



## ANTECEDENTES

**PRIMERO.**- La Consejería de Educación y Cultura, en fecha indeterminada, elabora un primer borrador de la normativa reguladora de las elecciones a Claustro, Rector y Consejo de Gobierno provisional de la Universidad Politécnica de Cartagena (en adelante UPCT), para dar cumplimiento a las previsiones contenidas en la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 5/1998, de 3 de agosto, de Creación de dicha Universidad -que prevé que una vez finalizado el cuarto curso académico, se elegirá un claustro constituyente que, a su vez, elegirá Rector y procederá a elaborar los Estatutos, en el plazo máximo de un año a partir de la toma de posesión de éste- y en la Disposición Transitoria Quinta de la Normativa Provisional de la UPCT, aprobada por Decreto 106/2001, de 28 de diciembre, que habilita al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma para regular el proceso electoral, la composición y la constitución del claustro constituyente.

El 3 de septiembre de 2003, este primer borrador se somete a la consideración de la Comisión Gestora de la UPCT, que formula las siguientes observaciones y sugerencias:

- Que se inicien los procesos electorales a Claustro y Rector, que las elecciones se lleven a cabo en el plazo más breve posible y que coincida el día del sufragio de ambos procesos.
- El claustro estará formado por 300 miembros, de los cuales el 51% serán funcionarios doctores de los cuerpos docentes universitarios, alumnos 28%, personal de administración y servicios (PAS) 9% y resto de personal docente e investigador 12%.

**SEGUNDO.**- Después de incorporar las observaciones efectuadas por la Comisión Gestora de la UPCT, la Dirección General de Universidades elabora un segundo borrador que, tras ser nuevamente sometido al órgano de gobierno de la Universidad, es informado favorablemente, aunque con nuevas consideraciones que sólo parcialmente serán asumidas por aquel centro directivo, el cual a su vez introduce diversas modificaciones que no son comunicadas a la Comisión Gestora.

**TERCERO.**- El Servicio Jurídico de la Consejería de Educación y Cultura emite, el 11 de diciembre de 2003, informe favorable al Proyecto sin efectuar observación alguna a su contenido. En relación con el procedimiento advierte de la necesidad de incorporar al expediente una memoria económica si, como consecuencia de la aprobación del futuro Decreto, se produjera un gasto para la Consejería, considerando que no es preciso someter el Proyecto a informe del Consejo Interuniversitario de la Región de Murcia, del Consejo Social de las Universidades Públicas de la Región de Murcia, ni del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. Tampoco estima necesario el informe sobre el impacto por razón de género a que se refiere el artículo 24.1, letra b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

**CUARTO.**- Consta en el expediente informe de la Secretaría General de Educación y Cultura, de 11 de diciembre de 2003, que concluye afirmando la competencia de su Consejería para proponer al Consejo de Gobierno el Proyecto y que éste responde a criterios de necesidad, oportunidad y legalidad.

**QUINTO.**- Solicitado informe a la Dirección de los Servicios Jurídicos, ésta lo emite el 29 de diciembre de 2003 en sentido favorable, tras reflexionar acerca de la extensión de la autonomía

universitaria, de la que es fruto la disposición que se pretende aprobar, la cual, a su vez, es desarrollo de la Ley 5/1998, cuya Disposición Transitoria Sexta prevé la elaboración de la normativa electoral. En atención a tales consideraciones, concluye afirmando lo ajustado del Proyecto a la legalidad aplicable y la preceptividad de la consulta al Consejo Jurídico.

**SEXTO.-** El expediente se completa con un texto diligenciado por el Secretario General de la Consejería de Educación y Cultura, para hacer constar que constituye la redacción definitiva del proyecto, y con la propuesta de acuerdo que eleva el titular de la referida Consejería al Consejo de Gobierno para la aprobación del Proyecto como Decreto.

En tal estado de tramitación, V. E. remitió el expediente a este Consejo Jurídico en solicitud de Dictamen, mediante escrito registrado el día 13 de enero de 2004.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERA.- Naturaleza de la norma sometida a consulta y carácter del Dictamen.**

La Consejería consultante solicita el Dictamen al amparo del artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), que somete a la preceptiva consulta de este órgano a los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional o que constituyan desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado.

Con ocasión del análisis del Proyecto de Decreto por el que se aprobaba la Normativa Provisional de la UPCT -Dictamen 91/01 de este Consejo Jurídico-, ya recogimos la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de la naturaleza jurídica de los Estatutos universitarios, que calificaba de reglamentos autónomos en los que se plasma la potestad de autoordenación de la Universidad en los términos que permite la Ley (STC 55/1989, de 24 de febrero). Ello supone la negación de su carácter ejecutivo o de desarrollo de norma legal y, consecuentemente, su exclusión del ámbito de aplicación del artículo 12.5 LCJ.

