



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO. La Dirección General de Universidades e Investigación, en fecha indeterminada, elaboró el borrador del Proyecto de Decreto por el que se desarrolla en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia el Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, que regula la prueba de acceso a estudios universitarios (en lo sucesivo RD 1640/1999). Los aspectos que desarrolla son los relativos a la composición de la Comisión Organizadora de la prueba de acceso a estudios universitarios y la previsión de la defensa jurídica en sede jurisdiccional de las decisiones que adopte la citada Comisión; la inscripción de los alumnos que concurren a la citada prueba y la articulación de la participación de las diversas Universidades Públicas en el proceso, completado con la regulación del régimen transitorio en relación con las pruebas de acceso de los alumnos del COU.

El contenido del primer Borrador se sometió al parecer de las Universidades Públicas de Murcia y Politécnica de Cartagena (Doc. nº. 2) con las que se ha consensuado el texto, según la memoria justificativa del Proyecto de Decreto obrante en el expediente (Doc. nº. 3).

SEGUNDO. Con fecha 14 de marzo de 2000 se emite informe por los Servicios Jurídicos de la Secretaría General de la Consejería proponente señalando, entre otros aspectos, que la valoración jurídica del Proyecto de Decreto "es favorable en contraste con la disposición general habilitante".

TERCERO. En cumplimiento de lo previsto en la Ley 6/1998, de 30 de noviembre, de Consejos Escolares de la Región de Murcia, la Consejería recabó el dictamen preceptivo del Consejo Escolar de la Región, que lo emitió en sesión plenaria de 13 de abril de 2000 en el sentido de valorarlo positivamente, si bien con la observación de aumentar la participación en la Comisión Organizadora de los docentes de educación secundaria, debido a la implicación de éstos en la formación de los alumnos que han de concurrir a la prueba de acceso. La no incorporación de esta observación es motivada por la Consejería proponente (página 36) de la siguiente manera: "con la modificación efectuada en el texto del Decreto se estima que se consigue ya una mayor paridad entre los representantes de las Universidades Públicas y de la Educación Secundaria". Asimismo se recoge en este dictamen que al tratarse de un desarrollo parcial del RD 1640/1999 será preciso dictar "*nuevas disposiciones no sólo para la aplicación y desarrollo de aquél, sino para la total ejecución y desarrollo de éste, lo que quizás podría haberse conseguido dictando una disposición reglamentaria más amplia y comprensiva de todo el ámbito*".

CUARTO. El texto del Proyecto elevado por la Dirección General de Universidades e Investigación (Doc. nº. 6) es sometido a informe de la titular de la Secretaría General que lo emite en fecha 24 de abril en el sentido de señalar que se ajusta a los criterios de necesidad y oportunidad, así como de legalidad exigibles al mismo, al considerar que ha quedado acreditado en su tramitación que constituye una norma de desarrollo en un doble sentido: de una parte incluye todo lo necesario para asegurar la correcta aplicación y la plena efectividad del RD 1640/1999 y, por otra, incluye lo estrictamente necesario para garantizar la finalidad perseguida por la norma habilitante.

QUINTO. Con fecha 27 de abril de 2000 se emite informe favorable por la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma señalando que "en su contenido no se aprecia vulneración o extralimitación respecto a la normativa estatal que es objeto de desarrollo". No obstante contiene tres observaciones atinentes, la primera, a la sustitución en el artículo 1.3 (secretario de la Comisión) de la expresión "funcionario del cuerpo superior" por "funcionario del grupo A", proponiendo que se añada la condición de licenciado en derecho; la segunda, relativa a la defensa en sede jurisdiccional de las decisiones de la Comisión que puede suscitar dudas en la práctica (artículo 1.5); y la tercera, sobre las dos disposiciones transitorias que podrían integrarse en una sola, al referirse al mismo supuesto del RD 1640/1999.

Consta un informe del Centro Directivo correspondiente sobre las observaciones incorporadas al texto (páginas 48 y 49) y, finalmente, un nuevo informe de la titular de la Secretaría General de 5 de mayo de 2000.

SEXTO. Con fecha de registro de entrada de 8 de mayo de 2000 se ha recabado de este Consejo Jurídico el preceptivo Dictamen sobre el Proyecto de Decreto que aparece rubricado (Doc. nº. 12), acompañado del expediente administrativo.

A la vista de los referidos Antecedentes es procedente realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Carácter de este Dictamen.

El Consejo Jurídico ha de ser consultado preceptivamente en los proyectos de reglamentos que constituyan desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado (artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo).

