

MEMORIA JUSTIFICATIVA SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL EXPEDIENTE PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA UNIVERSIDAD PRIVADA TECNOLÓGICA ATLÁNTICO-MEDITERRÁNEO.

Esta memoria tiene por objeto dar mayor visibilidad a los razonamientos ya expuestos a lo largo de la tramitación del expediente administrativo, en relación con el régimen jurídico aplicable al expediente de reconocimiento de la Universidad privada Tecnológica Atlántico-Mediterráneo (UTAMED), a raíz de las observaciones que sobre esta cuestión se han realizado por las Universidades Públicas Andaluzas, a través del Consejo Andaluz de Universidades, de la Asociación de Universidades Públicas de Andalucía y de las propias Universidades, así como por otros órganos directivos de la Administración de la Junta de Andalucía, como es la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea y la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades. El Anexo III de observaciones que forma parte del expediente en cuestión ya refiere los argumentos que se recogen en esta memoria complementaria. No obstante, por medio de la presente, se procede a dar una justificación más detallada.

ANTECEDENTES:

Primero.- El reconocimiento de la Universidad privada Tecnológica Atlántico-Mediterráneo se hace por Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.a) de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y el artículo 5.1 del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, aprobado por Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero. Esta Ley de reconocimiento tiene un carácter singular y autorizador, según la STC n.º 223/2012¹, FJ 10, aspecto que no se ve alterado por la intervención del legislador, tal y como se ha referido en la memoria justificativa que forma parte del expediente, suscrita el 7 de febrero de 2022.

Segundo.- El inicio del procedimiento atiende a la literalidad del artículo 5 del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, que al respecto dispone lo siguiente:

“El plazo máximo para dictar y notificar las resoluciones correspondientes a las solicitudes de creación, reconocimiento, modificación o supresión de Universidades será de seis meses. Transcurrido este plazo sin que se notifique resolución expresa se entenderán desestimadas.”

La solicitud de reconocimiento de la Universidad privada Tecnológica Atlántico-Mediterráneo tiene entrada en esta Consejería, el 13 de mayo de 2019, y en el marco de la correspondiente tramitación, fue objeto de subsanación y de los correspondientes informes preceptivos, como el de la Conferencia General de Política Universitaria emitido el 17 de marzo de 2021, el Informe de la Dirección de Evaluación y Acreditación de la Agencia Andaluza del Conocimiento de fecha 22 de marzo de 2021 y también fue informado por el Consejo Andaluz de Universidades en sesión celebrada el 13 de diciembre de 2021.

Tercero.- El Real Decreto 640/2021, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios, fue aprobado el 27 de julio, publicado en el BOE al día siguiente y entró en vigor a los 20 días naturales de su publicación, esto es, el 17 de agosto de 2021.

¹ Accedido el 15 de julio de 2022, de <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/23181>



FIRMADO POR	ROSA MARIA RIOS SANCHEZ	27/07/2022	PÁGINA 1/9
VERIFICACIÓN	BndJARFB55S3QEHAADJVDVNJ49TFW9E	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



La disposición transitoria primera del Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, rubricada “Adaptación de las universidades y centros universitarios a los requisitos previstos en este real decreto”, recoge en sus dos primeros apartados el derecho transitorio aplicable para el reconocimiento de universidades privadas, en los siguientes términos:

“1. Las universidades y centros universitarios que, en el momento de entrada en vigor de este real decreto cuenten con su respectiva autorización, dispondrán de hasta cinco años desde dicha entrada en vigor para que puedan adaptarse a los nuevos requisitos establecidos.

2. Las universidades y centros ya creados o reconocidos, pero aún no autorizados, dispondrán de hasta cinco años desde la concesión de la autorización para que puedan adaptarse a los nuevos requisitos establecidos”.

A tenor de los antecedentes expuestos, se realizan las siguientes

CONSIDERACIONES:

Primera.- El expediente para el reconocimiento de universidades privadas, supone la comprobación del cumplimiento de las exigencias establecidas por la normativa que resulta de aplicación en cada supuesto. Así, los requisitos establecidos tanto en el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, como en el Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, responden al carácter bifásico del inicio de actividades universitarias (procedimiento de creación o reconocimiento y procedimiento de autorización), tal y como ha puesto de manifiesto el Consejo de Estado en su dictamen n.º 540/2021, apartado 4.4. Pero, sigue afirmando el propio Consejo de Estado en su dictamen (negrita y cursiva propias):

*“En el caso de las universidades privadas, **la creación se funda en el artículo 27.6 de la Constitución**, en los términos en que ha sido declarado por el Tribunal Constitucional; así, en la STC 131/2013² (FJ 10), recordando lo ya resuelto en la STC 223/2012, de 29 de noviembre, declaraba que “a diferencia de lo que sucede con la ley de creación de universidades públicas, con un marcado componente fundacional, la ley de reconocimiento de las universidades privadas carece de carácter constitutivo y tiene la naturaleza de una autorización, y esta naturaleza no se ve alterada por la intervención del legislador (FJ 10), la exención de ley de reconocimiento para las universidades creadas por la Iglesia católica desvirtúa en buena medida el **procedimiento administrativo de autorización de comienzo de las actividades del ente universitario**. Procedimiento administrativo **que no sólo se sustancia a través de la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la propia Ley Orgánica y normas de desarrollo en la materia** (singularmente el Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios), **sino de aquellos contenidos en la propia ley de reconocimiento** (art. 4, apartados 4 y 5, LOU)”.*

Segunda.- La disposición transitoria primera del Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, no prevé el régimen jurídico a aplicar para el supuesto de las universidades o centros no reconocidas o autorizadas.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Transformación Económica, Conocimiento, Industria y Universidades, señala en su informe preceptivo de 12 de julio de 2022, lo siguiente:

² Accedido el 15 de julio de 2022, de <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/23505>.

