Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen n.º **284/2026**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 30 de septiembre de 2026, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor, mediante oficio registrado el día 29 de mayo de 2026 (COMINTER núm. 79664), sobre Anteproyecto de Ley de Universidades de la Región de Murcia (exp. 2026_183), aprobando el siguiente Dictamen.

## ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** El 16 de junio de 2025, la Dirección General de Universidades e Investigación remitió a la Secretaría General de la Consejería el expediente relativo al Anteproyecto de Ley de Universidades de la Región de Murcia, en el que, además del texto del propio Anteproyecto, costaban:

1) La Consulta Pública Previa, desarrollada entre los días 9 a 30 de enero de 2024, con su informe de resultados, según el cual 95 participantes han realizado hasta 221 aportaciones, las cuales se agrupan en torno a la necesidad de adaptación de la normativa regional a la nueva legislación estatal; a los objetivos de la norma; y, finalmente, a determinadas soluciones a incorporar en la regulación.

2) Memoria inicial de Análisis de Impacto Normativo, de 16 de junio de 2025.

3)Informe propuesta de la jefa de Servicio de Universidades.

4) Propuesta del Director General de Universidades e Investigación de elevación al Consejo de Gobierno para la toma de conocimiento de inicio de la tramitación y procedimiento de elaboración de la Ley de Universidades de la Región de Murcia.

5) Orden de inicio del Consejero de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor, de 24 de junio de 2025.

6) Propuesta de Acuerdo al Consejo de Gobierno relativa a los ulteriores trámites que deben obrar en el expediente, con especial referencia a otras consultas, dictámenes o informes que, a juicio de la entidad proponente, resulten oportunos a efectos de su examen por la Comisión de Secretarios Generales, proponiendo los siguientes:

A) Consulta a las Consejerías, Organismos y Entidades de derecho público de la Comunidad Autónoma

de la Región de Murcia.

B) Trámite de audiencia a las siguientes entidades y órganos:

- Órganos de gobierno de las universidades regionales: Universidad de Murcia (UMU), Universidad Politécnica de Cartagena (UPCT) y Fundación Universitaria San Antonio (UCAM).

- Los Consejos Sociales de las universidades públicas regionales.

- Las Defensorías de estudiantes de las universidades regionales, así como de las Asociaciones de *Alumni.*

- Los Consejos de Estudiantes de las tres universidades murcianas.

- Las Juntas de Personal de las universidades públicas y privada de la Región de Murcia.

- Los Comités de empresa de las tres universidades regionales.

- Los Sindicatos con representación en el ámbito universitario de la Región de Murcia.

- A la Confederación Empresarial de la Región de Murcia, así como a las Cámaras de Comercio de Murcia, Cartagena y Lorca.

- Centro Asociado de la UNED en Cartagena.

- A la Real Academia de Medicina y Cirugía, la Real Academia Alfonso X El Sabio, la Real Academia de Bellas Artes “Santa María de la Arrixaca”, la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia.

- A las Academias de Farmacia “Santa María de España”, de Ciencias, de Veterinaria y de Ciencias Odontológicas de la Región de Murcia.

C) Así mismo, se ordenaba pedir informes preceptivos a los siguientes órganos:

- Consejo Interuniversitario de la Región de Murcia.

- Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital.

- Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (CESRM).

- Consejo Asesor Regional de Formación Profesional.

- Vicesecretaría de la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor.

- Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

**SEGUNDO.-** El Servicio Jurídico de la Consejería emitió en ese estado del procedimiento un informe, de

fecha 24 de junio de 2025, en el que considerando que los trámites propuestos resultaban oportunos y acordes a la normativa aplicable, y entendiendo que el procedimiento había seguido correctamente la tramitación prevista en el citado artículo 46 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, emitía su parecer favorable a la propuesta de acuerdo al Consejo de Gobierno.

**TERCERO.-** El Consejo de Gobierno aprobó el Acuerdo elevado por el Consejero el día 4 de julio de 2025, ordenando continuar el procedimiento en el sentido allí indicado, tras lo cual, el trámite de audiencia e información pública fue anunciado en el BORM del día 11 de julio de 2025, exponiéndose el referido anteproyecto de ley y la memoria de análisis de impacto normativo que lo acompaña.

**CUARTO.-** Evacuados las audiencias e informes, la Consejería, elaboró un extenso documento de contestación a todas ellas, que se resume en algunos cuadros de los que resultan los siguientes datos:

A) Consulta a las Consejerías, Organismos y Entidades de derecho público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

B) Comparecieron y fueron aceptadas alegaciones y sugerencias de diversas asociaciones del ámbito social, entre ellas, del Comité de Representantes de Personas con discapacidad de la Región de Murcia (CERMI); Cámara de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Murcia; de la Academia Alfonso X El Sabio; de la Confederación Empresarial de la Región de Murcia (CROEM); de las organizaciones sindicales (Comisiones Obreras); de la Comisión Académica del Consejo Interuniversitario de la Región de Murcia, también del 15 de diciembre de 2025.

**QUINTO**.- La Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos emitió informe el 6 de febrero de 2026, a través del Subdirector General de Análisis y Seguimiento del Presupuesto (que no consta visado por el titular de la Dirección General), en el que concluye afirmando que la aprobación y aplicación de la Ley de Universidades no genera de forma directa mayores obligaciones económicas o una disminución de ingresos, no procediendo la emisión de informe por parte de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos, en los términos de la Disposición Adicional Primera del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia.

**SEXTO**.- De 9 de febrero de 2026 es la Memoria Intermedia de Análisis de Impacto Normativo y un nuevo texto del Anteproyecto y una propuesta de tramitación suscrita por la Jefe de Servicio de Universidades, aprobada también en esa fecha por el Director General.

**SÉPTIMO**.- El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia emitió su Dictamen preceptivo el día 30 de abril de 2026, resultando del mismo, en extracto, como conclusión, que el CESRM valora positivamente la iniciativa de aprobación de una Ley de Universidades de la Región de Murcia, atendiendo a su oportunidad, a la necesidad de actualización del marco normativo autonómico y a su adecuación al nuevo régimen jurídico establecido por la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, por lo que emite dictamen favorable y considera que el Anteproyecto constituye un avance relevante en la ordenación del sistema universitario regional, si bien estima que el texto podría reforzarse en determinados aspectos, que serían los siguientes:

a) en los mecanismos de gobernanza y participación en el sistema universitario regional, en particular

mediante la incorporación de los agentes sociales en los órganos de coordinación del sistema;

b) en que el modelo de financiación del sistema universitario avance en una mayor concreción, tanto en la definición de la financiación estructural como en el desarrollo del Plan Plurianual de Financiación;

c) en que se mejore la regulación de las becas y ayudas con el fin de garantizar su coherencia y su efectiva orientación al principio de igualdad de oportunidades;

d) en que mejore la claridad y sistemática de determinadas previsiones relativas al régimen del personal docente e investigador;

e) en la consideración de la dimensión territorial del sistema universitario, incorporando expresamente el reconocimiento de los campus universitarios implantados en la Región, así como la dimensión local del sistema universitario.

**OCTAVO.-** El informe de Vicesecretaría, de 27 de mayo de 2026, concluye, conforme al procedimiento establecido en el artículo 46 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, en informar favorablemente el expediente de elaboración del Anteproyecto de Ley de Universidades de la Región de Murcia, a fin de continuar con la tramitación del mismo, procediendo su remisión al Consejo Jurídico de la Región de Murcia, con carácter previo a su aprobación por el Consejo de Gobierno.

**NOVENO**.- De fecha 21 de mayo de 2026 es una versión de la MAIN en la que cristaliza la tramitación del Anteproyecto en los siguientes apartados:

- Oportunidad y motivación técnica: responde a la necesidad de adaptar y actualizar el régimen jurídico del sistema universitario de la Región de Murcia a los cambios transcurridos en las últimas casi dos décadas desde la entrada en vigor de la anterior Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y su posterior desarrollo en la Ley 3/2005, de 25 de abril, de Universidades de la Región de Murcia, teniendo en cuenta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario.

- Contenido, análisis jurídico y descripción de la tramitación: desarrolla lo dispuesto por el Estado en la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, acomodándose siempre dentro de las directrices marcadas por el artículo 27 de la Constitución y resto de normas de aplicación general en esta materia, que sirven también como límite a su regulación. En cuanto al rango del instrumento normativo para adecuar las bases estatales, recuerda que el principio que rige la relación entre los ordenamientos estatal y autonómico no es el de jerarquía, sino el de competencia, y que el propio Estatuto de Autonomía requiere de desarrollo mediante una norma con rango de ley.

De la descripción detallada del procedimiento y de las aportaciones de entidades y particulares, señala que tanto la Universidad de Murcia, como la Universidad Politécnica de Cartagena han formalizado las suyas.

- Estudio de cargas administrativas: realiza una descripción de las mismas significando que son prácticamente insignificantes o nulas sobre todo si se compara con el beneficio que supone para la ciudadanía.

- Informe de impacto presupuestario: se afirma que no produce un impacto presupuestario relevante, ya que el impacto previsible en personal y en los gastos generales de funcionamiento de las universidades públicas está en concordancia con el Plan de Financiación aprobado para el período 2025-2029, que recoge las directrices señaladas en la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo. Destaca que el análisis de la financiación del sistema universitario de la Región de Murcia debe partir de un elemento clave, como es el esfuerzo presupuestario relativo que realiza la Comunidad Autónoma en educación superior, que supone casi el 4% del total del presupuesto regional, muy por encima que la mayoría de CCAA. Respecto a ello concluye que el Anteproyecto de ley, en su letra y espíritu, no genera gastos obligatorios ni cargas directas de gasto por sí mismo, salvo en los supuestos concretos que advierte, que siempre dependen de expedientes individuales y reglamentos concretos sujetos a análisis económico independiente y autorizados posteriormente. El rigor de la memoria, según dice, garantiza que cualquier obligación presupuestaria surge de una decisión concreta y debidamente fundamentada y nunca de la mera existencia de la ordenación legal.

