



Sr. Velasco Rodríguez, Presidente en funciones y Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 5 de septiembre de 2013, ha examinado el *proyecto de Decreto por el que se regula la creación, modificación y supresión de Escuelas de doctorado en Universidades de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 23 de julio de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de decreto por el que se regula la creación, modificación y supresión de Escuelas de Doctorado en Universidades de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 24 de julio de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 607/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, tres artículos, tres disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

El articulado del proyecto normativo delimita su objeto (artículo 1), establece el ámbito de aplicación (artículo 2) y determina la competencia para



autorizar la creación, modificación y supresión de Escuelas de Doctorado (artículo 3).

La disposición adicional primera regula la participación de las universidades de Castilla y León en Escuelas de Doctorado integradas en universidades ubicadas en otra Comunidad Autónoma. La disposición adicional segunda prevé la posibilidad de que las Escuelas de Doctorado puedan incluir otras enseñanzas y la disposición adicional tercera establece que su financiación deberá ser asumida por las universidades y, en su caso, por las entidades participantes en su creación.

La disposición final primera habilita al titular de la consejería competente en materia de universidades para realizar el desarrollo normativo de este decreto y la disposición final segunda establece la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforma, figuran los siguientes:

- Borradores del proyecto de decreto.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación de 1 de marzo 2013.
- Documentación justificativa del trámite de audiencia concedido a las diferentes Consejerías, y observaciones realizadas por la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades). No constan más alegaciones.
- Memoria económica del proyecto fechada el 8 de mayo de 2013.
- Certificado del Secretario del Consejo de Universidades de Castilla y León en el que se hace constar que en la reunión ordinaria celebrada el 27 de mayo "se dio a conocer el texto del proyecto".



-Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda de 3 de junio de 2013.

- Informe complementario a la memoria económica fechado el 14 de junio de 2013.

-Nuevo informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda de 25 de junio de 2013.

-Memoria justificativa del proyecto de decreto.

- Informe de la Secretaria General de la Consejería de Educación de 8 de julio de 2013.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 2.a) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración.

El artículo 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o



propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, ha de considerarse como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal. Conforme a dicho precepto, el proyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) Un informe de evaluación del impacto de género.
- e) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.
- f) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.
- g) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El artículo 75.4 de la citada ley exige, además, que el proyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios



jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Respecto al procedimiento de elaboración de la norma, en el presente caso, como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

- El proyecto de decreto ha sido objeto de examen por todas las Consejerías, si bien sólo han formulado observaciones la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades).

- Se ha emitido el preceptivo informe por la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

- Se ha emitido informe por los Servicios Jurídicos, tal como exige la Ley 3/2001, de 3 de julio, y el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- Consta asimismo el informe de la Secretaria General de la Consejería proponente, previsto por el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

A la vista de lo expuesto, puede concluirse que en el proyecto de decreto se han cumplido las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general.

3ª.- Competencia y marco normativo.

Los reglamentos ejecutivos se definen jurisprudencialmente (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y de 27 de mayo de 2002) como aquellos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”. Los independientes o de carácter organizativo “son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración



organiza libremente sus órganos y servicios". (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reserva de ley.

El Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado, define en su artículo 2.4 las Escuelas de Doctorado como "la unidad creada por una o varias universidades y en posible colaboración con otros organismos, centros, instituciones y entidades con actividades de I+D+i, nacionales o extranjeras, que tiene por objeto fundamental la organización dentro de su ámbito de gestión del doctorado, en una o varias ramas de conocimiento o con carácter interdisciplinar".

A tenor de lo dispuesto en el artículo 9 del citado Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, estas Escuelas "podrán ser creadas por las universidades de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos, en la normativa de la respectiva Comunidad Autónoma y en este real decreto, con la finalidad de organizar, dentro de su ámbito de gestión, las enseñanzas y actividades propias del doctorado". Asimismo prevé que pueda incluir enseñanzas oficiales de máster de contenido fundamentalmente científico, así como otras actividades abiertas de formación en investigación.

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, tras la modificación introducida por la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, las incluye entre los centros y estructuras que integran las universidades (artículo 7) y reproduce la definición que de las Escuelas de Doctorado realiza el artículo 2.4 del Real Decreto 99/2011, de 28 de enero (artículo 8).

Concretamente el artículo 8.2 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificado por el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, establece que "la creación, modificación y supresión de dichos centros, así como la implantación y supresión de las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7 y 35, serán acordadas por la Comunidad Autónoma, bien por propia iniciativa, con el acuerdo del Consejo de Gobierno de la universidad, bien por iniciativa de la



universidad, mediante propuesta del Consejo de Gobierno, en ambos casos con informe previo favorable del Consejo Social”.

A los efectos de que pudiera afectar a la futura regulación, debe advertirse que el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 13 de septiembre de 2012, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 4528-2012, contra el artículo 6.dos del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que daba nueva redacción al referido artículo 8.2 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

El artículo 73 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León 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 en la normativa estatal. Específicamente, en materia de enseñanza universitaria, sin perjuicio de la autonomía de las universidades, es competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León en todo caso, entre otras, la programación y coordinación del sistema universitario de Castilla y León.

