



## ANTECEDENTES

**PRIMERO.**- Por la Dirección General de Universidades se elaboró un primer borrador de Anteproyecto de Ley del Consejo Social de las Universidades Públicas de la Región de Murcia, integrado por 21 artículos, una Disposición Adicional, tres Transitorias y cuatro Finales, al que se acompañó una Memoria justificativa de la legalidad, acierto y oportunidad de la norma propuesta.

**SEGUNDO.**- Sometido a informe del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Cultura y Educación, fue evacuado el día 30 de abril de 1998, haciendo observaciones referidas a la finalidad del Anteproyecto, competencia para su elaboración, estructura y contenido, forma y necesidad de solicitar los informes preceptivos de la Secretaría General, del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (CESRM), así como del Consejo Jurídico.

**TERCERO.**- A la vista de las observaciones formuladas, la Dirección General de Universidades elaboró un segundo borrador en el que se introdujeron algunas de las modificaciones sugeridas por el Servicio Jurídico de la Secretaría General, siendo elevado por la titular de la Consejería al Consejo de Gobierno mediante escrito del día 18 de mayo.

**CUARTO.**- En su sesión del día 28 de igual mes, el Consejo de Gobierno, en aplicación del artículo 22.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), acordó solicitar los informes del CESRM y del Consejo Jurídico.

**QUINTO.**- El primero de ellos, en su sesión del día 29 de julio, aprobó un dictamen en el que, tras valorar positivamente en su conjunto el Anteproyecto, hacía observaciones a su articulado, sobre las que se pronunció la Dirección General de Universidades en su informe de 26 de octubre, favorablemente respecto de algunas y de modo negativo respecto de otras. Como consecuencia de la adopción de determinados criterios manifestados por el CESRM, se elaboró un tercer borrador que constituye el texto definitivo del Anteproyecto, según acredita la diligencia rubricada el 1 de diciembre de 1998 por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería proponente. En la misma fecha se evacuó el informe de este órgano requerido por el artículo 22 LG.

**SEXTO.**- El expediente fue remitido a este Órgano Consultivo por la Consejera de Cultura y Educación con su oficio de 3 de diciembre, teniendo entrada el día 9 siguiente. Entre tanto, el 4 de diciembre se había recibido un oficio del Rector Magnífico de la Universidad de Murcia dando traslado de la Resolución adoptada en el seno del Claustro Universitario, en su sesión de 9 de noviembre de 1998, en la que se hacen determinadas observaciones al texto.

A la vista de los anteriores antecedentes el Consejo Jurídico formula las siguientes

## CONSIDERACIONES

### **PRIMERA.- Carácter del dictamen.**

Al tratarse de un Anteproyecto de Ley, el Consejo Jurídico emite su dictamen con carácter preceptivo en cumplimiento de lo establecido en el nº. 2 del artículo 12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

### **SEGUNDA.- Ordenación del dictamen.**

Para la mejor exposición de los criterios de este Órgano Consultivo sobre el Anteproyecto y su

expediente remitidos, se estima necesario distinguir dos bloques de consideraciones: un primer grupo en el que se agrupan las de carácter general sobre distintos aspectos que se estiman principales; y un segundo bloque de consideraciones particulares sobre la exposición de motivos y el articulado del Anteproyecto, incluyendo respuestas a algunas interrogantes que expresamente han planteado los órganos instructores.

### **TERCERA.- De carácter general.**

#### **1. Sobre la competencia.**

La Exposición de Motivos del Anteproyecto fundamenta su elaboración en la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia universitaria que ostenta la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EARM), aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio (en concreto, debe entenderse hecha la referencia al artículo 16 en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo). Se dice en aquélla que la asunción de esas competencias "...obliga a promulgar una Ley del Consejo Social para las Universidades Públicas de la Región de Murcia". La afirmación trae causa del tenor literal del apartado b) del número 3 del artículo 14 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU), que al referirse a la composición del Consejo Social de la Universidad expresamente dice: "En las tres quintas partes...de acuerdo con lo que establezca una Ley de la Comunidad Autónoma correspondiente", interpretando que el juego de este precepto con la previsión contenida en la Disposición Final Segunda de la misma Ley, una vez modificado el EARM, es el que genera el mandato del dictado de una ley. Está de acuerdo con ello el Consejo Jurídico, si bien matizando en el sentido de limitar el alcance de la obligatoriedad, que no puede ser otro que el de la concreción de los miembros que han de representar los intereses sociales en su seno. Esto supone que del contenido total del Anteproyecto, sólo los artículos 6, 7 y 8 obedecen a ese imperativo. El resto, dado que versan sobre cuestiones diferentes a la mera composición del Consejo Social, son fruto de la libre iniciativa del Consejo de Gobierno que ha decidido promover su regulación. Así se reconoce en el párrafo segundo de la Exposición de Motivos en el que se dice que es una "excelente oportunidad para... establecer no solamente la composición de éste órgano..., sino también para recoger en una norma integradora el carácter que el Consejo Social debe asumir y las competencias que debe ejercer sin ambigüedades...", declaración que coincide con la afirmación hecha en el apartado A) del grupo IV de la Memoria confeccionada por la Dirección General de Universidades en la que se afirma: "En consecuencia, la Comunidad Autónoma es competente para determinar el número total de miembros del Consejo Social de las Universidades de su territorio, la composición del Consejo Social respetando las previsiones del artículo 16.1 LRU y para finalmente recoger en una norma integradora las funciones que este importante órgano está llamado a desempeñar".

