Región de Murcia
Consejería de Educación y Universidades
Secretaría General
Servicio Jurídico

Avda. de La Fama, 15
30006 MURCIA
www.carm.es/educacion

Expte. DG/151/2015

INFORME JURÍDICO

ASUNTO: PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS PRUEBAS DE ACCESO A ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS OFICIALES DE GRADO PARA MAYORES DE VEINTICINCO AÑOS Y DE CUARENTA Y CINCO AÑOS DE EDAD EN LA REGIÓN DE MURCIA.

Visto el expediente relativo a la tramitación del Decreto por el que se regulan las pruebas de acceso a enseñanzas universitarias oficiales de grado para mayores de veinticinco años y de cuarenta y cinco años de edad en la Región de Murcia, remitido por la Dirección General de Universidades e Investigación mediante comunicación interior de fecha 27 de agosto de 2015, este Servicio Jurídico de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10 del Decreto 81/2005, de 8 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura, en relación con la Disposición Transitoria Primera del Decreto 107/2015, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Educación y Universidades emite el siguiente informe:

ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA

PRIMERO.- Antecedentes.

El expediente remitido por la Dirección General de Universidades e Investigación consta de la siguiente documentación:

- Memoria de Análisis de Impacto Normativo en su modalidad abreviada de la Jefa de Sección de Promoción Universitaria y Ayudas al Estudio con el visto bueno del Jefe de Servicio de Universidades de 21 de julio de 2015.
- Certificado del Secretario del Consejo Interuniversitario de la Región de Murcia de 23 de julio de 2015.
- Certificado del Secretario de la Comisión Coordinadora del Distrito Único Universitario de la Región de Murcia de 24 de julio de 2015.

- Propuesta del Director General de Universidades e Investigación, de 26 de agosto de 2015 de remisión del borrador del decreto para informe por el Servicio Jurídico y solicitud de informe a órganos consultivos.
- Borrador del texto de decreto que se somete a informe por el Servicio Jurídico.
- Borrador del texto de decreto sometido a trámite de audiencia a las universidades y distintos órganos de la Administración Regional.
- Documentación correspondiente al trámite de audiencia a los siguientes sujetos donde, en su caso, constan las observaciones realizadas al texto remitido por los mismos:

  a) Universidad Politécnica de Cartagena.
  b) Universidad de Murcia.
  c) Universidad Católica de Murcia.
  d) Consejería de Presidencia y Empleo.
  e) Consejería de Economía y Hacienda.
  f) Consejería de Sanidad y Política Social.
  g) Consejería de Industria, Turismo, Empresa e Innovación.
  h) Consejería de Sanidad y Política Social.
  i) Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio.
  j) Dirección General de Bienes Culturales de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades.
  k) Dirección General de Calidad Educativa, Innovación y Atención a la Diversidad de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades
  l) Dirección General de Centros Educativos de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades
  m) Dirección General de Planificación Educativa y Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Competencia material y habilitación normativa.

A) Marco normativo estatal.

1. La **Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades,** en la redacción dada por la **Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril,** dispone en su disposición adicional

vigésima quinta que *el Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades, regulará las condiciones básicas para el acceso a la Universidad de los mayores de veinticinco años que no reúnan los requisitos previstos en el apartado 2 del artículo 42.* Asimismo, el artículo 42.4 establece que *para facilitar la actualización de la formación y la readaptación profesionales y la plena y efectiva participación en la vida cultural, económica y social, el Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades, regulará los procedimientos para el acceso a la universidad de quienes, acreditando una determinada experiencia laboral o profesional, no dispongan de la titulación académica legalmente requerida al efecto con carácter general. A este sistema de acceso, que permitirá el ingreso en cualquier universidad, centro y enseñanza, podrán acogerse también, en las condiciones que al efecto se establezcan, quienes, no pudiendo acreditar dicha experiencia, hayan superado una determinada edad.*

2. El **Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, por el que se establece la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado** desarrolla la modificación introducida por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) respecto a los requisitos de acceso y admisión a las enseñanzas oficiales de Grado desde el título de Bachiller o equivalente, desde el título de Técnico Superior de Formación Profesional, de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño o de Técnico Deportivo Superior así como para los estudiantes procedentes de sistemas educativos extranjeros.

B) <u>Competencia de la Comunidad Autónoma y remisiones expresas a su actuación normativa en la legislación básica estatal</u>.

La competencia de la Administración regional para regular esta materia deriva del **artículo 16 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia** (EAMU), que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de *desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución y las leyes orgánicas que lo desarrollen.* De forma más concreta, y aunque no constituya propiamente una norma atributiva de competencias, **el Real Decreto 948/1995, de 9 de junio**, sobre Traspaso de Funciones y Servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de Universidades; y, correlativamente, con el Decreto 165/1995, de 27 de septiembre, de asunción y asignación a Consejería de Cultura y

Educación de funciones y servicios transferidos a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en materia de Universidades.