Ahora bien, el proyecto de disposición sometido a consulta no lo es de unos verdaderos Estatutos universitarios que, por imperativo de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, han de ser aprobados por el Claustro Universitario, sino que se trata de una disposición emanada de la Consejería de Educación y Cultura, en cumplimiento de la previsión contenida en la Disposición Transitoria Quinta de la Normativa Provisional de la UPCT que, a su vez, pretende hacer efectivas las prescripciones de la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 5/1998. Según ésta, finalizado el cuarto curso académico, la Universidad procederá a la elección de su Claustro constituyente. Éste elegirá al Rector antes de que finalice el siguiente curso académico y elaborará los Estatutos de la Universidad en el plazo máximo de un año a partir de la toma de posesión del Rector. Para posibilitar dicho proceso, la Disposición Transitoria Quinta de la Normativa Provisional habilita al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma para, oída la Comisión Gestora, aprobar la normativa relativa al proceso electoral, composición y constitución del Claustro constituyente.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta, por tanto, persigue hacer efectiva la previsión contenida en la Disposición Transitoria Quinta de la Normativa Provisional para la UPCT, configurándose, por tanto, como una norma de carácter provisional dirigida a regular un proceso electoral único en el tiempo, el del Claustro constituyente, que tendrá como principal misión la elaboración de los Estatutos de la Universidad, norma en la que se establecerán las disposiciones que rijan los sucesivos procedimientos electorales. En realidad, el proyecto sometido a consulta desarrolla de forma directa e inmediata dicha Normativa Provisional, aunque también, ahora de forma mediata, supone un desarrollo de la Ley 5/1998, en tanto que complemento necesario de las previsiones legales sobre la elección de los órganos de gobierno

de la Universidad. Además, la propia Exposición de Motivos del proyecto alude como habilitación y fundamento del mismo a la Disposición Transitoria Segunda LOU que asigna a las Juntas de Gobierno de cada Universidad la labor de fijar las normas que rijan los procesos electorales de los Claustros constituyentes y de los rectores que hayan de ser renovados con anterioridad a la aprobación de los nuevos Estatutos adaptados a la nueva Ley, por lo que el futuro Decreto será desarrollo directo del régimen transitorio que, con carácter básico, establece la Disposición Transitoria Segunda LOU. Desde esta perspectiva, la consulta al Consejo Jurídico resulta preceptiva, de conformidad con el artículo 12.5 de su ley reguladora.

**SEGUNDA.- Competencias de la Administración regional. La difícil conciliación de regímenes transitorios diversos.**

A tenor del artículo 16 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, "corresponde 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, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía". Específicamente en materia de educación universitaria, con la habilitación prevista en el artículo 5.1,a) de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU), la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia creó la Universidad Politécnica de Cartagena, mediante la Ley 5/1998, configurando sus órganos provisionales y regulando un régimen transitorio hasta la aprobación de sus Estatutos, que incluía una tutela por parte de la propia Administración regional, de forma que, mientras no se aprueben los Estatutos de la UPCT, la Consejería de Educación y Cultura ostentará las competencias que la LRU atribuye a las Universidades, sin perjuicio de que sus órganos provisionales ejerzan las funciones específicas que tengan asignadas en la propia Ley de creación y en la normativa que la desarrolle (Disposición Transitoria Quinta, Ley 5/1998).

La regulación de este régimen transitorio se atribuyó de forma compartida a la Comisión Gestora -órgano creado por el artículo 7 de la Ley 5/1998 con un perfil similar al de las Juntas de Gobierno contempladas por la LRU-, que debía elaborar la normativa provisional, y al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, que la aprobaría. Como consecuencia, se dicta el Decreto 106/2001, por el que se aprueba la Normativa Provisional de la UPCT, cuya Disposición Transitoria Quinta prevé que, para dar cumplimiento a la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 5/1998, el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, a propuesta de la Consejería de Educación y Universidades y oída la Comisión Gestora, aprobará la normativa relativa al proceso electoral, composición y constitución del Claustro constituyente.

Según el régimen expuesto, únicamente se preveía la necesidad de regular las elecciones al Claustro constituyente, lo que es acorde con el sistema diseñado por la LRU para la designación de los diferentes órganos de gobierno, pues, según dicha norma, el Rector había de ser elegido por el Claustro (artículo 18.2 LRU) y así lo prevé también la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 5/1998.

Sin embargo, la aprobación de la LOU trajo consigo importantes modificaciones en el régimen de los órganos de gobierno de las Universidades, destacando entre ellas la elección del Rector también por la comunidad universitaria, mediante sufragio universal, libre y directo, dejando a los Estatutos la regulación del procedimiento para su elección (artículo 20 LOU). Consciente el legislador estatal de las dificultades que generaría la adaptación de las Universidades a los cambios orgánicos introducidos, la cual sólo podía llevarse a cabo a través de la aprobación de unos Estatutos acordes a las previsiones de la nueva Ley, destinó su Disposición Transitoria Segunda a regular un detallado proceso estatuyente, al tiempo que mantuvo la vigencia de la

LRU en cuanto se refiere a órganos de gobierno y representación de las Universidades hasta la aprobación de los nuevos Estatutos, aunque sin perjuicio de lo establecido en la referida Disposición Transitoria (Disposición Derogatoria ònica, apartado 2, LOU). La interpretación conjunta de ambas disposiciones supone que se mantiene el régimen orgánico definido por la LRU hasta tanto las Universidades, a través de sus Estatutos, desarrollen las previsiones de la LOU acerca de los nuevos órganos, con la evidente finalidad de evitar un vacío normativo entre la entrada en vigor de la nueva Ley y la de los Estatutos conformes con ella. Ahora bien, el mantenimiento del anterior régimen se hace "*sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria segunda*", es decir, reafirmando la necesidad de adaptar los Estatutos a través del procedimiento diseñado por la Ley. Ello significa, en definitiva, que la regulación de los órganos de gobierno y representación establecida por la LRU, y no parece aventurado entender que también el régimen orgánico contenido en las normas dictadas en desarrollo o aplicación de la misma (la Ley 5/1998 entre ellas), permanecerán vigentes hasta la aprobación de los nuevos Estatutos, salvo en todo aquello que entre en contradicción con la Disposición Transitoria Segunda de la LOU.