Ahora bien, el ejercicio de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades que reconoce el artículo 16 EARM ha de serlo, en principio, "...de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía". Esto implica que las leyes propias de la Comunidad han de respetar esos marcos, lo que obliga a fijar la atención sobre la Disposición Final Tercera de la LRU, que hace una declaración expresa del carácter orgánico de su Título Preliminar, del IV y del VIII, así como de ella misma. En consecuencia, el artículo 14 LRU, en tanto que forma parte del Título II, formalmente no tendría ese carácter. Sin embargo, su contenido sí lo comparte dado que se extiende a un ámbito, la participación de la sociedad en el autogobierno de la Universidad, que es materia regulada en su artículo 4,

incardinado en su Título Preliminar, que sí lo ostenta según hemos visto.

Además de lo dicho, ha de tenerse en cuenta que la Comunidad Autónoma debe configurar el Consejo Social con sujeción a las proporciones que en el número 3 se prescriben, puesto que, tal como declaró el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 27 de febrero de 1987 (F.J 9) en relación con el artículo 14.3 "...Este precepto dirigido exclusivamente a que los Consejos Sociales de todas las Universidades Públicas tengan un mínimo de homogeneidad, está respaldado por los títulos competenciales 15<sup>a</sup> y 30<sup>a</sup> que el artículo 149.1 de la Constitución reserva en exclusiva al Estado y también por la "participación efectiva de todos los sectores afectados" a que se refiere el artículo 27.5 de la Constitución...", con lo que se configura como norma de general aplicación a desarrollar por las diferentes Comunidades Autónomas.

Dicho lo anterior se puede concretar la extensión de la competencia de desarrollo legislativo que, a virtud del artículo 16.1 EA, ostenta la Comunidad Autónoma. Ha de prestarse mucha atención al tenor literal del precepto, que no hace una proclamación incondicionada de la competencia, sino que la pone en unas coordenadas muy concretas cuales son las derivadas de su acomodación al artículo 27 de la Constitución y "...las leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrolle..." De ello se desprende que la Comunidad podrá dictar normas con rango de ley siempre que lo haga "de acuerdo" con los anteriores parámetros y con las normas de general aplicación en todo el Estado. Así, el alcance de la competencia queda limitado por ellas, y todo aquello que no contemplen no podrá ser desarrollado. En cualquier otra materia no regulada en tales disposiciones ha de reconocerse la ausencia de competencia para su desarrollo legislativo.

Existe otro límite implícito al ejercicio de esa competencia cual es la propia autonomía universitaria que, a decir del Tribunal Constitucional, "se trata de una potestad de autonormación entendida como la capacidad de un ente -en éste caso, la Universidad- para dotarse de su propia norma de funcionamiento o, lo que es lo mismo, de un ordenamiento específico y diferenciado, sin perjuicio de las relaciones de coordinación con otros ordenamientos en los que aquél necesariamente ha de integrarse". Esto significa que el legislador autonómico no puede desconocer la existencia de un ámbito de actividad universitaria al que le está vedado acceder por ser de disposición exclusiva de la propia institución. Es lo que constituye el contenido esencial de la garantía institucional de la autonomía universitaria, al que también se ha referido el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 4 de su Sentencia de 27 de febrero de 1987, identificándolo con los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica, comprensivo de las potestades enumeradas en el artículo 3.2 de la LRU. Tales potestades o competencias son propias de unos u otros órganos de gobierno de la Universidad, en razón de su especial naturaleza, debiendo ser muy cautelosos a la hora de diseñar la regulación de uno de ellos para no invadir la esfera propia de los demás. En este sentido, el artículo 4 LRU, que tiene carácter orgánico, establece: "Las Universidades se organizarán de forma que en su gobierno y en el de sus centros quede asegurada la representación de los diferentes sectores de la comunidad universitaria, de acuerdo con las funciones que a cada uno de ellos correspondan en relación con las señaladas en el artículo 1º de la presente Ley, así como la participación de representantes de los intereses sociales".

Como conclusión de lo que hasta ahora se ha dicho debe extraerse la de que la competencia de desarrollo legislativo invocada para la elaboración del presente Anteproyecto se encuentra enmarcada entre dos límites constituidos en la regulación existente con rango de ley orgánica o de norma de general aplicación en la materia y por el ámbito reservado a la autonomía universitaria.