FIRMADO POR	ROSA MARIA RIOS SANCHEZ	27/07/2022	PÁGINA 2/9
VERIFICACIÓN	BndJARFB55S3QEHAADJDVNJ49TFW9E	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



“Ante las dudas interpretativas suscitadas por el régimen transitorio proyectado en esta disposición, ha de tenerse en cuenta que la actual redacción de la disposición transitoria primera del real decreto 640/2021, de 27 de julio, obedece a una observación de carácter esencial, atendida en su totalidad, conforme a lo previsto en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado (Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio), y recogida en el Dictamen 540/2021 del Consejo de Estado, de 20 de julio de 2021 (BOE de 28 de julio de 2021) en el que se pone de manifiesto los siguiente:

Precisamente, toda universidad o centro que se cree o reconozca tras la entrada en vigor de la norma proyectada se creará o reconocerá atendiendo a las previsiones de la nueva norma reglamentaria, por lo que para su creación o reconocimiento los órganos legislativos correspondientes deberán tener en cuenta lo en ella establecido. Es decir, para universidades o centros que no existen en el momento de dicha entrada en vigor, la creación o el reconocimiento deberán otorgarse por el poder legislativo correspondiente atendiendo al derecho vigente en la materia y solo si los cumplen podrá, en su momento, otorgarse la correspondiente autorización de inicio actividades académicas.”

La afirmación realizada por ese centro directivo en su informe preceptivo no se ajusta a la realidad ya que la observación 5.14, página 35, que se transcribe viene referida al apartado 1 de la disposición transitoria primera del proyecto normativo objeto de dictamen. De otro lado, la actual redacción no atiende a la totalidad de la observación realizada por el Consejo de Estado en su dictamen porque en última instancia, no se llegó a regular el régimen transitorio para las tres posibles situaciones, tal y como sugería en su dictamen (negrita y cursiva propias):

*“La disposición transitoria ha de formularse con arreglo a estas indicaciones, a fin de acomodarse a la diferente situación en que se encuentran las universidades, en función de si están autorizadas, solo creadas o reconocidas, pero no autorizadas, o **aún no han sido siquiera creadas o reconocidas.**”*

El Gobierno estatal, en el ejercicio de su potestad reglamentaria, solo ha contemplado dos de los supuestos, no regulando el régimen jurídico a aplicar para el caso de universidades privadas no reconocidas, y no atendiendo por tanto, en su integridad, a la observación de carácter esencial emitida por el Consejo de Estado en el citado dictamen. Ello dio lugar a que una vez publicado el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, fuese el propio Ministerio el que tuviese que hacer consulta a la Abogacía del estado para solventar la duda suscitada sobre el régimen jurídico a aplicar para el caso de universidades privadas no reconocidas cuya solicitud fue presentada antes de la entrada en vigor del Real Decreto 640/2021, de 27 de julio.

En este contexto que ahora se analiza, las disposiciones transitorias, de acuerdo con la Instrucción n.º 40 de Técnica Normativa de la Administración General del Estado, tienen por objeto determinar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación y su utilización, según la citada Instrucción, debe llevarse a cabo de forma restrictiva delimitando de forma precisa la aplicación temporal y material de la disposición transitoria.

En consecuencia, el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, no regula nada, en su disposición transitoria primera, para el supuesto de hecho de aquellas solicitudes para el reconocimiento de universidades privadas, presentadas estando vigente el régimen jurídico previsto en el Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, y que, por tanto, no han sido ni reconocidas ni autorizadas a la fecha de la entrada en vigor del Real Decreto 640/2021, de 27 de julio. En este sentido, no se establece ni la pervivencia o ultraactividad de la

FIRMADO POR	ROSA MARIA RIOS SANCHEZ	27/07/2022	PÁGINA 3/9
VERIFICACIÓN	BndJARFB55S3QEHAADJDVNJ49TFW9E	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



norma antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición o las que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la norma nueva para regular situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la nueva disposición.

En otro orden de cosas, y atendiendo a la corriente doctrinal que determina la retroactividad de las normas reglamentarias, en todo caso, debemos remitirnos a lo previsto en el artículo 2.3 del Código Civil que establece que las leyes (en este caso, atendiendo a dicha doctrina que asimila el concepto de ley a cualquier norma jurídica) no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario. Todo ello teniendo en cuenta el carácter cuasiconstitucional del título preliminar del Código Civil tal y como ha puesto de manifiesto, por ejemplo, la STS, Sala 3.ª ROJ n.º 2476/2012³, FD 3.º. Dicho esto, lo contrario sería entender que, por regla general, las normas producen efectos no solo hacia adelante, sino también, hacia atrás, aspecto, este último, que debería ser excepcional, expreso y justificado atendiendo al interés general, y **todo ello en aras del principio de seguridad jurídica**.

En todo caso, la interpretación sobre el régimen jurídico aplicable, también es compartida por:

1. La **jurisprudencia**, en aplicación de la regla de unidad de procedimiento referido a los procedimientos administrativos, tal y como ha expuesto la Sala 3.ª del Tribunal Supremo, en su STS, ROJ n.º 762/2016⁴, FD 4.º “*ante la inexistencia de esas normas transitorias tendría que entrar en aplicación el principio general a cuyo tenor, a los procedimientos autorizatorios en curso el día de entrada en vigor de la Ley 11/2006, les seguirá siendo aplicable la normativa anterior*”, como también, y de forma reciente, lo ha hecho la STS, ROJ n.º 1692/2019⁵, FD 4.º, también aplicable a este caso, atendiendo al carácter autorizatorio del reconocimiento de la universidad privada, al afirmar que (negrita y cursiva propias):

