



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha indeterminada la Dirección General de Universidades redacta un borrador de Proyecto de decreto por el que se regula la prueba de acceso a la Universidad de los mayores de 25 años en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, limitando su aplicación al acceso a las Universidades públicas de la Región.

SEGUNDO.- El 7 de septiembre de 2004, se elabora una memoria-propuesta por el Director General de Universidades, que funda la oportunidad y necesidad de redactar esta norma en el artículo 2.6 del Real Decreto 743/2003, de 20 de junio, por el que se regula el acceso a la Universidad de los mayores de 25 años (en adelante RD 743/03). Con el Proyecto se pretende dar cumplimiento al referido precepto, que encomienda a las Comunidades Autónomas, previo informe de las Universidades de su territorio, el establecimiento de las líneas generales de la metodología, desarrollo y contenidos de los ejercicios que integran la prueba de acceso, así como el establecimiento de los criterios y fórmulas de valoración de ésta.

Da cuenta, asimismo, del procedimiento de elaboración del Proyecto, en el que han intervenido ampliamente las Universidades públicas de la Región, colaborando en su redacción y, posteriormente, otorgando su conformidad al mismo, como consta a los folios 19 y 20 del expediente remitido al Consejo Jurídico.

Tras repasar el título competencial en que se basa el Proyecto y sintetizar su contenido, afirma que la aplicación de la futura norma no implica incremento de gasto alguno, pues sus costes se incluyen entre los de funcionamiento general de la Universidad, que son subvencionados anualmente por la Comunidad Autónoma, a través de sus Presupuestos Generales.

TERCERO.- El Servicio Jurídico y de Ordenación de la Consejería impulsora del Proyecto lo informa favorablemente, aunque, con apoyo en la doctrina de este Consejo Jurídico, advierte acerca de la necesidad de incorporar al expediente una memoria económica expresiva del coste a que dará lugar la aplicación de la futura norma. También considera preceptivos un informe sobre impacto por razón de género, el del Consejo Interuniversitario, el de la Dirección de los Servicios Jurídicos y el del Consejo Jurídico.

En relación con el contenido, recuerda la doctrina de este Órgano Consultivo y del Consejo de Estado acerca de la técnica denominada "lex repetita" y de sus riesgos, y propone la modificación del título de la futura norma, introduciendo en su denominación la norma básica de la que es desarrollo.

CUARTO.- La memoria económica, elaborada el 20 de septiembre de 2004, reitera que el futuro Decreto no implicará incremento de gasto para la Administración regional, pues está ya incluido en las subvenciones que se otorgan a las Universidades públicas. El coste de aplicación de las medidas contenidas en el Proyecto asciende a 71.930 euros, de los que 51.930 corresponden a la Universidad de Murcia y 20.000 a la Politécnica de Cartagena. El informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el Proyecto concluye que no existe tal impacto.

QUINTO.- Tras incorporar el informe de la Secretaría General de la Consejería de Educación y Cultura, se recaba el de la Dirección de los Servicios Jurídicos, que vuelve a insistir en los

peligros de la reproducción de preceptos estatales por parte de las normas autonómicas y la posibilidad de incurrir en una extralimitación competencial.

Asimismo efectúa una observación sobre el ámbito de aplicación del Proyecto, restringido al acceso a las Universidades públicas, lo que no es conforme con el RD 743/03, que no limita su ámbito de aplicación a un tipo determinado de Universidades.

Del resto de consideraciones destaca la referida al artículo 8, al estimar que la mera remisión al currículo del bachillerato no parece dar cumplida respuesta al mandato de fijar los criterios y fórmulas de valoración de las pruebas.

SEXTO.- Obtenido el informe favorable del Consejo Interuniversitario, la Dirección General de Universidades formula nueva memoria-propuesta en la que, tras valorar las observaciones efectuadas por la Dirección de los Servicios Jurídicos, incorpora al Proyecto algunas de ellas, rechazando otras. Entre las primeras, añade a aquellos preceptos que son reproducción de la norma básica la cita concreta de ésta, al tiempo que elimina la restricción a las Universidades públicas que contenía el artículo 1 del Proyecto.

Rechaza, sin embargo, las observaciones efectuadas a otros artículos, entre ellos el 8, al estimar que la remisión al currículo del bachillerato cumple el mandato que la norma básica efectúa a las Comunidades Autónomas para que éstas fijen los criterios y fórmulas de valoración de las pruebas, pues aquél contiene de forma clara y específica los contenidos, objetivos y criterios de evaluación de las materias, dejando a las Universidades la determinación de las fórmulas de valoración.