## 2. Sobre el procedimiento.

En el expediente remitido se hace mención a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG) como la norma que se ha aplicado para su instrucción. Se comprueba que se han cumplido los trámites requeridos por su artículo 22: la iniciativa la ha ejercido la Consejería competente; se acompaña una Memoria sobre la necesidad y oportunidad del Anteproyecto, haciendo mención al coste de funcionamiento del Consejo Social que será soportado por el presupuesto de la respectiva Universidad; ha sido informado por la Secretaría General; se ha recabado el informe preceptivo del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia; y, por último, se han unido los antecedentes precisos para pronunciarse sobre el mismo. Desde este punto de vista ha de reconocerse la correcta tramitación por la Consejería proponente. Incluso consta que el Anteproyecto fue conocido por la Universidad de Murcia, puesto que en él obran las alegaciones formuladas por su Claustro, aunque, posiblemente, al haberlas remitido el Rector directamente a este Órgano Consultivo, la Consejería no haya podido integrarlas en el expediente, salvándose tal deficiencia por la incorporación realizada en virtud del acuerdo de 9 de diciembre de 1998 de la Presidencia de éste Consejo Jurídico

### 3. Sobre la naturaleza del Consejo Social.

El artículo 13.1 LRU encuadra al Consejo Social entre los órganos colegiados de gobierno de la Universidad, y en el número 1 del artículo 14 lo define como "el órgano de participación de la sociedad en la Universidad". Es decir, se trata de un órgano a cuyo través la sociedad participa en el gobierno autónomo de la Universidad, intervención que no debe ir más allá de lo que estrictamente marca la ley, referencia última de la "autonomía universitaria", dada la remisión que a ella hace el artículo 27 de la Constitución en su número 10, al decir: "Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca".

Esta triple caracterización de órgano colegiado, de un lado, órgano del gobierno autónomo de la Universidad, de otro, y de órgano de participación de la sociedad, por último, condiciona cualquier regulación que de su composición y funciones se intente.

#### 3.1. *El Consejo Social como órgano colegiado.*

En tanto que órgano colegiado, su regulación ha de respetar la contenida en el Capítulo II del Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), de aplicación a todas las Administraciones Públicas excepto a los órganos que determina su Disposición Adicional Primera, entre los que no se encuentran los integrados en las Universidades. Siendo ello importante, la trascendencia que los otros dos caracteres presentan es tal que una contemplación superficial de los mismos puede llegar a eclipsar al primero. Nos referimos a la concepción que del gobierno de las Universidades hacen gala la legislación vigente y la jurisprudencia constitucional, hundiendo ambas sus raíces en el máximo respeto de su autonomía, así como en la especial configuración que la participación de la sociedad tiene en aquél. Tal es su alcance que ambos merecen una especial consideración antes de seguir adelante.

#### 3.2. *Sobre el gobierno autónomo de las Universidades.*

Ya en la Consideración 1.7 del Dictamen 19/98 de este Consejo se vertían unos razonamientos sobre esta nota consustancial a la institución universitaria. Allí decíamos:

"El número 10 del artículo 27 de la Constitución española de 1978 dispone: "Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca."

Desde el origen de la Universidad - "Proprium" del Occidente europeo, según el Profesor Fernández-Carvajal - la idea de autonomía universitaria viene a poner de manifiesto el poder de autodisposición de las Universidades frente a los poderes externos que pueden condicionarlas en el cumplimiento de sus funciones. Es un concepto relativo dado que su alcance dependerá de las características de tiempo y lugar en que se desarrolle. La Autonomía universitaria, así

pues, se entiende como el poder de autodisposición que, con las limitaciones que el ordenamiento establece, ha de reconocerse a las Universidades a la vista de los fines o intereses propios que la Universidad encarna.

Su carácter relativo lo demuestra la remisión que en el artículo 27 de la Constitución se hace a "...en los términos que la ley establezca". Esa es la L.R.U. que en su artículo 1 concreta las funciones de la Universidad para las que debe disponer de autonomía. De acuerdo con su número 2, son funciones de la Universidad al servicio de la sociedad:

- a) La creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura.
- b) La preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos o para la creación artística.
- c) El apoyo científico y técnico al desarrollo cultural, social y económico, tanto nacional como de las Comunidades Autónomas.
- d) La extensión de la cultura universitaria.

El contenido de la autonomía universitaria se concreta en el conjunto de facultades que establece el número 2 del artículo 3 de la L.R.U.