El presente Proyecto de Decreto, como indica su título, viene a desarrollar el RD 1640/1999, que tiene carácter de norma básica de acuerdo con lo establecido en su disposición final primera: "*El presente Real Decreto, que tiene carácter de norma básica, se dicta en virtud de lo establecido en el artículo 149.1.30^a de la Constitución y en uso de la competencia estatal para regular la ordenación general del sistema educativo, recogida expresamente en la disposición adicional primera.2a) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación*".

Su carácter de normativa de desarrollo ha sido puesto de manifiesto por sendos informes de la titular de la Secretaría General, Antecedentes Cuarto y Quinto, por lo indicado en ellos.

En cuanto al plazo para despachar el presente Dictamen, este Consejo Jurídico ha tenido en cuenta la urgencia invocada por la Consejería consultante, de acuerdo con lo establecido en el artículo 60.1 del Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA. Procedimiento de elaboración.

La elaboración de este Reglamento se ha ajustado al procedimiento previsto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

El Consejo Jurídico considera de gran importancia que el contenido de este Proyecto se haya consensuado con las Universidades Públicas, a tenor de lo señalado en su memoria justificativa, teniendo en cuenta el principio de autonomía universitaria consagrado en el artículo 27.10 de la Constitución Española.

Durante el proceso de elaboración se ha recabado el dictamen preceptivo del Consejo Escolar de la Región de Murcia (artículo 14.1,b de la Ley 6/1998, de 30 de noviembre) y el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 23.4,f) del Decreto 59/1996, de 2 de agosto. Asimismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 24.2 de la Ley 50/1997, figura el informe de la titular de la Secretaría General.

No obstante lo completo del procedimiento seguido, este Consejo Jurídico quiere poner de

manifiesto a la Consejería consultante, para futuros desarrollos normativos, la necesidad de someter a informe del Consejo Interuniversitario creado por la Ley 4/1999, de 21 de abril, de Coordinación Universitaria de la Región de Murcia, aquellas normas que se dicten sobre la incorporación de los estudiantes al sistema universitario, según preceptúa su artículo 12.j). Finalmente señalar que si el desarrollo del presente Reglamento generara algún coste económico, habría de completarse el expediente con una memoria económica, aspecto al que no se alude en la memoria justificativa ni en el posterior informe del Centro Directivo correspondiente, de 3 de mayo de 2000.

TERCERA. Habilitación legal.

El RD 1640/1999, que desarrolla el presente Proyecto, ha venido a regular la prueba de acceso a estudios universitarios prevista en el artículo 29.2 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre (LOGSE), teniendo en cuenta, según su Exposición de Motivos, que en el año académico 2000-2001 se implantará, con carácter general, el primer curso de Bachillerato y la necesidad de sustituir a la anterior normativa (Orden de 10 de diciembre de 1992) que, con carácter transitorio y experimental, se ha venido aplicando a los alumnos que han cursado las enseñanzas de Bachillerato previstas en la LOGSE, durante el periodo de implantación anticipada. Esta Orden es objeto de derogación expresa (Disposición Derogatoria Única).

Pues bien, el artículo 5 del citado Real Decreto establece:

"1. Las Administraciones educativas, sin perjuicio de las competencias propias derivadas de la autonomía universitaria, constituirán en sus respectivos ámbitos de gestión una comisión organizadora de la prueba de acceso a estudios universitarios, a la que, entre otras, se les atribuirán las siguientes funciones:

- a) Definición de los criterios para la elaboración de las propuestas de examen.
- b) Establecimiento de los criterios generales de evaluación de las pruebas.
- c) Adopción de medidas para garantizar el secreto del procedimiento de elaboración y selección de los exámenes, así como el anonimato de los ejercicios realizados por los alumnos.
- d) Adopción de medidas necesarias para garantizar lo establecido en el artículo 6.3 de este Real Decreto.
- e) Coordinación con los centros en los que se imparte Bachillerato.
- f) Designación y constitución de los tribunales.
- g) Resolución de Reclamaciones."

También se refieren a las funciones de esta Comisión Organizadora los artículos 5.2, 11, 12, 15 y 16 del citado Real Decreto.

La habilitación expresa a la Administración Regional para su desarrollo viene recogida en su Disposición Final Segunda: "*Corresponde al Ministro de Educación y Cultura y a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas dictar, en el ámbito de sus competencias, cuantas disposiciones sean precisas para la ejecución y desarrollo de lo establecido en el presente Real Decreto*".

La Administración Regional tiene asignadas (artículo 16 del Estatuto de Autonomía) competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades. Por otra parte, también le corresponde la coordinación de las universidades en su ámbito territorial (artículo 3.3 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria) y, entre las tareas a coordinar, se recoge expresamente por el artículo 6.1, i) de la Ley regional 4/1999 "los procedimientos de incorporación de estudiantes a las Universidades según el principio de distrito único y en su caso de distrito compartido".