Esta nueva memoria propone solicitar el Dictamen del Consejo Jurídico con carácter urgente, dado que la norma ha de ser aplicada al curso 2004-2005, estando prevista la convocatoria de las pruebas de acceso el próximo mes de enero.

La incorporación de las referidas observaciones de la Dirección de los Servicios Jurídicos determina la elaboración de un tercer borrador que, según el extracto de secretaría incorporado al expediente, es el que se somete a este Consejo.

Tras adicionar un índice de documentos, V. E. remitió el expediente al Consejo Jurídico de la Región de Murcia en solicitud de Dictamen, mediante escrito que tuvo entrada el pasado 24 de noviembre de 2004.

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), al considerarlo un Proyecto de disposición general dictado en desarrollo de legislación básica del Estado.

Si bien la consulta no se detiene en razonar la calificación de la consulta más allá de la mera cita al precepto de la LCJ, cabe estimar que el Proyecto de Decreto 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 la Ley básica por excelencia en materia universitaria, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre. El carácter básico del reglamento desarrollado y la habilitación que efectúa a favor de 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 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.

Por su parte, el Real Decreto 948/1995, de 9 de junio, por el que se traspasan a la Comunidad Autónoma funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de Universidades, prevé que la Comunidad Autónoma asumirá *"las funciones y competencias derivadas de su Estatuto de Autonomía y las que en materia de enseñanza superior atribuye a las Comunidades Autónomas la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria"*. Tras su derogación por la LOU, serán las funciones y competencias que esta última asigna a las Comunidades Autónomas las que hayan de ser ejercitadas y desarrolladas por la Administración regional. En el supuesto sometido a consulta, ya advertíamos en la Consideración Primera que no nos encontramos ante un desarrollo directo de la referida Ley Orgánica, sino de un reglamento que deriva inmediatamente de aquélla y que tiene su fundamento en el mandato que la Disposición Adicional vigésimo quinta de la LOU efectúa al Gobierno de la Nación para fijar las condiciones básicas para el acceso a la Universidad de los mayores de 25 años que no reúnan los requisitos previstos en el artículo 42.2 LOU. En cumplimiento de esta habilitación, se dicta el Real Decreto 743/2003, de 20 de junio, por el que se regula la prueba de acceso a la universidad de los mayores de 25 años, y cuya Disposición Final primera le atribuye expresamente carácter de norma básica, salvo lo señalado en su Disposición Adicional segunda.

El artículo 2.6 del referido reglamento, por su parte, deja a cada Comunidad Autónoma, previo informe de las Universidades de su territorio, el establecimiento de las líneas generales de la metodología, desarrollo y contenidos de los ejercicios que integran tanto la prueba específica como la común, así como el establecimiento de los criterios y fórmulas de valoración de éstas. Nos encontramos, en definitiva, ante una competencia de la Comunidad Autónoma que se verá limitada en sus facultades normativas 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 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.

TERCERA.- Conformación del expediente.

El artículo 46 del Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región

de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998, de 22 de abril, establece los requisitos que habrán de reunir las consultas que se le formulen. Entre ellos exige, para que el expediente se considere completo, que conste en él la copia autorizada del texto definitivo de la propuesta del acto o Proyecto de disposición de carácter general que constituya su objeto. Pues bien, aunque en el índice se contiene con el número 18 el tercer borrador del Proyecto de Decreto una vez recogidas las observaciones efectuadas al mismo, en el documento no consta la circunstancia de ser ésa la copia autorizada del texto definitivo recogido en la propuesta - que también falta - del Consejero al Consejo de Gobierno, si bien cabe entenderla formulada, al ser el propio Consejero de Educación y Cultura quien recaba el Dictamen.

CUARTA.- Procedimiento.

En el expediente remitido se hace mención a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG) como la norma que se ha aplicado para su instrucción. Se comprueba que se han cumplido los trámites requeridos por su artículo 24: la iniciativa la ha ejercido la Consejería competente; se acompaña una Memoria sobre la necesidad y oportunidad del Proyecto, haciendo mención al coste a que dará lugar la aprobación y aplicación de la futura norma; se ha incorporado un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se contienen en el Proyecto y ha sido informado por la Secretaría General. Asimismo, se han incorporado otros informes requeridos bien por normas organizativas propias de la Comunidad Autónoma, como el de la Dirección de los Servicios Jurídicos, bien por normas del ámbito material a que se refiere el Proyecto, como el del Consejo Interuniversitario.

