



INFORME JURIDICO SOBRE EL PRIMER BORRADOR DE ANTEPROYECTO DE LEY DEL CONSEJO SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

Primero. Se emite este informe con el carácter de facultativo y no vinculante, de conformidad con lo establecido en el artículo 11,1, b) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Segundo. La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha tiene la competencia para abordar la iniciativa objeto de examen, en virtud de lo establecido en el artículo 37, apartado 1 de su Estatuto de Autonomía, que otorga a la Junta de Comunidades " 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 en el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía".

Y en la administración regional, corresponde a la Consejería de educación, cultura y deportes diseñar y ejecutar la política regional en materia educativa, universitaria,..., conforme a los acuerdos del Consejo de Gobierno y a la legislación vigente, según dispone el artículo 1 del Decreto 108/2023, de 25 de julio, de estructura orgánica y distribución de competencias de la consejería.

Tercero. El marco normativo de la regulación proyectada figura fundamentalmente en la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, cuyo artículo 47, define el consejo social, sus funciones esenciales y habilitando a las comunidades autónomas en su apartado 3 para que mediante ley la composición del Consejo Social y la duración de su mandato y el procedimiento de designación de sus miembros por parte de la Asamblea Legislativa, oída la universidad.

Cuarto. Estructura.

El borrador de anteproyecto que se informa se estructura en:

Título, exposición de motivos. Parte articulada estructurada en 17 artículos agrupados en cinco títulos, a los que se adicionan dos disposiciones transitorias, una derogatoria y una final.

El primer título comprende los artículo 1 a 3. Regula la organización del Consejo Social de la Universidad de Castilla-La Mancha, un órgano colegiado que representa a la universidad en la sociedad castellano-manchega. Actúa como espacio de colaboración y rendición de cuentas, facilitando el diálogo entre la universidad y la sociedad para mejorar la educación, investigación y transferencia de conocimiento. Establece su sede en el Campus Universitario de Albacete, proporcionando un punto central para sus actividades y operaciones.



El segundo título comprende los artículos 4 a 9. Regula la organización del Consejo Social y el estatuto de sus miembros. Estará compuesto por diecinueve miembros, incluida la presidencia, representando la diversidad social de la región. De ellos, cinco representan al Consejo de Gobierno de la Universidad, uno al Consejo de Representantes de Estudiantes, y trece representan los intereses sociales regionales, asegurando la paridad de género. El mandato es de cuatro años, renovable una vez. La presidencia, designada por las Cortes de Castilla-La Mancha, liderará el Consejo y podrá nombrar una vicepresidencia. Se establecen derechos y deberes de los miembros, así como incompatibilidades.

El tercer título comprende los artículos 10 y 11. Regula el régimen jurídico del Consejo Social, regido por la legislación estatal y autonómica universitaria. Los acuerdos del Pleno y las Comisiones son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, con revisión de oficio por el Pleno.

El cuarto título comprende el artículo 12. Regula las funciones y competencias del Consejo Social, diversificadas en la planificación y desarrollo institucional, gestión económica y académica, participación en el Consejo de Gobierno, entre otras.

El quinto título comprende los artículos 13 a 17. Aborda la organización y recursos del Consejo Social, incluyendo la Secretaría General, retribuciones de los miembros, funcionamiento en Pleno y Comisiones, y elaboración de un Reglamento de Organización y Funcionamiento.

Se incluyen dos disposiciones transitorias para el nombramiento de nuevos miembros y la elaboración del Reglamento de Organización y Funcionamiento.

Asimismo, se incluye una disposición derogatoria de la ley 7/2003, de 13 de marzo, del Consejo Social de la Universidad de Castilla-La Mancha y demás disposiciones que puedan oponerse a ella

Por último, una disposición final de modificación de la Ley 2/2019, de 15 de marzo, de Academias de Castilla-La Mancha.

Quinto. Sobre el contenido del anteproyecto se formulan las siguientes observaciones:

En la exposición de motivos, convendría completar esta parte con la mención al título competencial contenido en el artículo 37 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, 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; al Real decreto 324/1996, de 23 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en materia de Universidades y al artículo 47, apartado 3 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, que es el que establece que por ley de la Comunidad Autónoma se regulará la composición del Consejo Social procurando que su funcionamiento sea eficaz y eficiente. Dicha norma establecerá un estatuto de sus miembros. La ley garantizará la presencia de personas propuestas por los diferentes sectores representativos de la vida económica, social



y cultural del entorno, conocedoras de la actividad y dinámica universitarias, así como la ausencia de conflicto de intereses con la universidad. La ley autonómica también regulará la duración de su mandato y el procedimiento de designación de sus miembros por parte de la Asamblea Legislativa, oída la universidad.