En consecuencia, el Consejo de Gobierno, a quien corresponde el ejercicio de la potestad reglamentaria salvo en los casos en que ésta se encuentre específicamente atribuida al

Presidente o Consejeros, según el artículo 21.4) de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, se encuentra habilitado para el desarrollo reglamentario del RD 1640/1999; un aspecto diferente, que será objeto de posterior consideración, es el alcance de la habilitación que efectúa el Proyecto (Disposición Final) para que el titular de la Consejería dicte las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo del presente Decreto.

CUARTA. Observaciones globales al articulado.

1. Desarrollo parcial del RD 1640/1999.

El contenido del Proyecto desarrolla determinados aspectos del RD 1640/1999, como son la composición de la Comisión Organizadora de la prueba de acceso a estudios universitarios (artículo 1); el régimen de inscripción de los alumnos que concurren a la prueba de acceso (artículo 2); la previsión de un convenio entre las Universidades Públicas y la Consejería competente en materia de educación para el reparto de funciones (artículo 3) y el régimen transitorio para los alumnos del Curso de Orientación Universitaria.

El carácter de desarrollo parcial de la normativa estatal y la necesidad de prever nuevos desarrollos para la aplicación de aquélla ha sido puesto de manifiesto por el dictamen del Consejo Escolar de la Región de Murcia, según ya ha quedado expresado en el Antecedente Tercero.

Este Consejo Jurídico nada tiene que objetar al desarrollo parcial de determinados aspectos de la normativa básica estatal, en base al criterio de oportunidad de la Consejería proponente (lo que podría venir dado por la idea de otorgar mayor autonomía de funcionamiento a la propia Comisión Organizadora); sin embargo, sí ha de plantear una observación desde el punto de vista del alcance de la habilitación al titular de la Consejería para desarrollar otros aspectos del RD 1640/1999, en la medida en que es doctrina de este Consejo (Dictámenes nº. 4 y 11/1999) que la potestad reglamentaria viene atribuida con carácter general al Consejo de Gobierno, salvo que específicamente lo sea a los Consejeros (artículos 21.4) de la Ley 1/1988 en relación con el artículo 12.2,a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril). En virtud de la disposición final del Proyecto el titular de la Consejería está habilitado para los actos de aplicación y desarrollo de su contenido, pero no para desarrollar otras cuestiones previstas en el RD 1640/1999, sin perjuicio de la potestad genéricamente reconocida a los Consejeros para dictar circulares o instrucciones en la esfera de sus competencias. Por otra parte, los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas también pueden establecer o completar sus propias normas de funcionamiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 22.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo LPAC).

2. Régimen jurídico de la "Comisión de Organización".

La Consejería proponente se ha planteado (página 10 de la memoria justificativa) la naturaleza de esta Comisión Organizadora y su adscripción a efectos organizativos, al no precisar estos aspectos el RD 1640/1999.

A este respecto, el citado Real Decreto aporta dos criterios que se extraen de su artículo 5: 1) las Administraciones educativas constituirán esta comisión en su respectivo ámbito de gestión; 2) respeto a las competencias propias derivadas de la autonomía universitaria.

Es cierto, como señala el Centro Directivo correspondiente, que existen diversas opciones organizativas (inclusive alguna Comunidad Autónoma atribuye estas tareas a los Consejos Interuniversitarios o también la posibilidad de crear comisiones delegadas en cada Universidad), habiéndose optado por la Consejería proponente por la creación de un órgano específico con el protagonismo de las Universidades Públicas (está presidida por los Rectores de estas).

Este Consejo Jurídico coincide con el criterio de la Consejería proponente en el protagonismo de las Universidades en la estructuración, elaboración y evaluación de las pruebas (sin olvidar la importancia de los docentes de educación secundaria cuya participación en dicha Comisión ha propuesto incrementar el Consejo Escolar de la Región de Murcia), teniendo en cuenta además que con anterioridad al RD 1640/1999 estas Comisiones se incardinaban en cada Universidad. Así, el artículo segundo de la Orden del Ministerio de Educación de 9 de junio de 1993, sobre pruebas de aptitud para el acceso a las facultades, escuelas técnicas superiores y colegios universitarios, establece que en cada Universidad, bajo la presidencia del Rector o persona en quien delegue, se constituirá una comisión coordinadora de las pruebas, con participación paritaria de profesores universitarios y no universitarios. También prevé que en las Universidades que tengan la consideración de una única Universidad a efectos del ingreso en sus centros, las funciones de la Comisión serán desempeñadas por la correspondiente Comisión Interuniversitaria, que actuará por delegación de las correspondientes Universidades. Asimismo, este Consejo Jurídico considera que se racionaliza este proceso atribuyendo a la Comisión Organizadora las tareas encomendadas a la Comisión Interuniversitaria por la precitada Orden de 9 de junio de 1993 durante el periodo transitorio previsto para las pruebas de acceso de los alumnos de COU (Disposición Transitoria, apartado 1).

