pública adscrita, surge la necesidad de prestar servicios docentes para impartir la enseñanza correspondiente. Por lo que estos servicios serán prestados por medio del Convenio de adscripción o sujeto a la Ley de Contratos del Sector Público”.

Haciendo un breve análisis introductorio de este epígrafe, recordamos que el Centro Universitario, tiene asumida la competencia de impartir la enseñanza universitaria

⁷⁸ El considerando 45 de la Sentencia arriba reseñada entiende que “*la reasignación de los medios utilizados para el ejercicio de la competencia, que se transmiten por la autoridad que deja de ser competente a la que pasa a ser competente, no puede analizarse como el pago de un precio, sino que constituye, por el contrario, una consecuencia lógica, incluso necesaria, de la transferencia voluntaria o de la redistribución impuesta de dicha competencia de la primera autoridad a la segunda*”. La diferencia con nuestro caso deriva en que en la Sentencia se refiere a una primera autoridad que delega la competencia a una segunda autoridad. Sin embargo, el Centro Universitario es una entidad que ostenta la competencia original, que a su vez es ente instrumental del Ministerio del Interior del que recibe transferencias, para el desempeño de esta competencia.

a sus alumnos. Como consecuencia, para llevar a efecto esta competencia se rige por la LOU, normas de desarrollo y por el convenio de adscripción. Es interesante decir que ni la LOU, ni el Real Decreto⁷⁹ que la desarrolla imponen a los centros adscritos obligación de contar con profesores en plantilla, sino que únicamente exige que los profesores que en ellos ejerzan la docencia cuenten con la cualificación académica exigida en las normas anteriormente citadas. Queremos hacer constar este matiz, por considerar que al no haberse impuesto explícitamente esta exigencia a los Centros, quedan expeditas otras vías con las que disponer de docentes con los que impartir las enseñanzas.

Volviendo al convenio de adscripción del Centro Universitario, este dispone que los docentes de la Universidad de adscripción serán preferentemente los que impartan las enseñanzas en el Centro Universitario, si bien no aclara en qué forma se adecuará esta condición. Igualmente, es destacable la inexistente oferta académica de las titulaciones oficiales que imparte el Centro por ninguna Universidad más allá de la de adscripción, que sí ofrece entre sus planes de estudio estas titulaciones. Esta inexistencia de oferta académica a la que nos referimos, evita la necesidad del Centro Universitario de eludir las reglas de la contratación en el caso de que se estime ser el procedimiento exigible para la obtención de los servicios docentes. A partir de aquí, entendemos que existen dos posibilidades con las que parte el Centro para solventar su carencia de profesores y que a continuación analizamos con el propósito de vislumbrar si ambas se encuentran en la posibilidad de ser utilizadas:

- Que la Universidad, por medio de sus profesores, imparte la docencia aplicando el convenio de adscripción, en sus distintas posibilidades:
 1. la Universidad imparte los títulos oficiales por medio de sus profesores, y el Centro revierte los gastos soportados directamente a la Universidad.
 2. El Centro Universitario, contrata a los profesores de la Universidad de adscripción, ajustándose para ello a la Ley Laboral.
- Que la Universidad, por medio de sus profesores, imparta la docencia en aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público.

⁷⁹ El Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios, dispone en el artículo 5 que los profesores deben contar con una cualificación académica determinada, así que la venia docendi de sus profesores la concederá el Rector de la Universidad de adscripción, pero no concluye que los profesores deben estar contratados o en plantilla en el Centro, por lo que queda la puerta abierta a otras posibilidades.

4.4.1.- La Universidad, por medio de sus profesores, imparte la docencia aplicando el convenio de adscripción, en sus distintas posibilidades.

Como punto de partida debemos decir que, tanto el Centro Universitario, como la Universidad, son, como en este trabajo hemos indicado, entidades de derecho público y como poderes adjudicadores sujetas al rigor de la LCSP, cuyo fin común es la impartición de la docencia universitaria. Finalizada la adscripción, procede impartir la enseñanza universitaria para lo que se adolece en plantilla de personal docente suficiente. Esta necesidad obliga a analizar las distintas opciones de impartir docencia, susceptibles de ser empleadas en las que no es de aplicación la normativa de contratos del sector público:

- 1. la Universidad imparte los títulos oficiales por medio de sus profesores, y el Centro adscrito revierte los gastos soportados directamente a la Universidad.**