- Informe de impacto económico: analiza los sectores implicados por la nueva normativa y sus posibles impactos en cuanto a la unidad de mercado, los precios de productos y servicios, la productividad de los trabajadores y empresas, el empleo, la innovación, los consumidores, la economía de otros Estados, y sobre las PYMES.

- Impacto por razón de género: tiene un impacto positivo, recoge numerosas menciones a la igualdad, diversidad y convivencia como valores que informan esta norma y su aplicación práctica.

- Impacto de diversidad de género: igual que en el caso anterior, considera que tiene un impacto positivo, porque recoge numerosas menciones a la igualdad, diversidad y convivencia.

- Impacto sobre la infancia y la adolescencia: nulo o neutro.

- Impacto sobre la familia: resulta positivo en cuanto que contempla programas de becas y ayudas al estudiantado.

- Impacto sobre la agenda 2030: fomenta los objetivos de desarrollo sostenible.

- Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad: contempla medidas integradas de forma transversal destinadas a las personas con discapacidad o dificultades en el aprendizaje que forma parte de la comunidad universitaria.

- Evaluación normativa: deberá ser realizada por el órgano directivo competente en materia de universidades, una vez transcurridos cuatro años desde su entrada en vigor.

**DÉCIMO.**- Consta finalmente el texto último diligenciado, que está compuesto de una exposición de motivos, de un título preliminar (arts. 1 a 4), y de otros 8 títulos, dedicados, respectivamente a: las universidades públicas del sistema universitario regional (arts. 5 a 43); las universidades privadas del sistema universitario regional (arts. 36 a 43); los centros universitarios adscritos (arts. 44 a 49); coordinación del sistema universitario, alianzas interuniversitarias e internacionalización (arts. 50 a 61); la actividad docente, investigadora, de transferencia, intercambio de conocimiento e innovación (arts. 62 a 70) personal al servicio de las universidades públicas (arts. 71 a 88); estudiantado (arts. 89 a 104); y

empleabilidad, emprendimiento, sostenibilidad y proyección social de las universidades (arts. 105 a 111). Se completa con 12 Disposiciones adicionales, y transitorias, 1 derogatoria, y 1 final, que determina su entrada en vigor a l os veinte días siguientes a su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## CONSIDERACIONES

**PRIMERA.-** Carácter del Dictamen.

Al tratarse de un Anteproyecto de Ley, el presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

**SEGUNDA.-** Sobre el procedimiento.

I. El procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley debe adecuarse a las previsiones que sobre el ejercicio de la iniciativa legislativa del Consejo de Gobierno establece el artículo 46 LPCG. Precisamente, el artículo 23 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio (EAMU), residencia en el Consejo de Gobierno la facultad de formular los proyectos de ley que deberán ser aprobados por la Asamblea Regional de Murcia, en ejercicio de la potestad legislativa que le reconoce el artículo 22 EAMU.

Resulta preciso aclarar que, pese a algunas menciones en el expediente, los artículos 129, 130, 132 y 133 LPAC no resultan aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas, por haber sido declarados parcialmente contrarios al orden constitucional de competencias en la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo.

De conformidad con el indicado artículo 46 LPCG, el procedimiento se ha ajustado sustancialmente a la ordenación allí establecida, y no se aprecian omisiones de calado dignas de mención, ya que se ha realizado un esfuerzo amplio participativo y se ha sistematizado la información de manera suficientemente clara ante la extensión de los informes y aportaciones, que son reflejo de la diversidad y complejidad de la materia objeto del Anteproyecto.

A pesar de lo anterior, en el expediente remitido a este Consejo Jurídico no consta el envío del Anteproyecto a la Comisión de Secretarios Generales, ni la propuesta de acuerdo de ésta al Consejo de Gobierno, así como tampoco la propuesta del Consejero consultante de acuerdo del Consejo de Gobierno para la aprobación del Anteproyecto como proyecto de ley.

Se aprecia que la MAIN responde sustancialmente al contenido exigido por la Guía, ya que desarrolla los aspectos suficientes para alcanzar su fin de ilustrar al órgano que debe decidir sobre la aprobación del Anteproyecto. Así, cumple con la estructura formal de la Guía, identifica los impactos de la norma, efectúa, en principio, una delimitación de los impactos expresiva de lo que implica la regulación, y analiza el sistema universitario. En definitiva, en conjunto constituye una base diagnóstica útil y coherente que cumple con la finalidad que tiene normativamente asignada.

No obstante, cabe apreciar ciertos déficits en algunas materias, tales como la delimitación de competencias autonómicas y la delimitación del ámbito de la autonomía universitaria, que están insuficientemente tratadas; tampoco arroja luz sobre la evaluación de resultados de la norma que se pretende sustituir y las correcciones que se pretende introducir a la gestión realizada bajo la vigencia de la actual norma, y tampoco establece, siquiera someramente, los indicadores de la evaluación normativa de la nueva para medir el cumplimiento de sus objetivos y valorar su eficacia.

II. Lo anterior no empece a que sea necesario observar ciertas disfuncionalidades en el discurrir del procedimiento sobre las que debe llamarse la atención.

A) La primera se refiere al momento concreto en que se inicia el procedimiento y su relación con la práctica de la información pública y la elaboración de los textos iniciales.

Según se ha expresado en Antecedentes, el procedimiento se inicia formalmente por Orden de 24 de junio de 2025, mientras que la consulta previa se desarrolla entre los días 9 a 30 de enero de 2024, y la MAIN inicial es de 16 de junio de 2025, mientras que carece de fecha el informe de resultados de la consulta previa. Es adecuado que el momento procedimental de realización de la consulta previa sea antes de la elaboración del proyecto de reglamento, puesto que, en ese momento, todas las opciones de regulación están abiertas, incluida la opción de no regular. Pero lo que exige la coherencia del procedimiento es que, al ordenarse su inicio, se incorporen a él en el mismo acto las acuaciones previas practicadas, que son fundamento y motivación de tal inicio.

B) La segunda se refiere a la forma de practicar la audiencia a las Universidades, la cual fue acordada por el Consejo de Gobierno el día 4 de julio de 2025 para ser solicitada y evacuada por los órganos de gobierno de las mismas, previsión que se acomoda tanto a la práctica de la audiencia en sí misma, como al objeto del Anteproyecto, que es nada menos que la delimitación de la autonomía universitaria reconocida en el artículo 27.10 de la Constitución, cuya dimensión y trascendencia aconseja esa audiencia individualizada y a través de los órganos representativos de las universidades. La MAIN de 21 de mayo de 2026 dice que se han recibido aportaciones de la Universidad de Murcia y de la Politécnica de Cartagena, las cuales no están individualizadas a lo largo del expediente.

Debe significarse que la audiencia a los identificados como directamente interesados en un anteproyecto está en un plano participativo diferente a la audiencia pública, que va dirigida a titulares de intereses indirectos y difusos, y es también diferente a la dimensión institucional que tiene el informe del Consejo Interuniversitario de la Región de Murcia, al que corresponde emitir tal informe sobre *“Los proyectos de disposiciones de carácter general y de normativa en materia de Universidades elaborados por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en el ámbito de sus competencias”,* a través de la Comisión Académica (art. 9.3 Ley 3/2005, de 25 de abril, de Universidades de la Región de Murcia), informe que se emite a los efectos de la *“coordinación y desarrollo del sistema universitario regional” ( art. 6.1 Ley 3/2005)* y no tiene carácter de audiencia.

C) La tercera observación se refiere a la afirmación de la MAIN en cuanto a que el Anteproyecto de Ley de Universidades de la Región de Murcia *no produce un impacto presupuestario relevante,* ya que el impacto previsible en personal y en los gastos generales de funcionamiento de las universidades públicas está en concordancia con el plan de financiación actual, acomodado a la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo. La exigencia de la información de este carácter viene establecida en el artículo 46 LPCG refiriéndola a un informe presupuestario que evalúe la repercusión de la futura disposición *en los*

*recursos personales y materiales y en los presupuestos de la Administración.* Es decir, la información que se ha de facilitar no se limita a si la futura norma incrementará el gasto ya presupuestado, sino que se extiende a delimitar cómo influirá en los recursos personales y materiales, y no sólo de la Administración autonómica, sino también de la uni versitaria.

Viene señalando el Consejo Jurídico que la circunstancia de que el impacto presupuestario no sea apreciable, porque se considere que no existe incremento o disminución de gastos o ingresos, o que, aunque genere una incidencia en los gastos e ingresos, no sea “significativa”, no exime de que hayan de especificarse los aspectos presupuestarios del proyecto normativo haciendo una mención concreta a los posibles costes en recursos materiales y recursos humanos (por todos, Dictamen 283/24)**.**

Dedicando el Anteproyecto el Capítulo V del Título I al *Régimen económico y presupuestario de las universidades públicas,* no se entiende que pueda ser inocuo en cuanto al montante y destino de los recursos, cuando en la regulación que se introduce por la LOSU y recoge el mencionado Anteproyecto, hay novedades de alcance al establecer el objetivo de una inversión mínima del 1 % del PIB, y garantizar la suficiencia financiera para las universidades públicas, y otras medidas que los presupuestos universitarios deben asumir, derivadas de las limitaciones de horarios lectivos establecidas para el personal docente, e incluso de medidas para el estudiantado, la igualdad y la mejora de las plantillas. Como dice la MAIN, el Anteproyecto establece como novedad garantizar la suficiencia económica de las universidades públicas a través de un modelo de reparto consensuado, posibilitando el establecimiento de proyectos estratégicos del sistema universitario, así como una f inanciación para infraestructuras y de costes de personal.