Sin embargo, no se recoge en el Proyecto de Decreto el régimen jurídico de este órgano colegiado que tiene primordialmente facultades decisorias en la medida en que el RD 1640/1999 le atribuye, entre otras funciones, la resolución de las reclamaciones. Por tanto, debería recogerse expresamente en el Proyecto que el régimen jurídico de este órgano se ajustará a las normas contenidas en el Capítulo II del Título II de la LPAC sobre los órganos colegiados (a partir de los criterios contenidos en la STC 50/1999, de 6 de abril), pudiendo completar sus propias normas de funcionamiento.

Finalmente, el Proyecto no contiene un reparto de tareas administrativas entre las Universidades y la Consejería de Educación habiendo optado por un convenio de colaboración, que deberá respetar los principios de unidad y corresponsabilidad de su organización y desarrollo.

QUINTA. Observaciones particulares.

- Exposición de Motivos:

Los párrafos segundo y tercero, referidos ambos al RD 1640/1999, deberían refundirse e integrarse en uno sólo.

En el último párrafo debe recogerse la fórmula que corresponda conforme a las establecidas en el artículo 2.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, reguladora del Consejo Jurídico.

- Artículo 1, apartado 5.

Se señala en este apartado que "a efectos del recurso contencioso administrativo que pudiera interponerse contra las resoluciones de la Comisión Organizadora, se entenderá que ésta depende de la Universidad a cuyo rector corresponda la presidencia en el momento de dictarse los actos".

Este apartado tiene como finalidad especificar a qué Universidad le corresponde la defensa jurídica de los recursos contenciosos administrativos, una vez resueltas las reclamaciones por la Comisión Organizadora que ponen fin a la vía administrativa (artículo 16.2 del RD 1640/1999).

Este Consejo Jurídico considera que, además de las dudas que puede suscitar su redacción para los interesados, debería suprimirse esta referencia por ser innecesaria (el aspecto relevante desde el punto de vista administrativo es que las decisiones de la comisión organizadora ponen fin a la vía administrativa) debiendo contemplarse este aspecto en el Convenio previsto en el Proyecto (artículo 3) para el reparto de tareas administrativas.

- Disposiciones Finales.

En la primera se faculta al Consejero de Educación y Cultura (deberá sustituirse por la denominación prevista en el Decreto 30/2000, de Reorganización de la Administración Regional) para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de este Decreto.

Esta Disposición ha de ser entendida, tal y como se señaló en la Consideración Cuarta, como habilitación para dictar los actos de aplicación y desarrollo del contenido del Proyecto de Decreto, sin que el Proyecto haya extendido esta habilitación a otras materias previstas en el Real Decreto que desarrolla, ya que es presupuesto para el ejercicio de la potestad reglamentaria por los Consejeros que éstos se encuentren específicamente habilitados (por Ley o al menos reglamentariamente), cuando vayan más allá de las cuestiones de carácter organizativo y relaciones especiales de sujeción, como son las funcionariales y en general las de todo el personal al servicio de la Administración Pública. Esta doctrina sobre el alcance de la potestad reglamentaria de los Consejeros ha sido desarrollada, entre otros, por el Dictamen del Consejo Jurídico nº. 45/99, de acuerdo con la doctrina del Consejo de Estado (Dictamen nº. 535/92, de 14 de julio) y diversas Sentencias del Tribunal Supremo (entre otras, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, de 6 de octubre de 1989) y del Tribunal Constitucional (Sentencia nº. 133/97, F.J.7º).

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA. Puede elevarse a la consideración del Consejo de Gobierno el Proyecto de Decreto por el que se desarrolla en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia el Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, que regula la prueba de acceso a estudios universitarios.

SEGUNDA. La Consejería proponente habrá de completar el expediente con una memoria económica, si las propuestas contenidas en el Proyecto generaran algún coste económico.

TERCERA. Se consideran esenciales las observaciones formuladas en relación con:

- La inclusión en el último párrafo de la Exposición de Motivos acerca de si el Proyecto se acuerda conforme al presente Dictamen o se aparta de él (artículo 2.5 de la Ley 2/1997).
- La previsión sobre el régimen jurídico de la Comisión Organizadora (Consideración Cuarta, apartado 2).

CUARTA. Las demás observaciones aquí expresadas contribuyen a su mejora y congruencia con el ordenamiento en que se inserta.

No obstante, V.E. resolverá.