Aprovechar el paraguas del convenio de adscripción para que el Centro Universitario recibiera docencia vulneraría la LCSP⁸⁰ por cuanto los convenios no pueden tener por objeto prestaciones propias de los contratos, como es la docencia que sí se encuentra incluida en el artículo 310 de esta Ley. Por consiguiente, el convenio de adscripción no podrá invocarse para concebir una relación de docencia entre el Centro y la Universidad al ser esta una actividad objeto de la LCSP. De hacer uso de esta práctica, podríamos considerarla como evasiva de las normas de contratos al aprovecharse de la figura de un convenio cuyo propósito es el de la adscripción del Centro Universitario a una Universidad Pública, para que el primero de ellos, imparta títulos oficiales universitarios. La práctica abusiva de los convenios entre entidades públicas para arropar en su pretensión actividades propias de contratos, ha sido objeto de críticas por parte de la Justicia. Así pues sobre la improcedencia del uso abusivo de esta figura, se pronunció el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en Sentencia condenatoria a España de 13 de enero de 2005, diciendo *“al excluir de forma absoluta del ámbito de aplicación del Texto Refundido y, en concreto, en el artículo 3, apartado 1, letra c), de éste los convenios de colaboración que celebren las Administraciones Públicas con las demás entidades públicas y, por tanto, también los convenios que constituyan contratos públicos a efectos*

⁸⁰ Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.

de dichas Directivas”. Por cuanto la posibilidad de que la Universidad, a través de sus profesores imparta docencia en el Centro Universitario es, a la vista de todo cuanto en este trabajo se ha dicho, inviable.

2. El Centro Universitario, contrata a los profesores de la Universidad de adscripción, ajustándose para ello a la Ley Laboral.

En primer lugar, debemos verificar si la contratación laborar por entidades del sector público, se encuentra excluida de la LCSP⁸¹. Una vez verificada tal posibilidad, es destacable exponer que esta posibilidad de contratar profesores acogiendo a la legislación laboral, viene recogida implícitamente en el propio convenio de adscripción⁸². Por cuanto sería a nuestro entender la posibilidad natural con la que el Centro Universitario podría obtener profesores con los que impartir docencia a sus alumnos. Sin embargo y aun cuando parece una opción que se ajusta perfectamente a la idiosincrasia del Centro, esa posibilidad no ha sido objeto de elección

Dicho lo anterior, recordamos que la impartición de docencia en centros públicos por parte de personas físicas es una actividad cuya práctica está exceptuada de acomodarse a las normas de contratos. Concretamente el artículo 310 de la LCSP, dispone que: *“En los contratos que tengan por objeto la prestación de actividades docentes en centros del sector público desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración o cuando se trate de seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo similar de actividad, siempre que dichas actividades sean realizadas por personas físicas, las disposiciones de esta Ley no serán de aplicación a la preparación y adjudicación del contrato”*. Este artículo, se relaciona en el Título II de la LCSP, por cuanto se refiere a tipos de contratos de las Administraciones Públicas. De este modo la relación del mismo con la Universidad Pública y Centro Universitario es determinante al ostentar ambos la condición de Administración Pública.

⁸¹ Las contrataciones ajustadas a la Ley Laboral que las entidades del sector público consideren efectuar quedan excluidas de la LCSP (art. 11).

⁸² El convenio de adscripción establece que el profesorado del Centro Universitario para la aplicación de convenio, pertenecerá preferentemente al personal docente de la Universidad de adscripción. Por cuanto este artículo puede estar en sintonía con el artículo 11 de la LCSP para optar en contratar profesores de la Universidad fuera de las imposiciones de la Ley contractual.

A la vista de lo anterior, y del análisis efectuado durante este mismo trabajo sobre la posibilidad de que el Centro Universitario haga uso de esta posibilidad para la contratación de sus profesores, estimamos que la contratación de personas físicas ajustándose a la legislación laboral, es una opción que posibilitaría al Centro Universitario, la observancia a las premisas del convenio de adscripción en lo concerniente a que sea el profesorado de la Universidad de adscripción quien imparta, preferentemente, la docencia. Por último, es relevante significar que esta opción se considera que se ajusta a las características del Centro y normativa a la que se debe someter. De este modo se evita el forzar mediante interpretaciones jurídicas situaciones que, cuando menos, son objeto de incertidumbre. Con la contratación del personal docente ajustada a la normativa laboral y atendiendo a los acuerdos marcados en el convenio de adscripción, se conseguiría por añadido cumplir el acuerdo plasmado en el propio convenio de adscripción en el que se precisaba que el profesorado del Centro fuese preferentemente de la Universidad de adscripción.