C) Marco normativo autonómico

La **Ley 3/2005, de 25 de abril, de Universidades de la Región de Murcia** dispone en su artículo 47 que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia colaborará con las universidades de su competencia para que los procedimientos de admisión de alumnos que establezcan, de acuerdo con la normativa básica que fije el Gobierno, permitan que los estudiantes puedan concurrir a las distintas universidades de su ámbito territorial

SEGUNDA.- Naturaleza de la disposición.

El borrador que se informa es una disposición de carácter general o reglamento que debe aprobar el Consejo de Gobierno de conformidad con el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, así como con los artículos 21.1 y 52.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia que atribuyen a dicho órgano la potestad reglamentaria, salvo en los casos allí previstos, en que ésta puede ser ejercida por los Consejeros.

En consecuencia, la forma jurídica que debe adoptar dicha disposición ha de ser necesariamente la de decreto, de conformidad con lo establecido en el por el artículo 25.2 de 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.

TERCERA.- Procedimiento de elaboración reglamentaria y conformación del expediente

La tramitación del Proyecto ha de ajustarse a las normas que rigen el ejercicio de la potestad reglamentaria, contenidas en el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

Dicho artículo 53 dispone que la iniciación del procedimiento se llevará a cabo a través de la oportuna propuesta dirigida al consejero, por el órgano directivo de su departamento competente por razón de la materia y que el anteproyecto se acompañará la

exposición de motivos y una memoria de análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) que incluirá en un único documento el contenido establecido en el apartado tercero del artículo 46.

En línea con lo expuesto, destacar en primer lugar que debe completarse el expediente con una Propuesta del Director General de Universidades e Investigación dirigida a la Consejera de Educación y Universidades de elevación a Consejo de Gobierno para su aprobación del decreto de referencia, así como de un borrador de propuesta de la Consejera de Educación y Universidades de elevación al Consejo de Gobierno del texto del Decreto para su aprobación sin fecha.

En relación con la MAIN remitida, ésta ha sido elaborada en su **modalidad abreviada.** El servicio de Universidades ha justificado la realización de una MAIN abreviada en los siguientes términos: *"De acuerdo con lo dispuesto en la Resolución de 13 de febrero de 2015, de la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se dispone en el Boletín Oficial de la Región de Murcia del Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 6 de febrero de 2015, por el que se aprueba la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, esta memoria se ha elaborado abreviada ya que se ha estimado que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos, de forma que no corresponde la presentación de una memoria completa".*

En este sentido, la Guía Metodológica de la memoria de análisis de impacto normativo aprobada por el Consejo de Gobierno con fecha 6 de febrero de 2015 (BORM de 20 de febrero) prevé que en aquellos casos en los que se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno o algunos de los ámbitos, se elaborará una MAIN abreviada, si bien **deberá de exponerse con claridad los motivos por los que no se considera necesario hacer una MAIN completa y se opta por la abreviada,** por lo que consideramos que debería especificarse en qué ámbitos no se aprecian impactos significativos y el por qué, aunque sea de manera sucinta.

Si bien el contenido de la misma se ajusta en líneas generales al de una MAIN abreviada, procede efectuar una serie de observaciones, atendiendo a los criterios establecidos en la Guía Metodológica citada:

a) En el apartado destinado a **la motivación y análisis jurídico, señalar lo siguiente:**

- Debería completarse este **apartado 3.1** citando la competencia de la Consejería para impulsar la presente iniciativa fundamentándola en el Decreto de la Presidencia 18/2015, de 4 de julio, de reorganización de la Administración Regional, para a continuación pasar a citar la competencia de la Dirección General de Universidades e Investigación en base al Decreto 81/2005, de 8 de julio por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura y en el **Decreto 107/2015, de 10 de julio, de órganos directivos de la Consejería de Educación y Universidades, en lugar de incluirlo en el apartado siguiente (3.2)**.
- En cuanto al **apartado 3.2** de la MAIN (base jurídica y rango del proyecto normativo), debe revisarse las referencias que se hacen a la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que se encuentra derogada y sustituirlas por las referencias oportunas al articulado de la Ley 6/2004. Igualmente, se debería eliminarse la referencia a la competencia de la Consejería y de la Dirección general promotora de la esta iniciativa, que como ya se ha indicado tiene una ubicación más correcta en el apartado 3.1 referente al título competencial.

b) Por lo que respecta al **análisis sobre cargas administrativas** que contiene la MAIN remitida, se afirma que el presente proyecto de decreto supone una reducción de cargas administrativas. No obstante convendría, de acuerdo con la Guía Metodológica, identificar qué mecanismo se ha usado en relación con la situación anterior para la reducción de cargas administrativas y, si es posible, cuantificar dicha reducción respecto a la situación anterior.

