



ANTECEDENTES

PRIMERO.- Cabe dar aquí por reproducidos los Antecedentes del Dictamen 146/04 de este Consejo Jurídico, que concluyó declarando la necesidad de completar el expediente ahora nuevamente remitido para que por la Consejería consultante se recabara el informe de la Universidad Católica "San Antonio" de Murcia, por así exigirlo 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).

SEGUNDO.- Con fecha 17 de diciembre de 2004, el Consejero de Educación y Cultura remite al Consejo Jurídico el informe requerido, en el que la referida Universidad muestra su conformidad con el Proyecto.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen, competencia material y habilitación normativa.

Cabe dar por reproducidas las Consideraciones que sobre tales extremos se formularon con ocasión del Dictamen 146/04.

SEGUNDA.- Procedimiento.

Como ya manifestó este Consejo Jurídico en el Dictamen de constante cita, el procedimiento seguido para la elaboración del Proyecto cabe entenderlo ajustado a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), pues se han cumplido todas las exigencias que, para el ejercicio de la potestad reglamentaria, establece su artículo 24. Asimismo se han observado aquellos trámites impuestos por las peculiaridades organizativas de nuestra Administración regional y por las específicas normas de la materia sobre la que versa el Proyecto.

Una vez subsanado el defecto formal consistente en no haber requerido a la Universidad Católica para que lo informara, cabe considerar que el Proyecto cumple los requisitos procedimentales exigidos por el ordenamiento.

TERCERA.- Sobre el alcance de la regulación.

La competencia autonómica para reglamentar la prueba de acceso a la Universidad de los mayores de 25 años no es exclusiva ni omnímoda, sino que, como ya advertíamos en nuestro Dictamen 146/04, se configura como desarrollo y ejecución de la legislación estatal.

La LOU no contiene una habilitación expresa a las Comunidades Autónomas para regular la prueba de acceso a la Universidad de los mayores de 25 años, antes al contrario, dirige un mandato reglamentario al Gobierno de la Nación para que éste regule las condiciones básicas para el acceso a la Universidad de los mayores de 25 años que no reúnan los requisitos del artículo 42.2 de la misma Ley (Disposición Adicional vigesimoquinta, apartado 1, LOU). En ejercicio de este mandato, el Consejo de Ministros aprueba el RD 743/03, cuyos artículos 2.6 y 7 remiten a cada Comunidad Autónoma el establecimiento de aspectos concretos y determinados de la prueba de acceso, no su regulación general, declarando de manera expresa el carácter básico de su contenido, excepto su Disposición Adicional segunda.

En este marco es donde se inserta el Proyecto sometido a consulta, tal y como refleja su

Exposición de Motivos, que sitúa en el artículo 16 del Estatuto de Autonomía y en el artículo 2.6 RD 743/03 el fundamento de la reglamentación que contiene.

Es de destacar que la regulación básica alcanza tal nivel de detalle que deja un estrecho margen para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus facultades de desarrollo y ejecución, más allá de las expresas remisiones que a ellas efectúa el propio Real Decreto. Posiblemente por esta razón la gran mayoría de las Comunidades Autónomas se han limitado a efectuar una regulación (de rango normativo siempre inferior al Decreto) de los aspectos específicos que el RD 743/03 les encomienda. Según éste, a aquéllas les incumbe: a) "*el establecimiento de las líneas generales de la metodología, desarrollo y contenidos de los ejercicios que integran tanto la prueba común como la prueba específica, así como el establecimiento de los criterios y fórmulas de valoración de éstas*" (art. 2.6 RD 743/03), extremos ambos que se corresponden con los epígrafes de dos preceptos del Proyecto, los artículos 6 (metodología, desarrollo y contenidos de los ejercicios de la prueba de acceso) y 8 (criterios y fórmulas de valoración de los ejercicios de la prueba de acceso); b) la determinación de los plazos y procedimientos para reclamar frente a las calificaciones de las pruebas (artículo 7 RD 743/03), aspecto regulado en los artículos 9.2 y 10 del Proyecto; y c) la posibilidad de constituir una comisión organizadora de la prueba (Disposición Adicional segunda RD 743/03), previsión no llevada a efecto por el Proyecto, dadas las razones expuestas en la Memoria que lo acompaña.

