



ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha indeterminada la Dirección General de Universidades y Política Científica elabora un primer borrador de Decreto por el que se regula el Registro de Universidades, Centros, Estructuras y Enseñanzas Universitarias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El texto se remite a la Secretaría General de la Consejería de Educación y Cultura para su tramitación, acompañado de los siguientes documentos:

- a) Informe-memoria, elaborada por el centro directivo impulsor del Proyecto, que sitúa la necesidad y oportunidad de su aprobación en el desarrollo del artículo 10 de la Ley 3/2005, de 25 de abril, de Universidades de la Región de Murcia (LUM), precepto que crea el Registro cuyo desarrollo ahora se pretende abordar. Se indica, además, que constituye un instrumento de información acerca de la oferta formativa y de los recursos disponibles en cada una de las Universidades de la Región.
- b) Memoria económica, que hace constar la existencia de consignación presupuestaria para la implantación del Registro, prevista en dos fases, y que será gestionado de forma conjunta con un sistema de información universitaria avanzada para el que también se prevé la correspondiente dotación económica en el Proyecto de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2007.
- c) Certificado expedido por el Secretario del Consejo Interuniversitario de la Región de Murcia, acreditativo del informe favorable recibido por el Proyecto tras su consideración por la Comisión Académica del referido órgano.
- d) Propuesta de Acuerdo que formula el Consejero de Educación y Cultura al Consejo de Gobierno, para aprobar como Decreto el Proyecto.
- e) Propuesta del Director General de Universidades y Política Científica al Consejero de Educación y Cultura, para que se trate y apruebe como Decreto el texto del Proyecto.

SEGUNDO.- El 4 de diciembre de 2006, el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Educación y Cultura informa favorablemente el Proyecto, con dos observaciones puntuales de corte procedural.

TERCERO.- El 5 de diciembre, el Proyecto es informado por la Vicesecretaría de la Consejería y se remite a la Dirección de los Servicios Jurídicos.

CUARTO.- Con fecha 20 de marzo de 2007, la Dirección de los Servicios Jurídicos emite informe favorable al Proyecto, si bien formula diversas observaciones tanto de carácter formal como sustantivo.

QUINTO.- El 11 de abril de 2007, la Dirección General de Universidades y Política Científica emite informe complementario para analizar las observaciones formuladas por la Dirección de los Servicios Jurídicos, introduciendo algunas modificaciones en el Proyecto, dando así lugar a un nuevo texto que, de conformidad con la diligencia que consta en el mismo, constituye el Proyecto definitivo de Decreto.

Se incorpora, asimismo al expediente un estudio económico expresivo de los costes derivados de la implantación del Registro, que ascienden a un total de 35.294 euros, distribuidos entre los

ejercicios 2006 y 2007.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, V. E. dispuso la remisión del expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito que tuvo entrada en el Consejo Jurídico el pasado 25 de abril de 2007.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Dictamen ha sido solicitado con carácter preceptivo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), pues se trata de un Proyecto de disposición de carácter general dictado en desarrollo o ejecución de una Ley de la Asamblea Regional, la LUM.

SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración.

Puede afirmarse, con carácter general, que la tramitación seguida para la elaboración del Proyecto sometido a consulta se adecua a las normas que sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria establece el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, si bien han de advertirse las siguientes carencias:

a) No consta el informe de impacto por razón de género que, tras la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia, resulta preceptivo en el procedimiento de elaboración reglamentaria, por exigencia del artículo 53.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

Si bien el expediente fue remitido al Consejo Jurídico antes de la entrada en vigor de dicha exigencia -el pasado 11 de mayo-, ello no debe impedir que se emita el correspondiente informe con carácter previo a la elevación del Proyecto al Consejo de Gobierno para su aprobación como Decreto.

b) Carece el expediente remitido al Consejo Jurídico tanto de las observaciones formuladas al primer borrador por las Universidades públicas de la Región, como de la valoración que de ellas hicieron los redactores del Proyecto en orden a su incorporación o rechazo, contraviniendo el artículo 46.2 del Reglamento Orgánico y de funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, que contiene la exigencia de acompañar la consulta de los antecedentes de todo orden que puedan influir en el Dictamen.

TERCERA.- Competencia material y habilitación legislativa.

El artículo 16.1 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EARM) atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que lo desarrollen, sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30^a y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.

