ANTECEDENTES

PRIMERO. El Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, en su reunión celebrada el día 3 de octubre de 1997, quedó enterado de las distintas resoluciones aprobadas por la Asamblea Regional en los días 10 y 11 de septiembre anteriores, sobre su actuación política, y adoptó diversos acuerdos entre los que se encontraba el de que por la Consejería de Cultura y Educación se realizaran las actuaciones necesarias para la creación de la Universidad Politécnica de Cartagena durante el año 1998, proporcionándole un marco académico, de gestión y financiero que asegurase su competitividad. En particular, debería incluirse un Plan plurianual de inversiones que garantizase la dotación adecuada de equipamientos de apoyo a la docencia y a la investigación.

SEGUNDO. En cumplimiento de ese acuerdo, por la Dirección General de Universidades de la Consejería de Cultura y Educación se elaboró un Informe-Memoria y el primer borrador del Anteproyecto de Ley de Creación de la Universidad de Cartagena, remitiéndolo al Servicio Jurídico de la Secretaría General para la emisión de su informe. Recogiendo algunas de las observaciones formuladas se elaboró un segundo borrador, definitivo, del Anteproyecto.

TERCERO. La titular de la Consejería, al amparo de lo establecido en el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, elevó el 7 de mayo de 1998 al Consejo de Gobierno el Anteproyecto de Ley para que decidiese sobre los ulteriores trámites a seguir, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resultaren convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.
CUARTO. El Consejo de Gobierno, en su sesión celebrada el día 7 de mayo de 1998, consideró que debían solicitarse los informes del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, a tenor de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 3/1993, de 16 de julio, y del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo.

QUINTO. La petición de informe al Consejo Económico y Social se formuló el 18 de mayo, completando la Consejería de Cultura y Educación la documentación requerida por ese órgano para cumplir el encargo el 29 de mayo. El Consejo emitió su dictamen el día 24 de junio, tras lo cual V.E. dispuso la remisión del expediente al Consejo Jurídico.

SEXTO. No obstante, en este Órgano consultivo, con anterioridad a su comunicación de 26 de junio, ya se habían practicado algunas actuaciones como consecuencia del escrito de 16 de junio del Secretario General de la Consejería de Cultura y Educación. Con él, en razón a la perentoriedad que concurría en orden a la próxima entrada en vigor del texto legal, y "... con independencia de que posteriormente se remita el expediente administrativo completo...", se

enviaba el Texto del Anteproyecto, con la finalidad de que "...se inicien las actuaciones conducentes a la preparación del posterior Dictamen, todo ello con el objeto de adelantar en lo posible la toma de razón de la redacción propuesta". A la vista del mismo, el Consejo Jurídico, en sesión celebrada el día 17 de junio, acordó por unanimidad tener por interrumpido el plazo para emitir el dictamen, sin perjuicio de iniciar el estudio del asunto y solicitar de esa Consejería que se completara el expediente lo antes posible para así dar por cumplido el trámite de formalización de consulta previsto en el artículo 46 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, pudiendo, cuando el expediente estuviere completo, reabrir el plazo para la emisión del dictamen. Del referido acuerdo dió cuenta a V.E. el Presidente, con su escrito del día 18 de junio, manifestándole su predisposición a evacuar el dictamen con la mayor prontitud posible para lo que ya se había iniciado el estudio del Anteproyecto, quedando a la espera de que se completara el expediente. A tal fin han respondido tres comunicaciones de la Consejería, una anterior y otras dos posteriores a la formulación oficial de la consulta. La primera es de fecha 23 de junio, enviando el borrador de un informe sin firma, al parecer elaborado en la Secretaría General del Consejo de Universidades. La segunda, de 30 de junio, mandando la "Memoria de creación de la Universidad de Cartagena", documento integrado por 2 tomos, con un total de 339 páginas. Y la última, de 3 de julio, remitiendo el Anexo de la referida Memoria.

El día 10 de julio tuvo entrada en el Consejo un escrito del Excmo. Sr. Rector Magnífico de la Universidad de Murcia con el que trasladaba la resolución adoptada por el Claustro, en su reunión del día 15 de junio, en relación con la creación de la Universidad de Cartagena.

Por último, con su comunicación, mediante fax, del día 15 de julio de 1998 enviando una copia del informe emitido el mismo día por la Comisión de Coordinación y Planificación del Consejo de Universidades, ha quedado completo el expediente; con esta actuación el Consejo Jurídico acuerda tener por formulada la consulta y emitir dictamen

A la vista de tales antecedentes procede formular las siguientes
II

CONSIDERACIONES

1. DDe carácter general.

1.1 Sobre la competencia.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en su artículo 16.1 determina que corresponde a la Comunidad 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 uno del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.

En desarrollo de las previsiones constitucionales en materia de educación universitaria, se promulgó la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (L.R.U. en lo

sucesivo). En su artículo 5 reconoce a las Comunidades Autónomas la competencia de creación de Universidades públicas. Es decir, la competencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para la creación de Universidades públicas - y el reconocimiento de las privadas -, emana, de un modo directo, del artículo 5 de la L.R.U. De ello se deduce la posibilidad legal de creación de la Universidad de Cartagena que el Anteproyecto pretende.

1.2. Sobre el procedimiento.

1º. La norma utilizada para la elaboración del Anteproyecto ha sido la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. En este sentido se han manifestado tanto el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería proponente al decir que su informe lo emite en cumplimiento de lo previsto en el artículo 22 de la Ley antedicha, como la propia titular de la Consejería al someter al Consejo de Gobierno la propuesta de que determinase los trámites a seguir en aplicación de ese mismo artículo.

La Ley del Gobierno ha derogado los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, preceptos que venían siendo utilizados para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones de carácter general, con independencia de su rango, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ante el vacío existente en la materia en la legislación propia (Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración Regional). En el artículo 22 de la Ley del Gobierno se regula el procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa que éste ejerce a través de la presentación de proyectos de ley al Legislativo. Como quiera que el aplicador del Derecho ha utilizado esta norma para disciplinar su actuación, ha de ser ella el parámetro a emplear para pronunciarse sobre la regularidad o no del procedimiento utilizado.

Si se compara el expediente remitido con el procedimiento diseñado por el artículo 22 de la Ley del Gobierno puede concluirse que, en su tramitación, se han cumplido sus requisitos mínimos, salvo en lo que se refiere a la emisión del informe de la Secretaría General Técnica exigido por el párrafo segundo de su número 2, pues no se considera tal el emitido por el Servicio Jurídico (que tampoco ha sido asumido expresamente por el Secretario), al tratarse de una competencia atribuida a su titular por aplicación del artículo 50.2.h) de la Ley 1/1988, de 7 de enero. Por exigencia de lo dispuesto en el artículo 46 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo Jurídico, la falta de este informe no queda subsanada por la circunstancia de haberse emitido por el Secretario General el "Extracto de secretaría", comprensivo del procedimiento de elaboración. Esta omisión no obsta para que se proceda a analizar el presente Anteproyecto. Sin embargo, habrá de sanarse el señalado vicio procedimental.

Del examen del expediente se obtiene la conclusión de que ha sido tramitado con notable urgencia, por lo que en él no se han incluido más documentos que los mínimos requeridos de forma expresa por la Ley -con la salvedad antedicha del informe de la Secretaría General-. Los actos de instrucción en la Consejería proponente han sido mínimos y el Consejo de Gobierno sólo consideró que debían evacuarse dos informes que, por lo demás, tienen carácter preceptivo. Aunque la norma consienta esa reducción de trámites no ha de olvidarse que es sólo en el caso de que "razones de urgencia así lo aconsejen", razones que han de suponerse invocadas por la titular de la Consejería de Cultura y Educación en su propuesta al Consejo de Gobierno, pero que debieron hacerse de forma explícita.