“Resulta procedente señalar -como se ha dicho ya en STS de 17 de julio de 2018 (recurso de casación núm. 4562/2017)⁶- que la obtención de una autorización o licencia es reglada, de modo que su concesión o denegación dependerá del cumplimiento de los requisitos y límites existentes en el momento de la solicitud. Por ello, la normativa aplicable es la vigente en el momento de la solicitud, lo contrario implicaría que la determinación del régimen jurídico procedente y consiguientemente las limitaciones aplicables a una solicitud dependerían de la voluntad del responsable de su resolución del procedimiento. Nuestro ordenamiento es contundente en tal sentido, y así lo dispone el artículo 2.3 Código Civil al establecer que las normas no tendrán efectos retroactivos si no dispusieren lo contrario. De modo que, como regla general, cuando se produce un cambio normativo, éste resulta aplicable a las solicitudes presentadas tras su entrada en vigor. Ello no impide que, en determinados supuestos, la propia norma pueda establecer disposiciones de derecho transitorio en las que se prevea su aplicación a situaciones surgidas antes de su entrada en vigor pero cuyos efectos aún no se han producido o no se han consumado (retroactividad de grado mínimo o medio). Este sería el caso de una norma transitoria que dispusiese la aplicación del nuevo régimen jurídico a las solicitudes presentadas antes de su entrada en

3 Accedido el 15 de julio de 2022, de <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/e418655aaa2acbcb/20120427>.

4 Accedido el 15 de julio de 2022, de <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/5ddc7fefb5c0160e/20160307>.

5 Accedido el 15 de julio de 2022, de <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/153c282f4f5d2a9e/20190604>.

6 Accedido el 15 de julio de 2022, de <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/fe861777d574235a/20180725>.

FIRMADO POR	ROSA MARIA RIOS SANCHEZ	27/07/2022	PÁGINA 4/9
VERIFICACIÓN	BndJARFB55S3QEHAADJDVNJ49TFW9E	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



vigor, pero aún no resueltas. Previsión que implicaría una cierta retroactividad que habría que valorar. Ahora bien, en el caso que nos ocupa no existe previsión de derecho transitorio alguna respecto a las solicitudes presentadas y pendientes de resolución, por lo que no existe base legal alguna para aplicar ese cambio normativo a solicitudes ya presentadas.

Es cierto, tal y como afirma la parte recurrida, que existe una jurisprudencia - STS 18 de enero de 2010 (recurso de casación núm. 6378/2005⁷) entre otras- en la que se afirma que la norma sustantiva aplicable a las licencias urbanísticas en los supuestos en que la norma sufre modificaciones durante la sustanciación del procedimiento administrativo puede ser la existente en el momento de la resolución si el procedimiento se resuelve dentro del plazo marcado. Ahora bien, esta jurisprudencia se basa en las especialidades propias del régimen urbanístico, en el que los cambios en el planeamiento se sujetan a un procedimiento complejo que se demora en el tiempo. Dicha jurisprudencia tiene la finalidad de evitar que se consolide el status existente que la modificación urbanística intentaba cambiar, procedimiento que, en aras precisamente a dicho interés, establece la suspensión de todas las licencias desde el momento de su aprobación inicial. Este peculiar régimen jurídico no puede considerarse extrapolable, como si fuera la regla general, al resto del orden administrativo en donde no concurren las especialidades del régimen urbanístico. De hecho, así se ha acordado en otros ámbitos como el del cumplimiento de los requisitos para instalar una oficina de farmacia para lo cual habrá que atender al momento de la solicitud, tal y como señalamos en la STS de 22 de abril de 2003 (recurso de casación núm. 1316/1999)⁸ y SSTs de 3 de febrero⁹, 11¹⁰ y 17 de marzo de 2003¹¹, por sólo citar algunas).

Por ello se concluye -como en la reiterada sentencia de 17 de julio de 2018 (recurso de casación núm. 4562/2017), entre otras- que la normativa aplicable a las autorizaciones o licencias VTC, presentadas antes de la entrada en vigor del Real Decreto 1057/2015 pero resueltas después de su vigencia, será la vigente en el momento de la solicitud.

Como hemos dicho reiteradamente:

<<(…) En definitiva, en la STS nº 159/2018, de 5 de febrero de 2018 (rec. 281/2017)¹² concluíamos que "No cabe aceptar que los artículos 181.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres aprobado por Real Decreto 1211/1990 y 14.1 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, hayan renacido y vuelvan a ser de aplicación a raíz de la nueva redacción dada al artículo 48.2 LOTT, redactado por Ley 9/2013, de 4 de julio, pues las limitaciones y restricciones establecidas en tales preceptos reglamentarios no se ajustan a las pautas y criterios establecidos en las normas legales -Ley 9/2013, de 4 de julio, que modifica la Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestre y en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado- que deben ser tomadas en consideración para llevar a cabo el desarrollo reglamentario previsto en el artículo 48.2 LOTT redactado por Ley 9/2013".

7 Accedido el 15 de julio de 2022, de <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/8363583665deee40/20100204>.

8 Accedido el 15 de julio de 2022, de <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/1b7cc6c4-b19c6327/20030626>.

9 Accedido el 15 de julio de 2022, de <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/319f1e85b356f902/20030703>.

10 Accedido el 15 de julio de 2022, de <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/85a50a0d056-f80af/20030516>.

11 Accedido el 15 de julio de 2022, de <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/1ab6-b3f147070782/20030516>.

12 Accedido el 15 de julio de 2022, de <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/b3b6a2a1dac7-f6c3/20180214>.