En ejercicio de esta competencia la Comunidad Autónoma dicta la LUM, cuyo artículo 10 crea un Registro de universidades, centros, estructuras y enseñanzas, adscrito a la Consejería de Educación y Cultura. De conformidad con la Exposición de Motivos de la Ley, dicho instrumento persigue dotar de transparencia y seguridad jurídica al sistema universitario regional, garantizando el derecho de información de los ciudadanos. Por ello, se caracteriza el Registro como público y meramente informativo, siguiendo el modelo diseñado por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU).

El régimen fijado por la referida Ley Orgánica ha sufrido una alteración con ocasión de la

entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, de modificación de la LOU (LO 4/2007), en la medida en que ha deslegalizado buena parte de la regulación del Registro. En efecto, la versión original de la Disposición Adicional vigésima de la LOU establecía los siguientes extremos: a) el carácter público y meramente informativo del Registro; b) su denominación (Registro Nacional de Universidades, Centros y Enseñanzas); c) el carácter de requisito necesario que reviste la inscripción en él para la inclusión de los títulos que expidan las Universidades en el Registro Nacional de Títulos Universitarios Oficiales; d) la obligación de las Comunidades Autónomas de comunicar al Registro Nacional los datos a que éste se refiere; y e) la regulación con mayor detalle de los datos referentes a las Universidades privadas.

La redacción vigente de la referida Disposición Adicional se limita a establecer que en el Ministerio de Educación y Ciencia existirá el Registro de Universidades, Centros y Títulos, que tendrá carácter público y en él se inscribirán, además de las universidades y centros, los títulos oficiales con validez en todo el territorio nacional. Podrán inscribirse también otros títulos a efectos informativos que expidan las Universidades -en el mismo sentido se expresa el nuevo artículo 34 LOU-. El texto termina con una habilitación reglamentaria expresa a favor del Gobierno, para desarrollar el régimen, organización y funcionamiento del Registro.

La ausencia de justificación o explicación de la reforma en la parte expositiva de la LO 4/2007, dificulta en la actualidad y en tanto el Gobierno de la Nación no haga uso de la habilitación reglamentaria conferida, la comprensión del calado o alcance sustantivo de la modificación efectuada. En cualquier caso, la nueva redacción dada a la Disposición Adicional vigésima LOU no parece ser incompatible con la regulación contenida en el artículo 10 LUM, por lo que éste ha de considerarse plenamente vigente.

Del mismo modo, continúa vigente el Real Decreto 1282/2002, de 5 de diciembre, por el que se regula el Registro Nacional de Universidades, Centros y Enseñanzas. Este reglamento divide el Registro en cuatro Secciones: a) Universidades; b) Centros y estructuras; c) Enseñanzas; y d) Enseñanzas declaradas equivalentes a las universitarias. Además, regula los datos que han de ser comunicados al Registro y quién viene obligado a hacerlo.

Este Real Decreto no tiene carácter básico, a excepción de la estructura en Secciones contenida en el artículo 1.2, en la medida en que fue establecida por el Real Decreto 1272/2003, de 10 de octubre, que regula las condiciones para la declaración de equivalencia de títulos españoles de enseñanza superior universitaria o no universitaria a los títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, norma expresamente declarada básica por su Disposición Final segunda.

En este contexto ha de ubicarse la llamada al ejercicio de la potestad reglamentaria que efectúa la Disposición Final primera LUM, para cuyo ejercicio la Comunidad Autónoma cuenta con competencia material suficiente, correspondiendo al Consejo de Gobierno la facultad de aprobar el Proyecto como Decreto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 32.1 EARM y 21.1, 22.12 y 52.1 de la Ley 6/2004.

CUARTA.- Observaciones de carácter general.

1. La modificación de la LOU y su incidencia sobre el Proyecto.

Si bien la modificación operada en la LOU por la Ley Orgánica 4/2007 no parece afectar a la regulación que el artículo 10 LUM efectúa del Registro objeto del Proyecto, sí que incide sobre las referencias que a la legislación básica estatal se contienen en aquél. En especial, el segundo párrafo de su parte expositiva que sintetiza el contenido de la Disposición Adicional vigésima LOU conforme a la redacción vigente en el momento en que se redactó el Proyecto pero que hoy ya ha sido modificada.

La misma reforma del régimen legal básico de la Universidad española afecta al artículo 34 LOU, citado en el último párrafo de la parte expositiva, que ya no establece de forma expresa,

como afirma el Proyecto y como indicaba la redacción anterior a la LO 4/2007, que los títulos propios de las Universidades carezcan de los efectos que las disposiciones legales otorgan a los títulos oficiales con validez en todo el territorio nacional.

2. La información sobre los títulos propios de las Universidades.

a) Como ya se dijo, la Exposición de Motivos de la LUM justifica la creación del Registro de Universidades, entre otras razones, en la necesidad de contar con un instrumento que garantice el derecho de información de los ciudadanos. De forma coherente con esta finalidad, y para conseguir que "*los ciudadanos tengan un conocimiento completo de la oferta formativa en Educación Superior que ofrece la Región de Murcia*" (parte expositiva del Proyecto), se prevé la inclusión en el indicado Registro de los títulos propios de las Universidades, los cuales, si bien carecen de los efectos de los títulos oficiales con validez en todo el territorio nacional, complementan la oferta de éstos, con formación complementaria en campos determinados, por lo que, se afirma, es "*útil para los ciudadanos conocer su existencia a la hora de formar su currículo formativo*".

Nada hay que objetar a dicho planteamiento, si bien, la plasmación normativa en la parte dispositiva del Proyecto no se ajusta a la finalidad anunciada. En efecto, mal se aviene con el objetivo de ofrecer una información completa de la oferta formativa de Educación Superior, el exigir que únicamente consten en el Registro los títulos propios de Master propio y Especialista Universitario, y no todos los títulos ofrecidos por las Universidades. Al margen de la variedad en la denominación y características de los títulos no oficiales, que varían de una Universidad a otra, parece olvidarse que en las Universidades murcianas se ofrecen títulos propios de grado (en la Universidad Católica "San Antonio" de Murcia se imparten dos estudios de primer ciclo conducentes a la obtención de los títulos de Diploma Superior en Gestión y Administración Inmobiliaria y en Criminología) y de especialización profesional (así en la Universidad Politécnica de Cartagena se imparte el título de especialista profesional en discapacidad física, psíquica, sensorial y tercera edad), que quedarían fuera del Registro de mantenerse la actual redacción del artículo 4.1, letra g); 4.2, letra i); y artículo 6.

Deben modificarse, en consecuencia, tales preceptos, en orden a cumplir la finalidad que inspira la creación del Registro.

b) El artículo 36.2, letra b) LOU habilita al Gobierno para regular las condiciones para la declaración de equivalencia de títulos españoles de enseñanza superior universitaria o no a los títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. En ejercicio de dicha habilitación se dicta el RD 1272/2003, cuyo artículo 1.3 posibilita, si bien de forma excepcional, la equivalencia de títulos propios de las Universidades a títulos oficiales con validez en todo el territorio nacional. De hecho, el Real Decreto 224/2006, de 25 de febrero, declara la equivalencia del título propio de graduado superior en Ingeniería de Sistemas de Defensa, expedido por la Universidad Politécnica de Cartagena, al título universitario oficial, de sólo segundo ciclo, de Ingeniero de Sistemas de Defensa.

Dada la nula participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de declaración de equivalencia y atendida la competencia para efectuar dicha declaración, reservada al Consejo de Ministros, no parece necesario constituir una sección *ad hoc* en el Registro regional, al modo de la añadida en el nacional por el RD 1272/2003.

No obstante, sí que será acorde con la declarada finalidad de obtener la información más completa acerca de la oferta formativa superior existente en la Comunidad Autónoma, hacer constar en el Registro la equivalencia de las enseñanzas. A tal efecto, bastaría con añadir en el artículo 6.2 del Proyecto una referencia a tal extremo, indicando la equivalencia del título propio, en el caso de que la tuviera.

3. Cita de normas.

Al citar otras normas (artículos 8 y 9.2 del Proyecto) no es preciso especificar las modificaciones habidas en ellas, bastando con la denominación oficial de la norma, pues se sobreentiende que la cita se refiere a la versión vigente de la norma en cuestión, que ya integra las diferentes reformas habidas.

QUINTA.- Observaciones particulares al texto y a la parte expositiva.

- Artículo 4. Sección primera: Universidades.

a) En el apartado 1, dedicado a las Universidades públicas, se recogen únicamente los datos que deben constar en el asiento de alta. Quizás fuera conveniente utilizar una fórmula más genérica, referida no meramente a la inscripción inicial en el Registro, sino que también abarcara los asientos complementarios o de modificación, al modo del resto de secciones.

b) De conformidad con los artículos 4 y 5 LOU y 14.1 LUM, a diferencia de las universidades públicas, la creación de universidades privadas es una manifestación de la libertad de creación de centros docentes reconocida por el artículo 27.6 de la Constitución, que no exige el dictado de norma jurídica alguna, siendo ésta precisa únicamente para su reconocimiento, que habrá de producirse por Ley de la Asamblea Regional.

Por ello, no es acorde con dicha regulación legal exigir que en el registro conste la "*norma por la que se creó*" (apartado 2.1, letra c) la correspondiente universidad privada, en la medida en que parte de considerar necesaria una norma jurídica para su creación. Sería más adecuado recoger en el Registro el dato de su fecha de creación y ley de reconocimiento.

c) Del mismo modo, tampoco las Universidades de la Iglesia Católica exigen una norma jurídica específica de creación, sino que como ya se indicó en nuestro Dictamen 151/2004, serán erigidas libremente por decisión eclesiástica, sin perjuicio de la necesidad de condicionar tanto el inicio como el ejercicio de su actividad a determinados trámites administrativos que persiguen garantizar una cierta homogeneidad del Sistema Universitario regional. De esa necesidad de acomodo a la normativa educativa no cabe deducir la exigencia de una previa norma de creación, ni tan siquiera un acto de reconocimiento, al modo de las universidades privadas, pues tanto la Disposición Adicional cuarta, apartado 2 de la LOU como la Disposición Adicional primera de la LUM son categóricas al establecer que las Universidades establecidas por la Iglesia Católica con posterioridad a los Acuerdos entre el Estado Español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979, se ajustarán al régimen establecido por dichas Leyes para las Universidades privadas, a excepción de la necesidad de Ley de reconocimiento.

En consecuencia, no puede exigirse que, en referencia a las Universidades establecidas por la Iglesia Católica, conste en el registro el dato de "*la norma específica de creación y, en su caso, de reconocimiento*", ya que ninguna de tales normas son exigibles para la creación de estas universidades. Cosa distinta sería que se hiciera constar el acto eclesiástico que plasma la decisión de erigir la universidad, verdadero acto de creación, o los Decretos regionales por los que se autoriza bien el inicio de actividades, bien la implantación de enseñanzas (artículos 14.3 y 17.1 LUM). Pero en el caso de estos últimos, no deben confundirse con una eventual norma (realmente son actos administrativos) de creación o de reconocimiento de la Universidad, cuya existencia como tal no depende de ellos, que únicamente resultan necesarios para el inicio de su actividad.

d) El apartado 2, letra h) debería prever no sólo la existencia de centros privados integrados en la Universidad privada, sino también la de centros adscritos a ella, dado que esta posibilidad es admitida tras la reforma del artículo 11 LOU operada por la tantas veces citada LO 4/2007.

- Artículo 5. Sección segunda: centros y estructuras.

a) En el apartado 5.1 debería exigirse que consten todos los Institutos Universitarios de Investigación, tanto los propios de cada Universidad como los que tenga adscritos e, incluso, aquellos en los que participe bajo la forma de Institutos Mixtos de Investigación, figura