Esas razones de urgencia avalan la decisión del Consejo de Gobierno de no solicitar más que informes preceptivos (debió incluirse también el que debía emitir el Consejo de Universidades por exigirlo la Ley de Reforma Universitaria). No parece, sin embargo, que resulten sustentadoras de la actuación de la Consejería, a la que el Consejo encomendó el 3 de octubre de 1997 la realización de las actuaciones precisas para alcanzar el objetivo de la creación en 1998 de la Universidad de Cartagena. Desde aquella fecha hasta abril del presente año, no consta en el expediente que se haya realizado acto alguno dirigido a conseguirlo.

Estima el Consejo Jurídico que habiendo tiempo suficiente para tramitar de forma adecuada los procedimientos no hay razón para que el tardío inicio, causante del acortamiento del plazo final disponible, imponga la omisión de trámites que han de redundar en la mejora de la actividad administrativa. Esos trámites tienen como fin último contribuir a la formación de la voluntad del órgano que ha de tomar la decisión (en este caso el Consejo de Gobierno, a quien corresponde aprobar el Proyecto de ley). No realizándolos puede propiciarse un resultado no querido; de ahí que no sean "obstáculos" que se han de salvar sino garantías del acierto en la decisión. Una mal entendida urgencia puede desembocar en otra mayor, la que exigiría acometer la reparación de los daños causados con la primera decisión si es errónea.

Estas consideraciones resultan aun más evidentes si de lo que se trata es de la elaboración del anteproyecto de una ley, como el presente, en el que la materia sobre la que versa exige una especial atención a los intereses en juego.

De haber iniciado la tramitación en un momento anterior, se habría dispuesto de más tiempo, posibilitando la formulación y evacuación de consultas a distintos órganos, tanto de la Administración Regional como ajenos a ella, entre los que se consideran incluidos el Claustro y Consejo Social de la Universidad de Murcia, máximos exponentes del sentir de la Comunidad universitaria de la que, por segregación, nace el núcleo fundamental de la nueva Universidad. Es en ésto coincidente el parecer de este Consejo con la opinión vertida en la página 28 de su dictamen por el Consejo Económico y Social. El Claustro adoptó una resolución el 15 de junio, en la que, como primera consideración, manifiesta "... un profundo malestar por el procedimiento formal que ha seguido el proceso de creación de la Universidad de Cartagena eludiendo la participación de la comunidad universitaria".

2º. Mención especial debe hacerse, dentro del apartado del procedimiento, al conjunto de actuaciones que han de dar como consecuencia el nacimiento del Proyecto de Ley.

Como se ha dicho, la actuación de la Consejería de Cultura y Educación trae causa inmediata del encargo que el Consejo de Gobierno le hizo en su sesión del día 3 de octubre de 1997. Es cierto que la Asamblea Regional, en el debate sobre la actuación política del Consejo de Gobierno celebrado los días 11 y 12 de septiembre de 1997, adoptó una Resolución por la que, en su apartado 16, le instaba a la creación de la Universidad Politécnica de Cartagena en 1998, con la misma redacción que la del acuerdo del Consejo de Gobierno encargando posteriormente a la Consejería de Cultura el inicio de sus actuaciones. Pero esa Resolución ha de interpretarse en sus justos términos. Es decir, la Asamblea, en uso de la competencia de impulsar la acción del Gobierno que le reconoce el artículo 22 del Estatuto de Autonomía, y en el seno de uno de los procedimientos que permiten la fiscalización e impulso del Gobierno (el regulado en el Capítulo II del Título VII de su Reglamento, artículos 131 a 134), solicitó, al Consejo de Gobierno que iniciase los trámites encaminados a la creación de la referida

Universidad Politécnica.

Aun siendo evidente que, desde el plano político y a la luz de un sistema eminentemente parlamentario, las funciones de iniciativa e impulso político corresponden también al órgano de la representación popular y, por tanto, el órgano ejecutivo no puede, en buena lógica, desatender un pronunciamiento formal y expreso de la Asamblea, es lo cierto que el Consejo de Gobierno no queda ligado, en términos absolutos, a tal requerimiento. El Consejo no queda jurídicamente vinculado por la petición.

No debe confundirse esta "solicitud" con lo que se conoce como "iniciativa vinculada", que se presenta en los casos en que una ley, no una Resolución, obliga al Gobierno a elaborar un determinado proyecto de ley. Incluso en esos casos la fuerza vinculante de la prescripción es débil, lo que hace que la doctrina aconseje que se evite al máximo acudir a esta fórmula ya que ni tan siquiera produce una reserva de iniciativa legislativa a favor del Consejo de Gobierno, pues la facultad de iniciativa legislativa no puede sustraerse por ley a los sujetos que la tienen atribuida por el Estatuto de Autonomía.

Como consecuencia de lo dicho se puede afirmar que el Consejo de Gobierno tenía ante sí una petición que, en sentido técnico jurídico, podía o no atender y, en el primer caso, podía hacerlo accediendo íntegramente a lo solicitado o sólo en parte. Prueba de ello es la redacción del certificado de la sesión celebrada el día 3 de octubre de 1997 en el que literalmente se dice que el Consejo de Gobierno "queda enterado" de las Resoluciones aprobadas por la Asamblea.

Siendo ésto así, es al Consejo de Gobierno al que debe reconocerse como autor de la orden de inicio del expediente y definidor del alcance que ha de tener. Es importante resaltar este aspecto porque sirve para diferenciar claramente el momento inicial de un procedimiento (el desarrollado en el seno de la Administración Regional) al que, cuando concluya, ha de seguir otro diferente (el que se desenvuelva en la Asamblea). Y es importante porque para comprobar si el procedimiento instruido responde a lo que de él se esperaba habrá de atenderse al acto de iniciación. Ahora bien, quien ha de efectuar esa comprobación última es aquel que ha de dictar el acto de terminación que, en este caso, es la aprobación o no del Anteproyecto con su conversión, en el primer supuesto, en Proyecto de ley. Esa aprobación compete al Consejo de Gobierno según lo establecido en el artículo 21.2 de la Ley del Presidente. Será, pues, el Consejo el que decidirá sobre si lo instruido responde o no a lo encargado; y si es así, o si a pesar de haber ciertas diferencias lo considera asumible, lo aprobará, acordando asimismo su envío a la Asamblea, con lo que se iniciará el segundo procedimiento aludido, en el que, obvio es decirlo, el órgano de la representación juzgará la adecuación a su primer impulso y los términos en que ha de quedar, definitivamente, la regulación.

De ahí que, en el momento actual de la tramitación, este Consejo Jurídico se pronuncie sobre la adecuación de lo instruido al encargo hecho por el Consejo de Gobierno, que literalmente coincide con el deseo manifestado por la Asamblea.

1.3 Sobre el carácter del Dictamen.

De acuerdo con lo establecido en el número 2 del artículo 12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, el Consejo Jurídico deberá ser consultado respecto de los anteproyectos de ley que se

elaboren, de donde se deduce el carácter preceptivo del presente dictamen.