Así mismo, debe incluirse en la exposición un párrafo que exprese que en la elaboración de la norma se han observado los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia exigidos por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas. Se sugiere un texto similar al siguiente:

En la elaboración y tramitación de esta ley se han observado los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, exigidos por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Así, su necesidad deriva de la obligación de adecuar la normativa autonómica a la regulación contenida en la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo. La ley cumple los principios de eficacia y proporcionalidad puesto que refuerza la autonomía universitaria mediante la regulación del Consejo Social como órgano de interconexión entre la sociedad y la universidad. Igualmente cumple el principio de seguridad jurídica, pues su contenido es coherente con el resto del ordenamiento jurídico y, por otro, ofrece un marco normativo sistemático, ordenado y claro. Asimismo, en aplicación del principio de eficiencia, en esta ley se limitan las cargas administrativas a las imprescindibles para la consecución de los fines descritos previamente, siempre dentro del marco del ordenamiento jurídico nacional. Por último, en aras del principio de transparencia, además de la realización de los trámites de consulta previa, audiencia e información públicas, y a fin de obtener la mayor participación posible de las partes interesadas, se ha posibilitado la participación de la sociedad castellano manchega a través del proceso previsto en la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha.

Sobre el articulado, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ha señalado de manera reiterada que, con carácter general, es desaconsejable la técnica consistente en reproducir en los textos normativos autonómicos la normativa básica del Estado, debido, especialmente, a los posibles problemas derivados de una reforma posterior de la misma. También se ha dicho en numerosas ocasiones que resulta particularmente peligrosa y rechazable la práctica de proceder a una reproducción parcial de esa regulación básica, que plantea problemas adicionales, al propiciar dar un sentido excluyente a los incisos normativos que no son objeto de reproducción. En definitiva, se desaconseja la técnica de reproducción de la normativa básica en la normativa autonómica, afirmando además que *“si [la reproducción] es incompleta o se hace una versión de la norma básica puede provocar errores de transcripción que generen un problema serio de seguridad jurídica en esta comunidad autónoma”*.

Por ello, resulta habitualmente preferible la remisión a los preceptos básicos aplicables cuando ello se estime oportuno. Ahora bien, no resultando de plano inconstitucional esa técnica de reproducción, la misma puede, en casos particulares y en normas de inferior rango y más fácil



reforma, resultar admisible o incluso aconsejable para facilitar a los destinatarios de la norma autonómica una mejor comprensión del sentido global de la misma y su integración con el conjunto de la normativa aplicable, sin necesidad de acudir a reiteradas y a veces complejas remisiones que podrían dificultar dicho entendimiento.

Extrapolando lo expuesto al texto que se informa, se observa varias manifestaciones de reproducción parcial o inexacta de la normativa básica que deben ser corregidas, a fin de eludir potenciales problemas interpretativos o de seguridad jurídica. Así, en el artículo 2. apartado 1, la definición del Consejo Social no se ajusta al concepto establecido en el artículo 47 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, pues este órgano es de participación de la sociedad en la universidad y no al revés.

Entre las funciones incluidas en el artículo 12 del anteproyecto, las establecidas con carácter esencial por el artículo 47.2 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, no coinciden con la literalidad de la norma básica. A modo de ejemplo, la prevista en el artículo 12.4. c) del anteproyecto porque, a juicio del que suscribe este informe, no tiene el mismo significado los “ complementos retributivos ” que “ retribuciones adicionales ”. Por ello se sugiere que se respete la literalidad de la normativa básica. Es más, sería conveniente diferenciar las funciones esenciales establecidas en el artículo 47.2 de la L.O. 2/2023, de 22 de marzo, de aquellas otras establecidas por la ley autonómica.

Otras observaciones. Al artículo 7.2. Las consejerías integran la administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, no el gobierno de Castilla-La Mancha, que está compuesto ,según prevé el artículo 10 de la ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, por el Presidente de la Junta de Comunidades que lo preside, de los Vicepresidentes, en su caso, y de los Consejeros.

En diversos artículos del anteproyecto se menciona de manera indistinta el Reglamento del Consejo Social y el Reglamento de Organización y Funciones. Se propone unificar la denominación por razones de seguridad jurídica.

Al artículo 11.1. El inciso referido “ a los que por su delegación adopten las comisiones ”. Pues el efecto de las delegaciones de competencia figura regulado en el artículo 10 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, por lo que se aconseja la supresión de este inciso.

Al artículo 16, apartado 3. Con carácter general y sobre el contenido de este apartado, las normas regulan el órgano competente para adoptar la decisión y el medio en el que se dará publicidad a aquella, pero no cuando entra en vigor la misma, pues esa circunstancia se determinará en el propio reglamento.

Según la directriz 38 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, cada una de las clases de disposiciones en que se divide la parte final de la norma tendrá numeración correlativa propia, con ordinales femeninos en letra. De haber una sola disposición, se denominará «única». Las disposiciones deben llevar título.



Pues bien, en este caso se ha omitido el título de las disposiciones transitorias, omisión que debe subsanarse. Se sugieren los siguientes títulos: “ Constitución del Consejo Social” y “Elaboración del Reglamento de Organización y Funcionamiento” respectivamente.

En cuanto al contenido de la segunda disposición transitoria se propone una redacción similar a la siguiente: *El Consejo Social de la Universidad de Castilla-La Mancha, en el plazo máximo de un año desde su constitución, elaborará y aprobará su Reglamento de Organización y Funcionamiento. En tanto no se produzca la aprobación del nuevo Reglamento de Organización y Funcionamiento, mantendrá su vigencia el actual en cuanto no se oponga a lo dispuesto en esta ley”.*

Así mismo, la disposición derogatoria debe titularse “ Derogación normativa” y calificarse como “ única”.

Sobre la disposición final de modificación de la Ley 2/2019, de 15 de marzo, de Academias de Castilla-La Mancha, la directriz 57 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, establece que “ El texto marco se insertará a continuación. Si la modificación afecta a varios preceptos de una sola norma, el artículo único se dividirá en apartados, uno por precepto, en los que se insertará como texto marco únicamente la referencia al precepto que se modifica, sin especificar el título de la norma” En este caso, desde un punto de vista de técnica normativa, se ha omitido el texto marco, además al afectar la modificación a dos apartados del artículo 3, se propone que la modificación incluya una nueva redacción del artículo 3.

Sobre el contenido de esta disposición, se considera que la decisión que debe adoptar el Consejo de Gobierno debe revestir, entre las posibles, la forma de acuerdo, pues este es resultado final de la tramitación de un procedimiento administrativo que se puede iniciar a instancia de personas interesadas y cuyo resultado final puede ser la denegación de la creación. En el caso de que se denegara la creación, la forma de decreto no es la adecuada para plasmar el sentido de la decisión.

Por otro lado, debería valorarse que las decisiones en la tramitación del procedimiento que finalizaran sin entrar en el fondo del asunto, esto es que se valoraran cuestiones formales como el desistimiento, la caducidad.... fueran resueltas por la consejería con competencias en materia de cultura.

Por otro lado, el párrafo final del apartado 1 cuya redacción es la siguiente” Para el inicio del procedimiento, se deberá contar con un informe previo y vinculante de la Consejería con competencias en Cultura que determinela viabilidad o no de su creación”. Se desconoce que encaje tiene el mismo en el procedimiento administrativo, pues se genera duda de si el procedimiento se inicia a solitud de una persona, según la redacción propuesta antes de presentar la solitud se debe recabar el informe mencionado?. Esta regulación no es coherente con la tramitación de un procedimiento administrativo, entendido este como realización sucesiva de actos .

En el apartado Tres. Se da nueva redacción al apartado 2 de artículo 6. El contenido es ambiguo y se utilizan conceptos jurídicos indeterminados que generan inseguridad jurídica.



Por último, se observa que en el anteproyecto remitido se ha omitido una disposición final de entrada en vigor. Se propone la inclusión de una, que sería la segunda, con una redacción similar a la siguiente:

“Disposición final segunda. Entrada en vigor.

La presente ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el “Diario Oficial de Castilla-La Mancha”.

Sexto. Procedimiento.