FIRMADO POR	ROSA MARIA RIOS SANCHEZ	27/07/2022	PÁGINA 5/9
VERIFICACIÓN	BndJARFB55S3QEHAADJDVNJ49TFW9E	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Por todo ello, se considera que la normativa aplicable era la vigente en el momento de la solicitud no siendo de aplicación las limitaciones cuantitativas previstas en el art. 181.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres aprobado por Real Decreto 1211/1990, ni las previstas en el art. 14.1 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, ni las contenidas en el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre>>. En conclusión, la normativa aplicable a una solicitud de autorización administrativa es la vigente al momento de la solicitud. Esta infracción se habría producido al haber considerado la sentencia recurrida que la Ley Balear 4/2014, de 20 de junio y el Decreto 43/2014, de 3 de octubre, resultan de aplicación a la solicitud formulada (...) **en fecha 10 de junio de 2014, cuando tales normas no eran aplicables racione temporis. Una norma que ha entrado en vigor con posterioridad al tiempo de formular la solicitud -norma de carácter más restrictivo a la anterior y que no contiene un régimen transitorio específico- no puede aplicarse retroactivamente.**”

2. La **Abogacía del Estado**, que en su informe n.º 1286/2021 emitido el 8 de noviembre de 2021, a petición del Secretario General de Universidades, “sobre el régimen jurídico aplicable a los expedientes de solicitud de creación de nuevas universidades presentados durante la vigencia del anterior Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, y que, a fecha de entrada en vigor del nuevo Real Decreto 640/2021 (sic), de 27 de julio de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, que lo sustituye, aun no tuvieran el informe preceptivo de la Conferencia General de Política Universitaria”, llega a la siguiente conclusión (negrita y cursiva propias):

“Por tanto, y con carácter general, cabe señalar como a las solicitudes de creación o reconocimiento formuladas al amparo del Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios, les es de aplicación las previsiones contempladas en este Real Decreto pues, a falta de previsión en el nuevo Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, les es de aplicación la normativa anterior”.

Así, y atendiendo a una cuestión particular del propio Secretario General (negrita y cursiva propias) **“en cuanto a las previsiones de a qué Real Decreto ha de atenderse el informe de la Conferencia General de Política Universitaria, proceder reiterar como los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor del nuevo Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, y bajo la vigencia del anterior Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, se regirán por las previsiones de esta última norma debiendo ser éstas las analizadas en el citado informe”.**

Este fundamento coincide plenamente con que el que ha seguido esta Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología, desde la entrada en vigor del Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, y que se sustenta, según el precitado informe de la Abogacía del Estado, en un (negrita y cursiva propia) **“principio fundamental de derecho transitorio” como es “que el procedimiento iniciado bajo una cierta normativa ha de tramitarse y resolverse con arreglo a esta (STS 18-11-02)”**¹³. Lo que señala el FD 5.º de dicha sentencia es jurisprudencia consolidada de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo como así lo ponen de manifiesto las siguientes SSTS, ROJ n.º 11930/1993¹⁴, FD 6.º (que a su vez se remite a las “Sentencias de 18 de noviembre de 1991¹⁵ y de 22 de enero de 1992¹⁶, entre otras”) y 2001/2016¹⁷, FD 15.º.

13 Accedido el 15 de julio de 2022, de <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/0e26c7c8-f430ec89/20031025>.

14 Accedido el 15 de julio de 2022, de <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/491d1ba-d625190eb/20060126>.

FIRMADO POR	ROSA MARIA RIOS SANCHEZ	27/07/2022	PÁGINA 6/9
VERIFICACIÓN	BndJARFB55S3QEHAADJDVNJ49TFW9E	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Dicha doctrina jurisprudencial del órgano jurisdiccional en todos los órdenes, salvo en garantías constitucionales, según artículo 53 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, pone de manifiesto la **aplicación del principio “tempus regit actum” que tiene su consagración en el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución)** como señala la STS, Sala 3.ª ROJ n.º 1587/2014¹⁸, FD 10.º.

En el Informe de la Abogacía del Estado fechado el 8 de noviembre de 2021, se señala que la disposición transitoria en cuestión se pronuncia sobre dos supuestos: por un lado, para el caso de universidades ya creadas o reconocidas y autorizadas y, por otro lado, para el caso de las universidades ya creadas y reconocidas, pero aún no autorizadas. No obstante, la norma no entra a valorar “qué régimen jurídico aplicar a las solicitudes de creación o reconocimiento presentadas al amparo del anterior Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, para las que el régimen transitorio no da respuesta alguna”.

Además, en el informe se afirma que: “(...) en cuanto a la última cuestión planteada, esto es, si las universidades creadas o reconocidas conforme a las previsiones del Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, por haberse presentado la solicitud con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, se encuentran en la misma situación que las creadas y reconocidas, pero no autorizadas, a las que resultan asimilables, siéndoles por ello de aplicación lo previsto en el apartado segundo de la disposición transitoria primera del Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, la respuesta ha de ser positiva”. Como continuación de su argumentario afirma: “Contempla de este modo el Real Decreto un régimen transitorio beneficioso para las universidades creadas o reconocidas bajo la vigencia del régimen anterior, pero que aún no habían obtenido la pertinente autorización, siendo así que para la concesión de ésta aún debieran tenerse en cuenta las previsiones contempladas en el Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo (pues se les concede un plazo de cinco años desde la concesión de autorización para adaptarse a los requisitos del nuevo Real Decreto 640/2021, de 27 de julio). Pues bien, una vez establecido que las solicitudes tramitadas al amparo del anterior Real Decreto han de regirse por las previsiones del mismo, ha de concluirse que las universidades una vez creadas o reconocidas han de ser asimiladas a las creadas o reconocidas pero no autorizadas, una vez aprobado el nuevo Real Decreto 640/2021, por lo que en este caso, sí les será de aplicación el régimen transitorio en él contemplado”.