*Su causa última la encontramos en la afirmación de que: "La actividad de la Universidad, así como su autonomía, se fundamenta en el principio de libertad académica, que se manifiesta en la libertades de cátedra, de investigación y de estudio (número 1 del artículo 2 de la L.R.U). Del hecho de que la autonomía universitaria encuentre su justificación en la libertad académica, derivan, para la STC 26/1987, de 27 de febrero (F.J. 4), dos consecuencias: a) La autonomía de las Universidades es un derecho fundamental, y b) Su contenido esencial está formado por todos los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica."*

Lo dicho entonces nos ha de servir ahora de introducción para completar la visión que del autogobierno universitario tiene el Consejo Jurídico a la luz de la legislación y la jurisprudencia. Al complejo organizativo de las Universidades algún sector doctrinal ha llegado a calificarlo como la "Administración Independiente", queriendo destacar el amplísimo margen de libertad de actuación que el Ordenamiento jurídico le reconoce. Éste rezuma respeto por su autogobierno en aras de los altos valores de los que la considera portadora, ínsitos en las funciones que le atribuye (entre otras, como ya se ha dicho, la de creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura, según el art. 1º 2, a) LRU). Tales valores conectan directamente con una libertad básica del ser humano cual es la de pensamiento, imposible de concebir en el mundo de la docencia si no existe libertad académica cuyas manifestaciones, a tenor del artículo 2º.1 LRU, son la libertad de cátedra, de estudio y de investigación, como hemos visto. Todo precepto que de algún modo pueda afectar negativamente a esa libertad puede entenderse, en principio, contrario a un Ordenamiento en el que su Norma Suprema propugna como sus valores superiores la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político (art. 1º.1 de la Constitución). Como la autonomía universitaria, en palabras de la propia LRU, se ordena a la satisfacción de las necesidades educativas, científicas y profesionales de la sociedad, es obligado pensar que ha de ser esta última la que, de un modo directo, sin injerencias externas, vele porque así sea. Esta relación tan próxima entre sociedad y Universidad justifica las limitaciones que se establecen a los Poderes públicos para intervenir en su gobierno. Por el contrario, es ella, la Universidad, la que exige que se la dote de facultades normativas propias con las que configurar su régimen de funcionamiento interno (estatutos), facultades que no son ilimitadas puesto que, en todo caso, deben respetar el conjunto del Ordenamiento jurídico en que se integran, para cuyo control sí está habilitado el Consejo de Gobierno (artículo 12.1 LRU).

### 3.3. *El Consejo Social como órgano de participación social.*

El Consejo Social ha de ser el órgano que permita a la sociedad supervisar el gobierno

autónomo de la Universidad, de lo que se deriva que los Poderes constituidos, aun ostentando legítimamente la representación de la sociedad, no deben ignorar que la suya, la representación política, no puede obviar cualquier otro cauce de expresión de la sociedad. El sistema democrático no es sólo un método electivo por el que, constituida una mayoría política, en sí misma se agotan todas las vías de representación posibles de los diferentes grupos e intereses sociales. Esta sería una concepción jacobina que en nuestros días no se sostiene. El legislador, en la esfera universitaria, ha querido asegurarse de que el único órgano al que reconoce facultades de vigilancia sobre su autogobierno, el Consejo Social, debe incluir en su seno un número de miembros que representen los intereses sociales -superior al de los que representan a los órganos de gobierno procedentes de la comunidad universitaria- entre los que, necesariamente, debe haber participación de representantes de sindicatos y asociaciones empresariales.

Ya estamos en condiciones de afirmar que, para el Consejo Jurídico, el autogobierno de que goza la Universidad la convierte en una institución que debe regirse por sí misma y a la que solamente la sociedad, como tal, debe poder supervisar en todos aquellos aspectos que incidan de manera directa o indirecta sobre la libertad académica, por lo que tanto el poder legislativo como el ejecutivo habrán de ser especialmente cuidadosos para no invadir ese ámbito, siendo el Consejo Social el órgano colegiado encargado de tan fundamental misión. Por todo lo anterior, como conclusión de estas consideraciones generales, debemos decir que el examen del texto remitido se ha hecho mediante una comparación de la configuración que del Consejo Social realiza y la concepción expuesta sobre su naturaleza, en el marco competencial del artículo 16.1 del EA limitado por el artículo 27 de la Constitución y los preceptos que tienen rango de ley orgánica o norma de general aplicación, de un lado, y por lo que se considera contenido propio de los Estatutos de la Universidad, por otro, como habíamos expresado con anterioridad.

#### **CUARTA.- De carácter particular.**

##### **1. Sobre la Exposición de Motivos.**

Con la finalidad de precisar mejor en su texto el título competencial que ejerce, sería conveniente explicitar que es del artículo 16.1 del Estatuto de Autonomía del que deriva la competencia que posibilita la aprobación de la ley. Con ello se gana en rigor técnico.

##### **2. Sobre el articulado:**

Antes de entrar en el análisis pormenorizado de su articulado, entiende el Consejo Jurídico que, para dotar de una mayor calidad técnica al Anteproyecto, sería más adecuado titular sus diferentes artículos. Su extensión y número justifican esa medida. Con esto se da respuesta a la demanda formulada en el informe de la Secretaría General de la Consejería instructora.

##### **2.1. Artículo 1:**

Las consideraciones generales hechas sobre la naturaleza del Consejo Social y las limitaciones competenciales expuestas hacen que, tratándose de una materia tan definitoria e inicial, sea imprescindible utilizar la mayor de las cautelas en la regulación que se diseña. De ahí que, para evitar posibles conflictos, se entienda necesario que, en la redacción de este artículo, se comience indicando que la regulación se hace sin perjuicio de lo establecido en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que lo desarrolle y de las facultades de autogobierno que ostentan las Universidades.

##### **2.2. Artículo 2:**

El contenido de este artículo es más propio de los Estatutos de la Universidad, sobre todo si tenemos en cuenta que en él se imponen al Consejo Social determinadas obligaciones que no tienen amparo en ningún precepto de la LRU. Nos referimos al deber que se impone de remisión de un informe anual a la Comunidad Autónoma para su envío a la Asamblea, con lo

que se pretende cumplir el objetivo de "mantener informada a la sociedad de las actividades de la Universidad". Entiende el Consejo Jurídico que, partiendo de la concepción señalada sobre la participación de la sociedad en el autogobierno de la Universidad, si su composición refleja plenamente todos los intereses sociales afectados, el ejercicio continuado de las atribuciones de sus miembros es la mejor garantía de información a la sociedad. No obstante no quiere con ello decir el Consejo Jurídico que sea ésta la única vía de información posible, pero sí que cualquier otra debe determinarse por sus propios órganos. Como se dijo, la relación entre la Universidad y el Consejo Social es tan estrecha que justifica determinadas limitaciones a los Poderes válidamente constituidos, por lo que, como ocurre en esta ocasión, debe ser la propia Universidad la que en ejercicio de su poder de autonormación, configure el método por el que estime más adecuado informar a la sociedad de su actividad. Esto supone que, a juicio de este Órgano Consultivo, debería suprimirse, al menos, el apartado a) del artículo 2, debiendo, en consecuencia, volver a numerarse los restantes.

### **2.3. Artículo 3:**

Entre las consideraciones que sobre competencias "de índole económica" se le atribuyen destacan las siguientes:

#### **2.3.1 Apartado a)**

En él se le otorga la competencia de aprobación del presupuesto anual "y sus modificaciones, incluidas las derivadas de alteraciones en las plantilla...", lo que no es acertado por cuanto engloba cualquier modificación que del presupuesto se pueda hacer. Aparte de su carácter asistemático (pues deja sin sentido las incluidas en los apartados b) y d), tampoco es acertada porque supone una injerencia en las competencias de la Junta de Gobierno, contraria a la autonomía universitaria. El Consejo Social no debe ostentar más facultades de gestión que las que expresamente señala la LRU o se deriven de modo indubitable de su labor de "supervisión" de las actividades de carácter económico. No tendría sentido esta función si la implicación en la gestión económica fuera de tanta intensidad que su ejercicio quedase reducido a un control de sus propios actos.

#### **2.3.1 Apartado c)**

En este apartado nuevamente se le atribuyen facultades de gestión que minoran las de la Junta de Gobierno y el Rectorado, por lo que son contrarias a su autogobierno. Las razones que hacen necesaria su eliminación son:

1<sup>a</sup>. Al aprobar los Presupuestos de la Universidad, que en su estado de ingresos deben consignar el producto de las operaciones de crédito, el Consejo Social ya habrá emitido su parecer sobre la consecuencia más importante que se deriva de su concierto: el endeudamiento y sus límites totales. Después, la forma en que se ejecuten es algo que entra dentro del ámbito exclusivo de la gestión ordinaria y ya hay un órgano encargado de intervenir en la gestión, puesto que la LRU, en su artículo 54.3.f), exige la previa autorización de la Comunidad Autónoma.

2<sup>a</sup>. Por otro lado se ha producido una extralimitación en la regulación, porque la LRU solamente admite las operaciones de crédito para financiar gastos de inversión. El texto del Anteproyecto no distingue, por lo que podría pensarse que también se podrán concertar para financiar gastos corrientes.

3<sup>a</sup>. Por último, entra de lleno en el ámbito de la gestión y, por tanto, exceden de las facultades propias del Consejo Social, la autorización de los gastos, sean anuales o plurianuales.

#### **2.3.1 Apartado e)**

Por la misma razón de superar el ámbito estricto de la supervisión de las actividades económicas, debe eliminarse este apartado, pues la autorización de gastos, inicialmente o los que incrementen aquéllos, es un acto de pura gestión. En nada obsta a lo anterior que los

actos que los producen tengan la naturaleza de convenios con entidades públicas o privadas.

#### *2.3.1 Apartado h)*

El comentario a este apartado viene motivado por la alegación formulada por la Universidad de Murcia en el sentido de que se modifique su redacción para posibilitar que la asignación de esos complementos pueda extenderse a todo el personal, no sólo al profesorado. No estima el Consejo Jurídico posible tal extensión puesto que el precepto que la inspira es el artículo 46 LRU, inserto en el Título V, "Del profesorado". En él, con total congruencia con su enunciado, se ciñe al profesorado. Esto ya de por sí sería causa suficiente para oponerse a la ampliación, pero es que, además, las causas de la asignación de estos nuevos conceptos retributivos sólo son predicables de ese estamento: según la LRU, exigencias docentes e investigadoras o méritos relevantes, entendiendo que éstos no pueden ser otros que los contemplados como propios del personal docente en su Título V.

#### *2.3.1 Apartado i)*

Para ser totalmente respetuosos con la LRU este apartado debería clarificarse en el sentido exigido por su artículo 54.2,b), según el cual, las tasas académicas correspondientes a estudios conducentes a títulos oficiales las fija la Comunidad Autónoma dentro de los límites establecidos por el Consejo de Universidades. La expresión "títulos propios" no es suficientemente indiscutida, puesto que tal condición la ostentan todos los expedidos, tanto oficiales como los que no lo sean.

#### *2.3.1 Apartado k)*

La administración y disposición de los bienes de dominio público se rige por su normativa específica, según lo establecido en el artículo 53.3 LRU. La remisión ha de entenderse hecha a la Ley 3/1992, de 30 de julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma. Esto es así porque en virtud del Real Decreto 948/1995, de 9 de agosto, se transfirieron a la Comunidad Autónoma aquellos de los que era titular la Universidad de Murcia y, según lo establecido en su artículo 1º, deben entenderse incluidos en él. Consecuentemente, por lo que a la desafectación de bienes de dominio público se refiere, ha de aplicarse lo establecido en el artículo 29 de la citada Ley 3/1992, que configura un régimen especial con atribución de competencias a la Asamblea Regional o la Administración de la Comunidad, según los casos. Esto debe ser tenido en cuenta porque la aprobación del texto en su redacción actual supone una alteración de ese régimen competencial.

### **2.4. Artículo 4**

Respecto de éste ha de destacarse lo siguiente:

#### *2.4.1. Apartado f)*

La competencia para autorizar la contratación de bienes de equipo afectos a la investigación mediante procedimiento negociado sin publicidad es la única aludida en el artículo 56.3 LRU. Hacerla extensiva a los suministros supone una ampliación no aceptable porque no se concretan los supuestos en los que procede, con lo que, de hecho, puede implicar un desapoderamiento del órgano competente para la celebración de este tipo de contratos, lo que incide negativamente en la capacidad de autogobierno.

#### *2.4.1. Apartado j)*

Encomendar a un órgano como el que analizamos la tramitación de las denuncias que se registren oficialmente no parece muy acorde con su naturaleza. Por otro lado, no se aclara en él si sus facultades son únicamente para tramitar o bien debe resolverlas. Debería eliminarse porque nada aporta al ejercicio de las competencias sustantivas.

#### *2.4.1. Apartado l)*

El principio de cooperación entre Administraciones públicas ya está proclamado con carácter general por la LPC, lo que hace innecesario este apartado que, por otro lado, puede

entenderse como un mandato excesivamente genérico dada su redacción, lo que tampoco se compagina bien con la autonomía universitaria. Debe eliminarse.

#### *2.4.1. Apartado p)*

El Rector es el órgano competente para la resolución de los expedientes de compatibilidad que se sustancien en la Universidad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, por lo que al profesorado respecta y, según el artículo 49 LRU, para el restante personal. En ambos casos, pero sobre todo en el primero, no se ajusta a la autonomía universitaria obligar a que un órgano en el que la comunidad universitaria es minoritaria, deba informar sobre una cuestión que incide de manera directa en la libertad académica. Por esta razón debe suprimirse el apartado.

#### *2.4.1. Artículo 4.*

La técnica empleada en el número 2 del artículo 4 no es la adecuada, puesto que remite a un apartado que, a su vez, efectúa una remisión a otros preceptos. Sería más acertado sustituirlo por un apartado más en el que, con una fórmula residual, se explicitara lo que se pretende.

#### *2.5. Artículo 6.*

El criterio del Consejo Jurídico sobre la composición del Consejo Social puede deducirse con facilidad de lo dicho en este dictamen sobre la naturaleza de este órgano, en especial en sus apartados 3.2 y 3.3. Igual concepción parece que comparten la Universidad de Murcia y el CESRM. Consta en el expediente la alegación de la Universidad de Murcia sobre la conveniencia de disminuir el número de representantes de extracción política a favor de otros intereses sociales. En igual sentido se pronuncia el CESRM en su dictamen. Este Consejo Jurídico vería más acorde con la naturaleza del Consejo Social una composición más equilibrada en el sentido indicado, sin dejar de reconocer que es ésta una decisión libre del Consejo de Gobierno, en primera instancia, y de la Asamblea en cuanto a la decisión final. No obstante, un estudio comparado de la legislación autonómica demuestra que la composición diseñada está en sintonía con la tendencia mayoritaria, siendo incluso más respetuosa con el anhelo expuesto que algunas otras (caso, por ejemplo, de la Ley 16/1998, de 20 de diciembre, de los Consejos Sociales de las Universidades Públicas de Cataluña).

La LRU exige que ninguno de los representantes de los intereses sociales en el Consejo Social sea miembro de la comunidad universitaria. El número 2 de este artículo precisa que no sea "miembro en activo". Estima el Consejo Jurídico que no impide la consecución del objetivo perseguido esta concreción, puesto que lo que se pretende es evitar que los representantes de la comunidad universitaria, más los que por esta vía accediesen al órgano como representantes sociales, superen el límite legalmente establecido, con el fin de que prevalezcan los intereses de la sociedad en el único órgano competente para controlar el autogobierno de la institución. El hecho de que no sean miembros activos de la comunidad universitaria, aunque aparentemente menos riguroso que el tenor de la LRU, elimina el posible conflicto de intereses, que es la finalidad a la que apunta la norma.

#### *2.6. Artículo 7*

Las normas de funcionamiento interno del Consejo Social de la Universidad invaden el campo reservado a sus estatutos. Por ello, la exigencia de requisitos para acceder a las reuniones (el nº. 2 exige "imprescindiblemente" la publicación del nombramiento), o la posibilidad de delegación, no pueden ser regulados por ley. Así, pues, deben suprimirse los apartado 2 y 3 de este artículo.

#### *2.7. Artículo 8.3*

El CESRM llamó la atención en su dictamen sobre la conveniencia de que el régimen de ceses de los miembros del Consejo Social designados por el Consejo de Gobierno fuera el mismo

que para los de las restantes extracciones, lo que contribuiría a dar mayor estabilidad al órgano. Está de acuerdo con ello el Consejo Jurídico, porque el ejercicio continuado de las atribuciones de sus miembros es la mejor garantía que puede tener la sociedad de su correcto funcionamiento, y con esto no se compagina bien la posibilidad ilimitada de sustituir a algunos de ellos. De ahí que se recomiende que se tome en consideración la propuesta realizada por aquél, no sin antes llamar la atención sobre el hecho de que, en la tramitación del Anteproyecto, el Consejo Jurídico emite su dictamen a solicitud de la Consejería de Cultura y Educación, por encargo del Consejo de Gobierno, y como son ellos sus destinatarios inmediatos, no la Asamblea - que, por supuesto, tiene la última palabra- es a ellos a los que corresponde aceptarla o no. Este comentario se hace a propósito de la sugerencia que hace en su informe la Dirección General de Universidades de que sea la Asamblea la que decida sobre lo propuesto por el CESRM, técnica inadmisible porque la instrucción del Anteproyecto de ley debe incorporar todos los antecedentes necesarios para que sea el Consejo de Gobierno el que se pronuncie sobre él (artículo 22.4 LG), no para que lo haga el legislativo.

#### **2.8. Artículo 9.**

El régimen de incompatibilidades que se configura en este artículo ha suscitado alguna duda a la Secretaría General de la Consejería sobre la conveniencia de ampliar los supuestos previstos, concretamente, incluyendo el de accionistas mayoritarios de una sociedad, titular de una Universidad privada, pero que no formen parte del Consejo de Administración. Entiende este Consejo Jurídico que la respuesta debe ser afirmativa, puesto que el espíritu que ilumina dicho régimen es coherente con la propuesta. No obstante, debe ser el órgano consultante quien redacte la norma, pues no es función propia de este Órgano consultivo. A pesar de ello, se puede sugerir que, alterando el orden de las frases, trasladando la que dice "..., así como la participación superior al diez por ciento en el capital social de las mismas,.." detrás de la última de éste número primero, puede conseguirse el resultado. Al mismo tiempo se indica que el error mecanográfico de la última línea del nº. 1 debe ser corregido.

#### **2.9. Artículo 11.**

El contenido del Reglamento del Consejo Social es algo que él mismo debe determinar. En consecuencia, a lo sumo se podría significar un contenido mínimo, lo que obliga a modificar el número 2 de este artículo para que este sea su sentido.

#### **2.10. Artículo 12.**

En igual sentido a lo expuesto en el apartado anterior es necesario indicar que todo lo referente a la organización y funcionamiento del Consejo Social debe entenderse de libre disposición de la Universidad, en virtud del poder de autonormación que ostenta. En consecuencia, a su Reglamento o, en último extremo, a los Estatutos de la Universidad a los que corresponde regular la estructura de sus órganos, es a los que se debe dejar la creación o supresión de los mismos, por lo que debe eliminarse la referencia al Pleno que en este artículo se efectúa.

