



OBSERVACIONES EN RELACIÓN A LA RECLAMACIÓN PLANTEADA CONTRA LA ORDEN DE 9 DE ABRIL DE 2014, DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDAD, CULTURA Y DEPORTE, DE MEJORA DEL PROCEDIMIENTO DE IMPLANTACIÓN, MODIFICACIÓN, SUPRESIÓN Y RENOVACIÓN DE DE LAS ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS OFICIALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 26.1 LGUM (Expediente (...) Universidad (..)).

I. ANTECEDENTES

Con fecha 22 de mayo de 2014 ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado escrito de reclamación formulado por D. (...), en calidad de Secretario General de la Universidad (...), en el marco del procedimiento previsto en el artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. En la misma fecha de 22 de mayo de 2014, la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado ha dado traslado a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía de la reclamación y de la información, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y a fin de que formule las observaciones previstas en el artículo 26 de la LGUM.

Esta reclamación se formula contra la Orden de 9 de abril de 2014, de la Consejería de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, de mejora del procedimiento de implantación, modificación, supresión y renovación de de las enseñanzas universitarias oficiales en la Comunidad Autónoma de Aragón. Ello, por entender el reclamante que la citada Universidad es un operador económico privado, que presta el servicio educativo de enseñanza superior, en régimen de libre concurrencia, al que le resulta de aplicación tanto la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Además, precisa en su escrito que la citada norma autonómica, cuyo objeto es regular los procedimientos, documentos y requisitos exigibles para la autorización de implantación, modificación, supresión y renovación de de las enseñanzas universitarias oficiales, guarda íntima conexión con la Orden de 28 de junio de 2012, por la que se publica el Acuerdo de 19 de junio del Gobierno de Aragón, por el que se establecen los principios y requisitos de que guiarán la programación de las enseñanzas universitarias oficiales en la Comunidad Autónoma de Aragón, para el periodo 2012-2015. En este sentido, el reclamante sostiene que de acuerdo con esa normativa, tanto la implantación de nuevos estudios universitarios o titulaciones, así como su modificación quedan sujetas a autorización administrativa previa con el objeto de obtener un informe de la Administración sobre la adecuación de dicha solicitud a la programación universitaria aprobada por el Gobierno de Aragón, considerándose que ello condiciona o limita el ejercicio de la actividad económica por parte de la referida Universidad, incumpliendo lo dispuesto tanto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre como en la 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.



II. SOBRE LA NORMATIVA DE CREACIÓN Y RECONOCIMIENTO DE UNIVERSIDADES PRIVADAS

La **Constitución Española** en su artículo 27, apartado 6, reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales. En el apartado 8 indica que los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.

El citado precepto se ubica en la sección primera, del capítulo segundo del título primero, bajo la rúbrica “De los derechos fundamentales y de las libertades públicas”.

La ley de referencia de ámbito estatal en materia de universidades es la **Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades**.

La exposición de motivos de esta norma reconoce el papel central de las universidades en el desarrollo cultural, económico y social de un país y por lo que se refiere a las Universidades privadas, la Ley regula de manera detallada, respetando el principio de libertad de creación de centros constitucionalmente reconocido, los principales aspectos sobre los requisitos para el establecimiento y funcionamiento de sus centros, la evaluación de su calidad, y la expedición y homologación de los títulos a que conducen los estudios que imparten.

Esta Ley introduce para las Universidades privadas exigencias ya requeridas a las Universidades públicas, teniendo en cuenta que ambas persiguen unos mismos objetivos y se implican en la mejora de la calidad del sistema universitario en su conjunto.

Concretamente, en el artículo 4 de la citada Ley Orgánica se encuentran las bases de la creación y reconocimiento de las universidades. En lo que se refiere a los centros privados, la norma, en su apartado 5, indica: “*Para el reconocimiento de las Universidades privadas, que tendrá carácter constitutivo, será preceptivo el informe de la Conferencia General de Política Universitaria en el marco de la programación general de la enseñanza universitaria. Lo dispuesto en los apartados 3 y 4 anteriores será de aplicación análogamente a las Universidades privadas*”.

El tenor de los apartados 3 y 4 de dicho precepto es el siguiente:

“3. Para garantizar la calidad de la docencia e investigación y, en general, del conjunto del sistema universitario, el Gobierno, previo informe de la Conferencia General de Política Universitaria, determinará, con carácter general, los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de Universidades. Los mencionados requisitos contemplarán los medios y recursos adecuados para el cumplimiento por las Universidades de las funciones a que se refiere el apartado 2 del artículo 1. (...)”

4. El comienzo de las actividades de las Universidades será autorizado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos señalados en el apartado anterior y de lo previsto en la Ley de creación.”