3. La **Conferencia General de Política Universitaria**, como órgano de coordinación y cooperación de la política general universitaria, sin perjuicio de las competencias autonómicas, de conformidad con lo previsto en el artículo 27 bis de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, ha determinado la aplicación del Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, para la evaluación de los proyectos presentados en aquellos expedientes de reconocimiento de universidad privada que se hubiesen iniciado con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 640/2021, de 27 de julio,

15 Accedido el 15 de julio de 2022, de <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/14f930e267f64cf1/20051215>

16 Accedido el 15 de julio de 2022, de <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/e6cd9814b-c87623c/20051215>.

17 Accedido el 15 de julio de 2022, de <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/e264c66892-fe4e86/20160517>.

18 Accedido el 15 de julio de 2022, de <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/0d5ff15d67217-df9/20140507>.

FIRMADO POR	ROSA MARIA RIOS SANCHEZ	27/07/2022	PÁGINA 7/9
VERIFICACIÓN	BndJARFB55S3QEHAADJDVNJ49TFW9E	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En los mismos términos, este pronunciamiento ha sido recogido en el Acta de la sesión de la Comisión Delegada de la Conferencia General de Política Universitaria, celebrada con fecha 3 de diciembre de 2021, que con ocasión de la emisión de informe preceptivo sobre el reconocimiento de la universidad privada CEU Fernando III, de forma expresa expone en el punto n.º 5 lo siguiente (negrita y cursiva propias):

“El Secretario General de Universidades explica que la Abogacía del Estado ha remitido un informe dictaminando que las solicitudes de reconocimiento de universidades privadas que se hubieran solicitado antes de la entrada en vigor 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, deberán ser tramitadas conforme al Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios.”

4. **Otras Comunidades Autónomas, como es el caso de la Comunidad de Madrid**, concretamente en el expediente del anteproyecto de Ley de reconocimiento de la Universidad privada “Universidad de Diseño, Innovación y Tecnología (UDIT)”. Así, en el **Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid**, A.G. 4/2022, S.G.C. 3/2022, de enero de 2022, se señala (pág. 13) lo siguiente (cursiva y negrita propias):

“El parámetro de contraste para abordar el examen del Anteproyecto está constituido, esencialmente, por la LOU y el Real Decreto 420/2015 que sería de aplicación tal como se desprende del contenido del informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 11 de enero de 2021, al haberse iniciado el procedimiento de reconocimiento de la universidad con anterioridad a la entrada en vigor del vigente Real Decreto 640/2021, que ha procedido a la derogación del Real Decreto 420/2015 y establece un nuevo régimen de creación, reconocimiento y autorización de universidades. Entró en vigor el 17 de agosto de 2021 de acuerdo con la Disposición Final tercera (a los veinte días de su publicación en el BOE) y la solicitud de reconocimiento se produjo el 15 de diciembre de 2017.”

Además, en la **Memoria de Análisis de Impacto Normativo** del citado anteproyecto de ley, fechada el 1 de septiembre de 2021¹⁹, páginas 7 y 8 se afirma que (negrita y cursiva propia):

“Si bien con fecha 28 de julio, se procede a la publicación 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 que sustituye al Real Decreto 420/2015, de 29 de Mayo, ha de entenderse que, al haberse producido la solicitud de reconocimiento en el año 2019, estando en vigor el real decreto anteriormente citado, éste debe ser el precepto en el que se debe sustentar la presente propuesta todo en ello en aplicación del principio de irretroactividad de las normas, ahora bien, en lo que se refiere a las obligaciones futuras que deberán ser contraídas, la futura Universidad deberá tener presente lo establecido en la Disposición transitoria primera, apartado 2 del Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, por lo que dispondrá de un plazo de hasta cinco años desde la concesión de la autorización para adaptarse a los nuevos requisitos establecidos por el nuevo real decreto.”

A la vista de todo lo ya expuesto, esta Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología, considera que, ante la ausencia de régimen jurídico transitorio **para el supuesto de hecho que nos ocupa**
19 Accedido el 15 de julio de 2022, de https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/tercera_main_def_27_08_21_6.pdf.

FIRMADO POR	ROSA MARIA RIOS SANCHEZ	27/07/2022	PÁGINA 8/9
VERIFICACIÓN	BndJARFB55S3QEHAADJVDVNJ49TFW9E	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



en el presente expediente y atendiendo a la fecha de presentación de la solicitud para el reconocimiento de la universidad privada, que se llevó a cabo el 13 de mayo de 2019, se aplica el régimen jurídico existente en el momento temporal de la solicitud presentada, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria 3.ª.a) y e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En último término, aceptar el criterio de retroactividad del reglamento, esto es, aplicar el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, supondría tener que asumir las consecuencias derivadas de ese cambio de criterio, porque todos los proyectos que a fecha de hoy se están tramitando en este centro directivo, para el reconocimiento de universidades privadas, han sido presentados con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, y por tanto se han redactado conforme a lo establecido en el Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, que era el vigente en el momento de la presentación de la solicitud. Ello, daría lugar a una retroacción de los trámites administrativos y a la obligación de modificar el proyecto presentado en su día por los solicitantes, con el consiguiente coste económico y la consiguiente merma del principio de seguridad jurídica y del principio de confianza legítima, toda vez que se ha generado una expectativa manifestada mediante indicios racionales objetivos, a través de signos o hechos externos suficientemente concluyentes, especialmente teniendo en cuenta la ausencia de medidas transitorias para el supuesto que en estos expedientes concurre (universidades no reconocidas). Véase, por ejemplo, la STS, Sala 3.ª ROJ n.º 4222/2003²⁰, FD 20.º. En este contexto, la situación aquí descrita, podría suponer el ejercicio de acciones en materia de responsabilidad patrimonial dirigidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía, máxime cuando es una norma estatal, la que no establece el régimen transitorio completo para los expedientes de reconocimiento de universidades privadas, dicho lo cual no solo estaríamos dilucidando sobre una cuestión jurídica de interpretación de la norma, sino también sobre un daño económico y reputacional trascendente.