#### **2.11. Artículos 13 y 14.**

Por las mismas consideraciones hechas en el apartado anterior deben suprimirse estos artículos.

#### **2.12. Artículo 17.**

Debe suprimirse el párrafo segundo por imponer una medida que corresponde adoptar, en su caso, al propio Consejo Social.

#### **2.13. Artículo 20.**

Se reitera para este artículo los argumentos utilizados en apartados precedentes sobre el contenido propio del poder de autonormación de la Universidad, por lo que debe suprimirse.

#### **2.14. Artículo 22.**

La regulación contenida en los números 2, 3 y 4 adolece del defecto de imponer obligaciones a

órganos de autogobierno de la Universidad que, en todo caso, deberían prever sus propias normas. Deben suprimirse.

#### *2.15. Disposición Adicional Única.*

La no aplicación de determinados preceptos de la LPC al Consejo Social "por carecer de competencias de negociación colectiva", según esta Disposición, no son admisibles por diversas razones: la primera de ellas es que no se observa la relación entre la causa y el efecto provocado. Impedir que el Consejo Social pueda dictar sus propias normas de funcionamiento (art. 22.2 LPC) no es posible pues supone un gravísimo atentado a la autonomía universitaria, a la vez que una antinomia, ya que el Anteproyecto, a lo largo y ancho de su texto, reconoce la existencia de ese Reglamento. El artículo 23.1 d) LPC dispone el valor de voto de calidad para los casos de empate en los órganos colegiados, excepto en el supuesto de órganos a los que alude el artículo 22.2 de la misma ley, en la que el asunto queda a lo que sus propias normas dispongan. Esto es, hay incluso una expresa remisión a esas normas, por lo que su inaplicación también violenta su poder de autonormación. El artículo 24.3 y el 26.1 de la LPC también regulan aspectos específicos de la organización y funcionamiento del Consejo Social, por lo que impedir su aplicación se convierte en una limitación de su capacidad de dictar su propio Reglamento. En conclusión, debe suprimirse la Disposición Adicional Única.

#### *2.16. Disposición Final Segunda.*

Como quiera que la redacción actual de la norma no supone una atribución específica de potestad reglamentaria a la Consejería, su aplicación en la práctica va a quedar limitada a lo que se conoce como el ámbito doméstico. Si lo que se quiere es que pueda dictar normas vinculantes para los particulares es necesario que se especifique en qué materias podrá hacerlo. Con esto se da respuesta a la consulta planteada por la Consejería sobre dicho particular.

#### *2.17. Disposición Final Cuarta.*

Debe rectificarse su redacción para precisar que el momento de su entrada en vigor será no "al" día siguiente sino "el" día siguiente al de su publicación.

#### **QUINTA.- De resumen.**

A la vista de las consideraciones realizadas y para una mejor exposición de lo dicho, procede elaborar un resumen aclaratorio de aquellas que tienen el carácter esencial para este Consejo Jurídico, y de las que no lo tienen.

De acuerdo con ello **se** estiman esenciales las siguientes puntualizaciones:

- a) De supresión total: las relativas al artículo 2, a); artículo 3, apartados c) y e); artículo 4, número 1, apartados j), l) y p); artículo 7, nº 2 y nº 3; artículo 13; artículo 14; artículo 17, nº 2; artículo 20; artículo 22, números 2, 3 y 4 y Disposición Adicional Única.
- b) De supresión parcial (incisos expresados): Artículo 3, apartado a); artículo 4, número 1, apartado f); artículo 12.

No se estiman esenciales las siguientes, entre las que se distinguen dos tipos:

- a) De modificación: artículo 4, número 2; artículo 9; artículo 11, número 2 y Disposición Final Cuarta.
- b) De mejora: las indicadas sobre la Exposición de Motivos; sobre la titulación de artículos; en la Consideración Cuarta, número 2.1 sobre el artículo 2; y el artículo 3, número 1, apartado i).

A la vista de las anteriores Consideraciones se formula la siguiente

#### **CONCLUSIÓN**

**ÚNICA.-** El Consejo Jurídico estima justificada la elaboración del Anteproyecto de Ley de Consejos Sociales de las Universidades Públicas de la Región de Murcia por requerirlo así el artículo 14 LRU.

No obstante lo anterior, para que, a juicio de este Órgano Consultivo, el Anteproyecto sea

íntegramente respetuoso con el Ordenamiento Jurídico vigente, deberían atenderse las puntuaciones que se han estimado esenciales en la Consideración Quinta de este Dictamen, entendiendo que el texto del Anteproyecto quedaría mejorado conforme al resto de observaciones que también se consignan.

No obstante, V.E. resolverá.