Alcanzado este punto, procede ahora comparar los regímenes transitorios definidos por la Ley de creación de la UPCT y la LOU, en orden a determinar en qué medida son o no conciliables, considerando que el segundo goza de carácter básico de conformidad con la Disposición Final Primera LOU y que interfiere con el primero.

Como ya hemos indicado, la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 5/1998 preveía la elección del Claustro constituyente que, a su vez, elegiría al Rector, difiriendo la aprobación de los Estatutos a un momento posterior, hasta un año desde la toma de posesión de aquél. Sin embargo, el artículo 20 LOU, al que remite expresamente su Disposición Transitoria Segunda, apartado 2, ya no otorga al Claustro la facultad de elección del Rector, sino que ésta se atribuye a la comunidad universitaria a través del sufragio universal, libre y directo. Ello significa que la previsión contenida en la Disposición Transitoria Sexta Ley 5/1998 debe entenderse desplazada por la LOU. Igualmente, cabe entender derogada la previsión relativa a la aprobación de los Estatutos en el plazo de un año desde la toma de posesión del Rector, pues la Disposición Transitoria Segunda LOU fija un plazo de seis meses desde su entrada en vigor (en enero de 2002) para constituir el Claustro universitario, que deberá elaborar los Estatutos en el plazo de nueve meses a partir de su constitución.

De hecho, el régimen transitorio de la LOU exige:

- a) En primer lugar, que se elija y constituya el Claustro Universitario (según el artículo 16 LOU), para lo cual se habilita a la Junta de Gobierno a dictar las normas sobre su composición y elección de sus miembros, estableciendo la Ley ciertas normas mínimas acerca de su número máximo y representación en el mismo.
- b) En segundo lugar, elegido el Claustro se constituirá un Consejo de Gobierno provisional, de conformidad con el artículo 15 LOU.
- c) A continuación, el Claustro elaborará los Estatutos en el plazo máximo de nueve meses a partir de su constitución. Transcurrido dicho plazo sin que la Universidad los haya presentado para su control de legalidad, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma acordaría unos Estatutos en un plazo máximo de tres meses.

Respecto de los Rectores, (Disposición Transitoria Segunda, apartado 2) la LOU establece normas para los "*que deban ser renovados, por finalización de mandato o vacante, en el período comprendido entre la entrada en vigor de esta Ley y la aprobación de los Estatutos*", en cuyo caso lo serán de conformidad con las previsiones del artículo 20 LOU, aunque el procedimiento para su elección será establecido por la Junta de Gobierno o, en su caso, por el Consejo de Gobierno.

Descripto a grandes trazos el proceso dibujado por la LOU, procede a continuación analizar si el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma puede dictar la norma electoral propuesta por el Consejero de Educación y Cultura. En primer lugar, ya expusimos cómo únicamente podíamos considerar vigente el primer inciso de la Disposición Transitoria Sexta Ley 5/1998, relativo a la elección del claustro constituyente. Para regular dicho proceso electoral y la composición del órgano, la Disposición Transitoria Segunda LOU habilita a la Junta de Gobierno. En el caso de la UPCT, no existe dicho órgano ordinario de gobierno (artículo 16 LRU), aunque sí tiene esa naturaleza la Comisión Gestora (artículo 7 Ley 5/1998), sin olvidar, además, que la Disposición Transitoria Quinta de la Ley 5/1998, atribuye a la Consejería de Educación y Cultura las competencias que la LRU asigna a las Universidades. En desarrollo de esta previsión, la Disposición Transitoria Quinta de la Normativa Provisional de la UPCT estableció que sería el Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la referida Consejería y oída la Comisión Gestora, el que aprobara la regulación sobre el proceso electoral, composición y constitución del claustro constituyente, por lo que cabe considerar que el Consejo de Gobierno está habilitado para regular dichas materias.

También cabría hacer extensiva esta conclusión a la elección del Consejo de Gobierno provisional, pues la Disposición Transitoria Segunda LOU únicamente señala que se constituirá y que ello se hará de conformidad con lo establecido en la misma Ley. Si observamos el artículo 15 LOU, único precepto referido al Consejo de Gobierno, se advierte la insuficiencia de sus previsiones para proceder a la efectiva constitución del órgano, estando necesitadas de un cierto desarrollo y concreción. Al no prever la LOU un desarrollo normativo del artículo 15, tampoco asigna dicha función a órgano alguno, por lo que en aplicación de lo dispuesto por la Disposición Transitoria Quinta Ley 5/1998, puede el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma dictar las normas relativas a la composición y constitución del órgano universitario homónimo.