Como **documentación complementaria** a esta memoria, se adjunta lo siguiente:

- Dictamen del Consejo de Estado n.º 540/2021, de 20 de julio de 2021.
- Informe de la Abogacía del Estado n.º 1286/2021, de 8 de noviembre de 2021.
- Acta de la sesión de la Comisión Delegada de la Conferencia General de Política Universitaria, celebrada el 3 de diciembre de 2021.
- Informe de la Abogacía de la Comunidad de Madrid A.G. 4/2022, S.G.C. 3/2022.

LA SECRETARIA GENERAL DE UNIVERSIDADES, INVESTIGACIÓN Y TECNOLOGÍA
Fdo.: Rosa María Ríos Sánchez

²⁰ Accedido el 15 de julio de 2022, de <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/a06c4d3731-cb8a44/20030808>

FIRMADO POR	ROSA MARIA RIOS SANCHEZ	27/07/2022	PÁGINA 9/9
VERIFICACIÓN	BndJARFB55S3QEHAADJDVNJ49TFW9E	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 540/2021 (UNIVERSIDADES)

Referencia:

540/2021

Procedencia:

UNIVERSIDADES

Asunto:

Proyecto de Real Decreto por el que se establece la creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios.

Fecha de aprobación:

20/07/2021

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 20 de julio de 2021, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"El Consejo de Estado, en cumplimiento de una Orden de 15 de junio de 2021, ha examinado el expediente relativo a un proyecto de Real Decreto por el que se establece la creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios.

De antecedentes resulta:

Primero. El Proyecto de Real Decreto

El Proyecto de Real Decreto por el que se establece la creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios, fechado el 14 de junio de 2021 (el Proyecto), consta de preámbulo, diecisiete artículos, seis disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales, completándose con cuatro anexos.

El preámbulo comienza indicando que, desde la aprobación de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LORU) hasta la actualidad, en la segunda mitad del año 2020, las instituciones universitarias en nuestro país han configurado progresivamente un potente y dinámico sistema universitario, con niveles de calidad docente e investigadora, y cada vez más también en términos de transferencia de conocimiento e innovación, contrastables a los de los países de nuestro entorno europeo. La incorporación plena a partir de 2007 al Espacio Europeo de Educación Superior reforzó este proceso transformador, convergiendo las estructuras docentes con las predominantes en Europa, todo lo cual aceleró de forma idéntica las interconexiones académicas e investigadoras del personal docente e investigador con otros centros de educación superior extranjeros. Estos procesos abrían, asimismo, nuevos retos para el sistema universitario español, entre los cuáles, cabe reseñar la atracción de talento internacional.

La legislación que en materia de política universitaria se ha sucedido desde entonces, a través de la promulgación de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, ha construido el armazón legal y competencial que ha conducido este vasto proceso de modernización del tejido universitario en España.

A continuación, el preámbulo destaca algunas de las principales transformaciones experimentadas por la universidad, como el cambio en la estructura y organización de la docencia al adoptarse los principios del Espacio Europeo de Educación Superior; una mayor interrelación con los actores sociales, institucionales y económicos; un desarrollo considerable de la actividad de investigación que ha sido impulsada por grupos e institutos de investigación cuyo número y calidad es cada vez mayor; y una creciente presencia de la institución universitaria en la sociedad.

A ellas añade el preámbulo dos hechos importantes: primero, el aumento notable del número de estudiantes (entre 1983 y el 2020 se han duplicado, datos que corroboran el esfuerzo de toda la sociedad para ampliar el acceso de la ciudadanía a los estudios universitarios) y, segundo, un incremento muy considerable del número de universidades y de centros y departamentos de educación superior. En efecto, prosigue el preámbulo, en 1983 estaban activas en España un total de 33 universidades públicas y 4 privadas, mientras que, en 2020, existían 50 universidades públicas y 37 privadas y de la Iglesia Católica. Estas instituciones de educación superior sumaban 770 facultades y escuelas en 1983, que en 2020 ascendieron a 1.061.

Esta complejidad del sistema universitario español, continúa el preámbulo, ha llevado a diversos gobiernos a regular la creación de universidades, en desarrollo de la legislación de carácter orgánico vigente en cada momento en materia universitaria, habiéndose aprobado en su momento el Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios, que fue sustituido por la norma vigente en la actualidad, a saber, el Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios, que se proyecta derogar.

Indica el preámbulo que ahora se requiere de una nueva regulación que permita a las Administraciones públicas disponer de instrumentos normativos para gestionar, ordenar y planificar con mayor capacidad las iniciativas en aumento de creación de universidades o de centros universitarios, así como para que la gestión de las estructuras universitarias se extienda a las nuevas modalidades de universidad que están emergiendo relacionadas con la docencia virtual o no presencial, y que, por su propia naturaleza, comportan que su estudiantado pueda residir en cualquier lugar de España o del extranjero.

El principio clave de la nueva normativa consiste en que las Administraciones públicas velen por la calidad del proyecto y de las actividades académicas de todas sus universidades, sean públicas o privadas, ya impartan la enseñanza en modalidad presencial, virtual o híbrida. Para ello es necesario que la normativa facilite esa actuación de fomento y aseguramiento de la calidad institucionalmente considerada como adecuada para todo el sistema universitario español, procediéndose al establecimiento de una serie de requisitos basados en las funciones fundamentales de las universidades (la formación de futuros profesionales, la investigación, la transferencia de conocimiento, la formación de ciudadanas y de ciudadanos, el fomento de la innovación, la contribución al desarrollo social, cultural, económico y territorial, y la generación de pensamiento crítico), que constituirán un marco con el que las comunidades autónomas podrán planificar y ordenar el desarrollo presente y futuro de las estructuras de educación superior en el territorio en el cual desarrollan sus competencias.