Asimismo, en el proceso de elaboración del proyecto deberá adjuntarse el **informe jurídico de la Vicesecretaría** de la Consejería proponente de acuerdo con lo previsto en el artículo 53.2 de la Ley 6/2004 y el mismo, una vez ya informado por el Consejo Interuniversitario de la Región de Murcia, deberá someterse a informe de los siguientes órganos:

- Como proyecto de disposición general competencia del Consejo de Gobierno, es preceptivo el informe de **la Dirección de los Servicios Jurídicos** al amparo de lo

45

establecido en artículo 7.1.f) de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia;

- Igualmente, resulta preceptivo el dictamen del **Consejo Jurídico** de la Región de Murcia con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, al constituir desarrollo de la legislación básica del Estado.

Señalar que, tras la entrada en vigor el pasado 18 de junio, de los Títulos II y V de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, deberá justificarse en el expediente el cumplimiento de las obligaciones de publicidad impuestas en el artículo 16.1 letras b) y c) de la citada ley, esto es:

- *"b) Los proyectos de reglamentos cuando, en su caso, se sometan al trámite de audiencia o información pública, y cuando se solicite, en su caso, el dictamen del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia y el dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. A estos efectos, la publicación de los proyectos de reglamentos no supondrá, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública."*
- *"c) Las memorias, informes y dictámenes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos señalados en los apartados anteriores, y, en especial, los dictámenes preceptivos del Consejo Jurídico y del Consejo Económico y Social, la memoria de análisis de impacto normativo referida en los artículos 46.3 y 53.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia."*

<u>CUARTA.-</u> Examen del borrador propuesto.

El texto que se examina está estructurado de la siguiente manera: una parte expositiva innominada, catorce artículos, una disposición adicional, una derogatoria y una disposición final únicas.

Si bien todas las referencias legales contenidas en el borrador aportado son ajustadas a Derecho, no obstante cabe realizar las siguientes **OBSERVACIONES:**

46

I. Consideraciones generales:

Conforme a las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de Julio de 2005, convendría realizar una revisión del uso que se hace de las mayúsculas para adecuarlo a lo dispuesto en el apartado a) del Apéndice de dichas directrices conforme al cual el uso de las mayúsculas en textos legislativos debe hacerse de forma restrictiva. En particular, debe tenerse en cuenta que no se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición ("el presente decreto...", "este decreto..."). Igualmente se escribirá en minúscula la parte citada de una norma ("sección 1ª del capítulo IV").

II. Consideraciones particulares al texto del decreto:

1º) Se propone eliminar del **título del decreto** la referencia a que se dicta *"en desarrollo de lo establecido en el Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, por el que se establece la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado"*, ya que según lo establecido en las directrices de técnica normativa la redacción del nombre deberá ser clara y concisa y la cita de las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta la disposición es contenido propio de la parte expositiva.

2º) En el tercer párrafo de **la parte expositiva** debe corregirse la referencia a la ley orgánica de universidades siguiendo las directrices de técnica normativa, y como es la segunda cita de la misma puede abreviarse señalando únicamente el tipo, número y año, en su caso, y fecha.

3º) El artículo 1 in fine dispone que *"(...) así como, de acuerdo con las universidades de la Región, se desarrolla en el mismo, de forma conjunta, las atribuciones que este ámbito tienen las propias universidades"*; se estima necesario dar una redacción más clara y correcta, ya que es el Gobierno regional el titular de la potestad reglamentaria y no regula esta materia de forma conjunta con las universidades, sin perjuicio de que haya dado audiencia a las mismas en la elaboración del proyecto (circunstancia ésta que no ha de venir recogida en la parte dispositiva de la norma).

47

4º) En el artículo 2 del borrador se hace uso incorrecto de la técnica denominada "lex repetita". Para el uso correcto de la misma, cuando en las normas reglamentarias se opta por reproducir preceptos de la norma objeto de desarrollo, además de dejar constancia de su origen mediante la cita del concreto artículo legal que lo contiene -siguiendo el modelo "*de conformidad con lo dispuesto en el artículo...*" u otro similar-, debe efectuarse una trascripción literal del mismo.

En esta misma línea, las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 considera que la remisión no deberá realizarse genéricamente a las disposiciones, sino, en lo posible, **a su contenido textual**, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta (directriz 67), por lo que se recomienda que se realice una transcripción literal de lo dispuesto en dicho artículo.

5º) Nuevamente, el artículo 4 hace uso de la técnica de la "lex repetita", sin reproducir literalmente su contenido, por lo que debería corregirse el mismo usando correctamente la misma (1. "De conformidad con lo establecido en el artículo 11 del Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, ***las personas mayores de 25 años de edad que no posean ninguna titulación académica que de acceso a la universidad por otras vías***, podrán acceder a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado mediante la superación de una prueba de acceso. Sólo podrán concurrir a dicha prueba de acceso quienes cumplan o hayan cumplido los 25 años de edad en el año natural en que se celebre dicha prueba."; 2. " De conformidad con el artículo 17 del Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, ***las personas mayores de 45 años de edad que*** *no posean ninguna titulación académica habilitante para acceder a la universidad por otras vías, podrán acceder a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado mediante la superación de una prueba de acceso adaptada, si cumplen o han cumplido la citada edad en el año natural en que se celebre dicha prueba")*

6º) El **artículo 5.2** cita el Decreto 262/2008, de 5 de septiembre, que ha sido derogado por **el Decreto 221/2015, de 2 de septiembre de 2015, por el que se establece el currículo del Bachillerato en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia** (BORM nº 203 de 3 de septiembre). Si bien, tal como señala la disposición final única de este último, las modificaciones introducidas en el currículo de Bachillerato del segundo curso se implantarán en el curso escolar 2016-2017, se considera más correcto

desde el punto de vista de técnica normativa incluir en este artículo la cita del nuevo Decreto 221/2015 y añadir una disposición transitoria para hacer constar que las pruebas de acceso a la universidad que se celebren durante el año 2016 versarán sobre las materias del currículo del segundo curso de bachillerato regulado en el Decreto 262/2008, de 5 de septiembre.

Esta consideración se hace extensible a los **artículos 9** y **10**, ya que no es correcto hablar de normativa que sustituya al Decreto 262/2008 cuando ésta ya existe en el momento de tramitación del presente borrador.

7º) Se propone eliminar el apartado 1 de la **disposición adicional** porque la explicación sobre la fundamentación jurídica de la competencia de coordinación que tiene la Comunidad Autónoma sobre las Universidades no es contenido propio de este tipo de disposiciones, más bien debería ubicarse en la parte expositiva. Por ello, debería reducirse la disposición adicional al apartado 2 modificando la parte inicial de un modo similar a este: "***En el marco de la función de coordinación de las Universidades de su competencia que corresponde a la Comunidad Autónoma, con la colaboración del Consejo Interuniversitario de la Región***, y ....."

8º) En cuanto a la **titulación de las disposiciones finales**, señalar que tanto la adicional como la derogatoria deben denominarse "única", de conformidad con lo establecido en la directriz 38 de técnica normativa. Asimismo, atendiendo a dicha directriz la disposición derogatoria debe llevar título.

9º) Conforme a las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (directriz nº 42,apartado f) la **"vacatio legis"** de una norma deberá posibilitar el conocimiento material de la misma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que sólo con carácter excepcional la nueva disposición entrará en vigor en el mismo momento de su publicación.

Así, convendría recordar que el Consejo Jurídico de la Región de Murcia en su Memoria del año 2004 y en posteriores dictámenes ha destacado que *"se ha convertido en un uso administrativo generalizado eliminar la vacatio de los textos normativos, previendo su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el correspondiente*

Diario Oficial. Si bien dicha ausencia de vacatio es posible, de conformidad con el artículo 2.1 del Código Civil, que prevé la entrada en vigor de las leyes a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, si en ellas no se dispone otra cosa (regla importada por el artículo 52.5 de la Ley 6/2004), lo cierto es que, a menudo, las características de la norma proyectada suelen desaconsejar su inmediata eficacia, máxime cuando se trata de proyectos normativos de una cierta extensión o que introducen variaciones sustanciales y de calado en la regulación preexistente, lo que exige dar a los operadores jurídicos la posibilidad de adquirir el suficiente conocimiento de la norma antes de su efectiva aplicación, finalidad ésta que justifica toda vacatio legis."

En tal sentido emplazamos al órgano proponente para que valore la oportunidad de ampliar la vacatio legis de esta norma.

CONCLUSIÓN.- Se **informa favorablemente** el borrador de decreto, sin perjuicio de que sean tenidas en cuenta las observaciones realizadas en las **consideraciones jurídicas tercera y cuarta** del presente informe.

Es cuanto procede informar, salvo mejor criterio fundado en Derecho.

Murcia, a 4 de septiembre de 2015.

Vº.Bº.

LA JEFA DEL SERVICIO JURÍDICO | **LA ASESORA JURÍDICA**

Consejería de Educación y Universidades
Región de Murcia
1019
Secretaría General

Fdo. Concepción Fernández González | **Fdo. Pilar Moreno Sandoval**

56