- establecida por el artículo 10.2 LOU, en la redacción dada al mismo por LO 4/2007.
- b) El apartado 5.2 se destina a regular los datos que han de figurar en el registro relativo a los consorcios que puedan crearse. En la LUM (artículo 16) como en la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (artículo 9), el consorcio se configura como forma de personificación jurídica de la colaboración interadministrativa, instrumentada a través de los correspondientes convenios. Así, el artículo 9 de la Ley 7/2004 (al igual que el 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LPAC), prevé la figura del consorcio desde la perspectiva de su carácter necesario en orden a gestionar el convenio.
- En consecuencia, de conformidad con el régimen legal expuesto, los consorcios en general, y los previstos en la legislación universitaria regional no son una excepción, constituyen instrumentos para canalizar la colaboración formalizada en un determinado convenio, a cuya previa existencia se encuentran ligados. Por ello, el registro debería consignar el convenio de colaboración para cuya gestión se crea dicho órgano.
- c) En el apartado 5.2.2, debe adecuarse la denominación "enseñanzas especiales" a la legal de "enseñanzas de régimen especial" (Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y 9.4, letra c) LUM).
- d) El apartado 5.2.4 restringe los centros autorizados para impartir enseñanzas universitarias con arreglo a sistemas educativos extranjeros a aquellos que sean privados y españoles, estableciendo una limitación que no consta en el artículo 23 LUM, que alude de forma genérica a "*centros que imparten enseñanzas con arreglo a sistemas educativos extranjeros*". De hecho, el artículo 86.1 LOU, al disponer que "el establecimiento en España de centros que, bajo cualquier modalidad, imparten las enseñanzas..." parece admitir la posibilidad de que el desarrollo de tales enseñanzas se lleve a efecto por un centro extranjero.
- En consecuencia, el apartado objeto de consideración debe adecuar su redacción a los artículos 23 LUM y 86.1 LOU. La observación se hace extensiva al artículo 6.2 del Proyecto.
- e) En el apartado 5.2.4 debe consignarse en plural el sustantivo "sistema" para concordar su número con los adjetivos "educativos extranjeros".
- Artículo 7. Obligación de comunicar datos al Registro de Universidades, Centros, Estructuras y Enseñanzas de la comunidad Autónoma de la Región de Murcia.**
- a) Lo que las Universidades deben comunicar al Registro no son las inscripciones, como señala el apartado 1, sino los datos que, debiendo constar en el Registro, darán lugar a las correspondientes inscripciones, y que serán realizadas por la unidad gestora de aquél, que será la que decida el tipo de inscripción (de alta, baja, modificación o complementaria) procedente en cada caso.
- Esta consideración ha de hacerse extensiva a la Disposición Adicional primera, en la medida en que establece la obligación de las Universidades de comunicar las inscripciones de alta.
- b) La denominación del Registro debe homogeneizarse, utilizando siempre las iniciales mayúsculas, al modo del epígrafe del artículo objeto de comentario, práctica que no sigue su apartado 1, ni la Disposición Adicional primera, por ejemplo.
- Artículo 10. Procedimiento informático y verificación de datos.**
- Debe incluirse la preposición "de" entre los términos "Registro" y "Universidades".
- Artículo 11. Sistema de Información Universitaria.**
- El artículo debería estructurarse internamente en tres apartados, coincidentes con cada una de las tres oraciones en que se divide el texto, pues aunque en su conjunto forman una misma unidad temática, cada una de ellas contiene una regla, mandato o norma diferenciada del resto.
- Disposición Adicional segunda.**

No parece necesario disponer de manera expresa que el Registro habrá de adaptarse a lo que disponga la normativa básica (carácter que corresponde a las normas citadas en el precepto, por así disponerlo expresamente sendas disposiciones finales en ellas contenidas) en materia de títulos académicos o de desarrollo y aplicación del Espacio Europeo de Enseñanza Superior, toda vez que dicha adecuación derivará de la fuerza de obligar de tales normas. Y ésta no dependerá de la previsión contenida en el futuro Decreto regional, sino del sistema de relaciones entre los ordenamientos jurídicos comunitario, estatal y regional, cuya determinación y establecimiento resultan ajenos no ya a la potestad reglamentaria ejercida en el presente Proyecto, sino a la competencia autonómica.

Procede en consecuencia suprimir la Disposición Adicional segunda del Proyecto.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma cuenta con competencia suficiente para dictar la norma sometida a consulta, correspondiendo su aprobación al Consejo de Gobierno, mediante Decreto.

SEGUNDA.- La tramitación del Proyecto ha seguido las normas que regulan el ejercicio de la potestad reglamentaria, sin perjuicio de advertir la ausencia de un trámite preceptivo que ha sido omitido y que deberá de incorporarse al expediente: el informe de impacto por razón de género, conforme se indica en la Consideración Segunda de este Dictamen.

TERCERA.- Tienen carácter esencial las siguientes consideraciones:

- a) La necesaria adecuación de la parte expositiva al derecho vigente, conforme se indica en la Consideración Cuarta, apartado 1.
- b) Las relativas a la indebida exigencia contenida en el artículo 4.2.1 y 4.2.2, de constancia en el Registro de una eventual "norma de creación" relativa a las universidades privadas, y a la "norma jurídica de creación y, en su caso, de reconocimiento" referida a las establecidas por la Iglesia Católica, de conformidad con lo indicado en la Consideración Quinta.
- c) Las que afectan al artículo 5.2.4 y 6.2, en la medida en que pretenden establecer una limitación no contemplada por la Ley en relación a la caracterización de los centros que imparten enseñanzas universitarias conforme a sistemas educativos extranjeros, según se indica en la Consideración Quinta.
- d) La supresión de la Disposición Adicional segunda.

CUARTA.- El resto de consideraciones, de incorporarse al texto del proyecto, contribuirían a su mayor perfección técnica y mejor inserción en el resto del ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.