De esta manera el inconveniente de la prestación de los servicios docentes en el Centro Universitario quedaría por completo resuelto. Dicho esto, es importante significar que la contratación de personal docente por parte del Centro Universitario en las condiciones que en este epígrafe estamos tratando, se encuentra en la actualidad, según los Presupuestos Generales de Estado para 2018⁸³ pendiente de aprobación de plantillas de personal docente para estos Centros. De conseguirse esto y, como venimos diciendo en este epígrafe la problemática existente en la actualidad de la contratación del personal docente quedaría solventada. Sin embargo, en tanto esta posibilidad surja, el Centro Universitario debe seguir prestando docencia universitaria a sus alumnos, para lo que es preciso acomodarse a la normativa que se lo permita.

⁸³ PGE. Disposición Adicional Vigésimo quinta. Dos. Los Centros Universitarios de la Defensa y de la Guardia Civil podrán proceder a la contratación temporal de personal docente, para la impartición de los correspondientes títulos de grado, conforme a las modalidades previstas en los artículos 49, 50, 53 y 54 de la citada Ley Orgánica 6/2001, con respeto a las previsiones de esta Ley y de las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado sobre la contratación de personal temporal. Tres. Previamente a lo dispuesto en los apartados anteriores, el Ministerio de Hacienda y Función Pública, a propuesta del Ministerio de Defensa o del Ministerio del Interior, según el caso, aprobará las plantillas de estos Centros para personal docente que imparta los citados títulos de grado, especificando el tipo de vinculación laboral del mismo, así como sus retribuciones.

4.4.2.- Que la Universidad, por medio de sus profesores, imparta la docencia en aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público.

En este supuesto, nos marcamos como propósito comprobar si es factible que el Centro Universitario licite un contrato de servicios incluido en el Título II de la LCSP dentro de los tipos de contratos de las Administraciones Públicas. El motivo de orientar el contrato al citado Título de la Ley es como consecuencia de la condición de Administración Pública que ostentan, tanto la Universidad de adscripción, como el Centro Universitario. Por consiguiente y toda vez que la docencia se encuentra incluida como actividad objeto en la LCSP, como así hemos expuesto en este trabajo, solamente procedería activar, por parte del Centro Universitario como poder adjudicador⁸⁴, la licitación de un contrato de servicios para conseguir que los operadores de mercado opten a las ofertas. Sin embargo, es importante que recordemos que el Centro Universitario es una entidad nacida con vocación de impulsar la enseñanza universitaria en un colectivo concreto. Circunstancia que motivó que se impulsaran ad hoc titulaciones oficiales de grado y máster que requieren una complementación, entre las enseñanzas universitarias y las profesionales, con la que acceder a los títulos oficiales. Esta excepcionalidad, ha impedido que en la actualidad haya ninguna Universidad, ni tan siquiera pública, que pueda ofrecer entre sus actividades académicas los títulos oficiales comentados, salvo la Universidad de adscripción.

Una vez hemos comentado la situación de la que partimos, procederemos a aclarar si la Universidad Pública se encuentra en la posibilidad de licitar a un contrato público como operador de mercado. Sobre esta posibilidad, hemos encontrado sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que vienen a avalar esta posibilidad, haciendo mención expresa a las Universidades. La citada Sentencia de 6 de octubre de 2015. Asunto C-203/14, dice *“los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «operador económico» utilizado en el párrafo segundo de ese apartado incluye a las administraciones públicas, que pueden por tanto participar en licitaciones públicas en la medida en que estén habilitadas para ofrecer servicios en el mercado a título oneroso”*. La Sentencia aclara la posibilidad que ostentan las Administraciones Públicas, entre las que se incluyen las Universidades, para ejercer como operadores de mercado.

⁸⁴ Recordemos que las condiciones acumulativas para ostentar tal condición son: personalidad jurídica, estar controlado por un poder público y realizar actividad de interés general.

Por consiguiente, la Universidad de adscripción tendría la posibilidad de optar a la licitación. Dicho esto, es momento de exponer otra salvedad que se presenta en la licitación de este posible contrato de servicios; no es otra que la exclusividad de la titulación, como hemos comentado, únicamente es posible cursar estas titulaciones por medio de la Universidad a la que se está adscrito. Todas estas excepciones expuestas evidencian que este procedimiento, aun cuando es el que en la actualidad se está acometiendo en el Centro Universitario, carece de toda lógica ya que se inicia el mismo sabiendo el adjudicatario. Por otra parte una de las premisas que se persiguen con la publicidad de los contratos públicos es permitir que los operadores económicos accedan en igualdad de oportunidades a las licitaciones⁸⁵. Sin embargo, recordemos que a esta licitación no se podrá presentar ningún operador de mercado, por no reunir ninguno de ellos la exigencia básica de ofrecer el título oficial que se precisa. En relación a la exigencia de transparencia a los operadores económicos que puedan estar interesados se ha pronunciado el TJUE en Sentencia 2 de junio de 2016, asunto C-410/14)⁸⁶, diciendo: *Ahora bien, la exigencia de transparencia implica que se realice una publicidad que permita a los operadores económicos potencialmente interesados tener pleno conocimiento del desarrollo y de las características esenciales de un procedimiento de participación como el que es objeto del litigio principal*". Entendemos, a la vista de lo dicho, que la licitación del expediente de contratación de los servicios docentes en el caso que examinamos en este trabajo, no tiene sentido al no existir riesgo de favorecer a operadores económicos potencialmente interesados, salvo la Universidad de adscripción.