Es también necesario analizar la regulación comprendida en el **R.D. 557/1991, de 12 de abril, sobre Creación y reconocimiento de Universidades y Centros universitarios**, que establece unas normas básicas para la creación y reconocimiento de Universidades y Centros universitarios, que impartan enseñanzas conducentes a la obtención de títulos oficiales. Esta norma fija unos mínimos generales que constituyen las condiciones básicas indispensables que deben garantizar la calidad de la docencia e investigación universitarias.

Así, se establecen una serie de condiciones básicas de entre las que destacamos:

- Artículo 4: *En la creación o reconocimiento de Universidades y de los Centros y enseñanzas (...), se tendrán en cuenta las necesidades de programación general de la enseñanza en su nivel superior, derivadas de la población escolar, del desarrollo de nuevas ramas surgidas del avance científico y de las necesidades de los distintos sectores profesionales, así como su incidencia en el entorno geográfico de acuerdo con la normativa vigente en materia de planificación urbanística.*
- Artículo 5 Uno: *Las Universidades públicas o privadas deberán contar, respectivamente, con los Departamentos o la estructura docente necesaria para la organización y desarrollo de enseñanzas conducentes, como mínimo, a la obtención de ocho títulos de carácter oficial que acrediten enseñanzas de Diplomatura, Arquitectura Técnica, Ingeniería Técnica, Licenciatura, Arquitectura o Ingeniería, de las cuales no menos de tres impartirán el segundo ciclo y, al menos, una de éstas, de Ciencias Experimentales o estudios técnicos.*
- Artículo 7, Uno y Dos: *Uno.- El profesorado de las Universidades estará compuesto, como mínimo por:*
 - a) Un 30 por 100 de Doctores para las enseñanzas correspondientes al primer ciclo de estudios universitarios.*
 - b) Un 70 por 100 de Doctores para las enseñanzas correspondientes al segundo ciclo de estudios universitarios.*
 - c) La totalidad del profesorado de la Universidad encargado de la impartición de las enseñanzas de tercer ciclo deberá estar en posesión del título de Doctor.**Dos.- En cualquier caso, el número total de profesorado de la Universidad con el título de Doctor no podrá ser inferior al 50 por 100 de la plantilla docente*
- Artículo 11: *Para el reconocimiento de una Universidad privada será necesario cumplir, además de los requisitos comunes del presente Real Decreto, los que a continuación se indican:*
 - a) Asegurar que las normas de organización y funcionamiento por las que ha de regirse la actividad y autonomía de la Universidad sean conformes con los principios constitucionales y respeten y garanticen, de forma plena y efectiva, el principio de libertad académica que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio.*



b) Formalizar el compromiso de mantener en funcionamiento la Universidad y cada uno de sus Centros durante un período mínimo que permita finalizar sus estudios a los alumnos que, con un aprovechamiento académico normal, los hubieran iniciado en ella.

c) Aportar los estudios económicos básicos que aseguren la viabilidad financiera del proyecto dentro de las previsiones del presente Real Decreto, incluyendo, entre otras partidas, las que aseguren el desarrollo de la investigación a que se refiere el artículo 5.2 y un porcentaje destinado a becas y ayudas al estudio e investigación, en las que se tendrá en cuenta no sólo los requisitos académicos de los alumnos, sino también sus condiciones socioeconómicas.

d) Aportar las garantías financieras que aseguren la financiación económica a que se refiere la letra c) anterior.

- *Artículo 14: Para la tramitación del correspondiente proyecto de Ley de creación o reconocimiento de una Universidad, la Administración competente comprobará que el proyecto de nueva Universidad cumple con las previsiones del presente Real Decreto.*

En lo que respecta al ámbito de actuación de las **Comunidades Autónomas** y en particular, en el de Aragón, el marco normativo se podría definir básicamente con el siguiente sistema regulatorio.

La Comunidad Autónoma de Aragón, en virtud del artículo 73 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, tiene atribuida la competencia compartida en enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades que, en todo caso, incluye la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa y, entre otras, la promoción y apoyo al estudio; la formación y el perfeccionamiento del personal docente; la garantía de calidad del sistema educativo y la ordenación, coordinación y descentralización del sistema universitario de Aragón con respeto al principio de autonomía universitaria.

El traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón, en materia de universidades se produjo por Real Decreto 96/1996, de 26 de enero.

El artículo 35 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en su redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, establece que para impartir enseñanzas oficiales y expedir los correspondientes títulos oficiales, con validez en todo el territorio nacional, las universidades deberán poseer la autorización pertinente de la Comunidad Autónoma de Aragón, según lo dispuesto en su legislación y lo previsto en el artículo 8 de esa misma Ley.



El Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales determina la estructura de éstas de acuerdo con las líneas generales procedentes del Espacio Europeo de Educación Superior y de conformidad con lo previsto en la citada Ley Orgánica de Universidades. Al mismo tiempo, en su artículo 3 establece que los planes de estudios deberán ser verificados por el Consejo de Universidades y autorizados en su implantación por la correspondiente Comunidad Autónoma.

Por otro lado, la Ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón establece, en su artículo 12, que la creación, reconocimiento, modificación y supresión de centros universitarios y enseñanzas universitarias en la universidad pública deberá estar prevista en la programación universitaria de Aragón.

III. SOBRE EL INTERÉS GENERAL PERSEGUIDO POR LA NORMATIVA DE UNIVERSIDADES

La enseñanza universitaria (incluyendo los centros de iniciativa privada) ocupa un papel central en el desarrollo cultural, social y económica de España y es constante la mención dentro del sistema regulatorio arriba esbozado a principios u objetivos superiores como su papel de liderazgo social, la docencia de calidad, la investigación de excelencia, el desarrollo cultural, científico y técnico y la articulación de la sociedad del conocimiento entre otros.

Partiendo de la premisa de que las Universidades privadas son aquellas creadas por personas físicas o jurídicas en virtud del apartado 6 del artículo 27 de la Constitución Española, dentro del respeto a los principios constitucionales y con sometimiento a lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades, debemos tener presente que la propia mención dentro del texto de la Constitución y su posición dentro de su articulado, en la rúbrica “De los derechos fundamentales y de las libertades públicas”, dentro del Título I, es prueba inequívoca de la relevancia que los poderes públicos le han dado a la universidad como elemento esencial de desarrollo de la sociedad a todos los niveles y como asunto de interés general que sirve de catalizador para el avance de nuestro país en un entorno político, económico y social cada vez más internacionalizado y complejo.

Parece, por tanto, justificada la existencia de un marco jurídico sólido que delimite las reglas del juego de los diferentes actores implicados en este sector de actividad tan sensible y que persiga la creación de un marco que tenga en cuenta, entre otros, aspectos esenciales como el grado de demanda de los diferentes estudios y las necesidades de la sociedad, el equilibrio territorial, en un marco de eficiencia en la utilización de los medios materiales, de los recursos humanos, los costes económicos y su financiación, la especialización y diversificación universitaria y que la actividad investigadora que el sistema universitario se vaya a desarrollar en función de un plan específico que maximice el beneficio a la sociedad.

Estos principios son los que presiden la normativa citada y en particular el elenco de condiciones básicas que deben cumplir los centros docentes de enseñanza superior tal y como vienen



referidos en el citado R.D. 557/1991, de 12 de abril, sobre Creación y reconocimiento de Universidades y Centros universitarios.

IV. CONCLUSIONES

Las consideraciones efectuadas sobre estas líneas acerca del papel crucial que las Universidades juegan en el desarrollo social, cultural, científico y económico de la sociedad española imponen una reflexión sobre los requisitos que el marco normativo exige a los operadores como protagonistas decisivos de ese sistema educativo.

La primera de esas reflexiones tiene que ver con el potente bastión jurídico y político que la Unión Europea ha ido desarrollando con los años alrededor de la libre prestación de servicios, sin perder de vista que en determinados ámbitos económicos es justificable el establecimiento de autorizaciones, declaraciones responsables o comunicaciones previas por “razones imperiosas de interés general”. Esas razones fueron sopesadas una a una por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas e incorporadas a la Directiva de Servicios. Entre las razones que pueden justificar regímenes basados en la intervención administrativa previa figura “la necesidad de garantizar un alto nivel de educación”.

Una segunda reflexión tiene que ver con el origen material de los requisitos, que vienen prefigurados por una ley orgánica que es básica; es decir una ley del Parlamento español de obligado cumplimiento por todas las Administraciones. Y en razón a que es básica, diseña la arquitectura normativa del sistema universitario español: lo vertebró y lo cohesionó en torno a parámetros de calidad que no deja margen de discrecionalidad a las comunidades autónomas. Ese régimen se perfecciona con un real decreto de desarrollo, el RD 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, que impone a esas otras Administraciones territoriales un régimen de autorización de las Universidades, la verificación del plan de estudio y su inscripción registral.

De los juicios precedentes se colige que la proporcionalidad, o no, de los requisitos exigidos por la Administración autonómica aragonesa, al menos aquellos que replican la norma estatal, debe ser sopesada por la autoridad de la que emanan. Y puesto que son diecisiete los ordenamientos autonómicos que penden de esa regulación, debe abarcarse en el marco de una conferencia sectorial. Siempre, ponderando, que el derecho a la educación es un derecho fundamental especialmente protegido por la Constitución española, que insta expresamente a los poderes públicos a inspeccionar y homologar el sistema que lo soporta para garantizar su excelencia.

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía