



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **285/2016**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 17 de octubre de 2016, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Excm. Sra. Consejera de Educación y Universidades, mediante oficio registrado el día 31 de mayo de 2016, sobre Proyecto de Decreto por el que se regulan las pruebas de acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado para mayores de veinticinco años y de cuarenta y cinco años de edad en la Región de Murcia, en desarrollo de lo establecido en el Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, por el que se establece la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de grado (expte. **158/16**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha indeterminada la Dirección General de Universidades e Investigación, de la Consejería de Educación y Universidades, elabora un primer borrador de "Proyecto de Decreto por el que se regulan las pruebas de acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado para mayores de veinticinco años y de cuarenta y cinco años de edad en la Región de Murcia, en desarrollo de lo establecido en el Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, por el que se establece la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de grado".

El texto se acompaña en el expediente de la siguiente documentación:

- Certificado del Secretario de la Comisión Coordinadora del Distrito Único Universitario de la Región de Murcia, según la cual el indicado órgano acordó el 15 de enero de 2015 la elaboración de una norma que desarrollase en la Comunidad Autónoma las competencias que le atribuye el Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, por el que se establece la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado.

- Memoria abreviada de análisis de impacto normativo (MAIN), de 21 de julio de 2015, según la cual la futura norma procede a desarrollar el RD 412/14, a cuyo efecto y de acuerdo con las Universidades de la Región de Murcia, que han participado en la elaboración del texto, establece los contenidos de las fases y ejercicios de las pruebas, garantizando el acceso a la Universidad en igualdad de condiciones y la homogeneidad de los procedimientos, con respeto a las competencias del Estado y a la autonomía de las Universidades.

Señala, además, que no se considera necesario crear una Comisión Coordinadora de las pruebas como posibilita el reglamento básico objeto de desarrollo, toda vez que la norma establece un procedimiento homogéneo, acordado con las Universidades y que éstas seguirán para la realización de aquéllas, asumiendo cada Universidad las funciones que la normativa básica atribuye a la indicada Comisión.

La entrada en vigor del futuro reglamento, continúa la MAIN, determinará la derogación del Capítulo III del Decreto 4/2010, de 29 de enero, por el que se desarrolla en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, por el que se regulan las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado y los procedimientos de admisión a las Universidades públicas españolas, Real Decreto que a su vez es objeto de derogación por el RD 412/14, que ahora se pretende desarrollar.

Recoge, asimismo, la MAIN el resultado del trámite de audiencia concedido a las tres Universidades de la Región y a las restantes Consejerías de la Administración regional, sintetizando cuáles de las observaciones fueron asumidas e incorporadas al texto y cuáles no, justificando en este último caso la decisión adoptada.

En cuanto a los impactos, se niega que la futura norma tenga impacto presupuestario o un incremento de cargas, toda vez que el desarrollo de las pruebas es asumido por cada Universidad y por su personal.

Se afirma un impacto nulo por razón de género y uno positivo en relación con la igualdad de oportunidades y no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, a la luz de las medidas que se establecen en el Proyecto en atención a las adaptaciones que habrán de realizarse en las pruebas en consideración a las necesidades específicas de este colectivo.

- Certificado del Secretario del Consejo Interuniversitario de la Región de Murcia, sobre el informe favorable al Proyecto que el indicado órgano evacuó el 23 de julio.

- Propuesta que el titular de la Dirección General que asume la iniciativa normativa formula, el 26 de agosto de 2015, para que continúe la tramitación del Proyecto con la solicitud de los informes preceptivos.

SEGUNDO.- Con fecha 4 de septiembre de 2015, el Servicio Jurídico de la Consejería de Educación y Universidades evacua informe en sentido favorable al Proyecto, si bien formula diversas observaciones relativas al procedimiento de elaboración reglamentaria y al contenido del Proyecto. Entre estas últimas, las más numerosas se refieren a la técnica normativa, aunque también las hay que persiguen aclarar el sentido de algún precepto, formulando sugerencias de redacción. En cualquier caso, no se formula objeción de legalidad alguna.

TERCERO.- Como consecuencia de las observaciones formuladas por el Servicio Jurídico de la Consejería impulsora del Proyecto, se redacta una nueva MAIN, se incorpora una propuesta de la titular de la Consejería al Consejo de Gobierno para la aprobación del Proyecto como Decreto y se dota al texto de una nueva redacción, dando lugar a un nuevo borrador. En éste se incorpora una sugerencia de las dos Universidades públicas de la Región, en relación con el plazo inicial de reclamación frente al Tribunal de las pruebas.

Sometido este nuevo texto al Servicio Jurídico de la Consejería, se evacua el 29 de octubre de 2015 un informe complementario favorable a aquél.

CUARTO.- Recabado el parecer del Consejo Escolar de la Región de Murcia, emite Dictamen 3/2016, de 14 de enero, en sentido favorable al Proyecto, al que no obstante formula numerosas observaciones y sugerencias, tanto de técnica normativa como sobre la redacción de algunos preceptos, que persiguen mejorar la comprensión de los contenidos y una mayor integración del futuro decreto con la norma básica que desarrolla.

QUINTO.- El 28 de enero de 2016, se elabora una nueva MAIN.

SEXTO.- Solicitado el 3 de febrero de 2016 el dictamen del Consejo Económico y Social, la consulta es retirada el 23 de febrero al estimar la Consejería impulsora del Proyecto que la intervención del indicado órgano consultivo no era preceptiva y dada la necesidad de agilizar la tramitación de aquél.

SÉPTIMO.- El 8 de marzo evacua su preceptivo informe la Vicesecretaría de la Consejería de Educación y Universidades.

OCTAVO.- Recabado el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, se emite el 14 de abril en sentido favorable al Proyecto, si bien formula diversas observaciones de técnica normativa y sugerencias de redacción para clarificar el sentido de algunos preceptos. No advierte el informe tacha de legalidad alguna en el Proyecto.

NOVENO.- El 2 de mayo se elabora una nueva MAIN que recoge las aportaciones principales de los órganos, organismos y unidades que han formulado observaciones al Proyecto a lo largo de su elaboración, enumerando las que han sido objeto de asunción e incorporación al mismo al tiempo que se justifica el rechazo de aquéllas que no se ha estimado oportuno incorporar a la futura norma.

DÉCIMO.- Mediante diligencia expedida por el Secretario General de la Consejería de Educación y Universidades, el 27 de mayo de 2016 se incorpora al expediente el texto que cabe considerar como definitivo del Proyecto de Decreto.

Consta de una parte expositiva innominada, 13 artículos, una disposición adicional, una transitoria, una derogatoria y una final.

En tal estado de tramitación y una vez incorporado el preceptivo índice de documentos y un autodenominado "extracto de documentos", se remite el expediente en solicitud de Dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 31 de mayo de 2016.

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 12.2 (sic) de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ).

Es evidente que la elección del apartado 2 del artículo 12 LCJ -en cuya virtud habrán de consultarse al Consejo Jurídico los Anteproyectos de Ley- como fundamento de la preceptividad de la consulta responde a un lapsus o error. Por el contrario, cabe estimar que el Proyecto sometido al parecer de este Consejo puede ser incardinado en el supuesto del artículo 12.5 LCJ, pues aunque su regulación no sea un desarrollo directo de la legislación básica -entendida ésta en sentido estricto como regulación con rango de Ley-, sí que ejecuta una normativa reglamentaria básica que, a su vez, desarrolla las dos Leyes básicas por excelencia en materia educativa y universitaria, las Leyes Orgánicas 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) y 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU). El carácter básico del reglamento desarrollado (Disposición final primera RD 412/2014) y las diversas habilitaciones o llamadas que efectúa a la Administración regional para que sea ésta la que precise y concrete determinados aspectos de la regulación que aquél contiene, justifican una interpretación extensiva de la LCJ, dada la identidad de razón del supuesto con el que literalmente aparece recogido en la misma.

SEGUNDA.- Competencia material y habilitación normativa.

El artículo 16.1 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia 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 149.1.30ª y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía. Se trata, por tanto, de una competencia concurrente con el Estado, en tanto que se comparte con él la función normativa sobre la materia, aun cuando en el presente supuesto, no es de la misma cualidad.

Ya advertíamos en la Consideración Primera que no nos encontramos ante un desarrollo directo de las leyes orgánicas que regulan con carácter básico la materia educativa, en general y la enseñanza universitaria, en particular, sino de un reglamento que deriva inmediatamente de aquéllas y que tiene su fundamento, en lo tocante al acceso a la Universidad de los mayores de 25 años, en el artículo 69.6 LOE, en cuya virtud quienes rebasen dicha edad podrán acceder directamente a la Universidad, sin necesidad de titulación alguna, mediante la superación de una prueba específica, y la Disposición Adicional vigésimoquinta de la LOU, que mandata al Gobierno de la Nación para regular las condiciones básicas para el acceso a la Universidad de los mayores de 25 años que no reúnan los requisitos previstos en el apartado 2 del art. 42 de dicha Ley orgánica, es decir, que carezcan del título de Bachillerato o equivalente, titulación ésta que el mismo artículo establece como requisito para acceder a la Universidad. Dicho precepto, asimismo, atribuye al Gobierno la fijación de las normas básicas para la admisión de los estudiantes que soliciten ingresar en los centros universitarios, siempre con respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

En cumplimiento de estas habilitaciones, se dicta el RD 412/2014, de 6 de junio, por el que se establece la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado, que regula las condiciones para el acceso a dichas enseñanzas desde los diversos supuestos previstos por las Leyes Orgánicas de Educación y de Universidades, así como los procedimientos de admisión a las mismas. Cabe recordar que la admisión a las universidades públicas españolas ha sido declarado por la doctrina constitucional como un extremo integrante del contenido esencial de la autonomía universitaria (STC 26/1987, de 27 febrero) y que no existe óbice para que sea el Gobierno el que establezca mediante Real Decreto la normativa básica sobre dicha disciplina, correspondiendo su desarrollo a las Comunidades Autónomas (SSTC 223/2012, de 29 de

noviembre y 160/2013, de 26 de septiembre, entre otras).

El citado reglamento estatal, en su Capítulo IV y bajo el epígrafe "procedimientos específicos de acceso y admisión", regula el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado para mayores de 25 y de 45 años (secciones 1ª y 3ª, respectivamente), mediante la superación de una prueba específica, que presenta características diferentes para ambos colectivos. Dicha regulación contiene llamadas expresas a la actuación normativa de las Comunidades Autónomas, al señalar que cada Administración educativa, previo informe de las Universidades de su ámbito de gestión, procederá a establecer las líneas generales de la metodología, desarrollo y contenidos de los ejercicios y pruebas, así como de los criterios y fórmulas de valoración de éstas (arts. 12.4, 14.1, 17.5 y 19.1); fijará el marco en el que las Universidades procederán a organizarlas (arts. 12.5 y 17.3); establecerá el procedimiento y los plazos para reclamar frente a las calificaciones de las pruebas (arts. 12.9 y 17.7); y posibilita la constitución, junto a las Universidades públicas de su ámbito de gestión, de una Comisión organizadora de las pruebas (arts. 15 y 20), si bien las Comunidades Autónomas pueden prescindir de la creación de dicho órgano. Además, el artículo 3.2, bajo el epígrafe "acceso a los estudios universitarios oficiales de Grado", establece que las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, podrán coordinar los procedimientos de acceso a las Universidades de su territorio.

Por su parte, la Ley 3/2005, de 25 de abril, de Universidades de la Región de Murcia (LUMU), establece en su artículo 47 que la Comunidad Autónoma colaborará con las Universidades para que los procedimientos de admisión de alumnos que establezcan, de acuerdo con la normativa básica que fije el Gobierno, permitan que los estudiantes puedan concurrir a las distintas Universidades de su ámbito territorial, incluso mediante la convocatoria de procesos únicos para las Universidades que lo consideren, a cuyo efecto podrán formalizarse los correspondientes convenios. Además, como principio inspirador de la actuación de la Comunidad Autónoma en materia universitaria, se proclama el de acceso a la educación superior en condiciones de igualdad y de no discriminación por motivos económicos o de otra índole (art. 3, letra g), al que se orientan diversas medidas de ordenación de las Universidades; y se define como objetivo y fin de la coordinación universitaria a desarrollar por la Comunidad Autónoma el de impulsar el acceso a la Universidad desde otros niveles educativos (art. 5, letra f).

Los extremos que son objeto de regulación en el Proyecto sometido a Dictamen fueron objeto de desarrollo reglamentario en el ámbito regional por el ya citado Decreto 4/2010, que tuvo como referencia normativa básica al RD 1892/2008, de 14 de noviembre, por el que se regulan las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias de grado y los procedimientos de admisión a las Universidades públicas españolas. La derogación de este reglamento estatal por el RD 412/14, ya ajustado al nuevo régimen que de las condiciones de acceso a los estudios superiores incorpora la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), determina la conveniencia si no la necesidad de derogar el Decreto regional 4/2010, a lo que procede la Disposición derogatoria del Proyecto.

El escenario expuesto es el propio de una materia sobre la que inciden dos agentes con competencias normativas concurrentes, el Estado y la Comunidad Autónoma. Nos encontramos, en definitiva, ante el ejercicio de una competencia propia de esta última que se verá limitada en sus facultades normativas, tanto por el necesario respeto a la autonomía universitaria proclamada en el artículo 27.10 de la Constitución, como por las bases fijadas por el Estado, entendidas como *"el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (TC S 48/1988, FJ 3). Esto es, un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional (TC S 147/1991), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad -ya que con las bases se atiende más a aspectos estructurales que coyunturales (TC S 1/1982, FJ 1)-, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (TC SS 223/2000, FJ 6; y 197/1996, FJ 5)"* (Sentencia del Tribunal Constitucional 1/2003, de 16 de enero, FJ 8). Responde el reparto competencial en materia de educación en general, y de la enseñanza universitaria en particular, al modelo bases más desarrollo, consagrado en el artículo 149 de la Constitución, configurándose el Proyecto sometido a consulta como un reglamento ejecutivo de la normativa básica estatal, a través del cual la Comunidad Autónoma hace efectiva su competencia de desarrollo legislativo en la materia, de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución y las leyes orgánicas que lo desarrollan.

Desde esta perspectiva, puede afirmarse que el Proyecto sometido a consulta se ajusta al reparto competencial expuesto, correspondiendo al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma su aprobación mediante Decreto,

de conformidad con lo establecido en el artículo 32 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia y en los artículos 22.12 y 52.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

TERCERA.- Procedimiento de elaboración reglamentaria.

Una vez subsanadas por el órgano instructor las deficiencias advertidas en la tramitación del Proyecto por los órganos preinformantes, puede afirmarse que, en lo sustancial, aquélla se ajusta al procedimiento de elaboración de los reglamentos establecido por el artículo 53 de la Ley 6/2004, sin que se aprecien carencias esenciales.

No obstante, han de efectuarse las siguientes observaciones:

a) El indicado artículo 53 de la Ley 6/2004 prescribe que la iniciación del procedimiento se llevará a cabo mediante la oportuna propuesta dirigida al Consejero por el órgano directivo de su departamento competente por razón de la materia. Este trámite, junto a la elaboración del Anteproyecto y la MAIN inicial, es el primero del procedimiento de elaboración reglamentaria y, en consecuencia, debe preceder a la realización de cualesquiera actuaciones en el desenvolvimiento de aquél.

Sin embargo, la propuesta que obra al folio 16 del expediente, no señala quién es su destinatario (aun cuando cabe presumir que es la Consejera de Educación y Universidades, de la que depende la Dirección General que formula la propuesta) y, además, se efectúa con posterioridad al trámite de audiencia, cuando como ya hemos señalado debió preceder a esta actuación y a cualquier otra en el procedimiento.

b) La intervención de las Universidades en el procedimiento de elaboración de la norma se ha llevado a efecto a través del trámite de audiencia, cuando lo preceptivo habría sido recabar formalmente su informe de conformidad con lo establecido en los artículos 12.4 y 17.5 RD 412/14. En efecto, disponen ambos preceptos que la Comunidad Autónoma fijará las líneas generales de la metodología, el desarrollo y los contenidos de los ejercicios y pruebas, así como los criterios y fórmulas de valoración, previo informe de las Universidades de su ámbito de gestión.

La función de informe que se reserva en el reglamento estatal a las Universidades es diferente a la del trámite de audiencia, pues aquí las entidades encargadas de la enseñanza superior no actúan como meros interesados en el procedimiento, sino que son los verdaderos destinatarios de la norma, en su condición de actores públicos llamados a organizar las pruebas, a valorarlas y calificarlas y a resolver, en definitiva, acerca de quiénes reúnen las condiciones necesarias para el acceso a la Universidad. Por ello y como garantía de respeto a la autonomía universitaria, su intervención en el procedimiento de determinación de los extremos esenciales que regirán las pruebas de acceso se instrumenta a través del trámite de informe, que se integra plenamente en la fase de instrucción del procedimiento y que ha de preceder al trámite de audiencia, ubicándose éste al final de la instrucción para trasladar a los interesados en el Proyecto un texto que, si no definitivo pues aún cabe que se vea modificado por las alegaciones de aquellos que acudan al trámite, sí que será un texto avanzado en su elaboración y en el que ya se habrán tenido en consideración todas las aportaciones de los entes y órganos intervinientes a través de los informes que se hayan recabado a lo largo del procedimiento.

No obstante, las tres Universidades de la Región han conocido del Proyecto, han podido intervenir materialmente en su elaboración en distintas fases (tanto mediante su consulta directa como a través de sus representantes en el

Consejo Interuniversitario de la Región de Murcia), aportando sugerencias y propuestas de regulación que han sido objeto de consideración por el órgano directivo impulsor del Proyecto y que, en su mayor parte, se han visto incorporadas al texto definitivo del mismo. Por ello y dado que según se afirma en la MAIN el texto que se somete a consulta es el resultado del consenso entre las Universidades de la Región y la Administración autonómica, cabe dar por cumplido -en sentido material aunque no formal- el trámite de informe exigido por la norma básica.

c) La MAIN estudia el impacto por razón de género de la futura norma sólo desde la perspectiva de quienes aspiran a acceder a la Universidad, respecto de la que el impacto se considera nulo, en la medida en que no determinará discriminación alguna, en sentido positivo o negativo, que establezca diferencias de cualquier clase en el acceso por parte de las mujeres o de los hombres, quedando todos ellos sujetos a las mismas pruebas y valoraciones.

Considera el Consejo Jurídico, no obstante, que el análisis del impacto de género debería atender también a la composición de los tribunales llamados a valorar y calificar las pruebas, toda vez que no se ha recogido en el Proyecto la previsión de composición paritaria entre ambos sexos de dichos órganos calificadores que sí se contiene en los artículos 15.1 y 20.1 RD 412/14, y que resulta coherente con lo establecido en el artículo 51 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, en cuya virtud, las Administraciones Públicas deberán promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de selección y valoración. Previsión ésta que, si bien ha de entenderse referida de modo principal a los órganos técnicos a los que se encarga la selección de los empleados públicos y la valoración de sus méritos a efectos de provisión, puede también extender sus efectos a los órganos de valoración establecidos por las Administraciones Públicas a otros efectos, como de hecho plasma el RD 412/14.

CUARTA.- Observaciones al texto.

I. A la parte expositiva.

- Debe incluirse una referencia expresa al artículo 16 del Estatuto de Autonomía, precepto que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia en cuyo ejercicio se dicta la disposición proyectada.

- La cita de la LOU puede simplificarse, eliminando la referencia a la modificación efectuada por la Ley 4/2007, pues se presume que la cita se hace a la versión vigente de la indicada Ley orgánica.

- De la lectura del actual párrafo segundo de la parte expositiva podría deducirse que la LOMCE alteró la regulación legal de las pruebas de acceso para los mayores de 25 y 45 años, cuando lo cierto es que entre las sustanciales modificaciones que dicha Ley Orgánica introdujo en la regulación de la LOE acerca de los requisitos de acceso y la admisión a las enseñanzas universitarias no se incluyó una reforma del régimen específico de acceso de los mayores de 25 y 45 años, que la indicada Ley Orgánica de 2013 dejó intacto.

En efecto, la LOMCE suprime la necesidad de superación de la prueba de acceso a la Universidad y establece como requisito general de acceso a la enseñanzas oficiales de Grado la posesión de la titulación que da acceso a la Universidad: títulos de Bachiller o equivalente, de Técnico Superior de Formación Profesional, de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño y de Técnico Deportivo Superior. Además, de conformidad con la nueva redacción del artículo 38 LOE, son las Universidades las que determinan, de conformidad con distintos criterios de

valoración, la admisión a estas enseñanzas de aquellos estudiantes que hayan obtenido la titulación que da acceso a la Universidad.

Sin embargo, la LOMCE no modifica ni el artículo 69.6 LOE ni la DA 25ª LOU, introduciéndose las innovaciones regulatorias de las pruebas de acceso a la Universidad para mayores de 25 y de 45 años -que motivan la adecuación de la normativa regional que ahora se pretende abordar con el Proyecto sometido a consulta- directamente en el RD 412/14.

Entiende el Consejo Jurídico que sería oportuno revisar la redacción del indicado párrafo segundo de la parte expositiva para evitar una posible confusión acerca del verdadero alcance de la modificación operada por la LOMCE en la regulación de los requisitos de acceso a la Universidad.

Del mismo modo y tras la invocación en el primer párrafo de la parte expositiva del precepto de la LOU que ampara el acceso a la Universidad por quienes, careciendo de la titulación requerida con carácter general al efecto, hayan superado una determinada edad, sería oportuno incorporar la mención del artículo de la LOE en la que se recoge dicha posibilidad para los mayores de 25 años, el 69.6, en cuya virtud, quienes excedan de dicha edad podrán acceder directamente a la Universidad, sin necesidad de titulación alguna, mediante la superación de una prueba específica.

- Cuando en el tercer párrafo se enumeran las funciones de las comisiones coordinadoras de las pruebas -que en la Región asumirán las propias Universidades- se alude a la consistente en "garantizar el procedimiento establecido", cuando la función asignada a tales órganos por los artículos 15 y 20 RD 412/14 es la de "*garantizar el secreto del procedimiento de elaboración y selección de los exámenes, así como el anonimato de los ejercicios realizados por los aspirantes*". Procede, en consecuencia, modificar la redacción del indicado párrafo para adecuarla a la norma básica.

- En la fórmula promulgatoria debe excluirse el inciso "*previo (sic) los informes preceptivos*", de conformidad con las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, aplicables en defecto de unas directrices regionales propias (Directrices 13 y 16).

II. Al articulado.

- Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

Dispone el precepto que es objeto del futuro Decreto "el desarrollo en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de las competencias que le atribuye a la Administración autonómica el Real Decreto 412/2014, de 8 de junio..."

La noción de competencia no es unívoca, por lo que en función de su contexto puede alcanzar significados diferentes.

Así, de una parte, el concepto de "competencia administrativa", entendida como el conjunto o elenco de poderes y facultades que corresponden a un órgano administrativo por atribución del ordenamiento jurídico, en acepción que, si bien no llega acogerse expresamente por la legislación básica de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, es la que sirve de referencia a la regulación contenida en los artículos 12 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), y 8 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Frente a ella, la acepción constitucional del término, como aquella materia, área de intervención o ámbito de actuación sobre la que una determinada institución (Estado, Comunidad Autónoma, Entidad Local) puede desplegar sus potestades por atribución de la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las Leyes. En esta acepción, no sería correcto afirmar que un reglamento estatal, aun siendo materialmente básico, atribuya competencias a la Comunidad Autónoma, toda vez que conforme a una asentada doctrina constitucional, cuando el Gobierno de la Nación regula por vía reglamentaria materias básicas definidas como tales en normas de rango de ley, *"su actuación es completiva y no delimitativa o definidora de competencias"* (SSTC 25/1983, 32/1983, 42/1983, y más recientemente 17/2014, entre otras).

Sobre la base de estas reflexiones y aun cuando el precepto no alude a la atribución de competencias a la Comunidad Autónoma, sino a la Administración de ésta, de modo que cabría entender que la acepción de competencia que se utiliza es la de "competencia administrativa", se sugiere modificar la redacción para evitar cualquier confusión acerca de la norma atributiva de las competencias que la Comunidad Autónoma ejercita al aprobar el futuro Decreto.

A tal fin, sugiere el Consejo Jurídico que la determinación del objeto de la norma se centre en el establecimiento del marco normativo a que deberán ajustarse las Universidades de la Región de Murcia en la organización, desenvolvimiento y calificación de las pruebas específicas de acceso para mayores de 25 y 45 años, en desarrollo de lo establecido por la normativa básica aplicable.

- Artículo 2. Régimen competencial.

El contenido del precepto es meramente explicativo de la distribución de funciones que respecto de las pruebas objeto del Proyecto establece el RD 412/14, entre la Comunidad Autónoma y las Universidades, sin que añada mandato normativo alguno a lo establecido en el reglamento básico estatal, por lo que quizás su ubicación más adecuada fuera la parte expositiva del Proyecto y no su articulado.

- Artículo 3. Organización de las pruebas.

1. De conformidad con el apartado 1, cada Universidad podrá realizar una única convocatoria anual para las pruebas de mayores de 25 y de 45 años y cada año deberá realizarla, al menos, una Universidad Pública.

Por su parte, los artículos 13.1 y 18.1 RD 412/14 disponen que las Universidades realizarán anualmente una prueba de acceso. La finalidad que se persigue con tales pruebas no es otra que permitir el acceso a la Universidad de quienes careciendo de un título de Bachillerato o equivalente, pretenden "la actualización de la formación y la readaptación profesionales y la plena y efectiva participación en la vida cultural, económica y social" (art. 42.4 LOU), siendo una manifestación del derecho fundamental a la educación consagrado en el artículo 27 de la Constitución y en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos de Hombre. Partiendo de esta última, la UNESCO en su "Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción" y en el "Marco de Acción Prioritaria para el cambio y el desarrollo de la Educación Superior" (año 1998), señala que *"el acceso a los estudios superiores debería estar basado en los méritos, la capacidad, los esfuerzos, la perseverancia y la determinación de los aspirantes y, en la perspectiva de la educación a lo largo de toda la vida, podrá tener lugar a cualquier edad, tomando debidamente en cuenta las competencias adquiridas anteriormente. En consecuencia, en el acceso a la educación superior no se podrá admitir ninguna discriminación fundada en la raza, el sexo, el idioma, la religión o en consideraciones económicas, culturales o sociales, ni en incapacidades físicas...el acceso a la enseñanza superior debería seguir estando abierto a toda persona que haya finalizado satisfactoriamente la enseñanza secundaria u otros estudios equivalentes o que reúna las condiciones necesarias, en la medida de lo posible, sin distinción de edad y sin ninguna discriminación"* (art. 3).

Desde esta perspectiva del acceso a la educación superior como un aspecto o faceta del derecho fundamental a la educación, entiende el Consejo Jurídico que, salvo que concurran argumentos legítimos y proporcionados que así lo justifiquen, no cabe hacer interpretaciones limitativas de las normas dirigidas a la garantía de un derecho fundamental, sino que antes al contrario, habrá de buscarse el sentido de la norma más favorable a la eficacia del derecho y, en consecuencia, restrictivo de los límites a su ejercicio. Y, a tal efecto y en ausencia de motivos explicitados en el expediente que amparen una eventual interpretación restrictiva del derecho de acceder a la enseñanza superior, cabe considerar que la exigencia que la norma básica impone a las Universidades de convocar anualmente las pruebas de acceso pretende garantizar que quienes quieran acceder a los estudios universitarios tengan oportunidad de hacerlo todos los años, reuniendo el requisito de acceso que necesitan para participar en los procedimientos de admisión que, también con carácter anual, realizan las Universidades.

Sin embargo, cuando el Proyecto restringe la obligación de convocatoria anual de pruebas a una de las Universidades Públicas del distrito universitario y no la impone a todas las de la Región, entiende el Consejo Jurídico que limita las posibilidades de acceso a los estudios superiores de los mayores de 25 y 45 años, como se deduce de las siguientes consideraciones:

a) En relación con las pruebas para mayores de 25 años, dispone el artículo 13.1 RD 412/14, que las Universidades realizarán anualmente una convocatoria de prueba de acceso, *"para cada una de las ramas en las que oferten enseñanzas"*.

Las diferencias en la oferta de las distintas Universidades y la especialización de algunas de ellas en determinadas titulaciones, como las técnicas en el caso de la Universidad Politécnica de Cartagena, podría dejar sin convocatoria anual de pruebas a algunas ramas de conocimiento en las que la Universidad encargada de desarrollar las pruebas un determinado año no oferte enseñanzas, lo que limitaría las posibilidades de los aspirantes de acceder a las enseñanzas universitarias, al menos a las de su elección, en ese año. Esa limitación derivaría, asimismo, de la previsión contenida en el artículo 12.6 RD 412/14, que otorga preferencia en la admisión en la Universidad o Universidades en las que haya realizado la prueba de acceso, pues si en la de elección del aspirante no se han convocado pruebas un determinado año, aun habiendo superado las pruebas de acceso en la Universidad que las hubiera convocado, podría verse postergado en la admisión a aquélla.

b) Pero la limitación antes aludida se hace más evidente si cabe cuando de las pruebas de acceso para mayores

de 45 años se trata, pues en este supuesto dispone el artículo 18.2 RD 412/14 que los candidatos podrán realizar las pruebas en las Universidades de su elección *"siempre que existan en éstas los estudios que deseen cursar"* y que *"la superación de la prueba de acceso les permitirá ser admitidos únicamente a las Universidades en las que hayan realizado la prueba"*. De modo que si la única Universidad Pública que, conforme al Proyecto, convocara las pruebas un año no oferta las enseñanzas que el interesado pretende cursar, éste no podrá presentarse a las pruebas. Pero es que, incluso si en la oferta de dicha Universidad se contemplaran las enseñanzas de la elección del candidato, la superación de la prueba sólo le permitiría ser admitido en la Universidad convocante de la prueba, no en otra, abocando al aspirante a esperar a que se convoquen las pruebas de acceso en la Universidad de su elección. Tiempo de espera que, además, podría prorrogarse mucho más allá de un curso académico, pues el Proyecto se limita a señalar que cada año deberá realizar las pruebas una Universidad Pública, pero no impone que dicha convocatoria sea rotatoria o alternativa entre las de la Región, de modo que podría ocurrir que las pruebas fueran convocadas año tras año por la misma Universidad y que transcurrieran varios cursos académicos sin que la de elección del aspirante las convocara, impidiéndole de facto reunir el requisito para acceder a los estudios superiores.

Para superar estas limitaciones el futuro Decreto habría de recoger la convocatoria anual de pruebas de acceso por cada Universidad.

Esta observación reviste carácter esencial.

Y ello sin perjuicio de los acuerdos o convenios que, con respeto de las limitaciones establecidas por la normativa básica, las Universidades puedan suscribir entre sí para posibilitar la convocatoria de pruebas por una Universidad, cuya superación permita a los aspirantes participar en los procedimientos de admisión del resto. Al respecto, existen ejemplos en otros ordenamientos regionales en los que se convocan pruebas en una Universidad Pública que permiten el acceso a las restantes Universidades del ámbito de competencia de la correspondiente Comunidad Autónoma. Para ello, la Universidad Pública que las convoca extiende la convocatoria de las pruebas de acceso para mayores de 25 años a todas y cada una de las ramas de conocimiento en las que oferten enseñanzas las restantes Universidades del territorio de la Comunidad, al modo del artículo 4 de la Orden aragonesa de 29 de abril de 2015, que regula este tipo de pruebas y que encomienda a la Universidad de Zaragoza la convocatoria anual de aquéllas.

2. Según el apartado 4, la superación de estas pruebas de acceso no supondrá la obtención de titulación académica o nivel educativo alguno.

Esta previsión se contenía de forma expresa en el ya derogado Real Decreto 743/2003, de 20 de junio, por el que se regulaba la prueba de acceso para mayores de 25 años, pero no se incorporó a los sucesivos reglamentos que las normaban. Tampoco el hoy vigente RD 412/2014 establece norma alguna sobre equivalencia académica de las pruebas.

En cualquier caso, la regla material es correcta, pues aun en ausencia de una declaración expresa de la misma por la normativa educativa básica, lo cierto es que la superación de estas pruebas no se contiene entre los niveles educativos ni enseñanzas académicas contemplados por la LOE, de modo que no cabe dotarle de efectos académicos más allá de permitir el acceso a los estudios superiores -y sin perjuicio de su eventual reconocimiento a otros efectos en ámbitos diferentes al educativo, como en el de la selección para el acceso a la función pública, en la que en ocasiones sí se le ha dotado de efectos equivalentes a la posesión del título de Bachiller (así, la Disposición adicional tercera de la Ley 2/2007 de 16 de marzo, de Cuerpos y Escalas de la Administración de la

No obstante, dado el silencio de la normativa estatal al respecto cabría reconsiderar la conveniencia de su plasmación expresa en el Proyecto, dado que la negación del carácter de título académico a la superación de estas pruebas podría llegar a considerarse como el reverso de la competencia estatal exclusiva para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales ex artículo 149.1,30ª de la Constitución, pues si dicha competencia comprende el establecimiento de los títulos y de sus efectos así como de las condiciones de todo tipo que han de reunir los aspirantes para su obtención, también y mediante un razonamiento a contrario, incluye la facultad de determinar qué no es un título académico.

Y es que, de conformidad con la doctrina constitucional, recopilada por todas en la STC 184/2012, la competencia que el indicado precepto constitucional le atribuye al Estado comprende *"la de establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas (...) Se trata de una competencia que reserva al Estado toda la función normativa en relación con dicho sector (STC 77/1985, de 27 de junio, F. 15), no pudiendo las Comunidades Autónomas asumir más que competencias ejecutivas en relación con esta materia (STC 111/2012, de 24 de mayo, F. 5)"*.

- Artículo 5. Estructura de la prueba para personas mayores de 25 años.

En el apartado 3 (fase específica), debería ya precisarse que las materias de las que habrán de matricularse los aspirantes son de las comprendidas en el currículo de segundo curso de Bachillerato, como al final del artículo se aclara en el apartado 4.

- Artículo 6. Calificaciones de la prueba para personas mayores de 25 años.

En el apartado 1 se afirma que la calificación de la fase (tanto de la general como de la específica) será "la media aritmética de esas tres calificaciones", por referencia a las de los ejercicios que integran cada fase. Ocurre, sin embargo, que tres calificaciones sólo habrá en la fase general, una por cada ejercicio (comentario de texto, lengua castellana y lengua extranjera), mientras que en la fase específica sólo se contará con dos calificaciones, pues cabe deducir del artículo 5.3 del Proyecto que únicamente habrá dos ejercicios, uno por cada materia elegida por el candidato.

Procede, en consecuencia, corregir el precepto eliminando el cardinal "tres", de modo que la calificación de la fase será la media aritmética de las de los ejercicios que la integran.

- Artículo 7. Estructura de la prueba para personas mayores de 45 años.

El apartado 3, al regular la entrevista personal, señala que en ella se valorará la madurez e idoneidad para seguir con éxito estudios universitarios, finalidad que dicha entrevista comparte con la prueba de acceso de la que forma

parte (apartado 2 del mismo artículo 7 del Proyecto), lo que convierte en innecesaria, por redundante, la previsión de este apartado 3.

- Artículo 9. Metodología, desarrollo, contenidos, criterios y fórmulas de valoración de los ejercicios de la prueba de acceso.

Las dos citas del Decreto 221/2015, de 2 de septiembre, por el que se establece el currículo del Bachillerato en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, deben hacerse en forma abreviada (Decreto 221/2015, de 2 de septiembre), toda vez que ya en el artículo 5 del Proyecto se cita de forma completa dicha norma.

- Artículo 10. Tribunales.

Comoquiera que de conformidad con el artículo 7.4 del Proyecto, las Universidades podrán hacer coincidir los ejercicios de las pruebas de acceso para mayores de 45 años con los de la fase general de la prueba para mayores de 25 años, debería especificarse si el Tribunal designado por la Universidad será único para ambas pruebas o si, por el contrario, se nombrarán dos Tribunales, uno por cada prueba.

- Artículo 11. Reclamaciones.

a) La fijación del plazo de resolución por parte del Tribunal evaluador en veinte días naturales no aparece justificada en el expediente y genera una cierta extrañeza establecer un plazo para una actuación administrativa en días naturales, cuando una parte de ese período (festivos y domingos) será inhábil para el indicado órgano calificador.

Y todo ello sin olvidar la preferencia que la normativa básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas establece por los días hábiles, cuando desde la reforma del artículo 48.1 LPAC, operada por la Ley 4/1999, la posibilidad de establecer excepciones a la regla general consistente en que cuando los plazos se señalen por días, éstos se entenderán hábiles, queda restringida a que así lo disponga una Ley o una norma de Derecho Comunitario europeo (así también, de forma todavía más clara, el artículo 30.2 LPACAP), categorías éstas que, obviamente, no resultan predicables del futuro reglamento.

Se sugiere, en consecuencia, sustituir el plazo de veinte días naturales por otro de quince días hábiles, pues el período de resolución de la reclamación sería muy similar.

b) El apartado 2 regula la posibilidad de impugnar la resolución por la que el Tribunal decide acerca de la reclamación, y lo hace en términos similares, cuando no idénticos, a los del recurso de alzada, por lo que se sugiere sustituir la vía específica de impugnación que pretende establecer el precepto por la indicación de que contra la resolución del Tribunal cabrá interponer el recurso de alzada o, incluso, guardar silencio al respecto, pues el indicado recurso cabría frente a la resolución del indicado órgano calificador por aplicación directa del artículo 114 LPAC y 121.1 LPACAP.

En efecto, el acto del Tribunal sería una resolución que no pone fin a la vía administrativa y que en consecuencia es susceptible de recurso jerárquico ante el órgano que nombró a su Presidente -art. 114.1 LPAC y 121.1 LPACAP-, es decir, el Rector de cada Universidad que convoque las pruebas, conforme al artículo 10.1 del Proyecto. También en el aspecto temporal existe coincidencia entre la regulación proyectada y la del recurso de alzada, pues la impugnación habría de realizarse en el plazo de un mes contado a partir del día siguiente a que el Tribunal notifique el resultado de la revisión de la calificación, contando el Rector con un plazo de tres meses para resolver y notificar (arts. 115.1 y 2 LPAC y 122.1 y 2 LPACAP). Del mismo modo, el sentido del silencio es negativo en ambos supuestos, con la matización incorporada por el artículo 122.2 *in fine* LPACAP, en relación con el doble silencio de la Administración.

- Artículo 12. Matriculación.

a) Los apartados 1 y 2 no contienen reglas jurídicas relativas a la matriculación, por lo que su ubicación sistemática en este precepto no resulta la más adecuada.

Además, debería precisarse que el indicado apartado 2 únicamente es predicable de las pruebas de acceso para mayores de 25 años y que es una transcripción literal del artículo 12.6 RD 412/14, de lo que debería dejarse constancia en el mismo, según la fórmula ya profusamente utilizada en el Proyecto "de conformidad con..." o similar, sin que se estime necesario reiterar aquí los riesgos de la técnica "*lex repetita*", ampliamente expuestos por los órganos preinformantes, algunos de ellos con extensa cita de nuestra doctrina al respecto.

b) Establece el apartado 3 que la constatación de falsedad en los datos aportados con ocasión de la matrícula para las pruebas "originará la nulidad de todas las actuaciones posteriores".

De conformidad con el artículo 62.1 LPAC (y su *alter ego* en la LPACAP, el 47), serán nulos de pleno derecho los actos que incurran en alguna de las tasadas causas o circunstancias que allí se enumeran. La relación de motivos de nulidad se cierra con una remisión a otras causas que pueda establecer una norma con rango de Ley.

Careciendo de rango legal la futura disposición proyectada, no puede crear una nueva causa de nulidad, de modo que sólo si el supuesto de hecho contemplado en el futuro decreto fuera reconducible a una de las establecidas en la legislación básica en materia de procedimiento administrativo, podría admitirse la declaración de nulidad de todo lo actuado con posterioridad.

A tal efecto, la constatación de la falsedad de unos determinados datos aportados con ocasión de la matriculación del aspirante a las pruebas podría dar lugar a la nulidad de dicha matrícula -y a la de los actos sucesivos que no fueran independientes de ella, singularmente la declaración de superación de las pruebas y la ulterior admisión en un determinado centro universitario- por aplicación de las causas contenidas en las letras d) y f) de los artículos 62.1 LPAC y 47.1 LPACAP, si concurrieran las circunstancias y requisitos que para efectuar tal declaración viene exigiendo la jurisprudencia en la aplicación de ambas causas.

En cualquier caso, la nulidad derivaría de la aplicación directa de las tasadas causas de nulidad establecidas en la Ley, y no de la previsión contenida en el Proyecto, por lo que se sugiere su supresión.

Cuestión distinta y que sí podría abordar el Proyecto sería el establecimiento de una previsión relativa a los efectos que podría producir en el seno del procedimiento mismo de matriculación y admisión a las pruebas de acceso la constatación de la falsedad o la existencia de dudas acerca de la veracidad de los datos aportados por un aspirante, en el sentido de evitar que se haga efectiva la matrícula y se le admita a las pruebas hasta tanto se acredite la veracidad o no de los datos aportados, y todo ello con la necesaria garantía de contradicción en el seno del procedimiento. En cualquier caso, si se constatará la falsedad de los datos aportados y estos vinieran referidos a la concurrencia en el aspirante de los requisitos exigidos para la matriculación en las pruebas, la Universidad convocante de las pruebas habría de desestimar la solicitud de matrícula, declarando excluido al aspirante.

III. A la parte final.

- Disposición adicional única. Coordinación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El epígrafe que encabeza el precepto sería más expresivo del contenido de éste si se refiriera a las obligaciones de información de las Universidades convocantes para con la Administración educativa.

Y es que, si bien es cierto que tales obligaciones encuentran su fundamento en la competencia de coordinación universitaria que asume la Comunidad Autónoma en virtud del artículo 4 y siguientes LUMU, el contenido de dicha competencia no se agota en la recepción de la información facilitada por las Universidades, sino que abarca otras funciones de mayor relevancia que inciden en buena parte de las previsiones del futuro Decreto.

- Disposición derogatoria única. Normas que se derogan.

La disposición únicamente deroga el Capítulo III del Decreto regional 4/2010, en el entendimiento de que esta es la parte de dicho reglamento que regula las pruebas de acceso a la Universidad para mayores de 25 y de 45 años y que resulta sustituida por la nueva regulación contenida en el Proyecto.

Sin embargo, cabría plantearse también la conveniencia de derogar el Capítulo II del indicado Decreto así como todas aquellas menciones que se efectúan en el mismo a la prueba de acceso a la universidad (PAU), en aras a depurar el reglamento regional de contenidos obsoletos y contrarios a la nueva ordenación básica del acceso a los estudios superiores.

En efecto, el Capítulo II del Decreto 4/2010 regula en el ámbito regional la prueba de acceso a la universidad que, conforme a la redacción original del artículo 38 LOE, necesariamente habrían de realizar quienes ya estuvieran en posesión del título de Bachillerato o equivalente. En la medida en que dicha prueba fue suprimida tras la modificación operada por la LOMCE en el indicado artículo 38, de modo que la admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de grado desde el título de Bachiller o equivalente ya no precisa de la superación de la

prueba, la regulación regional de ésta es contraria a la norma básica, y en consecuencia ha quedado tácitamente derogada una vez que se ha realizado la última prueba de acceso a la universidad convocada en el curso escolar recién finalizado.

Y es la última porque de conformidad con el calendario de implantación de la LOMCE (Disposición adicional quinta, 6) quienes accedan en el curso escolar 2017-2018 o en cursos posteriores deberán cumplir los requisitos indicados en el nuevo art. 38 LOE, de modo que sólo para quienes pretendieran acceder con anterioridad a dicho curso académico sería exigible la superación de la indicada prueba, siendo el último de ellos el corriente, el 2016-2017.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma cuenta con competencia material para aprobar la norma, que habrá de adoptar la forma de Decreto del Consejo de Gobierno.

SEGUNDA.- El procedimiento de elaboración reglamentaria se ha ajustado, en términos generales y sin perjuicio de las observaciones efectuadas en la Consideración Tercera de este Dictamen, a las normas que lo rigen.

TERCERA.- Tiene carácter esencial la observación efectuada en la Consideración Cuarta a la convocatoria anual de las pruebas regulada en el artículo 3 del Proyecto.

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

No obstante, V.E. resolverá.