El ejercicio de la iniciativa legislativa se encuentra regulado con el carácter de norma básica en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado “De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones, que atiende en los artículos 127 y siguientes a la iniciativa legislativa, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas; aun cuando su aplicabilidad debe entenderse atemperada por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma la iniciativa legislativa se regula en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Este artículo dispone que “los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno. Asumida la iniciativa legislativa, este órgano ejecutivo colegiado, a la vista del texto del anteproyecto, <decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Emitido el preceptivo informe, el Consejo de Gobierno acuerda la remisión del proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los antecedentes necesarios. Los genéricos términos en que se encuentra formulado tal precepto dejan a criterio del órgano encargado de la elaboración de la norma, en su primera fase, y del Consejo de Gobierno, después, una vez que ha tomado en consideración el texto redactado, la apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, recayendo en las Cortes Regionales, finalmente, la decisión sobre el grado de suficiencia de los mismos.



Como trámites previos:

1º Planificación normativa prevista en el artículo 132 Ley 39/2015, de 1 de octubre. A fecha actual con se ha publicado en el Portal de la Transparencia de Castilla-La Mancha el Plan Normativo correspondiente al año 2024 y consta esta disposición.

2º. Consulta pública previa prevista en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Cumplimentados estos trámites, y para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 129, 130 y 131 de la Ley 1/2015, de 1 de octubre, así como en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, y en las vigentes Instrucciones sobre el régimen administrativo del Consejo de Gobierno, es necesario que se formalicen los siguientes trámites o se incorporen los siguientes documentos:

1º Propuesta del órgano directivo competente en materia de universidades. En la misma deben incluirse los objetivos, conveniencia e incidencia, así como una evaluación económica del coste a que, en su caso, dé lugar. Se deberá incluir en la memoria un estudio sobre las alternativas y los impactos que la iniciativa tendrá sobre los siguientes ámbitos:

- Desde el punto de vista jurídico, incluyendo una tabla de derogaciones y de afecciones al orden constitucional y estatutario de competencias.

- Desde el punto de vista presupuestario, en su caso, indicando los efectos sobre el ingreso y el gasto. En este apartado se dará cumplimiento a la exigencia del apartado 7 del artículo 129 de la Ley 1/2015, de 1 de octubre. Este apartado dispone que “Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”

- Desde el punto de vista de la competencia y su impacto en la competitividad de las empresas, en el supuesto que les afecte.

- Desde el punto de vista de la simplificación administrativa y la reducción de cargas, deberán incluir –comparando la normativa preexistente y la que se propone- la medición concreta de cargas eliminadas y los trámites que se han simplificado (inicio electrónico, supresión de informes, silencio positivo, notificación electrónica.....).

La memoria podrá incluir además cualquier otro extremo que, a criterio del órgano proponente, pudiera ser relevante para la aprobación del anteproyecto.

2º Autorización del titular de la Consejería para la elaboración del primer borrador del anteproyecto.



3º Redacción del primer borrador del anteproyecto.

4º Informe de la asesoría jurídica con carácter facultativo .(que se corresponde con este documentoc)

5º. Trámite de información pública en los términos establecidos en los apartados 2 y 3 del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, salvo que se justifique su improcedencia conforme el apartado 4 del mismo artículo.

6º. Informe del Gabinete Jurídico, según dispone el artículo 11, apartado a) del Decreto 128/1987, de 22 de septiembre, de organización y funciones de dicho órgano y el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

7º. Informe Impacto de género.

8º. Informe de impacto demográfico previsto en la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, desarrollada por Resolución de 24/02/2022, de la Vicepresidencia, por la que se establecen directrices, criterios y metodologías para la elaboración del informe sobre impacto demográfico en los proyectos de normas, planes y programas de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

El modelo de informe, a cumplimentar por el órgano gestor proponente, se encuentra en el siguiente enlace:

<https://www.castillalamancha.es/gobierno/vicepresidencia/estructura/comretdem/actuacion/es/informe-de-impacto-demogr%C3%A1fico>.

9º Informe de la Secretaría General de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes.

Una vez incorporado los documentos citados se elevará el anteproyecto de ley al Consejo de Gobierno para su toma en consideración y decidir sobre ulteriores trámites.

10º Dictamen del Consejo Consultivo, de conformidad con el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Por último, recabado el dictamen del Consejo Consultivo se eleva al Consejo de Gobierno para su aprobación como proyecto del ley y su posterior remisión a las Cortes de Castilla La Mancha.

Recordar que durante todo el procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general se ha de velar por facilitar el acceso a todos los documentos que conforman este procedimiento en virtud del principio de transparencia, dándose así cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 129.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.



Castilla-La Mancha

Es cuanto se tiene que informar sin perjuicio de mejor criterio fundado en derecho.

En Toledo a la fecha de la firma electrónica.

EL COORDINADOR DE ASUNTOS JURIDICOS.