No se ha recabado, sin embargo, un informe que resulta preceptivo de conformidad con el artículo 2.6 RD 743/2003, cual es el de la Universidad Católica "San Antonio" de Murcia. En efecto, dicho precepto establece, que para el ejercicio por la Comunidad Autónoma de la habilitación normativa que dicho reglamento le confiere, deberá contar con el informe de las Universidades de su territorio. Al no especificar que éstas han de ser sólo las públicas, debe incluirse también a las Universidades privadas, incluidas las que, erigidas por decisión de la Iglesia Católica, se someten al régimen de aquéllas excepto en lo relativo a la exigencia de ley de reconocimiento (Disposición Adicional cuarta, apartado 2, LOU).

A este respecto, no puede compartir el Consejo Jurídico la interpretación que de la LOU efectúa el centro directivo impulsor del Proyecto cuando afirma que la Ley está referida, con carácter general, a las Universidades públicas y que, cuando habla de las Universidades privadas lo hace en Capítulos específicos. De seguir esta errónea interpretación, no serían aplicables a las Universidades privadas cuestiones consustanciales a su naturaleza como la descripción de las funciones que son propias de la Universidad o su propia autonomía, que la LOU en sus artículos 1 y 2 proclama de todas las Universidades, sin precisar si se trata de públicas o privadas. Lo mismo ocurre respecto de Títulos completos de la Ley, referidos en general a las Universidades, como los Títulos V (de la evaluación y acreditación), VI (de las enseñanzas y títulos), VII (de la investigación en la Universidad), VIII (de los estudiantes), XII (de los centros en el extranjero o que impartan enseñanzas con arreglo a sistemas educativos extranjeros); y XIII (Espacio Europeo de Enseñanza Superior). Una interpretación más acorde con el espíritu y la propia letra de la Ley sería considerar que cuando ésta alude a las Universidades, sin adjetivar tal sustantivo como pública o privada, se refiere por igual a ambos tipos de Universidad, lo que la obliga a particularizar cuando establece normas propias y exclusivas para una o para otra, no sólo para las Universidades privadas. Por ello, junto a los Capítulos propios de las Universidades privadas a que se refiere la memoria-propuesta del 15 de noviembre, existen otros muchos, incluso Títulos completos, destinados específicamente a las Universidades públicas (Títulos X y XI; Capítulo I de los Títulos II, III y IX), los cuales no serían necesarios si la regulación por defecto establecida en la Ley viniera referida

exclusivamente a las Universidades públicas.

Tal interpretación cabe hacerla extensiva a las normas de desarrollo de la LOU, como el Real Decreto 743/2003.

Es cierto que, como bien afirma la Dirección General de Universidades, sólo las Universidades públicas organizarán las pruebas de acceso y las llevarán a la práctica, siendo ellas también las que efectuarán la valoración de las mismas y calificarán a los aspirantes. Pero ello no obsta para que deba recabarse el informe de la Universidad Católica, no sólo porque así lo exija la norma básica, cuya interpretación restrictiva, como ya se ha señalado, no está justificada ni es, por tanto, aceptable, sino también porque constituyendo la prueba que se pretende regular el requisito de acceso a la enseñanza universitaria para quien no posee el título de bachiller o equivalente, el contenido del futuro Decreto regional incide también sobre el futuro alumnado de la Universidad Católica, ya que aquellos que pretendan ser admitidos en la misma y carezcan del requisito de titulación exigido en el artículo 42.2 LOU, deberán superar la prueba regulada en el Proyecto. Por ello, aun cuando la referida Universidad tiene reservado un rol eminentemente pasivo, como receptora de alumnos que superen la prueba, no debe impedírsele ejercitar el único papel activo que para ella prevé la norma.

Comoquiera que ni en las reuniones preparatorias del Proyecto habidas entre la Dirección General de Universidades y las Universidades públicas se ha dado participación a la Universidad Católica

"San Antonio" de Murcia, ni se le ha trasladado el Proyecto en orden a que pudiera efectuar las observaciones que estimara pertinentes, cabe considerar vulnerado el requisito de procedimiento establecido por el artículo 2.6 RD 743/2003, que condiciona el ejercicio mismo de la competencia regional de desarrollo normativo en la materia al previo informe de todas las Universidades de su territorio.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Procede completar el expediente en orden a que por el centro directivo que ejercita la iniciativa normativa se proceda a dar traslado del texto del Proyecto a la Universidad Católica San Antonio de Murcia, para que ésta lo informe, de conformidad con la Consideración Cuarta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.