Asimismo, el apartado 2 de la Disposición Transitoria Segunda LOU atribuye a la Junta de Gobierno o, en su caso, al Consejo de Gobierno (de la Universidad) la facultad de dictar las normas que habrán de regir el proceso de elección de Rector, cuando éste haya de ser renovado, por finalización del mandato o vacante, en el período comprendido entre la entrada en vigor de la LOU y la aprobación de los Estatutos. Una vez más, el régimen provisional de la UPCT nos obliga a realizar un esfuerzo interpretativo para intentar conciliar los procesos de transición diseñados por la LOU y por la normativa propia de la Politécnica. Y es que según la Ley 5/1998 (artículos 8 y 10), las funciones propias del Rector serán desarrolladas por un órgano denominado Rector-Presidente, que es nombrado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, a propuesta del Consejero de Educación y Cultura. No obstante, el carácter interino de que está investido este órgano, pues tiene su origen y regulación precisamente en el régimen provisional instaurado por la Ley de creación de la Universidad, primero, y por el Decreto 106/1991, después, así como el hecho de que el actual Rector-Presidente fuera nombrado en funciones (Decreto 67/2003, de 4 de julio) posibilitaría asimilar la actual situación del órgano a la vacancia que la LOU exige como presupuesto habilitante para que la Junta de Gobierno pueda dictar normas sobre la elección rectoral, cuya sede natural son los Estatutos. Todo ello sin olvidar que, hasta la aprobación de éstos, el apartado 4 de la Disposición Transitoria Segunda LOU encomienda a la Junta de Gobierno o, en su caso, al Consejo de Gobierno de la Universidad, la tarea de dictar las normas oportunas para la aplicación de lo establecido en la LOU, en todo aquello en que los actuales Estatutos (o normas que los sustituyan en la UPCT) se opongan a ella.

En definitiva, la anticipación de la elección rectoral sin esperar a la aprobación de los futuros Estatutos, permite dotar a la UPCT de un Rector elegido por sufragio universal, libre y directo

(artículo 20 LOU), de forma acorde al espíritu democrático que inspira la reforma de este órgano en la nueva regulación básica de las Universidades.

### **TERCERA.- Naturaleza de la disposición proyectada y procedimiento de elaboración.**

La normativa electoral propuesta está concebida por la Ley como una suerte de normativa transitoria, en la que concurre la voluntad de los órganos provisionales universitarios con los autonómicos, y que tiene por objeto la regulación de materias cuya ubicación natural son los Estatutos de la Universidad, dotándola, por tanto, de una naturaleza pseudo estatutaria. Y ello aunque, a diferencia de aquéllos, la disposición sometida a consulta no nace directamente de un órgano universitario, sino que surge de la actuación normativa desarrollada por la Comunidad Autónoma -en aplicación de lo dispuesto por la Disposición Transitoria Quinta Ley 5/1998-; pero lo cierto es que la participación de la Comisión Gestora de la UPCT en el procedimiento de elaboración, a través de un trámite de audiencia, y la manifestación de su aceptación del texto elaborado por la Consejería, permiten considerar dichas normas organizativas como producto de la autonomía universitaria, siendo, en consecuencia, muy próximas a los Estatutos tanto por su origen como por su contenido.

Ello permite, con ciertas modulaciones, extender a estas otras normas internas de autoorganización el extenso cuerpo de doctrina y jurisprudencia existente en torno a los Estatutos universitarios.

La LOU es muy parca a la hora de regular el procedimiento de elaboración de los Estatutos pues, al margen de establecer los plazos y el órgano competente para su elaboración (Disposición Transitoria Segunda), se limita a señalar en su artículo 6.2 que serán sometidos al control de legalidad del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, que los aprobará salvo que ponga reparos de legalidad, los cuales habrán de ser subsanados por la Universidad, para someter de nuevo los Estatutos al órgano de gobierno autonómico.

Por su parte, la Disposición Transitoria Quinta de la Normativa Provisional de la UPCT sí fija normas concretas de procedimiento para la aprobación de las normas electorales, pues señala el órgano competente para ello y establece un preceptivo trámite de audiencia a la Comisión Gestora.

El carácter de reglamento autónomo propio de los Estatutos universitarios condujo al Tribunal Supremo (sentencias de la Sala 3<sup>a</sup>, de 4 de mayo y 12 de junio de 1990) a considerar que no les eran de aplicación los trámites ordinarios de los artículos 129 y siguientes de la vieja Ley de Procedimiento Administrativo, sino que en su tramitación debían seguirse las específicas prescripciones establecidas por la LRU.

Ello no obstante, el carácter provisional o transitorio del Proyecto sometido a consulta -la regulación electoral definitiva será la que contengan los Estatutos-, junto a la ausencia de regulación de un procedimiento específico detallado para la elaboración de estas normas organizativas, permite considerar adecuado el aquí seguido, en tanto que atiende al previsto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante LG), y no contradice las previsiones específicas contenidas en la Disposición Transitoria Quinta del Decreto 106/1991 y Disposición Transitoria Segunda LOU.