El objeto de este decreto es, en el marco de lo dispuesto por la normativa vigente y al amparo de las competencias que ésta atribuye a la Comunidad Autónoma, regular la creación, modificación y supresión de Escuelas de Doctorado en universidades de Castilla y León.

La preparación del proyecto normativo corresponde a la Consejería de Educación (artículo 26 de la Ley 3/2001, de 3 de julio) y, dentro de ella, a la Dirección General de Universidades e Investigación (artículo 5 del Decreto 38/2011, de 7 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación).

4ª.- Observaciones al texto del proyecto de decreto.

El texto del proyecto es extraordinariamente austero y se reduce a regular los límites mínimos y la competencia para la creación, modificación o supresión de las Escuelas de Doctorado –no definidas en el articulado-. El resto del desarrollo procedimental relativo a plazos, solicitudes y medios de presentación, documentación requerida, subsanaciones, aprobación, necesitará



una Orden del titular de la consejería competente en materia de universidades, según la habilitación que le confiere la disposición final primera de este proyecto de decreto.

En cuanto al concepto de Escuelas de Doctorado contenido únicamente en el preámbulo y no en el articulado, ha de indicarse que el Dictamen del Consejo de Estado núm. 44.119, de 25 de marzo de 1982, señala que “al elaborar el Reglamento de ejecución de una ley, cabe optar por una de estas dos técnicas: o bien se incluyen en el Reglamento sólo los preceptos que tengan este carácter, o bien, para facilitar su manejo, se incluyen también los preceptos legales que se desarrollan. En este último caso, deben transcribirse los preceptos legales sin modificaciones, señalando incluso entre paréntesis el artículo o apartado de la Ley de procedencia”. No obstante, posteriormente, en el Dictamen núm. 1.016/2000, de 18 de mayo, teniendo en cuenta que los reglamentos deben ser completos, claros y de fácil manejo indica que “No es siempre necesario que en la norma reglamentaria se reproduzca el tenor literal de los preceptos legales que se desarrollan; lo que sí resulta del todo punto necesario es que la norma reglamentaria tenga un significado preciso y sea fácilmente comprensible”.

En el presente caso, podría ser necesaria una definición de la Escuela de Doctorado en el articulado, para no crear confusión en la aplicación de la norma.

Por otro lado, en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, se contemplan tanto las Escuelas de Doctorado (artículo 8) como los Institutos Universitarios de Investigación (artículo 10), que podrán desarrollar programas de doctorado. Sin embargo, el proyecto no prevé nada en relación con esta última posibilidad, de forma que una universidad pública podría crear o participar en una Escuela de Doctorado y, a la vez, contar con un Instituto Universitario, ambos para realizar cursos de doctorado.

Por otra parte, como señala el informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística, no se hace referencia expresa, “en relación con los cursos de máster, que el decreto les permite ofertar a las Escuelas de Doctorado, ya sea dependientes de universidades públicas o privadas, no se menciona que dicha oferta de máster tenga que ser acorde con las previsiones



del decreto de ordenación de enseñanzas universitarias oficiales de máster y grado, aún en tramitación, que establece limitaciones y procedimientos para determinar el mapa de estas titulaciones en la Comunidad”.

Tampoco se hace referencia expresa a algunos de los requisitos establecidos por el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado, que, de acuerdo con su disposición final tercera ha de recordarse que tiene carácter básico. El artículo 3.1 del proyecto se limita a establecer que se autorizará la creación de la Escuela “una vez comprobado el cumplimiento de la normativa básica establecida en el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero.”

En este sentido, el artículo 9 del referido Real Decreto dispone que su creación deberá ser notificada al Ministerio de Educación a través de la Dirección General de Política Universitaria, a efectos de su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos (RUCT), regulado mediante Real Decreto 1509/2008, de 12 de septiembre; y el artículo 10 regula la necesidad de verificación, seguimiento y renovación de la acreditación de los programas, para lo que establecen modelos en sus Anexo I y II.

Por otro lado la Dirección General de Presupuestos y Estadística considera que es necesario un informe/memoria económico financiero, con detalle de los entes que participarán en la financiación de la Escuela de Doctorado, para que la Junta de Castilla y León autorice su creación, “sobre todo cuando se trata de una universidad pública”, a pesar de que el propio proyecto (disposición adicional tercera) establece que no deberá tener incidencia en el presupuesto de la Consejería de Educación. La Dirección General se funda para ello en que “puede que se vean afectados los presupuestos generales de la Comunidad que integran los presupuestos de todos los entes institucionales, entre ellos, los que desarrollan actividades en materia de investigación y desarrollo, y, según establece la normativa, podrían colaborar con una universidad, pública o privada, para crear una Escuela de Doctorado”.

Valoradas las referidas observaciones, sería recomendable enjuiciar si la futura norma contiene los elementos fundamentales de la nueva regulación, ya que, si bien no todo el contenido de la regulación reglamentaria, sí al menos sus elementos esenciales deberían recogerse en una norma con rango de



decreto, sin perjuicio de que éste habilite a la consejería competente (en el presente caso la de Educación) para que complemente dicho desarrollo reglamentario en lo que se refiere al contenido de la regulación pretendida que presente un carácter más coyuntural.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se regula la creación, modificación y supresión de Escuelas de Doctorado en Universidades de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.