El resto del Proyecto responde a la voluntad de efectuar una regulación más o menos completa de las pruebas de acceso a la Universidad para los mayores de 25 años, para lo que el redactor de la norma ha de acudir a la técnica denominada "*lex repetita*". Como ya puso de manifiesto la Dirección de los Servicios Jurídicos, el Consejo Jurídico viene recordando de forma constante los riesgos de este recurso técnico. El Tribunal Constitucional, por su parte, en su Sentencia 150/1998 ha advertido que la reproducción de derecho estatal en los ordenamientos autonómicos "*además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma*". Esa ausencia de competencia puede salvarse bien mediante la remisión genérica a la norma básica, sin reiterar su contenido; bien mediante las expresiones "*de acuerdo con*", "*de conformidad*", u otra similar referida al precepto básico que se reproduzca; o bien, de forma excepcional y como última solución, acudiendo al recurso de citar claramente en el precepto autonómico que su contenido es reproducción de la norma estatal, evitando así una eventual confusión acerca del rango u origen del precepto, debiendo en tal caso efectuar una mera transcripción literal de aquélla. En el mismo sentido se expresa el Consejo de Estado en los Dictámenes 44.119, de 25 de marzo de 1982 y 50.261, de 10 de marzo de 1988.

La mención expresa del origen del precepto reproducido permite incorporar previsiones contenidas en normas básicas a la regulación autonómica en los artículos 3, 4, 5, 7, 9.1 y Disposición Adicional segunda, aunque debe advertirse también que, mediante remisiones a la normativa estatal, el contenido del Proyecto sometido a consulta podría verse sensiblemente reducido, estimando el Consejo Jurídico que esta alternativa sería preferible a la utilizada, pues se adecuaría más a la distribución entre bases y desarrollo efectuada por el RD 743/03. Del mismo modo, deberían indicar la concreta norma básica cuyo contenido reproducen, los artículos 3.1; 4.1 y 5.1.

CUARTA.- Observaciones al texto.

1. Preámbulo.

a) Debe modificarse la expresión "*preámbulo*" por la de Exposición de Motivos, por ser ésta la más acorde con la tradición de nuestro ordenamiento jurídico, que ha venido reservando la

denominación de Preámbulo para la parte introductoria o expositiva de textos de rango legal de especial trascendencia, como aquellos que pretenden codificar toda una materia o son norma cabecera de ésta.

Incluso, puede afirmarse que dicha denominación ha caído en desuso, pues el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991, por el que se aprueban las Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley, señala que todos ellos llevarán una parte expositiva denominada "Exposición de Motivos".

b) En orden a justificar la necesidad de dictar la futura norma, la Exposición de Motivos únicamente alude al artículo 2.6 RD 743/03, cuando debería efectuar también una mención expresa al otro precepto básico en que se funda el Proyecto: el artículo 7.

2. Artículo 2. Distribución competencial.

De conformidad con lo expuesto en nuestro Dictamen 146/04, en el apartado 1 debe suprimirse el adjetivo "públicas".

3. Artículo 3. Requisitos.

El apartado 1 de este precepto, aunque no lo indique de manera expresa como debería, reproduce el contenido del artículo 1.2 RD 743/03, si bien no literalmente. En efecto, como condición para poder ingresar en la Universidad por esta vía, establece la de no tener el título de bachiller o equivalente *"y carecer de los requisitos legales para acceder a la Universidad"*. Este último inciso no es contemplado por el Real Decreto básico, por lo que debería ser suprimido.