Atendiendo al citado artículo 24 LG y a la referida Disposición Transitoria Quinta, procede efectuar las siguientes observaciones:

- a) No contiene el expediente una Memoria económica del coste a que dará lugar la aprobación de la futura norma, siendo insuficiente a tal efecto la proclamación de la ausencia de coste para la Comunidad Autónoma que efectúa el Director General de Universidades en la memoria-propuesta que obra a los folios 27 a 34 del expediente. Según dicho documento, la aplicación del Decreto *"no comporta ni directa ni indirectamente coste económico alguno para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ya que los gastos que en su caso origine serán*

*financiados por la propia Universidad Politécnica de Cartagena con cargo a su Presupuesto".* El Consejo Jurídico ha puesto reiteradamente de manifiesto en sus Dictámenes la necesidad de acompañar el referido estudio económico, dado que su finalidad es ilustrar sobre algunas de las consecuencias de la norma, permitiendo deducir el alcance del Proyecto con relación al principio de eficacia que informa con carácter esencial toda la actuación administrativa (artículo 103.3 CE), además de ser pauta de referencia para contrastar la eficiente asignación del gasto público que el artículo 31 de la Constitución establece.

Desde esta perspectiva, lo esencial es conocer qué coste generará la aprobación y aplicación del futuro Decreto, independientemente de qué Administración haya de sufragarlo, ya sea la Universidad, ya la Administración regional, máxime cuando, siendo ésta la que elabora y aprueba la norma, lo hace en atención al peculiar y transitorio régimen de tutela previsto por la Disposición Transitoria Quinta de la Ley 5/1998.

Debe, por tanto, previamente a su elevación al Consejo de Gobierno, unirse al expediente la memoria económica del coste a que dará lugar la aprobación de la norma.

b) Según el Servicio Jurídico de la Consejería consultante (folio 72 del expediente), no es preciso emitir informe de valoración sobre el impacto por razón de género a que se refiere el artículo 24.1, b) LG, al considerar que la materia a que se refiere el texto no tiene implicaciones sobre dicho aspecto.

No puede compartir el Consejo Jurídico el parecer del referido Servicio, toda vez que afirmar que no es necesaria la emisión del informe, equivale a desconocer el carácter preceptivo del que la LG lo dota. Cuestión distinta es que pudiera llegar a concluirse la no relevancia en materia de género de las medidas que se establecen en el futuro Decreto, pero tal conclusión ha de ser precedida de un razonamiento valorativo, desde una óptica de género, de las circunstancias y elementos concurrentes en la disposición, del que debe quedar constancia por escrito para su unión al expediente. Nada de esto hay en el expediente, salvo una mera afirmación de ausencia de implicaciones sobre género, que resulta insuficiente en orden a cumplir la finalidad perseguida por la exigencia del informe, cual es la de hacer reflexionar al órgano que ha de aprobar la disposición acerca de imprevistas o indeseadas consecuencias sexistas de medidas o decisiones que en principio no debían producirlas, evitando efectos negativos no intencionales que puedan favorecer situaciones de discriminación (Exposición de Motivos de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno).

Debe unirse al expediente un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo.

c) La Disposición Transitoria Quinta de la Normativa Provisional de la UPCT establece que en el procedimiento de aprobación de la normativa relativa al proceso electoral del claustro constituyente, deberá ser oída la Comisión Gestora. Este trámite de audiencia, esencial para incorporar la voluntad de la comunidad universitaria a la norma que ha de regir la elección de sus órganos, únicamente puede entenderse cumplido cuando su objeto es el texto definitivo. Sin embargo, la Dirección General de Universidades afirma que tras recibir las observaciones formuladas por la UPCT, introdujo en el texto ciertas modificaciones que, sin embargo, no fueron trasladadas a la Comisión Gestora. Obsérvese que, lejos de constituir un mero trámite de eficacia formal, la audiencia al referido órgano de gobierno universitario alcanza trascendencia esencial en atención a su condición de instrumento de garantía del derecho fundamental de autonomía universitaria, por lo que su omisión tras la alteración del texto por parte de la Dirección General de Universidades, impide considerar cumplido el trámite, debiendo dar traslado del texto definitivo del Proyecto a la Comisión Gestora para su consideración.

#### **CUARTA.- La autonomía universitaria y el alcance del control de legalidad.**

Como ya señalamos en nuestro Dictamen 91/2001, el fundamento de la autonomía universitaria que el artículo 27.10 de la Constitución establece está en el respeto a la libertad académica (libertad de enseñanza, estudio e investigación) y la protección de estas libertades frente a las injerencias externas constituye la razón de ser de dicha autonomía, la cual requiere, cualquiera que sea el modelo organizativo que se adopte, que la libertad de ciencia sea garantizada tanto en su vertiente individual cuanto en la colectiva de la institución, entendida ésta como la correspondiente a cada Universidad en particular (STC nº. 26/87). El mismo Tribunal Constitucional, en su Sentencia 109/1990 declara: "*por imperativo de la norma constitucional, que reconoce la autonomía universitaria "en los términos que la Ley establezca", corresponde al legislador precisar y desarrollar esa autonomía, determinando y reconociendo a las Universidades las facultades precisas que aseguren la libertad académica (...) Esa concreción de la autonomía universitaria -que el legislador no puede desconocer, introduciendo limitaciones o sometimientos a las Universidades que conviertan su autonomía en una simple proclamación teórica- se ha materializado con la aprobación de la LRU, que, básicamente, en su artículo 3, ha precisado el conjunto de facultades que dotan de contenido a la autonomía universitaria...*". Conclusión extraíble de esta doctrina constitucional es que todo análisis que persiga determinar la adecuación de una disposición al derecho fundamental de autonomía universitaria, necesariamente habrá de tomar como punto de referencia las previsiones LOU relativas a las competencias atribuidas a las Universidades en orden a garantizar su autonomía, por cuanto que esas normas son las que han dotado de contenido positivo a la misma.