Dichos requisitos de calidad garantizarán unos niveles adecuados especialmente en docencia y en investigación, funciones esenciales a partir de las cuales convergen el resto de las que acometen las instituciones universitarias. El establecimiento de estos requisitos en la presente norma se efectúa bajo los parámetros del aseguramiento de la calidad, de la

racionalización y simplificación de procedimientos, de la eficacia y viabilidad de estos, de ponderación en su propuesta, y de la transparencia en todos los procesos de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y de centros universitarios.

Al anterior principio, continúa el preámbulo, ha de añadirse el de la corresponsabilidad en la gestión y garantía de la calidad, en el cual participan las administraciones, las agencias de aseguramiento de la calidad y las universidades. Esta corresponsabilidad se asienta, primordialmente, en el proceso de acreditación institucional, basado en el reconocimiento de la capacidad para garantizar la calidad académica de los sistemas internos que a tal efecto disponen universidades y centros. Este reconocimiento lo certifican las agencias de aseguramiento de la calidad y posibilita que las universidades (la institución como tal, y cada uno de los centros que las conforman), que habrán de contar con un sistema certificado de aseguramiento de la calidad, puedan desarrollar sus propias políticas, programas y procedimientos para garantizar la calidad académica que debe caracterizar a todo el sistema. Todos los cuales deben guiarse por las orientaciones que establecen en este sentido las agencias de aseguramiento de la calidad y que siguen las directrices europeas sobre la materia.

El preámbulo describe la estructura del real decreto y señala que se ajusta a los principios de buena regulación que se establecen en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y respeta el pleno ejercicio de sus competencias por parte de las comunidades autónomas. Añade que se dicta en aplicación del mandato contenido en el apartado 3 del artículo 4 y el artículo 86 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, y en uso de la habilitación de desarrollo reglamentario a favor del Gobierno efectuada por la disposición final tercera de dicha ley orgánica. También menciona que ha sido informado por el Consejo de Universidades, por el Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado, por la Conferencia General de Política Universitaria, y han sido, además, consultadas las agencias de aseguramiento de la calidad. Y concluye, indicando que se dicta al amparo de las competencias del Estado contempladas en las reglas 1.^a y 30.^a del artículo 149.1 de la Constitución.

El Proyecto cuenta, como ya se ha indicado, con diecisiete artículos, presentando la siguiente estructura:

Capítulo I. Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto

Artículo 2. Denominaciones: universidad y centros universitarios

Capítulo II. Universidades que imparten enseñanzas conducentes a títulos oficiales del sistema universitario español

Artículo 3. Creación y reconocimiento de universidades

Artículo 4. Condiciones y requisitos para la creación y reconocimiento de una universidad o un centro universitario en el sistema universitario español

Artículo 5. Condiciones y requisitos para la creación y reconocimiento de una universidad en el ámbito de la actividad docente

Artículo 6. Condiciones y requisitos para la creación y reconocimiento de una universidad en la actividad investigadora y de transferencia de conocimiento

Artículo 7. Condiciones y requisitos para la creación y reconocimiento de una universidad con relación al personal docente e investigador

Artículo 8. Condiciones y requisitos para la creación y reconocimiento de una universidad con relación a las instalaciones y equipamientos

Artículo 9. Garantía de actividad y de sostenibilidad de la universidad

Artículo 10. Estatutos y Normas de organización y funcionamiento de las universidades

Artículo 11. Autorización de inicio de actividades de una universidad

Artículo 12. Supervisión y control

Artículo 13. Condiciones y requisitos básicos para la adscripción y funcionamiento de los centros docentes adscritos a universidades

Capítulo III. Acreditación institucional de los centros universitarios

Artículo 14. Procedimiento para la acreditación institucional de los centros de las universidades públicas y privadas

Capítulo IV. Centros que impartan enseñanzas conducentes a la obtención de títulos extranjeros universitarios y de educación superior de ámbito similar al universitario

Artículo 15. Autorización de centros que impartan enseñanzas con arreglo a sistemas educativos extranjeros

Artículo 16. Requisitos para la autorización

Artículo 17. Efectos de la obtención de la autorización administrativa

Disposición adicional primera. Universidades con especificidades académicas

Disposición adicional segunda. Universidad Nacional de Educación a Distancia

Disposición adicional tercera. Universidades de la Iglesia Católica

Disposición adicional cuarta. Centros Universitarios de la Defensa

Disposición adicional quinta. Centro Universitario de la Guardia Civil

Disposición adicional sexta. Tratados o convenios internacionales

Disposición transitoria primera. Adaptación de las universidades y centros universitarios a los requisitos previstos en este real decreto

Disposición transitoria segunda. Requisitos de personal durante la implantación progresiva de las enseñanzas

Disposición transitoria tercera. De centros adscritos a más de una universidad Disposición derogatoria única. Derogación normativa

Disposición final primera. Carácter básico y títulos competenciales

Disposición final segunda. Habilitación normativa

Disposición final tercera. Entrada en vigor

Anexo I. Memoria justificativa para el expediente de creación de universidades públicas y de reconocimiento de universidades privadas y su posterior autorización

Anexo II. Módulos mínimos de los espacios docentes e investigadores

Anexo III. Exigencias especiales para las enseñanzas en el ámbito de las Ciencias de la Salud

Anexo IV. Requisitos mínimos de carácter tecnológico, informático y audiovisual

Segundo. Contenido del expediente

Obran en el expediente, además de la Orden de remisión de V. E. y un índice de documentos, las sucesivas versiones del Proyecto y de la memoria del análisis de impacto normativo.