Asimismo, el Consejo Jurídico quiere hacer expresa manifestación, en este caso, del ámbito de su competencia. No es nuestro cometido juzgar sobre la oportunidad y acierto de una decisión política adoptada por los órganos con potestad para tales funciones (Asamblea Regional y Consejo de Gobierno). Otros órganos han tenido ocasión de cumplir las funciones de asesoramiento en ámbitos próximos a aquella perspectiva, desde la Universidad de Murcia, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Universidades. Aun siendo compartibles por este Consejo Jurídico algunas de las observaciones y pareceres emitidos por estos órganos, nuestro cometido ha de circunscribirse a los aspectos técnico-jurídicos, en los que, no obstante, pueden haber referencias y concomitancias con lo manifestado por aquéllos, siempre justificadas por las conexiones necesarias con el ámbito competencial propio de este Consejo.

1.4 Sobre el objetivo del dictamen.

1º. El dictamen a emitir por el Consejo Jurídico ha de poner de manifiesto la adecuación del texto que se le remite al conjunto del Ordenamiento jurídico. Es decir, se trata de una acción que se inscribe en el marco del control de legalidad. Prueba de ello es la redacción del primer párrafo de la Exposición de Motivos de su Ley de creación en la que, con literalidad, se afirma: "El Consejo Jurídico, que mediante la presente Ley se institucionaliza, responde a la necesidad de sujetar las decisiones y proyectos de la Administración a un estricto control de legalidad". Ya en su parte dispositiva el artículo 2.1 confirma ese propósito cuando indica que en el ejercicio de su función consultiva velará por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia y el resto del ordenamiento jurídico, fundando en ellos su dictamen. De lo anterior ha de deducirse que, al margen de otro tipo de consideraciones que podrían realizarse, la labor del Consejo Jurídico es la de constatar la adecuación de los actos de la Administración Regional a la normativa vigente, máxime si, como en este caso, lo que examina es un anteproyecto de ley que, cuando culmine su tramitación y se convierta en proyecto de ley, será objeto de consideración por el órgano que tiene atribuida la potestad legislativa en la Región.

La adecuación del Anteproyecto al ordenamiento jurídico ha de comprobarse poniéndolo en relación, obviamente, con las disposiciones propias del sector material sobre el que recae (legislación universitaria), pero también con el resto de normas y principios que puedan incidir sobre cualquiera de los aspectos que el Anteproyecto regule.

2º. La Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria que contiene el régimen jurídico básico de la enseñanza universitaria en España, en su disposición final primera, autorizó al Gobierno y al Ministerio de Educación y Ciencia para dictar las disposiciones necesarias para su aplicación, en las materias que fuesen de la competencia estatal. En su uso se dictó el Real Decreto número 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros universitarios, teniendo el carácter de básicos, según su disposición adicional primera, todos los artículos salvo el número 12, 13.2, 14, 15 y 16.1, párrafo primero, in fine, 3 y 4, y la disposición adicional tercera, a los que declaró de aplicación general en defecto de regulación específica por las Comunidades con competencia normativa en la materia de educación superior, como era el caso de Murcia. Es decir, la adecuación del Anteproyecto al ordenamiento básico ha de ser evaluada utilizando como parámetros, fundamentalmente, las dos normas citadas. Esto es lo que ha hecho el Consejo

Jurídico que muestra su juicio favorable al Anteproyecto en los términos en que se presenta, sin perjuicio de las observaciones concretas que se harán a su texto.

Examinada la Memoria adjunta al Anteproyecto se observa que de su contenido se desprende el cumplimiento de los requisitos del expediente de creación que concreta el artículo 13 del R.D. 557/1991, y que son los siguientes:

a) Se contempla una estructura docente articulada en torno a 5 Centros, suficiente para la organización de las enseñanzas conducentes a la obtención de más de 8 títulos de carácter oficial que acrediten enseñanzas de Diplomatura, Arquitectura Técnica, Ingeniería Técnica, Licenciatura, Arquitectura o Ingeniería (Art. 5 del R.D. 557/1991).
b) De ellas, 6 son de segundo ciclo, 5 de las cuales pertenecen al Área de Ciencias Experimentales o estudios técnicos (art. 5.1 del R.D. 557/1991).
c) El número total de puestos escolares que se han de cubrir, tanto al inicio (4.900) como al término de la total implantación de las enseñanzas (6.450).
d) El curso académico en que se dará inicio a su actividad será el de 1998/1999.
e) Contiene el calendario para la implantación completa de las enseñanzas, que se iniciará en el curso 1998/1999 y concluirá en el 2003/2004.
f) Se han justificado los objetivos y programas de investigación de las áreas científicas que guardan relación con las titulaciones oficiales que integrarán la nueva Universidad.
g) La plantilla de profesorado cumple los módulos mínimos de 1 profesor por cada 25 alumnos (la proporción será 1/12,16); que el 70% sean funcionarios pertenecientes a cuerpos docentes (lo serán el 75,4%); que el 30% ó el 70% de los profesores del primer y segundo ciclo, respectivamente, sean doctores (lo serán el 42,1% en el primer ciclo y el 91,4% en el segundo); que todos los profesores del tercer ciclo sean doctores (se cumple esa previsión). La previsión de incremento anual está especificada con un proceso a desarrollar en dos fases, culminando la segunda en el curso 2003/2004.
h) La plantilla de personal de administración y servicios al comienzo de la actividad así como la previsión de su incremento anual hasta la implantación está justificada en la Memoria.
i) Se constata el emplazamiento de los Centros en el territorio de la Comunidad Autónoma y se hace su descripción física. Respecto a la acreditación de su titularidad no se entiende cumplido el requisito aun cuando se estima atenuado su efecto, toda vez que los cinco centros con que inicialmente contará la nueva Universidad son actualmente de la Universidad de Murcia. No obstante deberá unirse al expediente la documentación acreditativa de este extremo, tanto de los anteriores como de los otros tres centros, en los que por convenio de adscripción se imparten enseñanzas oficiales.
j) Por último, el cumplimiento del requisito previsto en el párrafo b) del artículo 10 del R. Decreto 557/1991, sobre las partidas presupuestarias que aseguren el desarrollo de la investigación, nos remitimos al comentario hecho en el apartado de este dictamen referido a la financiación

3º. Ahora bien, el control de legalidad en que consiste la función del Consejo Jurídico ha de llevarle a comprobar su adecuación al resto del Ordenamiento, del que también forman parte los principios inspiradores de la actuación de todos los Poderes. Nos estamos refiriendo a los que, en relación con el derecho a la educación, proclama el artículo 27 de la Constitución, en cuyo número 6 se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales, uno de los cuales es el de legalidad proclamado, entre otros, en el artículo 9.3 de la Norma Suprema. El número 5 del

mismo artículo 27 dispone que los poderes públicos garantizarán el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza. Teniendo en cuenta que dicha programación es competencia estatal, correspondiendo al Consejo de Universidades apreciar la adecuación de la creación de Universidades a esa programación general de la enseñanza en su nivel superior (nº 2 del artículo 5 de la L.R.U.), estima este Órgano consultivo que con el informe favorable del Consejo de Universidades queda acreditada en el expediente la idoneidad de la creación de la Universidad, lo que, a su vez, garantiza la eficacia de la decisión a adoptar.