El artículo 2.2 LOU enumera, como elemento esencial de la autonomía universitaria, la facultad de "*elección, designación y remoción de los correspondientes órganos de gobierno y representación*" (letra b) y las potestades de autonormación que se concretan en "*la elaboración de los Estatutos y, en el caso de las Universidades privadas, de sus propias normas de organización y funcionamiento, así como de las demás normas de régimen interno*" (letra a), que se ven limitadas únicamente por el control de legalidad que puede llevar a efecto el órgano competente.

El marco de legalidad viene establecido en el artículo 6:

*"1. Las Universidades se regirán por la presente Ley y por las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias.*

*2. Las Universidades públicas se regirán, además, por la Ley de su Creación y por sus Estatutos, que serán elaborados por aquéllas y, previo su control de legalidad, aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma...".*

A mayor abundamiento la Universidad posee, en principio, plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la Ley, lo cual no significa -como ha precisado la STC 26/1987- que no existan limitaciones derivadas del ejercicio de otros derechos fundamentales, o de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras.

Tanto la doctrina del Consejo de Estado como la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional han tenido ocasión de pronunciarse sobre dicho control de legalidad sobre los Estatutos, pudiendo extraer las siguientes conclusiones:

- No cabe un control de oportunidad o conveniencia (STC. nº. 55/1989).
- Los preceptos estatutarios sólo pueden ser tachados de ilegales si contradijeran frontalmente las normas que configuran la autonomía universitaria, pues si admitieran una interpretación conforme a ella, habría de concluirse a favor de su validez (SSTC nº. 55/1989 y 75/1997).
- No cabe ni siguiera un control meramente técnico dirigido a perfeccionar la redacción de la

norma estatutaria, excluida la corrección de erratas (Dictamen del Consejo de Estado nº. 996/91, de 18 de julio).

- Dependerá de la naturaleza de los defectos de legalidad observados la necesidad de que o bien se vuelva a ratificar la voluntad constituyente en el sentido de acomodarse a la misma, o bien, por el contrario, se proceda a la simple adaptación del texto a la legalidad por parte de la Consejería antes de elevarlo para su aprobación al Consejo de Gobierno (Dictamen del Consejo de Estado nº. 51.926, de 19 de mayo de 1988).

Los criterios expuestos sobre los límites a la autonomía universitaria nos sirven de contraste para analizar la normativa electoral propuesta, pues su naturaleza pseudo estatutaria y su carácter de manifestación o elemento esencial de la autonomía universitaria, permiten hacer extensivas a ella las consideraciones relativas a la limitación del control a desarrollar.

Ahora bien, el peculiar régimen de tutela administrativa instaurado sobre la Politécnica, que en la práctica reduce de forma importante su nivel de autonomía universitaria, determina que la norma nazca del órgano llamado a efectuar también el control de su legalidad. Por ello, para salvaguardar el principio de autonomía universitaria, incluso en el marco de las amplísimas limitaciones que le impone la Disposición Transitoria Quinta de la Normativa Provisional cuando, en orden a la regulación del proceso electoral del claustro constituyente, reduce la participación de los órganos propios de la Universidad a una mera audiencia, las observaciones que la Comisión Gestora efectúe en el referido trámite, deberían ser asumidas por la Consejería redactora del Proyecto, pudiendo rechazarlas únicamente si contradicen el ordenamiento jurídico, aunque en tal caso, debe justificar ampliamente su oposición.

Sin embargo, frente a lo expuesto, la Consejería no ha asumido todas las observaciones formuladas por la Comisión Gestora, pues si bien lo hizo con ocasión de la primera audiencia concedida, no ocurrió lo mismo en la segunda cuando, tras conocer el referido órgano universitario el nuevo texto que incorporaba ya las observaciones, formuló otras nuevas que sólo parcialmente fueron tenidas en cuenta por la Consejería. Así se aprecia en la Memoria-Propuesta que acompaña al Proyecto de Decreto (folios 27 y siguientes), cuando afirma que *"en escrito de 27 de octubre de 2003, el Excmo. Sr. Rector-Presidente de la UPCT acusa recibo del anterior escrito y manifiesta el informe favorable al texto del Proyecto de Decreto por el que se aprueba la Normativa para las elecciones a Rector, Claustro y Consejo de Gobierno Provisional, una vez consultados los miembros de la referida Comisión Gestora, al incluir las propuestas de la misma. Igualmente remite algunas sugerencias, en los aspectos formales, para rectificar o incorporar, en su caso, al texto enviado por esta Dirección General. Dichas sugerencias han sido parcialmente tenidas en cuenta e incluidas en el proyecto de Decreto que se propone, junto con otras de la propia Dirección General de Universidades que aclaran el sentido de algunos preceptos o mejoran su redacción"*.