En apoyo de dicha consideración, cabe advertir que la LOU únicamente fija como requisito legal para acceder a la Universidad el estar en posesión del título de bachiller o equivalente (artículo 42.2), desapareciendo así la prueba de acceso a los estudios universitarios denominada "selectividad" y que venía establecida en el artículo 29.2 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). No obstante, hasta septiembre de 2005 se celebrarán las pruebas de selectividad en virtud de lo establecido por la Disposición Transitoria Segunda del Real Decreto 1742/2003, de 19 de diciembre, por el que se establece la normativa básica para el acceso a los estudios universitarios de carácter oficial, en adelante RD 1742/03. Por tanto, si bien hasta esa fecha la citada prueba constituirá un requisito de acceso adicional al de estar en posesión del título de bachiller, no cabe entender que la alusión que el artículo 3.1, letra b) del Proyecto efectúa a otros eventuales requisitos legales de acceso pueda venir referida a esta prueba, ya que la carencia de aquel título conlleva la imposibilidad de realizarla, al exigir el artículo 29.2 LOGSE haber superado el bachiller como requisito para poder acceder a la Universidad mediante esta prueba.

Por tanto, el sistema diseñado por la LOU únicamente exige estar en posesión del título de bachiller o equivalente para poder acceder a la Universidad, como asimismo establece el artículo 3 del RD 1742/03 que, bajo el epígrafe "requisitos generales de acceso", en su apartado 1 tan sólo menciona la referida exigencia de titulación, pues el resto de previsiones contenidas en el precepto no son sino supuestos de equivalencia al título de bachiller de estudios cursados conforme a sistemas educativos extranjeros.

Tampoco la memoria justificativa del Proyecto alumbra datos acerca de a qué otros requisitos legales se refiere el inciso comentado.

En consecuencia, el último inciso del artículo 3.1, letra b) del Proyecto, al margen de no estar contemplado en el precepto básico cuyo contenido se reproduce, sería redundante, por lo que procede su supresión.

4. Artículo 5. Convocatorias.

Los apartados 2 y 3 regulan la presentación de la solicitud de ingreso, siendo más detallado y preciso el último de los indicados. Por ello, y para evitar una innecesaria reiteración, debería

suprimirse el primer inciso del apartado 2 ("*la solicitud de inscripción se realizará en cada una de las Universidades*"). Ello, a su vez, aconsejaría anteponer el actual apartado 3 al 2, intercambiando su numeración.

5. Artículo 9. Calificación.

El apartado 2 establece un trámite de revisión ante el propio Tribunal calificador, al que el Proyecto debería fijar expresamente un plazo de resolución. De no hacerlo así operaría el residual de tres meses establecido por el artículo 42.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el cual podría resultar excesivo si consideramos que ése es también el plazo con que cuenta el Rector para resolver la reclamación que el interesado podrá interponer tras la resolución del Tribunal. La suma de ambos plazos arrojaría un resultado de seis meses, a los que todavía habría que añadir el plazo de un mes para presentar la reclamación, con que cuenta el interesado, llegando así a los siete meses. Tan extenso plazo podría dificultar al estudiante hacer efectivo su derecho de acceder a la Universidad si, con dicha tramitación tan dilatada, se superan las fechas en las que habrían de efectuarse la preinscripción y matrícula en la correspondiente Universidad.

El artículo 10 del Proyecto, por su parte, configura esta vía revisora como necesaria y previa a la reclamación ante el Rector, lo que no hace sino confirmar la necesidad de establecer un plazo para su resolución, ya que el interesado no podría impugnar las calificaciones ante el Rector sin hacerlo previamente ante el Tribunal ni, una vez efectuada la reclamación ante dicho órgano colegiado, anticiparse a su resolución.

6. Artículo 10. Reclamaciones.

Corolario de la consideración anterior es que en este precepto debería añadirse, como *dies a quo* del plazo para reclamar ante el Rector, la fecha de finalización del plazo para resolver la impugnación efectuada ante el propio Tribunal calificador.

7. Artículo 11. Inscripción e ingreso en la Universidad.

La extensión del ámbito de aplicación del Proyecto a las Universidades privadas, aconsejaría incluir en este artículo un precepto similar al contenido en el apartado 2 de la Disposición Adicional segunda del RD 743/03, que prevé la posibilidad de matricularse en una Universidad no pública con sede en el territorio de la Comunidad Autónoma, aun cuando la prueba la haya realizado y superado en una Universidad pública.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Procede informar favorablemente el Proyecto de Decreto sometido a consulta, sin perjuicio de estimar que la incorporación al texto de las observaciones efectuadas podría contribuir a una mayor calidad técnica del mismo.

No obstante, V.E. resolverá.