Una vez hemos comprobado que la docencia es objeto de la LCSP, que el Centro Universitario es el órgano de contratación competente y, que la Universidad puede licitar al tener la consideración de operador económico, queda iniciar el procedimiento de la LCSP que se adecue a las características del expediente de contratación, sabiendo que en todo caso tendremos un único licitador (la Universidad de adscripción). Sobre la base de todo lo anterior, en el articulado de la LCSP⁸⁷, se dispone con la posibilidad de adjudicar

⁸⁵ Es la propia LCSP en su artículo 1 la que aclara el objeto que persigue, cuando dice que tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores.

⁸⁶ Sentencia que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios con, arreglo al artículo 267 TFUE, por el Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunal Superior Regional Civil y Penal de Düsseldorf, Alemania)

⁸⁷ El artículo 168 de la LCSP, posibilita que los órganos de contratación podrán adjudicar contratos utilizando el procedimiento negociado sin la previa publicación de un anuncio de licitación únicamente en

contratos sin la previa publicación, ateniéndose a unos casos concretos, y entre ellos, cuando el servicio solo pueda ser encomendado a un empresario determinada, cuando no exista competencia por razones técnicas o, que proceda la protección de derechos exclusivos, incluidos los derechos de propiedad intelectual e industrial. A nuestro parecer el caso que encaja con la contratación de los servicios docentes para la impartición de los títulos oficiales del Centro Universitario, sería el que se justifica cuando el servicio únicamente puede desempeñarse por un operador económico, que sería la Universidad de adscripción.

los siguientes casos: 2.º Cuando las obras, los suministros o los servicios solo puedan ser encomendados a un empresario determinado, por alguna de las siguientes razones: que el contrato tenga por objeto la creación o adquisición de una obra de arte o representación artística única no integrante del Patrimonio Histórico Español; que no exista competencia por razones técnicas; o que proceda la protección de derechos exclusivos, incluidos los derechos de propiedad intelectual e industrial.

CONCLUSIONES.

PRIMERO:

Los centros de educación superior públicos adscritos a Universidades también Públicas, son entidades recogidas en la LOU con vocación de impartir enseñanzas de nivel superior, verdadera función de servicio público, según expone la LOU. Previo a desempeñar la función para la que son creados, la enseñanza de nivel superior, es preciso haber sido adscritos a una Universidad Pública mediante el oportuno convenio, que deberán suscribir la Administración matriz del centro y el Rector de la Universidad Pública. Estos centros, deben cumplir unos requisitos que garanticen unos niveles estándar de enseñanza. Sobre estos requisitos, destaca a nuestro parecer las exigencias de cualificación de los cuadros de profesorado, en tanto que son coincidentes con las de las Universidades.

En este contexto, la Ley de Carrera Militar, introdujo un aire novedoso a la formación de los oficiales, incluyendo que a la conclusión de su periodo académico deberían obtener un grado universitario y, que este sería impartido por un centro de educación superior adscrito a una Universidad Pública. Esta exigencia, fue impuesta igualmente en el Instituto de la Guardia Civil. En cumplimiento a esta imposición legal nace el Centro Universitario de la Guardia Civil, que previa suscripción de un convenio, es adscrito a la Universidad Carlos III de Madrid. Con este acuerdo el Centro, impartirá títulos universitarios creados ad hoc para sus alumnos. Para concluir, se ha hecho manifiesto que el Centro Universitario, carece de docentes con los que impartir la enseñanza universitaria, por lo que mediante expediente de contratación de prestación de servicios adjudica a la Universidad de adscripción para que provea por sus propios profesores e impartan los títulos oficiales a los alumnos de Centro.