La no concreción en dicha memoria de cuáles han sido las observaciones apuntadas por la Comisión Gestora que no se han tenido en cuenta, obliga a analizar el documento obrante al folio 61 del expediente -relación de propuestas de modificación efectuadas por la Comisión Gestora- y comparar su contenido con el del Proyecto de normativa electoral. De este cotejo se desprende que las consideraciones ignoradas -en tanto que no han sido expresa y motivadamente rechazadas- son las siguientes:

- 1) En el artículo 3.1, b), se propone eliminar "Personal de Proyectos". Este precepto atribuye la condición de elector a claustrales del grupo B, al resto del personal docente e investigador, es decir, aquél que no se encuentra incluido en la letra a) -profesores doctores pertenecientes a Cuerpos docentes-. Para precisar más dicho colectivo, el precepto enumera las diferentes categorías que considera incluidas en el mismo, cerrando la relación con la alusión al "Personal de Proyectos".

La denominación "personal de proyectos" comprende las contrataciones previstas por el artículo 48.3 LOU, que permite a las Universidades contratar para obra o servicio determinado a personal docente, investigador, técnico u otro personal, para el desarrollo de proyectos concretos de investigación científica o técnica, dentro de los cuales se engloban las modalidades contractuales introducidas por el artículo 17 de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica.

No justifica la Comisión Gestora su propuesta de eliminación de este personal, lo que obliga a efectuar una consideración general acerca de la legalidad o no de su exclusión. Ya hemos apuntado que el artículo 3.1 delimita el conjunto de electores que podrán ejercer su derecho a voto en las elecciones a Claustro y Rector. Según el artículo 13 LOU, la elección de los representantes de los distintos sectores de la comunidad universitaria en el Claustro se realizará mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. El artículo 20 LOU, respecto al Rector, dispone que será elegido por la comunidad universitaria, mediante elección directa y sufragio universal y secreto. Ambos preceptos, en definitiva, someten la elección de ambos órganos a sufragio universal de toda la comunidad universitaria, por lo que cabe reputar contraria a dicho régimen electoral básico la exclusión de cualquier colectivo a ella perteneciente.

Si bien la LOU no contiene una definición expresa de lo que ha de entenderse por comunidad universitaria, la propia normativa electoral sometida a consulta, en su artículo 2, enumera los sectores en que aquélla se divide: funcionarios doctores de los cuerpos docentes universitarios, resto del personal docente e investigador, estudiantes y personal de administración y servicios. Si dentro de la categoría "resto de personal docente e investigador" se opta por enumerar de forma exhaustiva las diversas formas que puede adoptar la relación jurídica que une a tal personal con la Universidad, la omisión de una de tales categorías podría ser interpretada como una exclusión del correspondiente grupo, lo que unido a su no inclusión en el resto de los grupos de electores conllevaría en la práctica la negación de su carácter de elector, vulnerando de esta forma la norma de universalidad del sufragio.

Desde esta interpretación, la propuesta de la Comisión Gestora sería contraria al ordenamiento jurídico, de forma que su no asunción por la Dirección General de Universidades puede incardinarse en el control de legalidad y, consecuentemente, no vulneraría la autonomía universitaria. Cuestión distinta sería que la propuesta respondiera a un criterio meramente oportunista, consecuencia, por ejemplo, de la inexistencia de este tipo de personal en la UPCT, extremo que el Consejo Jurídico desconoce.

Del mismo modo, tampoco se incluye en este grupo de electores una categoría de personal docente e investigador de nueva creación en la LOU, los profesores ayudantes doctores (artículo 50 LOU), siendo extensible a este colectivo las consideraciones efectuadas respecto al personal de proyectos. En consecuencia, deberían ser incluidos en la relación de categorías contenidas en el artículo 3.1, b) del Proyecto.

2) En el artículo 3.2, la Comisión Gestora propone añadir una fecha de cierre del censo electoral, en concreto, la de publicación del futuro Decreto en el Boletín Oficial de la Región de Murcia. Una vez más ninguna justificación acompaña a la propuesta, ni a su no asunción por el órgano redactor del Proyecto. La ausencia de previsión alguna acerca de la fecha de cierre del censo determina, en virtud de la Disposición Final del Proyecto, la aplicación supletoria del artículo 34 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG), que impone el carácter permanente de los censos electorales y su actualización mensual, debiendo utilizarse en cada elección el que se encuentre vigente a la fecha de la convocatoria.