Para ello, el Anteproyecto regula un modelo de financiación en el artículo 29 que da cobertura normativa a cualquier plan de financiación, por lo que, de existir ya uno, debe explicar la Memoria su contenido y su adecuación a la nueva normativa que se pretende aprobar, ya que es el plan el que trae causa de la Ley, y no a la inversa. Por tanto, según se deduce de lo expresado en la MAIN, el plan de financiación actual define básicamente el impacto presupuestario de la norma futura, razón por la cual debería incorporarse a la MAIN para ofrecer una adecuada visión de dicho impacto.

**TERCERA.-** De la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de Universidades.

I. Según ya expresara este Consejo en el Dictamen 151/04, la Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, de reforma del EAMU, dota al artículo 16 de su actual redacción, según la cual *"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"*. Es necesario advertir que el tenor literal del precepto no hace una proclamación incondicionada de la competencia, sino que la sitúa entre unas coordenadas muy concretas, cuáles son las derivadas de su acomodación al artículo 27 de la Constitución y a las leyes orgánicas que lo desarrollen.

De ello se desprende, como ya señalamos en nuestro Dictamen 9/1999, que la Comunidad podrá dictar normas con rango de ley, siempre que lo haga *"de acuerdo"* con los anteriores parámetros y con las normas de general aplicación en todo el Estado. Así, el alcance de la competencia queda limitado por ellas, y todo aquello que no contemplen no podrá ser desarrollado, de tal forma que, en cualquier otra

materia no regulada en tales disposiciones, ha de reconocerse la ausencia de competencia para su desarrollo legislativo.

En la actualidad, la normativa estatal es la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU), la cual se dicta al amparo de las reglas 1.ª y 30.ª del artículo 149.1 de la Constitución Española, que reservan al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos, así como en el cumplimiento de los deberes constitucionales y la aprobación de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, respectivamente. Además, entra en juego el artículo 149.1.15.ª de la Constitución, que atribuye al Estado el fomento y coordinación general de la inv estigación científica y técnica, y para determinados preceptos, otros títulos competenciales específicos que se citan en la Disposición final sexta de la (LOSU).

Igualmente puede proyectarse en la educación la competencia exclusiva del Estado del artículo 149.1.18ª CE sobre "*las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios"*, ya que, al menos en cuanto a los centros docentes públicos, existe una Administración pública educativa y unos funcionarios que la sirven, docentes y técnicos. En tal sentido, y sobre la posición jurídico-institucional de las universidades dentro de la tipología de los entes públicos, se ha de insistir en que debe descartarse que la Universidad dependa de otra Administración como si fuese un ente institucional típico, ya que el ámbito de su autonomía académica lo impide (emana directamente del artículo 27 CE), pero sí es necesario también advertir que su estatus no es el de una administración independiente, ya que realiza un servicio público (el de la educación superior, artículo 1 LOSU) competencialmente atribuido a la Comunidad Autónoma, que es el ente al que corresponde el desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, modalidades o grados, de acuerdo con el citado artículo 27 CE, según expresa el 16 EA. Este vínculo entre Universidad y Administración regional se establece a partir del Real Decreto 948/1995, de 9 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Región de Murcia en materia de Universidades, cuyo Anexo, apartado b), 1, dice literalmente: *"se traspasa a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la Universidad de Murcia".*

Es decir, la enseñanza universitaria es un servicio público transferido a la Administración regional, y ello tiene como consecuencia general la vinculación de las Universidades Públicas regionales con la Administración autonómica en cuanto entes institucionales atípicos. Como se dijo en el Dictamen 314/14, desde la perspectiva de la distinción de personas jurídicas públicas en entes fundacionales o institucionales, por un lado, y entes corporativos, por otro, las universidades públicas aparecen con rasgos propios de los primeros, pero también con algunos otros de los corporativos, por lo que se ha considerado que estamos ante una nueva categoría mixta, aunque, más bien, este fenómeno responde al hecho de que la distinción entre corporaciones y asociaciones no es absoluta y, a veces, se ha relativizado con la inserción de algunos elementos organizativos propios de un tipo en el contrario, aunque esa inserción no llega a cambiar la sustancia esencial del ente . Así ocurre en la Universidad pública, que a su base institucional añade la facultad de participación en su gobierno de los grupos interesados, aunque ello sin alcanzar a concederles la cualidad de miembros de una estructura corporativa genuina. Se ha dicho que ésta es la posible herencia histórica que tienen las universidades españolas actuales respecto de la posición jurídica de las medievales y de la Edad Moderna, que nunca fueron exclusivamente corporaciones, sino fundamentalmente fundaciones reales concejiles o de nobles y prelados, con derechos corporativos.

Con base en lo que establece el artículo 1.2 LOSU y el 2.c) LPAC, parece crearse para las universidades públicas una nueva categoría jurídica de entes universitarios autónomos, con la cual se pretende posibilitar el cumplimiento de la misión constitucional que les compete, categoría que les permite ejercer la autonomía que les es esencial; todo ello, no obstante, dentro del marco de la ley y la Constitución y en su condición de organismos públicos sometidos, además, al principio de legalidad.

Se debe insistir en que no se trata, sin embargo, de una entidad pública común y corriente porque no es una simple entidad descentralizada por servicios, ya que no aparece recogida en la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de organización y régimen jurídico de la administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; es, por tanto, un ente atípico, pero sometido a un régimen jurídico diferenciado: a) al de la LPAC y resto de normativa administrativa, en la medida en que ejerzan potestades de esa naturaleza (art. 2.2, c LPAC); y b) al propio de la legislación sectorial universitaria en cuanto estén en el ámbito de configuración jurisprudencial del contenido de la autonomía universitaria (Dictamen 314/14).

Así, en aplicación de ese régimen dual, el Consejo Jurídico ha extraído consecuencias destacables, como que una reclamación de responsabilidad patrimonial deducida ante una Universidad pública de la Región, es presentada *"ante la Administración Regional"* (art. 12.9 LCJ), lo que convierte a la consulta en preceptiva (Dictamen 74/2002, por todos) y, en otro sentido, que la autonomía de que gozan las Universidades permite calificarlas como verdaderas empleadoras del profesorado universitario, el cual no se encuentra vinculado por una relación de empleo con la Comunidad Autónoma, y ello impide calificar a aquéllas como parte integrante de la Administración institucional de ésta a los efectos prevenidos por el artículo 2.2 del Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia, TRLFP (Dictamen 151/2004), ya que, de otro modo, se estaría invadiendo el ámbito constitucion al de autonomía que le es propia, en cuanto éste alcanza a la selección del profesorado (STC 82/1994).

II. La delimitación de la competencia autonómica tiene otra vertiente, ya que, como advirtiera este Consejo en el citado Dictamen 9/99, el legislador autonómico no puede desconocer la existencia de un ámbito de actividad universitaria al que le está vedado acceder por ser de disposición exclusiva de la propia institución. Es lo que constituye el contenido esencial de la garantía institucional de la autonomía universitaria, al que también se ha referido el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 4 de su Sentencia de 27 de febrero de 1987, identificándolo con los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica, comprensivo de las potestades enumeradas en el artículo 3 de la LOSU. Tales potestades o competencias son propias de unos u otros órganos de gobierno de la Universidad, en razón de su especial naturaleza. Al hilo de ello, dijo el Consejo Jurídico en el indicado Dictamen que el autogobierno de que goza la Universidad la convierte e n una institución que debe regirse por sí misma y a la que solamente la sociedad, como tal, debe poder supervisar en todos aquellos aspectos que incidan de manera directa o indirecta sobre la libertad académica, por lo que tanto el poder legislativo como el ejecutivo habrán de ser especialmente cuidadosos para no invadir ese ámbito, que, como dijo el TS en la sentencia de su sala tercera de 16 de noviembre de 2023 (rec. 7804/2021), responde a la preservación de las libertades académicas de investigación y enseñanza. A ellas responde el autogobierno de las Universidades y las facultades que se les reconocen en la selección de su profesorado y de su alumnado, en la investigación y en la docencia. El Consejo Social el órgano colegiado encargado de tan fundamental misión.

En la misma línea, ha manifestado el Consejo de Estado (Dictamen 1998/2001, de 19 de julio) que, ante

un anteproyecto de este contenido, lo que debe examinarse es si se acomoda al texto constitucional, tanto desde la perspectiva de la autonomía de las Universidades, como desde la óptica de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que en la regulación universitaria confluyen tres aspectos a tomar en consideración. Por un lado, la competencia del Estado, plena o básica, para dictar normas que afectan a dicho ámbito; por otro, las competencias de las Comunidades Autónomas, fundamentalmente en desarrollo de la legislación básica del Estado; y, finalmente, existirá siempre el límite de la autonomía universitaria reconocida en el artículo 27.10 de la Constitución, de manera que, aunque la determinación del contenido y alcance de la citada autonomía universitaria se haya deferido al legislador en el texto constitucional, su propia previsión constitucional implica irremediablemente una garantía y límite al ejercicio de las potestades normativas tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. SSTC 106/1990, que reiteraba el contenido de las Sentencias 26/1987 y 55/1989).

Complementa ese panorama la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en torno a la naturaleza jurídica de los Consejos Sociales que se basa en un equilibrio fundamental: permitir la participación de la sociedad en la educación superior sin lesionar la autonomía universitaria consagrada en el artículo 27.10 de la Constitución Española, como puede apreciarse a través de STC como la 26/1987, la 223/2012 y la 131/2013.

Partiendo del perímetro competencial expresado, en una valoración global del texto normativo sometido a consulta, no cabe apreciar desconocimiento o infracción del núcleo esencial de la autonomía universitaria ni de las competencias del Estado, de manera que, sin perjuicio de las observaciones que a continuación se formulan, la opción normativa elegida encuentra un general acomodo en el ámbito competencial estatutario autonómico.