No obstante, debe llamarse la atención sobre las posibles divergencias existentes en la valoración de la solución adoptada por el Consejo de Universidades y el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (CESRM en lo sucesivo), divergencias que pueden tener su origen en la diferente documentación de que han dispuesto ambos órganos para emitir su dictamen. En el caso del CESRM, en repetidas ocasiones pone de manifiesto la insuficiencia de la "Memoria de la Ley de Creación de la Universidad de Cartagena" que se le remitió por la Consejería de Cultura y Educación, que no contaba más que con 24 páginas, en tanto que la remitida al Consejo de Universidades al igual que a este Consejo consta de 339 páginas. La insuficiencia de la Memoria enviada al CESRM ha justificado (páginas 3, 38 y 39 de su dictamen) que base éste en los datos que aporta el documento "Bases para un Plan Estratégico en la Universidad de Murcia", promovido por el Consejo Social de esta Universidad. Esa insuficiencia la ha denunciado en diversas ocasiones a lo largo de su dictamen (páginas 29, 35, 37 y 38). El propio CESRM (página 29 de su dictamen), ante lo "extraordinariamente limitado" de la Memoria, consciente de que ha de existir más documentación de la que se le ha enviado, denuncia que su juicio lo hace a la luz de la documentación remitida "... salvo que a esta Institución no se le hayan suministrado datos que debería conocer..." (página 37). Es ésta una circunstancia que nunca debió producirse máxime si tenemos en cuenta la naturaleza del CESRM como cauce de la participación de los agentes sociales y económicos de la Región (artículo 2 de su Ley de creación), siendo deber de todos los poderes públicos, según el nº 2 del artículo 9 de la Constitución, "... facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".
1.5 Sobre la incidencia en la Universidad de Murcia.

La creación de la nueva Universidad con la determinación de las enseñanzas a impartir en ella es el fruto de un proceso de naturaleza mixta: unas se crean "ex novo" y otras se desgajan de las propias de la Universidad de Murcia. Esto significa que, en una parte fundamental (17 de las 22 titulaciones contempladas), la nueva Universidad absorbe contenidos propios de la de Murcia, lo que supone un proceso de segregación, reconocido por todos los órganos que han intervenido en el procedimiento de la elaboración del Anteproyecto. Ya en la Memoria-Informe de la Dirección General de Universidades se admite que se incorporan a la nueva Universidad títulos que la Universidad de Murcia imparte en el Campus de Cartagena, "... que se segregan de la misma...". Lo anterior ha de tenerse en cuenta para analizar el contenido del Anteproyecto.

Según el Fundamento Jurídico 7 de la STC de 6 de junio de 1990 "la autonomía universitaria no incluye el derecho de las Universidades a contar con unos u otros concretos centros, imposibilitando o condicionando así las decisiones que al Estado o a las Comunidades Autónomas corresponde adoptar en orden a la determinación y organización del sistema universitario en su conjunto y en cada caso singularizado, pues dicha autonomía se proyecta

internamente, y ello aun con ciertos límites, en la autoorganización de los medios de que dispongan las Universidades para cumplir y desarrollar las funciones que, al servicio de la sociedad, les han sido asignadas o, dicho en otros términos, la autonomía de las Universidades no atribuye a éstas una especie de "patrimonio intelectual", resultante del número de centros, profesores y alumnos que, en un momento determinado, puedan formar parte de las mismas, ya que su autonomía no está más que al servicio de la libertad académica en el ejercicio de la docencia e investigación, que necesariamente tiene que desarrollarse en el marco de las efectivas disponibilidades personales y materiales con que pueda contar cada Universidad, marco éste que, en última instancia, viene determinado por las pertinentes decisiones que, en ejercicio de las competencias en materia de enseñanza universitaria, corresponde adoptar al Estado o, en su caso, a las Comunidades Autónomas". De ello se deduce la posibilidad de que la Comunidad Autónoma afronte la creación de la Universidad de Cartagena segregando de la de Murcia una parte.

1.6 Sobre la financiación.

El acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de octubre de 1997, en lo que al particular se refiere, establecía que se debía procurar la creación de la Universidad proporcionándole un marco financiero que asegurase su competitividad, así como que se elaborase un Plan plurianual de inversiones que garantizase la dotación adecuada de equipamientos de apoyo a la docencia y a la investigación.

La financiación de las Universidades públicas depende, en un grado muy elevado, de las subvenciones globales que se asignan con cargo a los Presupuestos del Estado o de las Comunidades Autónomas. El resto de recursos que completan sus estados de ingresos (tasas académicas y demás derechos que legalmente se establezcan; subvenciones, legados y donaciones; y el resto de los contemplados en el artículo 54.3 de la L.R.U.), tienen una importancia menor. Lo demuestra el hecho de que la propia L.R.U. (art. 54.1) supedita la elaboración del presupuesto de la Universidad al conocimiento del dato de la subvención global fijada por la Comunidad Autónoma. Hay que tener en cuenta que, por imperativo del artículo 52 de la misma Ley, las Universidades deberán disponer de recursos suficientes para el desempeño de las funciones que se les hayan atribuido.

En la elaboración del Presupuesto de la Universidad de Cartagena, en lo que a su estado de gastos respecta, será determinante el importe de las subvenciones que se consignen en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma. Si, como hemos visto, su autonomía financiera exigirá que cuente con los medios necesarios para el desempeño de sus funciones, el conocimiento de los costes que su puesta en marcha va a suponer es un dato básico para poder opinar sobre este extremo.

La Memoria que se adjunta al Anteproyecto hace una evaluación de esos costes en diferentes apartados. En el "J177", páginas 248 y 249, se afirma que "El presupuesto para la creación de la Universidad de Cartagena es superior a los ocho mil millones de pesetas". Esa cifra es la suma de dos magnitudes: una, la que denomina "gastos anuales de funcionamiento de la U. de Cartagena", que asciende a 2.590 millones de pesetas, y la otra, correspondiente al "Programa plurianual de inversiones de la U. de Cartagena", que supone algo más de 8.053 millones de pesetas. Teniendo en cuenta que se están agregando cifras de naturaleza diferente (gastos anuales -los de funcionamiento- y plurianuales -las inversiones materiales e inmateriales-),

puede afirmarse que la presentación del coste que llevará consigo el funcionamiento de la nueva Universidad es, al menos, poco afortunada. Esto es lo que ha llevado al CESRM a demostrar la inexactitud de los datos, puesto que, al final del proceso de creación, el coste total de los gastos de personal y funcionamiento superaría en 1.916 millones al consignado, lo que deja entrever que, proyectando los costes de funcionamiento en el horizonte temporal que debe contemplarse hasta la total puesta en funcionamiento de la Universidad (año de la implantación total de las enseñanzas proyectadas, curso 2003/2004) ese coste sería muy superior. Con tal análisis está de acuerdo este Consejo Jurídico.

Ahora bien, la cuestión de si existe o no financiación para la creación de la Universidad ha de ser analizada desde la óptica estrictamente presupuestaria, toda vez que las Universidades están sujetas a este régimen, a tenor del artículo 54 de la L.R.U. Según el número 1 de dicho precepto, el presupuesto será anual y, de acuerdo con el número 2, también ha de ser público, único y equilibrado, y comprenderá la totalidad de los gastos e ingresos. No desvirtúa lo anterior el que, de acuerdo con ese mismo artículo, haya de elaborarse un programa plurianual de inversiones, toda vez que, no su validez pero sí su eficacia, va a depender en última instancia de la existencia o no de créditos presupuestarios en cada uno de los ejercicios a los que se extienda.

Si el presupuesto responde al principio de universalidad (según el cual en él han de consignarse todos los gastos e ingresos) y al de anualidad, para pronunciarse sobre la existencia o no de financiación para la creación de la Universidad de Cartagena, habrá que estar al Presupuesto del ejercicio en el que se contemple. Como quiera que, tal y como más arriba se dijo, las Universidades se financian básicamente de las subvenciones globales asignadas por las Comunidades Autónomas, es en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1998, en donde habrá que encontrar la respuesta a la interrogante.