SEGUNDO:

Era relevante para la realización del trabajo tener exacto conocimiento de la naturaleza jurídica, no solo de los Centros Universitarios, sino también de la Administración que los crea, así como de la Universidad a los que son adscritos. Toda vez que la naturaleza jurídica de cada uno de estos actores es consustancial para los acuerdos o actos jurídicos que versen entre ellos. En el segundo capítulo se ha constatado que los Estados gozan de plena libertad para organizar internamente como prestar sus propios servicios sin tener que atenerse a la ley de contratos, libertad que por cierto

reconoce la Directiva 2014/24, de 26 de febrero sobre contratos.

Consideramos que esa libertad de organización, es la consecuencia de la creación de los Centros Universitarios. Consideramos que los centros de educación superior no son simples intermediarios de encargos o encomiendas, sino que, por el contrario, ejercen la competencia encomendada por mandato legislativo como verdaderos actores principales que la ostentan, asumiendo la responsabilidad de impartir docencia. Se han estudiado las características que debe poseer un ente instrumental, para ser considerado Medio Propio personificado, con el propósito de comprobar si el Centro Universitario ostenta tal consideración, concluyendo, de modo provisional, tras comprobar que cumplía muchas de las características, pero no todas las exigidas, que no es Medio Propio, si bien la determinación definitiva sobre tal consideración, se ha dejado para el capítulo tercero, ya que este incluye características exigidas por la LCSP que sumadas a las contempladas en la LRJSP, nos harán descubrir su verdadera naturaleza. Por último, en este capítulo, se ha concluido que los convenios de adscripción, a los que consideramos interadministrativos, son negocios jurídicos excluidos de la LCSP, en tanto suscriben un acuerdo, entre dos Administraciones Públicas, para la consecución de un fin común sobre actividades que no son objeto de la ley de contratos. Este fin común, como hemos indicado en el capítulo segundo en el que no se incluye acuerdo económico entre las dos partes, sino un acuerdo de gestión de un Centro que desde el momento de su adscripción debe ajustarse a la LOU y normas de desarrollo.

TERCERO:

La actividad docente ha sido parte determinante en el estudio del capítulo tercero, puesto que ha sido nuestro propósito dilucidar si la docencia es una actividad de las que no se atienen a la LCSP. Tras un estudio normativo, se ha constatado que, la docencia sí es una actividad que debe ajustarse a los pormenores de la citada ley. Una vez aclarada tal consideración, nos hemos propuesto comprobar sobre existe la posibilidad de impartir docencia en el Centro Universitario sin ajustarse a la LCSP. Tras un extenso estudio normativo en busca de tal información, llegamos a la conclusión que, efectivamente, esa posibilidad cabe, siempre que la contratación de la docencia corresponda a personas físicas.

Más allá de la docencia, y tal como hemos comentado en el capítulo anterior, se ha determinado definitivamente que los Centros Universitarios no son Medios Propios,

esta comprobación nos hecho recapitular de nuestra idea original y llegar a la conclusión que el Centro Universitario, entidad instrumental, no es receptor de encargos a medios propios, sino que ejerce la competencia de impartir títulos oficiales que tiene encomendada normativamente, por medio del convenio de adscripción.

CUARTO:

Durante el último capítulo del trabajo, hemos estudiado las posibles vinculaciones y sus consecuencias tras la firma de un convenio mediante el que se adscribe un centro de educación superior público a una Universidad Pública, tomando como referencia de centro de educación superior, la figura del Centro Universitario de la Guardia Civil. Sobre la figura de este Centro Universitario, comprobamos que del convenio de adscripción surgen como actores, la Administración matriz, la Universidad Pública y el propio Centro Universitario; que de algún modo se vinculan entre sí, destacando a nuestro parecer:

- Como primera vinculación, encontramos la Administración matriz y la Universidad Pública que, mediante acuerdo para la consecución de un fin común, de impartir títulos oficiales en el que no existe objeto contractual alguno, suscriben un convenio de adscripción. Sobre esta figura, hemos llegado a la conclusión que en él no se pretende prestación de servicios, sino que este es la consecuencia de dar cumplimiento a la dispuesto por el poder legislativo, sobre la creación y adscripción del Centro Universitario a una Universidad Pública. En definitiva, que el convenio tiene carácter interadministrativo y por lo tanto es ajeno a la ley de contratos.
- Otra vinculación, es la de la Administración matriz y el Centro Universitario. En este capítulo ya habíamos determinado que el Centro Universitario, no tenía la consideración de M.P. de la Administración matriz, llegando a la conclusión tras el estudio pertinente que el Centro Universitario, tras materializarse la adscripción tiene por sí mismo competencia para impartir docencia universitaria y responsabilidad para impartirla.
- Por último, se presentó la vinculación entre la Universidad de adscripción y el Centro Universitario. Es esta la relación que en gran medida vincula el objeto de este trabajo. En este caso hemos visto las distintas opciones posibles

de las que dispone el Centro Universitario para impartir docencia universitaria a sus alumnos. Entre las distintas posibilidades, se han hecho dos distinciones principales, por un lado, aquella por medio de la cual la docencia se imparte vinculada al convenio de adscripción y, por lo tanto, sin necesidad de contrato público y, de otro lado, considerando la posibilidad de tramitar un contrato de servicios por el que se adjudique la docencia de las titulaciones precisadas en el convenio. Esta última posibilidad.

1. Sobre la primera de las opciones, relativa a la prestación de los servicios docentes por la Universidad, entendiendo que el convenio de adscripción así lo permite; Se ha concluido, tras determinar que la figura de convenio no puede tener por contenido actividades cuyo objeto sea coincidente con el de las relacionadas en la LCSP, que es una posibilidad inviable.
2. No así, sobre la segunda de las opciones, vinculadas igualmente al convenio, en el que se pone de manifiesto la total viabilidad de contratación de personas físicas que impartan la docencia, sujetándose para ello a la Ley Laboral. Considerando que esta opción es la que más ajustada y por la que se debería orientar el Centro, por cuanto, por medio de este modo de contratación se cumplen dos premisas, de un lado, se hace posible llevar a efecto el acuerdo incluido en el convenio de contar preferentemente con profesores de la Universidad de adscripción. Y de otro, no tener que recurrir a forzar contratos sin sentido, en los que no existe otro operador económico además de la Universidad de adscripción.

En relación a esta cuestión, es el momento de recordar cuál era el enunciado de la hipótesis planteada en un principio: *“De la relación entre un Centro universitario de carácter público con la Universidad pública adscrita, surge la necesidad de prestar servicios docentes para impartir la enseñanza correspondiente. Por lo que estos servicios serán prestados por medio del Convenio de adscripción o sujeto a la Ley de Contratos del Sector Público”*.

3. Teniendo en cuenta todo lo recogido durante el presente trabajo, el autor decide confirmar la hipótesis por los siguientes motivos:

- Sobre la hipótesis planteada al inicio de este trabajo, perseguíamos como objetivo constatar que las necesidades de personal docente del Centro Universitario podrían ser instadas a la Universidad de adscripción sin necesidad de iniciar un procedimiento sujeto a la LCSP. Tras el estudio, a lo largo de este trabajo, buscando soluciones al respecto, hemos comprobado que efectivamente el Centro Universitario, vinculado a los acuerdos plasmados en el convenio de adscripción, está en la facultad de prestar los mencionados servicios docentes, sin necesidad de ajustarse a la citada ley de contratos, sino que por el contrario podrá hacerlo vinculando su relación a la normativa Laboral. Esta posibilidad, soslaya la rigidez de la normativa contractual que en este caso es innecesaria por cuanto no existe otro operador económico posible, y además obliga a admitir, en conjunto, al personal docente de la Universidad de adscripción.

BIBLIOGRAFÍA

AUTORES

ALONSO GARCÍA, Ricardo (2008). “La interpretación del Derecho de los Estados conforme al Derecho Comunitario. Las exigencias y los límites de un nuevo criterio hermenéutico”, *Revista española de derecho europeo*, núm. 28. págs. 385-410.

AMOEDO-SOUTO, C.-A. (2018). En torno al concepto jurídico de auto provisión administrativa: dimensión europea y desajustes internos. *Revista de Administración Pública*, núm. 205, págs. 81-129. Artículo en línea, Fecha de consulta 20 de agosto de 2019. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.205.03>.

BOOTELLO FERNÁNDEZ, Susana. LÓPEZ SAMANES, Gabriel; LA NUEVA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. OBJETIVOS DE LA LEY, ÁMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO. Artículo en línea. Fecha de consulta 14 de agosto de 2019. <https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/doctrina/articulos-doctrina/la-nueva-ley-de-contratos-del-sector-publico-objetivos-ambito-subjetivo-y-objetivo/>.

CHINCHILLA MARÍN, Carmen. Las sociedades mercantiles públicas. Su naturaleza jurídica privada y su personalidad jurídica diferenciada: ¿realidad o ficción?, *Revista de Administración Pública*, núm. 203, mayo/agosto, págs.17-56.

EMBID IRUJO, Antonio (2011). *Revista Del Estado Social y Democrático de Derecho*, Editorial Lustel ISSN 1889-0016, núm. 23. págs.32-41.