**CUARTA**.- Observaciones de carácter esencial.

I. Sistema de fuentes de la ordenación universitaria. El artículo 5.1 delimita el régimen jurídico de las universidades con la siguiente redacción: *Las universidades públicas del sistema universitario regional se rigen por la presente Ley y por sus normas de desarrollo, por su ley de creación y sus estatutos, sin perjuicio de la normativa estatal de aplicación.* Por su parte, la LOSU dice en el artículo 38.1 lo siguiente: *Las universidades públicas se regirán por esta ley orgánica, por la ley de su creación y por sus Estatutos, que serán elaborados por aquéllas y aprobados, previo control de su legalidad, por la Comunidad Autónoma, así como por las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias en lo que les sean de aplicación.*

Si bien es cierto que tales preceptos establecen un régimen jurídico, que no es lo mismo que un sistema de fuentes, contemplados de forma conjunta inducen a confusión, en cuanto que el Anteproyecto parece otorgar preeminencia a la ley regional y relegar al último lugar a las normas del Estado aplicables, e introduce la locución *sin perjuicio*, escasamente denotativa de la posición ordinamental de la norma. Lo cierto es que el régimen jurídico de las universidades solo puede edificarse partiendo del reparto de competencias constitucional antes recordado, es decir, que la competencia autonómica ha de acomodarse a las leyes orgánicas que desarrollen el artículo 27 de la CE, lo que la sitúa en posición subordinada a la LOSU. En consecuencia, la redacción debe modificarse en tal sentido, siendo esta observación de carácter esencial.

II. Control y supervisión de las Universidades privadas. El artículo 40.1 y el 40.2 del Anteproyecto, al

regular la supervisión y control, contienen sendas remisiones a la potestad reglamentaria, en el primer caso para regular el procedimiento de verificación del cumplimiento de los requisitos legales de creación y, en el segundo, para la revocación de la resolución de inicio de la actividad en caso de incumplimiento, remisiones que inciden en el derecho fundamental a la autonomía universitaria, por lo que deben tomarse con cierta precaución. La remisión normativa en materia de derechos fundamentales, cuya regulación está sometida a reserva de ley, añade a la Administración una potestad que, *a priori,* no tiene y que consiste en reconocerle poder normativo de naturaleza reglamentaria sobre materias que en principio le están vedadas. Desde tal perspectiva, la colaboración del reglamento para completar la normativa debe estar más restringida que en otros caso s, para que no se altere el núcleo esencial del derecho fundamental concernido, sino que simplemente venga referida a aspectos organizativos o procedimentales, o a aspectos materiales que exijan una apreciación técnica o de circunstancias concretas.  Lo que no encaja en las posibilidades constitucionales de relación ley-reglamento es una remisión hecha a éste sin establecer previamente una regulación esencial o básica de la materia, de tal modo que dicho reglamento desarrolle lo ya establecido por la ley.

Es cierto que el 40.2 es una copia casi literal del artículo 96 LOSU, pero la relación ley-reglamento en el ordenamiento estatal no tiene que confundirse con la del ordenamiento autonómico, entre otras razones porque aquella remisión que realiza la LOSU se ve ya ejercitada a través del artículo 12 del Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios, modificado por el Real Decreto 905/2025, de 7 de octubre, que, con carácter básico (Disposición final primera), ha regulado el procedimiento para revocar la autorización.

Por tanto, como tal precepto ya regula un procedimiento, previo examen del mismo, debe valorarse la utilidad que para la materia supone la remisión reglamentaria proyectada y, de llegarse a la conclusión afirmativa, como la contribución regulatoria del reglamento solo puede ser a título de complemento, la Ley debe establecer pautas para el desarrollo reglamentario y no limitarse a la mera remisión, observación que tiene carácter esencial.

III. Régimen económico de las universidades privadas. El artículo 43.4, es una reiteración parcial o reflejo de lo dicho en el artículo 100.5 LOSU. Éste remite a la regulación autonómica los mecanismos de inspección necesarios de las universidades privadas, así como las obligaciones de transparencia en la gestión. Esa remisión de la LOSU no condiciona ni determina el rango normativo con el que debe establecerse tal normativa autonómica, sino que es el mecanismo del ámbito constitucional de la reserva de ley y habilitaciones reglamentarias el que debe establecerlo, resultando aquí apropiada la misma observación que para el artículo 40, es decir, que no puede establecerse por la Ley autonómica una remisión al reglamento en blanco, sino que la ley debe establecer previamente una regulación esencial de la materia, de tal modo que dicho reglamento desarrolle lo ya establecido por la ley, ya que el ámbito de la inspección y de la imposición de obligaciones forma parte de las limitaciones al ejercicio del derecho fundamental a la autonomía universitaria, por lo que no deben relegarse íntegramente a su regulación reglamentaria. Esta observación tiene carácter esencial.

IV. Régimen fiscal de las universidades privadas El artículo 43.2, reiterando literalmente lo que establece el 100.2 LOSU, señala que las universidades privadas y los servicios que presten se someterán al régimen fiscal que les sea aplicable en función de su personalidad jurídica y de dichos servicios. La reiteración es innecesaria, porque ya lo establece la ley orgánica, pero, además, puede resultar inconstitucional dicha referencia en la ley autonómica, en la medida en que el régimen fiscal se

compone principalmente de un conjunto de tributos que quedan fuera del ámbito competencial autonómico. Se trata de impuestos cuyo establecimiento y regulación corresponde exclusivamente al Estado, si bien las Comunidades Autónomas podrán hacer uso de las competencias normativas que se les atribuya y asuman en relación con determinados elementos del impuesto, con el alcance que expresamente prevé el artículo 19.2 de la LOFCA y los artículos 46 a 52 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común.

Es cierto que, como ha dicho el TC, siendo posible dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera (SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 122/1983, de 16 de diciembre, FJ 6), y en tal sentido opera el principio de interpretación de las normas de conformidad con la Constitución, que ha de conducir a entender que el precepto controvertido *"tiene como único y exclusivo campo de aplicación el ámbito de competencia del Parlamento de la Comunidad Autónoma,* como dijera el TC en la sentencia 74/2000, de 16 de marzo, que tuvo por objeto el artículo 32 de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 8/1995, de 24 de abril, de Promoción y Participación Juvenil. No obstante, la apariencia del precepto rebasa las competencias autonómicas al referirse indiferenciadamente a todos los tributos, incluyendo los del Estado y los locales, sobre los que es susceptible de proyectarse, razón que abona su supresi? ?n o su replanteamiento para establecer particularidades tributarias de las universidades en el marco de las competencias legislativas autonómicas, ya sea sobre tributos propios o cedidos, observación que tiene carácter esencial.

V. Autonomía universitaria en la selección de personal docente, investigador y de administración y servicios. La autonomía universitaria que proclama el artículo 27.10 de la Constitución, cabe insistir, encuentra su razón de ser en la protección de la libertad académica, en su manifestación de libertad de enseñanza, estudio e investigación frente a todo tipo de injerencias externas. Además, esta dimensión incluye la capacidad de autoorganización.

La delimitación de este aspecto de la autonomía universitaria se encuentra en el artículo 3.2, j) de la LOSU, en cuanto prescribe que la autonomía de las universidades comprende y requiere "*La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y personal técnico, de gestión y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades y las características de éstas",* ya que esta selección está íntimamente ligada a la libertad académica. La selección de personal, por tanto, es un pilar de la autonomía universitaria, permitiendo a las instituciones elegir a su profesorado y personal administrativo bajo criterios de igualdad y mérito. En España, este derecho constitucional equilibra la potestad de autogobierno de las universidades con el cumplimiento de las normativas generales de empleo público, ya que, en cuanto entidades del sector público, las universidades deb en asegurar que la selección de su personal cumpla con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, además de respetar las limitaciones presupuestarias.

Bajo esta normación, no caben controles de la Administración competente en materia de universidades respecto a los procesos de selección de personal de las mismas, ya que constituyen una intromisión en ámbito de actuación privativo de ellas. El Anteproyecto regula en los artículos 74, 77 y 86 los concursos para el acceso a plazas de los cuerpos docentes universitarios, las convocatorias de las plazas de personal docente e investigador laboral, y las de personal técnico, de gestión y de administración y servicios, estableciendo en todos los casos que las convocatorias corresponden a las universidades *"previa autorización de la Consejería competente en materia de universidades",* inciso que incurre en un exceso normativo que invade el campo de la autonomía universitaria tal, y como está configurado en la

LOSU. Tal control carece, *a priori,* de justificación y no aparece en la MAIN fundamentado en ningún motivo de alcance como para ponderar su neces idad. Por tal razón debe eliminarse, siendo esta observación de carácter esencial.

VI. Las causas de abstención y el conflicto de intereses en las comisiones de selección del profesorado. El Anteproyecto introduce en los artículos 76.6 y 79.4 causas adicionales de abstención y recusación en las comisiones de selección del profesorado universitario. Respecto de los cuerpos docentes universitarios, esta regulación puede contradecir la normativa básica estatal contenida en el Real Decreto 678/2023, que establece sus propios supuestos de conflicto de interés. Por ello, se deberían suprimir estas causas autonómicas y remitirse a la normativa estatal aplicable, diferenciando además entre conflicto de interés y causas de abstención y recusación.

Para el personal docente e investigador laboral, existe un mayor margen de regulación autonómica, aunque algunas causas previstas resultan excesivamente amplias o poco razonables. Además, su regulación legal podría afectar a la autonomía universitaria del artículo 27.10 CE, al tratarse de una materia tradicionalmente regulada por las propias universidades y reconocer el propio Anteproyecto que los concursos del personal permanente laboral serán desarrollados reglamentariamente por cada universidad. Esta observación tiene carácter esencial.

VII. Profesores eméritos. En cuanto a los artículos 82 y 83 del Anteproyecto, se debe aclarar que la LOSU configura la figura del profesor emérito de forma abierta y remite su regulación a cada universidad, dentro de su autonomía, limitándose a establecer quién puede ser nombrado y los méritos que pueden justificarlo. Ante ello, el Anteproyecto debería suprimir las limitaciones relativas a la duración y renovación de los contratos, así como la distinción entre modalidades de profesorado emérito. Esta regulación resulta restrictiva y parcialmente incoherente con la LOSU, que permite valorar de forma alternativa los méritos en docencia, investigación, transferencia e intercambio del conocimiento e innovación, correspondiendo a cada universidad concretar los requisitos, condiciones de acceso y funciones. Además, la referencia de estos preceptos a un procedimiento bianual de renovación es incoherente cuando los nombramientos a los que se refiere son de un año.  ; Por todo ello, deberían eliminarse todas las restricciones no establecidas por la LOSU y remitir la regulación a los estatutos de las universidades, siendo esta observación de carácter esencial.

**QUINTA.-** Observaciones de carácter general.

I. Objetivos de la norma proyectada. La LOSU, en su artículo 1.1, establece como objeto de la misma la regulación del sistema universitario, así como de los mecanismos de coordinación, cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas con competencias en materia universitaria, definiendo a continuación en su párrafo 2 el sistema universitario como el conjunto de universidades, públicas y privadas, y de los centros y estructuras que les sirven para el desarrollo de sus funciones. Por tanto, el sistema universitario es el conjunto de instituciones públicas y privadas encargadas de prestar el servicio público de la educación superior bajo el amparo del artículo 27, CE.

De modo genérico, la LOSU atribuye expresamente a las Comunidades Autónomas competencias diversas, como la creación de universidades públicas y reconocimiento de universidades privadas (art. 4.1.a LOSU); la acreditación y evaluación del profesorado universitario, la acreditación institucional y la evaluación de titulaciones universitarias por las agencias de evaluación de las Comunidades Autónomas (arts. 5.4, 69 y 85.1 y .2 LOSU); informar favorablemente sobre la necesidad y viabilidad académica y

social de la implantación de un título universitario oficial y autorización de su implantación (art. 8.2 LOSU); ofertar y regular un sistema propio de becas y ayudas al estudio con cargo a sus presupuestos, de acuerdo con las modalidades y cuantías y las condiciones económicas y académicas que hayan de reunir los beneficiarios, que serán fijados con carácter de mínimos por el Gobierno (art. 32.2 y .3 LOSU); control previo de la legalidad de los Estatutos de las univer sidades (art. 38 LOSU); aprobar la adscripción de centros docentes a universidades públicas (art. 42.2 LOSU); regular por ley autonómica la composición del Consejo Social (art. 47 LOSU); establecer retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales por el ejercicio de las actividades docente, investigadora y de transferencia e intercambio del conocimiento e innovación (arts. 76.2 y .3 y 87.1 y .2 LOSU). Otras competencias que ya tenían las Comunidades Autónomas, pero que la LOSU las incorpora a su articulado, son: colaborar con el Gobierno y las universidades en la aprobación de la Estrategia de Internacionalización del Sistema Universitario, promover programas de movilidad y aprobar centros en el extranjero (arts. 24.1, 27 y 29 LOSU); programar la oferta de enseñanzas de las universidades de su competencia y sus distintos centros (art. 31.4 LOSU); establecer y desarrollar en el marco de la LOSU y legislación aplicable las normas y procedimientos de elaboración, desa rrollo y ejecución del presupuesto de las universidades

(art. 53.2 LOSU).

El Anteproyecto se refiere a ello al establecer en primer lugar como objeto de la Ley la ordenación y coordinación del sistema universitario de la Región de Murcia (art.1), configurar el mismo (art.2) y atribuirle unas funciones esenciales y unos principios informadores (arts. 3 y 4), regulando a continuación la materia según se ha descrito en el Antecedente undécimo.

A la vista de ello, puede decirse que el conjunto de la regulación presenta una estructura coherente con la finalidad que persigue la norma, al establecer un marco general de ordenación, coordinación y desarrollo del sistema universitario regional. Sus disposiciones se orientan a garantizar la calidad de la enseñanza superior, reforzar la investigación y la transferencia del conocimiento, promover la internacionalización, mejorar la gobernanza universitaria y asegurar mecanismos estables de financiación y rendición de cuentas. De este modo, la regulación responde de forma razonable a la función de configurar un sistema universitario alineado con los principios de la LOSU y adaptado a las necesidades sociales, económicas y científicas de la Región de Murcia y de sus Universidades.

II. Técnica normativa y texto del Anteproyecto. A pesar de la escasa trascendencia real que el Tribunal Constitucional atribuye a la llamada “teoría de la legislación” que establezca cuáles son las pautas para una técnica legislativa eficaz, el sistema normativo debe tender a garantizar a los ciudadanos y a las instituciones la seguridad jurídica que necesitan.

En tal sentido, los consejos consultivos desarrollan una labor de control de la calidad de las normas en virtud de su competencia para valorar los aspectos generales de adecuación de la misma a los objetivos que persiguen, y para procurar la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines, todo ello sin olvidar las dificultades que entraña la tarea de legislar en el estado de las autonomías, dada la complejidad del sistema de distribución de competencias y la necesidad de producir normas lo más comprensibles y manejables.

A pesar de todo ello, no se deja de advertir que del análisis de la técnica empleada por el legislador sí puede derivarse reproche de inconstitucionalidad si afecta a otros principios y valores del Ordenamiento Jurídico, como la prohibición de discriminación (STC 116/1987, de 7 de julio) y que, en cualquier caso,

la técnica normativa es una esencial vía que el principio de seguridad jurídica utiliza para garantizar la certeza del ordenamiento, según reconoce la STC 150/1990, de 4 de octubre.

Desde la Memoria del año 1998 viene diciendo el Consejo Jurídico que la aprobación de una norma, cualquiera que sea su rango, requiere una buena armonización con el ordenamiento en que se inserta, para lo cual debe emplearse en su redacción una adecuada técnica normativa como instrumento al servicio de la seguridad jurídica, teniendo tal forma de proceder no una mera trascendencia formal o "estética", pues persigue, se ha de insistir, hacer efectivo el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), garantizando la certeza del ordenamiento (Dictamen 338/2017).

Desde este punto de vista de la técnica legislativa, los problemas que afronta la regulación autonómica cuando desarrolla o completa normas estatales de distinta posición ordinamental es la posibilidad de incurrir en disfunciones técnicas tales como el mimetismo legislativo, que es la técnica denominada “lex repetita”, consistente en reproducir preceptos o contenidos normativos procedentes de normas de diverso origen.

Así, en el Dictamen 151/2004, con ocasión de un Anteproyecto de Ley que reproducía normas legales básicas, se recoge una doctrina presente ya en nuestros primeros Dictámenes, para recordar que el Tribunal Constitucional, en la ya citada Sentencia 150/1998, ha advertido que la reproducción de derecho estatal en los ordenamientos autonómicos *“además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma*”. Esa ausencia de competencia puede salvarse, bien mediante la remisión genérica a la norma básica, sin reiterar su contenido; bien mediante las expresiones “de acuerdo con”, “de conformidad con”, u otra similar referida al precepto básico que se reproduzca; o bien, de forma excepcional y como última solución, acudiendo al recurso de citar claramente en el precepto autonómico cuyo contenido es reproducción de la norma estatal, evit ando así una eventual confusión acerca del rango u origen del precepto, debiendo en tal caso efectuar una mera trascripción literal de aquélla. Un análisis más específico de esta técnica, sus riesgos y el tratamiento recibido por la jurisprudencia y la doctrina consultiva, se contiene en nuestro Dictamen 302/2022, al analizar la reproducción en los currículos autonómicos de las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado (Dictamen 84/24).

El uso de tal técnica dando lugar a una hiperregulación y a un solapamiento con lo básico, puede verse en el Anteproyecto de manera especial pero no única, en los artículos 73 a 85, así como en el 69, 92, 95, 96, y en las Disposiciones adicionales cuarta y décima, contenidos ya están recogidos en su mayoría en la LOSU o en otra normativa estatal (RD 1723/2008) que se reiteran a veces en su literalidad y otras con alteraciones, pudiendo dar lugar a situaciones en las que se vea oscurecido el origen de los preceptos, confundiéndolos con los de origen propio, y dando lugar a situaciones de posible perplejidad ante el contenido concreto de la norma aplicable.

Por tanto, es especialmente deseable que se repase el texto del Anteproyecto, especialmente el de los preceptos citados, y que, en la medida de lo posible, se acomode a la redacción que es necesaria para completar la normativa básica, prescindiendo de reiteraciones innecesarias y de alteraciones inadecuadas, remitiéndose a aquélla en lo demás, y se armonice, así, su contenido para que no se resiente la seguridad jurídica.

III. Sobre el lenguaje y estilo del Anteproyecto. Con carácter general, este Consejo Jurídico considera

oportuno llamar la atención sobre la necesidad de revisar el lenguaje, estilo y técnica de redacción empleados en el Anteproyecto, con el fin de dotar al texto normativo de la claridad, precisión, homogeneidad y corrección propias de una disposición legal.

La calidad técnica de una norma no se limita a la adecuada ordenación de sus preceptos o a su conformidad material con el ordenamiento jurídico, sino que comprende también su calidad lingüística. Las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 persiguen precisamente mejorar la calidad técnica y lingüística de las disposiciones y su homogeneización, como instrumento al servicio del principio constitucional de seguridad jurídica.

Desde esta perspectiva, la redacción de una Ley debe caracterizarse por mantener una utilización uniforme de la terminología a lo largo de todo el articulado, especialmente cuando se designen órganos, instituciones, categorías de personal, procedimientos o conceptos jurídicos que tengan un significado determinado en el ordenamiento jurídico. La redacción normativa debe permitir al destinatario conocer con suficiente certeza cuál es la regla establecida, sus destinatarios y sus consecuencias jurídicas.

Por todo ello, resulta aconsejable revisar el texto desde la perspectiva de la coherencia interna, manteniendo criterios constantes en la denominación de las mismas realidades y evitando que conceptos equivalentes sean expresados mediante términos distintos o que una misma expresión sea utilizada con significados diferentes. Esta exigencia adquiere particular importancia en una norma extensa y de carácter institucional como la proyectada, llamada a integrarse con la LOSU y con su normativa de desarrollo.

En definitiva, procede efectuar una revisión general y sistemática del Anteproyecto desde el punto de vista lingüístico y de estilo, dirigida a homogeneizar la terminología y asegurar así la precisión de sus mandatos, pues una formulación normativa clara y rigurosa contribuye directamente a su correcta interpretación y aplicación y, en último término, a la seguridad jurídica consagrada en el artículo 9.3 de la Constitución. Son un ejemplo de ello:

- Artículo 24. Sería mejor decir “Los acuerdos del Consejo Social ponen fin a la vía administrativa”, en la medida en que además del recurso contencioso a que se refiere el precepto cabría el recurso de reposición.

- Artículo 33.3. Las referencias que contiene al “patrimonio histórico” deben sustituirse por la referencia al “patrimonio histórico y cultural”, de conformidad con la LOSU y con la Ley regional 4/2007, de patrimonio cultural de la Región de Murcia.

- Artículo 50. Se debe añadir “entre sí” al calificativo complementaria, para evitar problemas de interpretación.

- Artículo57. Se hace referencia sólo a “programas conjuntos”, cuando lo cierto es que tanto la normativa estatal como la europea refieren a programas conjuntos y a dobles titulaciones, como realidades diversas, por lo que debería añadirse la referencia a dobles titulaciones.

- Artículo 78.1 Cuando el precepto alude a “personal docente investigador” parece querer referirse a “personal docente e investigador”.

- Artículo 74.2. Debería añadirse la necesaria publicación en el BOE.

- Título VIII. En el título aparece la sostenibilidad, de la que no se habla en el articulado que forma parte del mismo, por lo que debería suprimirse.

**SEXTA.**- Observaciones al articulado.

1) Título VI. del personal de las universidades públicas, artículos 71 a 88.

En el artículo 74, al margen de que de su párrafo 1 debe eliminarse el inciso relativo a la previa autorización de la Consejería competente, este párrafo y el 3 se refieren a lo mismo, pero con redacción distinta, por lo que no tiene sentido el mantenimiento de ambos.

En el artículo 76 la acción que cabe atribuir al Decreto del Consejo de Gobierno es la de *establecer l*as retribuciones adicionales, no acordarlas, pues, además de la lógica con la que se debe expresar un texto normativo, es esa la competencia que a la Comunidad Autónoma reserva el artículo 76.3 LOSU.

En el artículo 79.4 se debe eliminar el término *acogidos,* ya que a los integrantes de la Comisión les serán aplicables las causas de abstención y recusación. Igual observación al artículo 80.6.

2) Título I. Capítulo V. Régimen económico y presupuestario de las universidades públicas, artículos 27 a 30.

En el artículo 27.1 se reproduce el 55.2 de la LOSU, el cual, al establecer el principio de suficiencia financiera, afirma primero casi programáticamente "*que el Estado, las Comunidades Autónomas y las universidades comparten el objetivo de destinar como mínimo el 1 por ciento del Producto Interior Bruto al gasto público en educación universitaria pública en el conjunto del Estado, permitiendo así la equiparación progresiva a la inversión media de los Estados miembros de la Unión Europea y el cumplimiento de los objetivos establecidos en la presente ley orgánica;* añadiendo a continuación que "*Para alcanzar ese objetivo de carácter plurianual, se establecerán en los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, en los del conjunto de universidades y en los Presupuestos Generales del Estado, las correspondientes aportaciones, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio".* Dicho ello en una ley regional viene a si gnificar un mandato dirigido al Estado que, se comprende sin esfuerzo, queda fuera de las competencias y debe eliminarse, siendo suficiente para lo que el precepto quiere decir hacer una remisión al precepto de la LOSU, o directamente afirmar que, para alcanzar tal objetivo, se establecerán en los presupuestos generales autonómicos las correspondientes aportaciones.

Los artículos 27.4 y 29.3, a), establecen que el modelo de financiación *se acordará* entre el gobierno regional y las universidades, dando lugar a un *modelo de reparto consensuado* entre las universidades públicas. Este modelo de financiación se instrumenta mediante un plan plurianual de financiación aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (art. 27.4), que también lo ha de ser por el Consejo Social de cada universidad (art.17.1 e) a propuesta del Consejo de Gobierno de la universidad (art. 46.2 c), LOSU). La idea de consenso como modalidad de adopción de la decisión de aprobación sin duda responde al loable deseo de no imponer a las universidades el plan, pero también implica subordinarse a una coincidencia de voluntades que no siempre será posible. La competencia de aprobar un régimen de financiación en general, y el plan plurianual al que se refieren estos preceptos

es, finalmente, de la Comunidad Autónoma, que no debe renuncia r a adoptar la decisión definitiva en caso de que se produzca un bloqueo por la falta de acuerdo. Por tanto, lo razonable es no renunciar al ejercicio de la competencia y atribuir al consenso un carácter preferencial en la adopción de la decisión, reservando la plena competencia decisoria de la Comunidad Autónoma a través del Consejo de Gobierno.

3) Título I, Capítulo I, II y III. Marco normativo del régimen jurídico, creación de las universidades y estructuras universitarias.

Por otra parte, el artículo 6 regula algunos trámites del procedimiento de creación de universidades públicas en términos muy semejantes al actual artículo 14 de la Ley 3/2005, el cual, sin embargo, resulta más claro en su redacción, al distinguir claramente entre la creación propiamente dicha (que requiere Dictamen del Consejo Jurídico, art. 12.2 LCJ) y la puesta en marcha, que requiere autorización mediante Decreto del Consejo de Gobierno en la Ley 3/2005, no especificándose ahora en el Anteproyecto esta forma, cuando así debería ser porque así lo requiere la creación de centros (art.9). Debe mejorarse la redacción en pro de la claridad y, por tanto, de la seguridad jurídica.

En el artículo 8 se aprecia una repetición en último párrafo de lo dicho en el último inciso del anterior, que se debe corregir.

El artículo 9 merece observar la referencia al silencio desestimatorio en los procedimientos de creación, modificación y supresión de facultades o escuelas, en la medida en que se comprende su instauración para la creación y supresión, pero no para las modificaciones que no sean esenciales a la autorización; se debe diferenciar según la trascendencia de la modificación, ya que nuestro derecho regula el silencio estimatorio (positivo) como regla general, debiendo ser el desestimatorio una excepción muy justificada (art. 24 LPAC).

En relación con el artículo 12.1 del Anteproyecto, se debe decir que el artículo 40 LOSU reconoce a las universidades una amplia potestad de autoorganización, disponiendo que podrán estructurarse, según determinen sus Estatutos, en facultades, escuelas, departamentos, institutos universitarios de investigación y otras estructuras necesarias para el desarrollo de sus funciones. Asimismo, atribuye a los Estatutos la determinación de las funciones de tales estructuras para proponer y organizar enseñanzas universitarias oficiales.

La doctrina del Tribunal Constitucional, como ha quedado dicho a lo largo de este Dictamen, ha configurado la autonomía universitaria (art. 27.10 CE) como una garantía institucional que comprende facultades de autogobierno y autoorganización, destacando que el legislador puede establecer límites y directrices generales, pero no vaciar de contenido el núcleo esencial de dicha autonomía.

Desde esta perspectiva, una previsión legal autonómica que establezca de forma absoluta que los institutos universitarios de investigación nunca podrán tener adscritos títulos universitarios oficiales suscita dudas de compatibilidad con la legislación básica estatal. El artículo 40 LOSU no contiene tal prohibición, sino que remite a los Estatutos universitarios la determinación de las funciones de los distintos centros y estructuras.

La prohibición absoluta impediría a las universidades optar por modelos organizativos en los que determinados institutos universitarios, especialmente en el ámbito de estudios de posgrado, máster o

doctorado, desarrollen funciones vinculadas a enseñanzas oficiales, incluso cuando ello responda a criterios académicos y científicos plenamente justificados.

En consecuencia, la previsión examinada podría considerarse una restricción desproporcionada de la capacidad de autoorganización universitaria, al excluir de manera categórica una opción organizativa que la normativa básica estatal no proscribe expresamente.

En definitiva, existen fundamentos jurídicos para sostener que la prohibición absoluta de adscripción de títulos oficiales a institutos universitarios de investigación presenta una dudosa compatibilidad con el artículo 40 LOSU y con la doctrina constitucional sobre autonomía universitaria, al reducir de forma intensa y no justificada el ámbito de decisión estatutaria que la normativa básica reserva a las universidades.

No obstante lo anterior, debe prestarse atención a que la locución utilizada por el precepto comentado -“tener adscritos” los títulos universitarios- invita a distinguir varios planos porque, aunque la titularidad del título oficial corresponde siempre a la universidad, que es el sujeto titular de la oferta de títulos oficiales (art.1.2 LOSU), un instituto universitario de investigación puede asumir funciones de coordinación, organización académica o impartición de títulos cuando así lo prevean los Estatutos o la normativa interna de la universidad, siendo esta interpretación coherente con el artículo 3 LOSU, que integra dentro del contenido de la autonomía universitaria la determinación de la organización y estructuras universitarias y la propuesta y organización de la oferta de enseñanzas oficiales.

Por tanto, la expresión “tener adscritos títulos universitarios oficiales”, en el sentido de que la titulación no es propia del instituto, es inútil, porque ya está prevista por la legislación orgánica, y en el sentido de que no puede participar en la organización académica o impartición de tales títulos, puede ser contraria a la autonomía universitaria según se configura por la LOSU y el TC, razón por la cual debería o bien eliminarse, o bien sustituirse por otra que se adecue plenamente a la legislación orgánica, como que los institutos no pueden tener adscrita la titularidad de títulos oficiales de la universidad.

4) <u>Título I, Capítulo I, Consejo Social de las universidades públicas.</u>

A través de sentencias clave como la STC 26/1987, la STC 223/2012 y la STC 131/2013, el Tribunal Constitucional ha perfilado la estructura y posición jurídica de estos órganos, calificándolos como órganos de las propias universidades, plenamente integrados en su estructura de gobierno, para permitir la participación de la sociedad en la educación superior sin lesionar la autonomía universitaria consagrada en el artículo 27.10 de la Constitución, para lo cual deben ejercer funciones en relación a la supervisión de las actividades de carácter económico, la aprobación de presupuestos, y la rendición de cuentas de la entidad.  Las facultades que se le atribuyan siempre tienen el límite de la autonomía universitaria, de tal manera que no pueden desvirtuar las decisiones de los órganos estrictamente académicos en lo relativo a la docencia, la investigación y la libertad de cátedra.

Se aprecia en el Anteproyecto un adecuado seguimiento de estos ejes normativos y jurisprudenciales, no obstante lo cual cabe apreciar también la posible corrección de algunas disfuncionalidades en cuanto a la composición y a los nombramientos de sus miembros. En cuanto a la composición, se advierte la ausencia de miembros provenientes de los colegios profesionales, los cuales podrían obtener una representación mediata a través de las personas de reconocida competencia profesional a que se refiere el artículo 19.3.a), sin tener garantizada la presencia de algún representante. Sin embargo, esa

falta de presencia se hace sentir en la medida en que, como es sabido, los colegios profesionales conocen las necesidades de la sociedad, dan soporte al ejercicio profesional y vigilan la buena práctica de sus miembros, siendo una de las funciones reconocidas por la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, *"Estar representados en los Patronatos Universitarios"* (art. 5,e). Las Universidades, por su parte, forman profesionales de alta cualificación y trabajan en la investigación y desarrollo de las disciplinas que dan fundamento a cada profesión. Ambas instituciones están por tanto llamadas a una colaboración que pierde intensidad sin esa representación específica.

En cuanto al nombramiento de los miembros, como acto posterior a la designación, el artículo 19.5 se refiere a la publicación de los no natos pertenecientes a la comunidad universitaria, y el 19.6 a los de los representantes de intereses económicos, sociales, etc. En la redacción se percibe cierta falta de claridad que se acabaría teniendo en cuenta que el nombramiento es un acto formal y jurídico para dar efectos a la designación realizada por una autoridad pública, y que tras el nombramiento procede su publicación y la posterior toma de posesión, a partir de la cual se computa el plazo legal para el ejercicio del cargo, y ello es así para todos los vocales del órgano, teniendo en cuenta que en los natos la designación es realizada directamente por la Ley. Todas esas fases han de estar perfectamente previstas para la seguridad jurídica de la correcta composición y funcionamiento del órgano.

En cuanto al presidente, se establece que será designado por la Asamblea Regional (art. 22.2), pero nada se dice sobre el posible bloqueo en la misma por falta de los apoyos necesarios para adoptar el acuerdo, razón que aconsejaría una previsión legal por la que el presidente saliente permaneciera en funciones hasta la toma de posesión del entrante.

5) <u>Capítulo VII del Título II, artículos 34 y 35.</u>

El capítulo VII del Título II, comprensivo de los artículos 34 y 35, se refiere a la transparencia y a la rendición de cuentas.

El primero regula en el párrafo 1 algo que ya viene establecido en la legislación estatal y regional, leyes 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, artículos 4.1, d), y 5.1, e), respectivamente, por lo que bastaría una simple remisión.

El párrafo 3 de este mismo precepto atribuye la condición de alto cargo al rector, vicerrectores, secretario general, y gerente, sometiéndolos al régimen de *"derechos, deberes, incompatibilidades, y obligaciones de transparencia, publicidad y control de conflictos de intereses previsto en la legislación general de altos cargos".* Esta prescripción supone una novedad desde el punto de vista normativo regional, ya que ni la LOSU ni la vigente Ley 3/2005 establecen nada al respecto.

Aunque el precepto comentado es impreciso, ya que no hay una legislación general de altos cargos, la remisión habría de entenderla hecha a la Ley regional 5/1999, de 1 de agosto, del Estatuto Regional de la Actividad Política que, en su artículo 2.1, establece que *"A los efectos de esta ley se consideran altos cargos los miembros del Consejo de Gobierno y todos aquellos titulares de cargos de la Administración pública regional o de los organismos públicos vinculados o dependientes de aquella que, por implicar especial confianza y responsabilidad, sean calificados como tales por ley, reglamentariamente o en la disposición que otorgue su nombramiento",* lo cual presenta inconvenientes dignos de considerar,

siendo el primero el de la utilidad de someter a tales cargos universitarios a un régimen de dedicación, derechos, deberes e incompatibilidades que está concebido para los cargos políticos, en los que la sociedad tiene un grado de confianza muy diferente a otros que no lo son, aunque desarrollen funciones de servicio público. A diferencia de los cargos políticos, en los titulares de los órganos universitarios concurre la cualidad de funcionarios, ya que han de pertenecer a cuerpos docentes o ser personal investigador o profesorado permanente laboral; además, son cargos académicos, aunque el rector pueda ser exonerado de sus obligaciones docentes.

Respecto a este tema ha de observarse que, como ya expresara este Consejo en el Dictamen 314/14, la consideración de alto cargo no puede disociarse de la existencia de un peculiar régimen jurídico caracterizado por un conjunto de deberes y derechos que el legislador ha configurado para garantizar el correcto desempeño de determinadas funciones públicas. Así, los cargos universitarios tienen su particular régimen jurídico de derechos, obligaciones, incompatibilidades y competencias en la legislación sectorial universitaria, no en la legislación general del gobierno y la administración, por lo que la vinculación al régimen de los altos cargos del poder ejecutivo no encuentra fácil acomodo.

Finalmente, la consideración de los cargos como altos cargos tiene diferentes vertientes normativas en las que puede aplicarse tal régimen sin recurrir a la asimilación global que establece el Anteproyecto (así, por ejemplo, en el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado) y esa consideración desde donde mejor se contempla es desde la norma privativa de cada institución. Por eso, los estatutos de la Universidad de Murcia, aprobados por Decreto n.º 7/2026, de 19 de febrero, establecen en su artículo 6.3 que, de todos los cargos generales unipersonales de la citada Universidad, sólo "t*endrá la consideración de alto cargo, con los efectos legales asociados a tal condición, la persona que ocupe el Rectorado".*

Ciertamente, esta es una solución adecuada por la sede en la que se norma y por su contenido, ya que el rector es para la doctrina la figura clave del gobierno y la administración universitaria, porque aparece como el máximo órgano representativo de la institución universitaria hacia el exterior y la máxima autoridad jerárquica de la misma, no sólo académica sino también administrativa, y ostenta unas atribuciones de poder jerárquico sobre los demás órganos, sobre todo respecto a los unipersonales. Pero lo que es relevante desde el punto de vista de la configuración jurídica de la Universidad es que no está sometido jerárquicamente a ningún órgano, de tal modo que ostenta una posición jurídica independiente y determinada, además, por la legitimidad democrática de su nombramiento, fruto de su elección. Por todo ello sus actos agotan la vía administrativa y son impugnables directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Es decir, sus atribucion es oscilan históricamente desde la *auctoritas* que ostentaba frente a cancilleres y delegados regios como poderes exógenos a la corporación, a la singular posición que ocupa en el derecho positivo, a la que no es nada ajena la *potestas* de la que está investido. Por todo ello, es adecuada su consideración como alto cargo de la Universidad hecha por la propia institución y no por normas ajenas a la misma, por lo que lo más coherente es que este precepto desaparezca del Anteproyecto.

6) <u>Título II. Universidades privadas (artículos 36 a 43).</u>

El artículo 36.2 determina que las normas de organización y funcionamiento de las universidades privadas será aprobadas por Decreto del Consejo de Gobierno *"previo control de legalidad por la Consejería competente en materia de universidades(...)",* prescripción que se repite en el artículo 38.2, tomada en ambos casos del artículo 95.3 LOSU, el cual refiere el control de legalidad a la Comunidad

Autónoma. El empleo de la locución *“control de legalidad”* obedece a que el ámbito y extensión del derecho fundamental a la autonomía universitaria no se compadece con un control de oportunidad por parte del poder ejecutivo que la oriente en un sentido u otro, doctrina constitucional ya clásica formulada con ocasión de la conflictividad en torno al alcance del control de los estatutos universitarios. Así, por ejemplo, la STC 130/1991 afirma que los Estatutos habrán de ser aprobados si se ajustan a lo establecido en la Ley, admitiéndose naturalmente s obre ellos un control de legalidad, pero sin que quepa *“un control de oportunidad o conveniencia, ni siquiera de carácter meramente técnico dirigido a perfeccionar la redacción de la norma estatutaria*” (STC 55/1989).

Con ese contenido debe ejercer la Comunidad Autónoma sus potestades de control, pero sin que se alteren las competencias de sus órganos según están definidas en las normas de organización autonómicas, es decir, en las leyes 6 y 7/2004, en los Decretos de estructura de las Consejerías y en otras normas, como la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de asistencia jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, según la cual corresponde a la Dirección de los Servicios Jurídicos emitir dictamen fundado en Derecho, con carácter preceptivo, en los proyectos de disposiciones generales competencia del Consejo de Gobierno; el Consejo Jurídico, por su parte, y según deriva de su Ley 2/1997, de 19 de mayo, responde a la necesidad de sujetar las decisiones y proyectos de la Administración a un estricto control de legalidad (Exp. Mot. Párrafo primero).

Así, por tanto, en la regulación proyectada tanto del artículo 36.2 como del 38.2 la intervención de la consejería de universidades debe referirse a emitir informe preceptivo sobre la adecuación a las leyes y propuesta al Consejo de Gobierno, dejando que sean las normas de los respectivos órganos de control jurídico las que determinen su competencia.

7) Título III, artículos 44 a 49. Centros universitarios adscritos.

El artículo 45 regula la denominación del centro que deberá incorporar los, según dice “términos” *centro adscrito*, cuando debería decir, la “expresión” *centro adscrito.*

El artículo 46.1, siguiendo lo que establece el 42 de la LOSU, después de afirmar que la adscripción de los centros solo será posible respecto de una universidad, establece, lacónicamente, que, de manera excepcional, el Consejo de Gobierno podrá acordar la adscripción a más de una universidad. En este punto el citado artículo 42 LOSU añade que ello será posible “*si se aprecian en un centro o en determinados tipos de centros características particulares que así lo justifican”.* Estamos en presencia, pues, de una norma básica más completa que la autonómica que debe ser su desarrollo. La necesidad de que la legislación autonómica desarrolle la norma básica estatal surge del modelo constitucional de reparto de competencias, en el que el Estado fija los principios comunes para todo el país y las comunidades autónomas adaptan, complementan y ejecutan esas reglas a su territorio según sus propias necesidades políticas, sociales, económicas, etc., adapta ción que debe hacer el Anteproyecto especificando cuales son las características particulares que justificarían la adscripción a más de una universidad, so pena de dejar incompleto el ejercicio de la competencia propia.

El artículo 48 regula el procedimiento para aprobar la adscripción del centro, en el que se omite el informe de la Consejería competente en universidades, que debería recogerse como preceptivo.

La redacción del artículo 49.1, aunque se comprende su finalidad, adolece de rigor. Habilitar es hacer “hábil”, cuando de lo que se trata es de atribuir una competencia a la Consejería, por lo que debe

expresarse que *“la Consejería iniciará un procedimiento de regularización de la adscripción (…)”*. Por otra parte, el incumplimiento que precede a la regularización se califica de *manifiesto*, término equivalente a *patente y claro* (RAE), cuando tal expediente, más que al grado de apariencia del incumplimiento, debería condicionarse a su gravedad.

En el apartado 4 de este mismo artículo 49 se echa en falta el informe preceptivo de la Consejería competente en universidades con carácter previo a la desadscripción del centro.

Desde la perspectiva de la LOSU y del artículo 13 del Real Decreto 640/2021, cabe cuestionar el requisito del artículo 46.3 que exige a los promotores privados una “trayectoria contrastada en el servicio público universitario”, por no estar previsto en la normativa básica y poder restringir injustificadamente la creación de nuevos centros y la entrada de nuevos operadores, con posible incidencia en los artículos 27.6 y 38 CE. Debería ser sustituido por un criterio más abierto de experiencia acreditada en la dirección, gestión o administración de instituciones de educación superior.

8) Título IV, artículos 50 a 61. Coordinación del sistema universitario, alianzas interuniversitarias e internacionalización.

Establece el artículo 1 del Anteproyecto que la coordinación del sistema universitario es uno de sus objetos, y el 2 que tal sistema se integra tanto por las universidades públicas como por las que no lo son. En igual sentido el artículo 14 LOSU. Sin embargo, el único precepto de este título en el que la coordinación aparece en su denominación es el 50, que sólo contempla una medida que es la complementariedad de la oferta académica y la evitación de duplicidad en las titulaciones de las universidades públicas.

Por tanto, no aparece en el texto, a diferencia de la vigente Ley 3/2005, de 25 de abril, de Universidades de la Región de Murcia, una regulación general de la coordinación, ni siquiera de sus principios o finalidades, en la que se comprenda a todas las universidades integrantes del sistema y se atribuya la competencia a un órgano de la Administración.

Por otra parte, en el artículo 50 se establece que la oferta académica de las universidades públicas evitará la duplicidad de titulaciones, la cual se podrá excepcionar cuando existan razones de interés público y con la conformidad de las universidades afectadas. Evitar duplicidades es, desde luego, una medida que permite la eficiencia en el gasto y que tiende a la especialización en el uso de los recursos. No obstante, ante el lógico deseo de las universidades de ampliar su catálogo en ejercicio de su derecho fundamental, y la obligación de las comunidades autónomas de racionalizar el gasto público, el filtro normativo y de gestión, más que prohibir la repetición por sistema, debería buscar y comprobar que la incorporación de un nuevo título duplicado sea viable, necesaria y cumpla con unos estándares mínimos. Por tanto, no debe bastar con reenviar la decisión de excepcionar simplemente a razones de interés público que, por otra parte, están implícitas en toda decisión administrativa, sino que debe regularse en esta Ley una concreción de las razones o criterios de interés público que permiten o impiden la duplicidad.

En el artículo 55.2 debería añadirse que los nombramientos se publicarán en el BORM, y en el 55.3, que será aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno.

9) Título V. De la actividad docente e investigadora.

El artículo 65.4 hace referencia al informe no vinculante, mención innecesaria a la vista de lo que dispone el artículo 80 LPAC, según el cual los informes solo son vinculantes si así se dice expresamente.

El artículo 66.1 regula la revocación de la autorización para impartir títulos universitarios, señalando que procederá en caso de que la universidad incumpla alguno de los requisitos tenidos en cuenta para concederla; esta reacción es desproporcionada, ya que, para la misma, no debe bastar cualquier incumplimiento, sino que es necesario uno cualificado, grave y de entidad suficiente por afectar a la esencia de la autorización o frustrar su finalidad, a diferencia de los incumplimientos leves o secundarios, que no justificarían la gravedad de la consecuencia, como es la revocación de la autorización.

El artículo 69.3, al referirse a la excedencia del personal docente para dedicarse a actividades de investigación en el marco de contratos con entidades públicas o privadas, ordena que exista con carácter previo un informe vinculante de la universidad a la que pertenezca. Lo que no explicita el precepto es a que autoridad corresponde la declaración de esa excedencia temporal, que debe corresponder a la propia universidad, razón por la que el informe previo será del órgano interno de la misma, y ya no deberá tener carácter vinculante.

El artículo 70.3, por su parte, sitúa en la Consejería competente en materia de función pública la competencia para no declarar la incompatibilidad a que se refiere el artículo 61 LOSU. Sin embargo, tal atribución es incoherente porque el personal al servicio de las universidades no está comprendido en el ámbito del Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia Dictamen…). Por razón de la materia, la competencia debe ser del titular de la Consejería de universidades.

10) <u>Título VII. Del estudiantado.</u>

La obligación que establece el artículo 92.3 debe entenderse atribuida a las universidades públicas que, por una parte, son las únicas que cobran tasas y, por otra, de no ser así, podría afectar a la libertad de empresa reconocida por el artículo 38 CE, en cuanto incide directamente en una de sus manifestaciones, como es la libertad de inversión y de asignación de los recursos empresariales. Tal incidencia no determinaría, en principio, por sí misma, la inconstitucionalidad de la medida, pero exige que la previsión se pueda justificar suficientemente en cuanto a su finalidad, adecuación y proporcionalidad, teniendo particularmente en cuenta la intensidad de la carga impuesta.

A estos efectos, presenta especial relevancia que la obligación, si se impone a las privadas, se configure sobre los ingresos de la universidad y no sobre sus beneficios, pues ello puede determinar que resulte exigible con independencia de su concreto resultado económico. Sería, por ello, conveniente que el expediente justificase expresamente tanto la elección de dicha magnitud económica como el porcentaje fijado y su relación con la finalidad perseguida, así como que ponderase mecanismos de modulación de la obligación en atención a las circunstancias económicas de cada universidad.

Esta exigencia de justificación resulta especialmente necesaria a la vista de la STC 35/2016, de 3 de marzo, que declara expresamente que la imposición a una empresa de la obligación de destinar una parte de sus ingresos a una determinada inversión afecta a la libertad de empresa del artículo 38 CE, al incidir sobre la libertad empresarial de planificación e inversión.

11) Disposiciones adicionales.

- Disposición adicional primera. La autorización a que se refiere debe ser para impartir enseñanzas en la Región de Murcia, mención que falta en el texto.

- Disposición adicional undécima. Aunque corresponde a los Estatutos de cada universidad establecer el régimen de funcionamiento y estructura de la defensoría universitaria (art. 43 LOSU), la misma forma se integra en la estructura de las universidades públicas, razón por la que su regulación debe formar parte del cuerpo del Anteproyecto, y no de una disposición adicional.

- Se debe considerar la conveniencia de incluir una disposición adicional que habilite al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma para dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y ejecución de la ley. La habilitación habría de entenderse, en todo caso, limitada por el contenido y finalidad de la propia ley y por el ordenamiento jurídico, de modo que el desarrollo reglamentario no podrá innovar en aquellas materias cuya regulación corresponda al legislador (porque estuvieran reservadas a la ley o se hubiera congelado el rango) ni alterar los elementos esenciales de las decisiones adoptadas por aquel, cautela de especial relevancia en materia universitaria, en la medida en que el ejercicio de la potestad reglamentaria deberá respetar tanto la legislación básica estatal como la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada, aunque podría servir para completar la ley en aspectos secundarios necesitados de regulación.

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

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La Comunidad Autónoma cuenta con competencia para regular la materia de Universidades, en los términos expresados en la Consideración tercera.

**SEGUNDA.-** Tienen carácter esencial las observaciones formuladas en la Consideración cuarta.

**TERCERA.-** El resto de observaciones contribuyen a elevar la calidad técnica de la norma y a la mejora del Anteproyecto.

No obstante, V.E. resolverá.