En la Ley 12/1997, de 23 de diciembre, que los aprueba para el ejercicio presente, dentro de la Sección 15, Servicio 04, correspondientes a la Consejería de Cultura y Educación y Dirección General de Universidades, respectivamente, en su artículo 44, se consignan 9.317 millones de pesetas con destino a "Empresas Públicas y otros Entes Públicos de la Comunidad Autónoma", grupo en el que se integran la Universidad de Murcia (concepto 445, con 8.817 millones de pesetas) y la Nueva Universidad de Cartagena (concepto 446, con 500 millones de pesetas).

Lógico es pensar que parte de la dotación presupuestaria prevista para los gastos corrientes de 1998 de la Universidad de Murcia (8.817 millones de pesetas) está cubriendo las necesidades derivadas del funcionamiento del Campus de Cartagena hasta fin de año. Si el inicio de la actividad de la Universidad de Cartagena se ha de producir, en principio, con los mismos medios de los que actualmente dispone el Campus, puede afirmarse que sus costes de funcionamiento están cubiertos. En consecuencia, si se produce la readscripción de medios materiales y personales, y los recursos que los financian, que también deberían transferirse a la nueva Universidad, han de considerarse suficientes hasta el momento indicado.

Además de esos medios para el presente ejercicio hay una dotación de 500 millones de pesetas destinados, específica y nominativamente, a la Universidad de Cartagena para sus gastos normales de funcionamiento, crédito que debe cubrir los que se produzcan desde el inicio de su actividad hasta el fin de 1998.

Como conclusión de lo dicho puede afirmarse que en el presupuesto en vigor existen dotaciones presupuestarias que han de considerarse suficientes para los gastos de funcionamiento del período inicial de la nueva Universidad.

Sin embargo, no puede decirse lo mismo en cuanto a los créditos para inversiones. En la Memoria-Informe del Anteproyecto de ley, suscrita por el Director General de Universidades, en su apartado VIII, "Previsiones de financiación", se afirma que "... en el capítulo VI del mismo programa (el 412B) figura un crédito de 250 millones de pesetas "inversiones gestionadas para otros entes públicos" para infraestructuras y equipamientos universitarios". Si se observa el presupuesto inicialmente aprobado por la Asamblea, en el concepto 650 "inversiones gestionadas para otros entes públicos" hay una dotación de 250 millones de pesetas, pero en el 651 "Infraestructura y equipamiento universitario", sólo hay consignadas 1.000 pesetas. Cierto es que ambos conceptos, 650 y 651, constituyen desagregación del artículo 65, por lo que podría considerarse que al vincular los créditos del capítulo VI a nivel de artículo (artículo 34.2 de la Ley 3/1990, de 5 de abril) el total del mismo puede destinarse a cualquiera de las previsiones que engloba sin necesidad de hacer modificaciones presupuestarias. Pero, por la misma razón, podría utilizarse para inversiones diferentes a las infraestructuras y equipamientos universitarios. Dado que en la documentación que se adjunta al proyecto no existe un calendario de ejecución de las inversiones, no es posible enjuiciar la suficiencia o no de las cantidades inicialmente previstas en el artículo 65.

Sin embargo, constatada la existencia de créditos para gastos de funcionamiento y para realización de inversiones en 1998, suficientes en el primer caso y sin poder asegurarlo ni negarlo en el segundo, ha de afirmarse la innecesariedad de la Memoria económica y del informe de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas previsto en la disposición adicional primera de la Ley 12/1997, de 23 de diciembre, por cuanto en ella se regula el supuesto de elaboración de disposiciones cuya aprobación y aplicación pudiera generar nuevas obligaciones económicas no previstas en el Presupuesto.

Este Consejo Jurídico quiere llamar la atención sobre el distinto tratamiento dado a los recursos para gastos de funcionamiento respecto de los recursos para inversiones. En el primer caso la Comunidad va a realizar una transferencia al ente que se crea para que sea él directamente el que los gestione. En el segundo, será la propia Comunidad la que efectúe la gestión, aun cuando al concluir el proceso transfiera la titularidad de las inversiones gestionadas a la Universidad, según lo previsto para el subgrupo 23 del Plan General de Contabilidad Pública de la Región de Murcia, aprobado por Orden de 26 de julio de 1994. Este modo de actuar no parece demasiado respetuoso con la autonomía financiera de la futura entidad. Lo más adecuado con esa autonomía sería que las inversiones las realizara por sí misma la Universidad de Cartagena, limitándose la Comunidad a transferir su financiación, como se hace con la Universidad de Murcia, a la que se transfieren 720 millones de pesetas para su inmovilizado en el presente ejercicio (concepto 745 del programa 412B del Presupuesto en vigor).

1.7 Sobre la autonomía universitaria.

El número 10 del artículo 27 de la Constitución española de 1978 dispone: "Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca".

Desde el origen de la Universidad - "Proprium" del Occidente europeo, según el Profesor Fernández-Carvajal - la idea de autonomía universitaria viene a poner de manifiesto el poder de autodisposición de las Universidades frente a los poderes externos que pueden condicionarlas en el cumplimiento de sus funciones. Es un concepto relativo dado que su alcance dependerá de las características del tiempo y lugar en el que se desarrolle. La Autonomía universitaria, así pues, se entiende como el poder de autodisposición que, con las limitaciones que el ordenamiento establece, ha de reconocerse a las Universidades a la vista de los fines o intereses propios que la Universidad encarna.

Su carácter relativo lo demuestra la remisión que en el artículo 27 de la Constitución se hace a "...en los términos que la ley establezca". Esa es la L.R.U. que en su artículo 1 concreta las funciones de la Universidad para las que debe disponer de autonomía. De acuerdo con su número 2, son funciones de la Universidad al servicio de la sociedad:

a) La creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura.
b) La preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos o para la creación artística.
c) El apoyo científico y técnico al desarrollo cultural, social y económico, tanto nacional como de las Comunidades Autónomas.
d) La extensión de la cultura universitaria.
El contenido de la autonomía universitaria se concreta en el conjunto de facultades que establece el número 2 del artículo 3 de la L.R.U.

Su causa última la encontramos en la afirmación de que: "La actividad de la Universidad, así como su autonomía, se fundamenta en el principio de libertad académica, que se manifiesta en la libertades de cátedra, de investigación y de estudio (número 1 del artículo 2 de la L.R.U). Del hecho de que la autonomía universitaria encuentre su justificación en la libertad académica, derivan, para la STC 26/1987, de 27 de febrero (F.J. 4), dos consecuencias: a) La autonomía de las Universidades es un derecho fundamental, y b) Su contenido esencial está formado por todos los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica.

En congruencia con ese planteamiento, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 2 de su sentencia de 23 de febrero de 1989 afirmó lo siguiente: "El fundamento último de la autonomía universitaria se halla, en efecto, en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación; y la protección de estas libertades frente a todos los poderes públicos 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".
Quiere decirse con ello que la autonomía universitaria ha de ser el principio inspirador de las diferentes formas posibles de organizar las Universidades, no sólo las que tengan carácter definitivo, sino también las que de modo transitorio haya que establecer hasta alcanzar esa configuración última. Así se entiende que el artículo 4 de la L.R.U. disponga que: "Las Universidades se organizarán de forma que en su autogobierno y en el de sus centros quede asegurada la representación de los diferentes sectores de la comunidad universitaria, de acuerdo con las funciones que a cada uno de ellos correspondan en relaciòn con las señaladas en el artículo 1º de la presente Ley, así como la participación de representantes de los intereses sociales".

Si se observa el texto del Anteproyecto, además de que la duración del período transitorio hasta la aprobación de los estatutos de la Universidad pueda considerarse excesiva, y en tal sentido se ha manifestado el CESRM así como el Claustro de la Universidad de Murcia, se descubre la existencia de una Comisión de Inversiones (Disposición Transitoria Tercera), integrada por la titular de la Consejería de Cultura y Educación y por dos miembros designados por la Consejería y otros dos designados por la Universidad para "... ejecutar y supervisar el programa cuatrienal de inversiones".

El artículo 7 del Anteproyecto configura a la Comisión Gestora con las funciones precisas para la organización y puesta en funcionamiento de la nueva Universidad, y al Consejo de Participación Social como el órgano que asume las funciones económicas, presupuestarias y de supervisión que la legislación atribuye al Consejo Social (las previstas en el artículo 14 de la L.R.U.).

Si se ponen en relación los dos preceptos citados se llega a la conclusión de que las facultades de ejecución y supervisión del programa cuatrienal de la Comisión de Inversiones (siendo ésta la única mención a su duración existente en el texto remitido), chocan abiertamente con las de los órganos citados anteriormente, constituyendo una intromisión en el gobierno de la nueva Universidad que no es admisible desde la autonomía financiera que debe reconocérsele. De ahí que se estime necesario modificar el texto propuesto para que o bien se redacte de manera totalmente respetuosa con ese principio o bien se suprima.
2. Consideraciones sobre el Preámbulo y el articulado.

2.1. Sobre el Preámbulo: La denominación.

De las distintas consideraciones que en el Preámbulo se hacen sobre la creación de la futura Universidad de Cartagena merece destacarse, por lo que ahora se dirá, lo concerniente a la denominación elegida. Y es así porque el mandato que el Consejo de Gobierno dió a la Consejería de Cultura y Educación era realizar cuantas actuaciones fueren precisas para crear la "Universidad Politécnica de Cartagena". El Preámbulo y todo el texto del Anteproyecto se refieren a la "Universidad de Cartagena".

El nombre de la nueva Universidad (Universidad de Cartagena o Universidad Politécnica de Cartagena) lleva consigo encuadrarla en una u otra de las categoría "doctrinales" de generalista o especializada. Si se adiciona el adjetivo "Politécnica" parece que sólo debiera tener un entramado de enseñanzas encuadrables dentro de estas áreas de conocimiento. Sin embargo no es así. Legalmente no hay nada que impida que, teniendo esa denominación, se puedan impartir enseñanzas de otro tipo. Es decir, desde el punto de vista jurídico es intrascendente la denominación que se pretenda para el nuevo ente.

Cosa diferente es la apreciación o no de la adecuación de esa denominación con lo pretendido por el Consejo de Gobierno al realizar el 3 de octubre de 1997 su encargo a la titular de la Consejería. Pero es ésa una competencia del propio Consejo de Gobierno que, como se indicó en el número 2º del apartado 1.2 de este dictamen, es el que ordenó el inicio del procedimiento para la elaboración del Anteproyecto, no debiendo confundirse lo instado por la Asamblea Regional con un mandato imperativo, por las razones que allí mismo se han puesto de manifiesto.

Tal vez sirva de criterio para discernir sobre el resultado de esa evaluación que ha de hacer el Consejo de Gobierno el hecho de que, en un primer estudio del mismo, el que realizó en la sesión del 7 de mayo, nada ha objetado a la denominación. Pero es que el propio Presidente del Consejo, en su primera intervención ante la Asamblea Regional en el debate sobre la actuación política del Consejo, según consta en el Diario de Sesiones de los días 10 y 11 de septiembre de 1997, se refirió a la creación de la Universidad de Cartagena con un "... perfil esencialmente politécnico... ", lo que no descarta estudios de otra naturaleza.

Sin perjuicio de cuanto antecede, es lo cierto que el Consejo de Universidades en su preceptivo acuerdo adoptado el 15 de julio de 1998, ninguna observación realiza sobre este particular, por lo que este Consejo Jurídico nada tiene que obejtar a que se denomine de una u otra forma.

2.2 Sobre el articulado.

2.2.1 Artículo 1.

En él se hace referencia a las "normas europeas". Ya el Servicio Jurídico de la Consejería llamó la atención sobre el particular en su informe, significando que debía entenderse hecha la alusión a la normativa "comunitaria". Considera este Consejo que no es necesario hacer referencia alguna a esa normativa, precisamente por el principio de aplicación directa del Derecho de la Unión Europea, pero que, si quiere mantenerse, el texto ganaría en rigor si la alusión fuera a la normativa de la Unión Europea, dado que hay países que siendo europeos no pertenecen a ella.

2.2.2 Artículo 6.

La redacción del precepto no es acorde con la situación jurídica de los centros adscritos a la Universidad de Murcia a los que se refiere. Estos, al día de hoy, son ajenos, en ciertos aspectos, a ella. Uno es de titularidad de la Comunidad Autónoma (Escuela de Enfermería) y los otros dos (Escuelas de Relaciones Laborales y de Turismo), son de titularidad privada. Su adscripción a la Universidad de Murcia es con carácter voluntario, en virtud de los convenios suscritos por todas ellas. Si se dice "se adscribirán" en forma imperativa, sin precisar a través de qué procedimientos, se está hurtando a sus legítimos titulares la disposición sobre sus propios centros, lo que es más bien una declaración próxima a la figura expropiatoria. De ahí que se considere más adecuado que la expresión fuera la de "Se autoriza la adscripción, mediante los correspondientes convenios,..." u otra semejante.
2.2.3 Artículo 7.

La configuración de órganos colegiados provisionales de gobierno de la Universidad de Cartagena se entiende que podría mejorar si se hiciera una definición más concreta de las funciones de la Comisión Gestora, dad la importancia de la función que se le encomienda, o al menos, se refiriese a las que la legislación vigente atribuye a la Junta de Gobierno (artículo 16 de la L.R.U.), órgano al que más se asemeja por su composición.

2.2.4 Artículo 10.

Como quiera que los únicos capacitados para formular propuestas al Consejo de Gobierno son los titulares de las Consejerías, no estima necesario referirse a la titular para aludir a quien ha

de proponer al Consejo la designación del Rector-Presidente.

2.2.5 Artículo 11

En la composición de la Comisión Gestora, a la que en el Anteproyecto se le encomiendan funciones de gobierno, se ha omitido la representación de Directores de Departamento, profesorado y alumnos de tercer ciclo que, a criterio de este Consejo y para quedar asegurada una mayor representación de los diferentes sectores de la comunidad universitaria, conforme previene el artículo 4 de la L.R.U. al referirse a la organización de las Universidades, entendemos debe en el texto del artículo una referencia a ellos, en atención a que, en la actualidad ya existen en el Campus de Cartagena.

2.2.6 Artículo 12.

Las alusiones que en él se hacen a organizaciones más representativas o más vinculadas del mundo empresarial, en el primer caso, y de las entidades financieras, públicas o privadas, en el segundo, pueden plantear problemas en su determinación concreta. Al contrario de lo que ocurre con las representaciones sindicales en las que hay una definición legal de las que se consideran más representativas, no ocurre lo mismo con las empresariales. En cuanto a las entidades financieras públicas o privadas más vinculadas al desarrollo de la Región es un concepto difícil de precisar y sobre el que podrían verterse criterios diferentes. Por éso se considera más adecuado rectificar la redacción para incluir criterios de concreción de ambos tipos de entidades; criterios que podrían remitir a datos específicos de actividad en posesión de la Administración Regional (registros de la Consejería de Economía y Hacienda o de la de Industria, Trabajo y Turismo).

Además, en la composición del Consejo de Participación Social no se respetan los porcentajes de participación que, de este mismo órgano, disponen el artículo 14.3 de la L.R.U. y el 1 de la Ley 5/1985, de 21 de marzo, del Consejo Social de Universidades.

2.2.7 Artículo 13.

En él se dispone que, hasta la aprobación de sus estatutos, la Universidad se regirá por una Normativa Provisional que elaborará la Comisión Gestora, para lo que dispone de un año de plazo según la Disposición transitoria séptima. Siendo ello así se producirá un vacío entre el momento de creación de la Universidad y el de aprobación de esa Normativa, para la que no existe previsión legal. Debería eliminarse tal incertidumbre declarando cual será el régimen al que deberá sujetarse en su actuación en el referido período. Tal vacío podría ser cubierto por los Estatutos de la Universidad de Murcia, de la que, como se ha dicho, se segrega la nueva Universidad, en parte; ello justificaría el mantenimiento transitorio de la normativa que a sí mismos se dieron los integrantes de la comunidad universitaria de la que provienen.

En atención a lo expuesto y para evitar dudas interpretativas así como competenciales durante el período transitorio contemplado en el artículo 13 con lo contenido en la Disposición Transitoria Octava, entiende este Consejo que las competencias de la Consejería han de tener el carácter de supletorias, en virtud del principio de autonomía universitaria.

2.2.8 Disposiciones Adicionales Segunda y Tercera.

1º. Regulan ambas la Comisión de Transferencias que ha de encargarse de elaborar la propuesta de servicios, medios materiales y recursos humanos de la Universidad de Murcia que deban adscribirse a la de Cartagena. Se le fija un plazo de tres meses para la conclusión de sus trabajos, desde su constitución, pero no se fija plazo para ésta. Por ello, si se quiere hacer efectivo el mandato, habrá de preverse el plazo máximo a dicho fin. De ello derivará, además, la absoluta legitimación de la actuación de la Consejería de Cultura y Educación en caso de que la Comisión no cumpliera su objetivo en el tiempo marcado. Piénsese que, en ese supuesto, la Consejería estaría "invadiendo" ámbitos de gobierno propios de las dos Universidades, lo que exige que en la ley se concreten todos los aspectos que a ella pudieran afectar.

2º. Esta Comisión de Transferencias, por su composición, puede ser el órgano adecuado para abordar los problemas que ya desde el comienzo de sus actividades puede plantear la existencia de más de una Universidad en el ámbito de la Comunidad Autónoma. En su seno pueden comenzar a debatirse los ajustes entre las diversas instituciones de enseñanza superior que, necesariamente, demandarán una actuación coordinadora de la Administración Regional para garantizar, en todo momento, la calidad de la enseñanza.

3º. Tal y como está redactada la Disposición Adicional Tercera no garantiza los derechos adquiridos de los funcionarios que, perteneciendo a la Universidad de Murcia, por prestar servicio en el Campus de Cartagena, puedan ser transferidos a la nueva Universidad. El respeto a esos derechos adquiridos demanda una nueva redacción del precepto que reconozca el derecho de los posibles afectados a optar entre permanecer en la Universidad de Murcia o integrarse en la de Cartagena. En este sentido se ha pronunciado el Claustro de la Universidad de Murcia.

2.2.9 Disposición Adicional Cuarta.

1º. La habilitación al Consejo de Gobierno para dictar cuantas normas y actos sea preciso para el cumplimiento de la ley debería eliminarse por estar reiterada en la Disposición final primera, entendiendo que es ése su lugar sistemático más adecuado.

2º. La segunda previsión que contiene, para que el Consejo de Gobierno pueda habilitar los créditos plurianuales necesarios para la realización de los proyectos de inversión que garanticen la implantación de la Universidad de Cartagena, no se estima correcta técnicamente por dos razones:

a) El Consejo de Gobierno tiene competencias propias dimanantes de la Ley de Hacienda Regional para realizar, con las limitaciones que ella misma establece, cuantas modificaciones del presupuesto inicial sean precisas durante su vigencia. No podrá, sin embargo, acordar suplementos de crédito y créditos extraordinarios, por ser competencia de la Asamblea. Si lo que se pretende es autorizar al Consejo para que utilice alguna de las figuras modificativas de su competencia sin respetar los límites que la propia ley establece (por ejemplo, las que a las transferencias de crédito impone el artículo 41), habría de decirse así. Pero más que otra cosa, parece tratarse de un mandato para que el Consejo de Gobierno consiga los recursos imprescindibles para garantizar que se alcance el objetivo.

b) De acuerdo con el régimen presupuestario al que queda sometida la Hacienda regional (artículo 4, a) de la Ley de Hacienda), no es posible hablar de "créditos plurianuales". Éstos, por definición, tienen vida sólo durante un año (artículo 36 de la misma Ley). Lo único que puede tener carácter plurianual son los gastos (artículo 35), y a ellos, los derivados de la realización de proyectos de inversión, es a los que debería ir referido el adjetivo "plurianuales".

2.2.10 Disposiciones Transitorias.

La confección del régimen transitorio es absolutamente confusa, lo que es de lamentar; el simple establecimiento de un calendario escalonado para la regulación de las diferentes necesarias fases, hubiera sido lo más conveniente y plausible.

2.2.10.1 Disposición Transitoria Primera.

Se autoriza la utilización del procedimiento de urgencia para facilitar la preparación de las actividades del primer curso académico. En el texto del Anteproyecto no se dice cual ha de ser éste, aunque en el expediente (en la Memoria) queda justificado que será el de 1998/1999, tal como se dijo en el número 2º del apartado 1.4 de este dictamen. Considera el Consejo que dado el tiempo ya transcurrido del presente ejercicio y las múltiples actividades que han de realizarse antes de la fecha de inicio del curso 1998/1999, va a resultar muy difícil, por no decir imposible, su completo desarrollo. De ahí que no baste con una declaración legal en el sentido indicado. No porque lo diga la ley se va a llegar a tiempo de ultimar el proceso de creación antes del inicio del curso 1998/1999. Es preciso que esa posibilidad sea real y, como decimos, con lo avanzado que está el ejercicio duda mucho este Consejo que se consiga. Ahora bien, como en el texto de la ley no se indica la fecha de inicio de las actividades, el mandato o autorización será válido también para el caso de que no pudiera producirse el inicio en la fecha indicada en la Memoria.

La supresión de esta Disposición no perjudicaría el texto propuesto en ninguno de sus aspectos.

2.2.10.2 Disposición Transitoria Segunda.

En ésta se prevé el pase a la situación administrativa de servicios especiales para el Rector-Presidente y los restantes miembros de la Comisión Gestora hasta su integración definitiva en la Universidad de Cartagena. No es posible admitir esta previsión por cuanto excede del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. Los funcionarios de los Cuerpos a que se refiere el artículo 33 de la L.R.U. (entre los que se encontrará el Rector-Presidente, los Vicepresidentes, los Decanos y Directores de los centros universitarios) no son funcionarios de la Comunidad Autónoma, únicos a los que se extiende su competencia para regular, según el artículo 52 del Estatuto de Autonomía, su régimen jurídico. Así lo entendió el Tribunal Constitucional, en referencia a las competencias del País Vasco en materia de funcionarios, en su sentencia nº 26/1987, de 27 de febrero, en su Fundamento Jurídico 12.3 b). De igual modo, según él, los aspectos concernientes al estatuto personal de los funcionarios docentes son de competencia estatal y así lo declaró en su sentencia 235/1991, de 12 de diciembre. En consecuencia, las causas para que éstos funcionarios pasen a una u otra situación administrativa serán las que determinen las normas a las que se remite el artículo 44 de la L.R.U., ésto es, la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo, la legislación de funcionarios que le sea de aplicación, y, en su

caso, las disposiciones de desarrollo de ésta que elaboren las Comunidades Autónomas, y los Estatutos de la Universidad.

Conforme a tal sistema de fuentes, a los funcionarios docentes en materia de situaciones administrativas se les aplica el Real Decreto nº 898/1985, de 30 de abril, por cuanto así lo establece la Disposición Adicional Cuarta del R. Decreto nº 365/1995, de 10 de marzo.

De acuerdo con ello entiende el Consejo que debe eliminarse la Disposición Transitoria Segunda o, de mantenerse, lo haría en sentido de confirmar que aquellos a quienes se refiere serán declarados en la situación administrativa que corresponda según lo establecido en su normativa propia.

2.2.10.3 Disposición Transitoria Tercera.

Se hace extensivo a esta Disposición lo ya contenido en el apartado 1.7 de este dictamen.

2.2.10.4 Disposición Transitoria Cuarta.

El segundo inciso debe suprimirse pues con la previsión del primero quedan comprendidos todos los supuestos contemplados en el segundo, que sólo sirve para confundir.

2.2.10.5 Disposición Transitoria Quinta.

Por las mismas razones expuestas en el número 3º del apartado 2.2.8 de este dictamen, sería deseable que ésta se redactase teniendo en cuenta el respeto a los derechos adquiridos de los funcionarios que pudieran ser adscritos a la Universidad de Cartagena.

Por otro lado, la fecha de los efectos del Decreto de Transferencia será la que en él se determine, y ésta no tiene por qué ser coincidente con la de su publicación. Antes al contrario, la norma general es la de "vacatio legis", siendo la excepción la entrada en vigor antes de ese período. Sería más correcto precisar que ese momento será aquel que determine el futuro Decreto.

2.2.10.6 Disposición Transitoria Sexta.

Resultaría más claro al contenido de la misma si adoptara la siguiente redacción: " En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta ley deberá estar concluido el proceso de adaptación, en lo que fuere necesario, de los Estatutos de la Universidad de Murcia a lo previsto en la misma".

2.2.10.7 Disposición Transitoria Octava.

Se hace extensivo a esta Disposición el comentario realizado en el último párrafo del apartado 2.2.7 del presente dictamen.

2.2.10.8 Disposición Transitoria Novena.

La redacción adolece de inconcreción sobre todo por el hecho de disponer que con anterioridad al primer semestre de su quinto curso académico, la Universidad de Cartagena procederá a la

elección del claustro constituyente, y, como ya dijimos, en el texto del Anteproyecto no se precisa cuál ha de ser el primero, aunque a éste Consejo le consta que se intenta que sea el de 1998/1999. Pero no sólo éso sino que, dicho así, sin límite inicial, podría admitirse la constitución del claustro provisional en cualquier momento anterior al primer semestre del quinto curso académico, ésto es, al día siguiente de la creación de la Universidad. No es ello lo que se pretende si se examina con detenimiento el conjunto de disposiciones adicionales y transitorias de la Ley.

Al respecto debe resaltarse la gran importancia que tiene el Claustro Universitario dentro de la organización de una Universidad. Baste señalar que el artículo 15 de la L.R.U. prescribe que aquel es el máximo órgano representativo de la comunidad universitaria al que corresponderá, en todo caso, la elaboración de los Estatutos, la elección del Rector, y la aprobación de las líneas generales de actuación de la Universidad. Así las cosas, parecería adecuado que el Anteproyecto se modificara en el sentido de acortar el plazo máximo de elección del Claustro universitario. Es verdad que las leyes de creación de otras Universidades han previsto ese plazo de cinco años, pero en el caso presente la Universidad de Cartagena se crea tras la segregación de varios Centros de la Universidad de Murcia y no parece conveniente que pudiera privarse durante tan largo lapso de tiempo, a ese conjunto de profesores, alumnos y personal de administración y servicios, de un órgano que es la máxima expresión de la autonomía universitaria.

III
CONCLUSIONES

Derivadas del conjunto de antecedentes y consideraciones que se han vertido en el cuerpo de este dictamen, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia concluye que:
Primera. La Comunidad Autónoma es competente para la creación de Universidades, de acuerdo con lo previsto en su Estatuto de Autonomía y en la Ley Orgánica de Reforma Universitaria, por lo que puede proceder a la creación de la Universidad de Cartagena, objeto principal del Anteproyecto examinado, que podrá ser aprobado por el Consejo de Gobierno previa valoración de su oportunidad, a tenor de lo indicado por el Consejo de Universidades en su informe del día 15 de julio de 1998.

Segunda. Para que el Proyecto de Ley que apruebe el Consejo de Gobierno pueda serlo de acuerdo con el dictamen emitido por este Órgano consultivo, deberá acoger las siguientes observaciones que se consideran esenciales:

1ª.- Consideración 1.2, número 1º, en lo que se refiere a la necesidad del informe del Secretario General de la Consejería proponente.

2ª.- Consideración 1.4, número 2ª, apartado i), sobre la acreditación de la titularidad de los centros.

3ª.- Consideración 1.7 y 2.2.10.3 sobre la Comisión de Inversiones por contravenir el principio de autonomía universitaria.

4ª.- Consideración 2.2.2, sobre centros adscritos.

5ª.- Consideración 2.2.5, para una más completa representación de los diferentes sectores de la comunidad universitaria.

6ª.- Consideración 2.2.6, para la adecuación del texto del Anteproyecto a los porcentajes establecidos en el artículo 14.3 L.R.U. y artículo 1 de la Ley 5/1985, de 21 de marzo, del Consejo Social de Universidades.

7ª.- Consideración 2.2.7. 1º, sobre régimen jurídico antes de la aprobación de la Normativa Provisional.

8ª. Consideración 2.2.8, números 1º y 3º, sobre plazo de constitución de la Comisión de Transferencias y reconocimiento del derecho de opción a los funcionarios que puedan resultar afectados por el proceso.

9ª. Consideración 2.2.9, números 1º y 2º, relativos a la supresión de la autorización al Consejo de Gobierno para dictar normas, por su duplicidad con la Disposición final primera, y sobre la corrección de la redacción para adjetivar como plurianuales los proyectos de inversión, no los créditos.

10ª. Consideración 2.2.10.2, sobre eliminación de la previsión de la situación administrativa de servicios especiales para los miembros de la Comisión Gestora o, al menos, su modificación.

11ª. Consideración 2.2.10.4, sobre la continuidad de los cargos y otros en el ejercicio de sus funciones.

12ª.- Consideración 2.2.10.5, sobre respeto a los derechos adquiridos de los funcionarios afectados.

13ª.- Consideración 2.2.10.7, sobre carácter supletorio de las competencias de la Consejería de Cultura y Educación en el perìodo transitorio.

No obstante, V.E. resolverá.