Si bien esta Ley, de conformidad con su artículo 1 y Disposición Adicional Primera no resulta directamente aplicable a los procesos electorales en el seno de la Universidad, lo cierto es que

su regulación resulta más efectiva en orden a garantizar el derecho a participar en el control y gestión de los centros docentes que consagra el artículo 27.7 de la Constitución, que la propuesta formulada por la Comisión Gestora. En efecto, si siguiendo a ésta se cerrara el censo en el momento de publicación del Decreto, podría ocurrir que, dependiendo de la fecha en que ello se produjera, quedaran fuera de las listas electores y elegibles que, de utilizarse el vigente a la fecha de la convocatoria, sí hubieran sido incluidos en él. Al respecto, cabe advertir que, por sentencia de 30 de abril de 1999, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León declaró nulo el acto de la Junta Electoral de la Universidad de Salamanca por el que, con ocasión de unas elecciones al Claustro, cerró el censo electoral sin que estuviese formalizada la matrícula de más de 3.000 alumnos, "que eran electores y que podían haber presentado candidatura", lo que determinó que se impidiera su participación, como electores o elegibles, en el proceso de acceso de alumnos al órgano de control y gestión universitario y, con ello, la posibilidad de ejercitar el derecho subjetivo tutelado por el artículo 27.7 a alumnos titulares del mismo.

Por lo expuesto, y dado que la Comisión Gestora solicita que se establezca una fecha de cierre de los censos electorales, podría fijarse como tal la de convocatoria del proceso electoral, advirtiendo no obstante que la omisión de previsión expresa produce los mismos efectos por la aplicación supletoria de la LOREG.

3) Por el órgano gestor universitario se propone fijar el número de miembros del Consejo de Gobierno provisional en 50, eliminando la mención a dicho número como límite máximo. El artículo 15.2 LOU, al cual se remite la Disposición Transitoria Segunda, establece en 50 los miembros que, como máximo, podrán formar parte del órgano colegiado. No existiendo, pues, reparo de legalidad en la propuesta de la Comisión Gestora, ésta se incardina plenamente en el ámbito de la autonomía universitaria, por lo que procede modificar el artículo 30 del Proyecto de Decreto en los términos indicados por aquélla.

4) En la Disposición Adicional Primera se prevé que cuando en un centro o grupo no se presentaran candidaturas suficientes para cubrir el número de claustrales correspondientes a dicho grupo o centro, dichos puestos de clausal no se acumularán a otros centros o grupos, salvo en el caso del grupo A. En este supuesto, "*las vacantes se asignarán al Centro que, habiendo sido aproximado a la baja su número de claustrales en la distribución inicial, hubiera quedado con mayor resto*". Sin embargo, la Comisión Gestora proponía que las vacantes producidas en el Grupo A, se distribuyeran a prorrata entre el resto de Centros a efectos de no distorsionar su representación.

Nada se contiene en la LOU acerca de la distribución de claustrales por centros o grupos, salvo una previsión acerca de la necesaria representación de todos los sectores de la comunidad universitaria en el Claustro y de la participación de todos ellos en la elección a Rector. Por tanto, ningún reparo de legalidad cabe hacer a la propuesta de la Comisión Gestora, que debería trasladarse a la redacción de la Disposición Adicional Primera del Proyecto.

#### **QUINTA.- Observaciones al texto aprobatorio del Proyecto de Decreto.**

A diferencia de las limitaciones impuestas por la autonomía universitaria al control de legalidad a efectuar sobre las disposiciones emanadas de las propias Universidades, el control que cabe sobre el texto de la disposición aprobatoria, excluido por tanto el Anexo que contiene las normas electorales propiamente dichas, es pleno (Dictamen del Consejo de Estado 996/1991), pudiendo en consecuencia efectuar consideraciones y observaciones que mejoren técnicamente o completen el texto de la futura norma.

En ejercicio de esa función, el Consejo Jurídico efectúa las siguientes observaciones:

a) En la Exposición de Motivos debería dejarse expresa constancia de la naturaleza de las normas que se aprueban, las cuales tienen por objeto regular unos procesos electorales

únicos, de naturaleza estatuyente, y enmarcados en un régimen transitorio dirigido a la aprobación de unos Estatutos conformes con la LOU, en los cuales habrán de contenerse las normas, ya de carácter definitivo, relativas a la elección y renovación de los diferentes órganos universitarios.

b) Debe añadirse, en el último párrafo de la Exposición de Motivos, la fórmula legalmente acuñada (artículo 2.5 LCJ) para expresar si el futuro Decreto se acuerda conforme al Dictamen del Consejo Jurídico, en cuyo caso se empleará la expresión "de acuerdo con el Consejo Jurídico", o se aparta de él, consignando entonces la de "oído el Consejo Jurídico".

c) Debe modificarse la fecha de aprobación del Decreto, que alude al año 2003.

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

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma dispone de competencia suficiente para la aprobación del Proyecto objeto de Dictamen.

**SEGUNDA.-** Con carácter previo a la aprobación del Proyecto por el Consejo de Gobierno, debería incorporarse al expediente una memoria económica del coste a que dará lugar la entrada en vigor de la norma y un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que en el mismo se establecen. Asimismo, la Comisión Gestora debe ser oída acerca del texto definitivo del Proyecto, de conformidad con la Consideración Tercera.

**TERCERA.-** Deben efectuarse las modificaciones e incorporaciones expuestas en la Consideración Cuarta sobre los artículos 3.1, b), en relación a los profesores ayudantes doctores; 30, y Disposición Adicional Primera, teniendo esta observación carácter esencial. El resto de observaciones pueden contribuir a la mejora del texto sometido a consulta. No obstante, V.E. resolverá.