ESCUADERO Adrián; PÉREZ ESPONA, Silvia; SANTAMARÍA, Luís; VALLADARES, Fernando. Actividad universitaria e ingresos económicos. *Revista El Diario.es*. septiembre 2017.

EMBID IRUJO, Antonio (2011). *Revista Del Estado Social y Democrático de Derecho*, Editorial Lustel ISSN 1889-0016, núm. 23. págs.32-41.

FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael. Sobre el régimen jurídico aplicable a los contratos de servicios para actividades docentes celebrados por poderes adjudicadores que no tienen la condición de Administración pública (art. 310 LCSP). Artículo en línea. Fecha de consulta 25 de agosto de 2019. <http://www.obcp.es/index.php/mod.noticias/mem.detalle/id.1448/chk.1e9edf900cd0b7ec41585ec1cbeb86ab>.

FUERTES LÓPEZ, Mercedes 2016. “Contratos excluidos de las Directivas europeas”. *Revista administraciónpublica.com*, junio.

GALLEGO CÓRCOLES, I (2017). “Los encargos a medios propios y servicios técnicos en la LRJSP”, *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 147.

GARCÍA RUBIO, Fernando (2017). La nueva Ley de Contratos del Sector Público. Descripción de las novedades en la Administración Local. *Revista La Administración al*

Día, 16 de noviembre. Artículo en línea. Fecha de consulta 14 de septiembre de 2019. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507995>.

GIMENO FELIU, José María (2014). El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia. El contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra.

GIMENO FELIU, José María (2015). LA «CODIFICACIÓN» DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA MEDIANTE EL DERECHO PRETORIANO DERIVADO DE LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE. Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 172, Julio/septiembre. págs. 81–122.

GIMENO FELIU, José María (2016). “La transposición de las Directivas de contratación pública en España y el efecto directo por vencimiento del plazo de incorporación. Consecuencias prácticas”, Revista Gallega de Administración Pública, núm. 52. págs. 265-317.

GIMENO FELIU, José María (2018). Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública ISSN 1133-4797, XVIII, Zaragoza. págs. 21-44.

GIMENO FELIÚ, José María (2018). MONOGRAFÍAS DE LA Revista Aragonesa de Administración Pública. La Ley de Contratos del Sector público. “*La transferencia de conocimiento de las universidades públicas y la incidencia de la legislación de contratos públicos: diferencias entre la transferencia de servicios de investigación y la transferencia de bienes incorporales (derechos intelectuales)*” Editorial Gobierno de Aragón, I.S.S.N. 1133-4797.

GIMENO FELIU, José María (2018). Reglas aplicables a los entes públicos cuando actúan como operadores económicos (contratistas). Artículo en línea. Observatorio de Contratación Pública. Fecha de consulta 17 de agosto de 2019. <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.459/recategoria.121/reلمenu.3/chk.8d81cc8ed8195f5d24d10a36d55fd2f7>

GIMENO FELIU, José María (2018). ESTUDIO JURÍDICO SOBRE LA TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: DIFERENCIAS ENTRE LA TRANSFERENCIA DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y LA TRANSFERENCIA DE BIENES INCORPORALES (DERECHOS INTELECTUALES). Artículo en línea. Fecha de consulta 26 de agosto de 2019. <http://www.upv.es/entidades/VIIT/info/U0772228.pdf>

GIMENO FELIU, José María. La Ley de Contratos del Sector Público 9/2017. Principales novedades prácticas. Artículo en línea. Fecha de consulta el 28 de agosto de 2019. https://campusvirtual.urv.cat/pluginfile.php/3036504/mod_resource/content/1/MASTER%20URV.GIMENO%20FELIU.%20V2%202019.pdf.

GIMENO FELIU, José María (2018). Estudio jurídico sobre la condición de bienes incorporales de la producción en televisión (derechos intelectuales) a efectos de la

aplicación de la normativa de contratos públicos. Procedimientos de adjudicación. Artículo en línea. Fecha de consulta 1 de septiembre de 2019. http://www.unizar.es/gimenof/gimenof/INVESTIGACION_files/12-GIMENO_QDL%2048_2018-2.pdf.

HUERGO LORA, Alejandro (2017). Convenios y contratos. Revista Almacén de Derecho, 21 de marzo de 2017. Artículo en línea. Fecha consulta 25 de agosto de 2019. <https://almacenederecho.org/puedo-convenio-licitar-contrato/>.

HUERGO LORA, Alejandro (2017). “Los convenios interadministrativos y la legislación de contratos”, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 8.

LLADÓ MARTÍNEZ, Albert (2018). La Ley de Contratos del Sector Público del 2017. Aspectos de especial relevancia para las universidades públicas. Revista Catalana de Dret Públic. núm. 57, págs. 166-191.

MARTÍN REBOLLO, Luís (2015). La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común. Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 174, octubre/diciembre.

MARTÍN REBOLLO, Luis (2019). La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común. Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 174, octubre/diciembre 2015. Artículo en línea. Fecha de consulta 21 de agosto de 2019. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1509713>.

MONTES SEBASTIÁN, Beatriz (2018). “LOS SUPUESTOS DE COOPERACIÓN VERTICAL COMO EXCEPCIÓN EN LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA: LOS ENCARGOS A LOS MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS”, Revista Gabilex, núm. 15, septiembre.

PALOMAR OLMEDA, ALBERTO (2013). “Encomienda de Gestión. Gestión Pública Actual: Régimen jurídico y mayor eficacia”, Editorial Aranzadi, S.A. págs. 122.

PINTOS SANTIAGO, Jaime (2016). “¿Por qué le llaman convenios administrativos cuando quieren decir contratos públicos y viceversa? Distinción entre estas figuras y otras afines. Revista de Derecho Administrativo, número 103, Editorial Abeledoperrot, S.A. pág. 177.

RUBERT OLLER, Marta (2013). El régimen de contratación de los poderes adjudicadores que no son Administración pública, Ed. Reus.

TARLEA JIMÍNEZ, Roció. Convenios y encargos a medios propios en la nueva Ley de Contratos del Sector Público. pp. 57-80. Artículo en línea. Fecha de consulta 23 de agosto de 2019. https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/convenios-encargos-medios-propios-727911889?_ga=2.115453120.756217117.1567353195-1813989522.1567353195.

TENA PIAZUELO, Vitelio (2018). ¿EL RECURSO A LOS MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS COMO ALTERNATIVA? LA LLAMADA COOPERACIÓN VERTICAL ENTRE ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública ISSN 1133-4797, XVIII, Zaragoza, 2018,

págs. 297-324.

VILALTA REIXACH, Marc (2018). “De nuevo sobre los negocios jurídicos excluidos de la Ley de Contratos del Sector Público: encargos a medios propios personificados y transferencias de competencias entre entidades públicas”. Revista Galega de Administración Pública, núm. 56, julio/diciembre.

REFERENCIAS LEGISLATIVAS

Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades. Boletín Oficial del Estado (24 de diciembre de 2001), págs. 49400–49425.

Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar. Boletín Oficial del Estado (20 de noviembre de 2007), págs. 47336-47377.

Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil. Boletín Oficial del Estado (29 de noviembre de 2014), págs. 97791–97847.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado (2 de octubre de 2015), págs. 89343-89410.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado (2 de octubre de 2015), págs. 89411–89530.

Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. Boletín Oficial del Estado (5 de julio de 2018), págs. 66621 a 67354.

Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia. Boletín Oficial del Estado (22 de abril de 1996), págs. 14369-14396.

Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios. Boletín Oficial del Estado (17 de junio de 2015), págs. 50365–50380.

ORGANISMOS.

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO. Informe: A.G. ENTES PÚBLICOS 22/19 (R-175/2019). En línea. Fecha de consulta 03 de septiembre de 2019. <https://delajusticia.com/wp-content/uploads/2019/04/dictamen-s.pdf>.

CONSEJO DE ESTADO, Dictamen con número de expediente 1.116/2015, de 10 de marzo de 2016, sobre el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público. En línea. Fecha de consulta 28 de agosto de 2019. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-1116>.

Circular conjunta, de 22 de marzo de 2019, de la Abogacía General del Estado Dirección del Servicio Jurídico del Estado y de la Intervención General de la Administración del

Estado sobre el cálculo del cómputo de requisito de actividad exigido por la Ley 9/2017, de 9 de noviembre, de Contratos del Sector Público en aquellas entidades que sean consideradas Medios Propios. En línea. Fecha de consulta 23 de agosto de 2019.<http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/esES/SiteAssets/Paginas/inicio/Circular%20firmada%20AGE-IGAE%20Medios%20proprios.pdf>.

ENTREVISTAS

Entrevista al Director del Centro Universitario de la Guardia Civil. Fecha de la entrevista: 28 de junio de 2019.

Entrevista al Gerente del Centro Universitario de la Guardia Civil. Fecha de la entrevista: 30 de mayo de 2019.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Tabla de títulos oficiales impartidos por el Centro Universitario	12
Figura 2. Tabla de clasificación del Centro Universitario, por el Ministerio de Hacienda	35