El Proyecto fue objeto de la consulta pública (artículo 26.2 de la Ley del Gobierno) del 16 de octubre al 3 de noviembre de 2020.

El Proyecto fue sometido al trámite de información pública entre el 21 de enero y el 11 de febrero de 2021.

En el procedimiento de elaboración y tramitación del Proyecto se han emitido los siguientes informes:

- Consejo de Universidades, en virtud del artículo 28.b) de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, y el artículo 1.1.b) del Real Decreto 1677/2009, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Universidades. (12/02/2021)
- Conferencia General de Política Universitaria, en virtud del artículo 27.bis de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre. (12/02/2021)
- Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado en virtud del artículo 51 del Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario. (12/02/2021)
- Informe Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, en virtud del artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (25/01/2021)
- Informe del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en virtud del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (26/01/2021)
- Informe del Ministerio de Justicia, en virtud del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (18/02/2021)
- Informe del Ministerio de Defensa, en virtud del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (02/02/2021)
- Informe del Ministerio de Hacienda, en virtud del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (25/02/2021)
- Informe del Ministerio de Educación y Formación Profesional, en virtud del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (05/02/2021)

- Informe del Ministerio de Trabajo y Economía Social Asuntos Económicos y Transformación Digital, en virtud del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (14/01/2021)
- Informe del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, en virtud del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (22/02/2021)
- Informe del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, en virtud del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (16/02/2021)
- Informe del Ministerio de Sanidad, en virtud del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (05/02/2021)
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Universidades, en virtud del artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (05/03/2021)
- Informe de aprobación previa del Ministerio de Política Territorial y Función Pública en virtud del artículo 26.5, párrafo quinto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (09/04/2021)
- Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, en virtud del artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (20/04/2021).
- Informe del Ministerio del Interior, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (04/05/2021) y segunda propuesta de redacción para la disposición adicional quinta (18/05/2021)
- Informe del Ministerio de Ciencia e Innovación, conforme a lo previsto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. (05/05/2021)
- Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (09/06/2021, aunque por error el documento lleva fecha 9 de mayo de 2021)

Además de los informes anteriores, cabe reseñar, por lo que se refiere a la participación de las comunidades autónomas que algunas de ellas han formulado observaciones en el trámite de información pública, habiendo tenido conocimiento del proyecto a través de la Conferencia General de Política Universitaria. A lo anterior se suma que, en su sesión de 5 de febrero de 2021, la Comisión Delegada de la Conferencia General de Política Universitaria informó favorablemente el proyecto teniendo en cuenta las aportaciones realizadas por los miembros de la Comisión Delegada que se recogen en el acta de la sesión.

Por otra parte, con fecha 17 de marzo de 2021, el Ministro de Universidades informó del Proyecto a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Tercero. Memoria del análisis de impacto normativo

La memoria del análisis de impacto normativo (la memoria o la MAIN, indistintamente) analiza la oportunidad de la propuesta, justificando la tramitación y aprobación de la norma proyectada por el deber de las Administraciones públicas de asegurar la calidad global del proyecto y de las actividades económicas de todas sus universidades, con independencia de su titularidad y de su modalidad docente.

La memoria destaca que se ha producido un aumento notable de estudiantes desde 1983 a 2020 (de 850.000 mil a 1.600.000 estudiantes), así como universidades y de centros y departamentos de educación superior, existiendo en 1983, 37 universidades (33 públicas y 4 privadas), en tanto que en 2020 existían 87 (50 públicas y 37 privadas), si bien sigue

apreciándose el protagonismo de la universidad pública en términos de captación de estudiantado, al concentrarse en ella el 80,5 % del estudiantado de grado, máster y doctorado.

La creciente complejidad del sistema universitario español requiere de una nueva regulación que permita a las Administraciones públicas competentes disponer de instrumentos normativos adecuados para gestionar, ordenar y planificar con mayor capacidad las iniciativas, en aumento, de creación de universidades o de centros universitarios, incluyendo a las que desarrollan su actividad en exclusiva de forma no presencial o virtual.

El real decreto proyectado regula los requisitos mínimos -docentes, de investigación, de equipamientos e instalaciones, de personal docente e investigador- que habrán de cumplirse por toda institución universitaria, con independencia de su naturaleza, ubicación o modalidad docente, así como el procedimiento de acreditación institucional de centros universitarios, habiendo concitado un amplio consenso a lo largo de su tramitación. Según la memoria, el 95 % de las universidades actuales cumplen los requisitos académicos que fija el real decreto.

Según la memoria, los requisitos que se incluyen en la norma no están reñidos con la especialización ni la singularización de las universidades españolas, que no puede venir de impartir docencia en una única etapa de la educación superior.

También se definen las garantías de viabilidad y sostenibilidad de la universidad como paso previo a su creación o reconocimiento.

Por lo que se refiere a los fines u objetivos de la norma, se identifican los siguientes:

- Capacitar a las Administraciones públicas con instrumentos normativos para gestionar, ordenar y planificar las iniciativas, en aumento, de creación de universidades o de centros universitarios.
- Extender la gestión de las estructuras universitarias a las nuevas modalidades de universidad.
- Encauzar el futuro desarrollo de las estructuras universitarias y servir de orientación a las universidades existentes.
- Garantizar que el servicio público de educación superior se desempeñe con calidad en la sociedad contemporánea.

De acuerdo con esos fines, las innovaciones que introduce la norma proyectada consistirían en:

- Actualizar la regulación de los procedimientos de creación y de reconocimiento de universidades y centros universitarios, con el fin de garantizar la calidad global de la educación universitaria: 1) garantizando, en relación con la docencia, un tamaño mínimo de la institución universitaria y reforzando el carácter generalista de las universidades, sin limitar en ningún caso la especialización; y 2) consolidando el compromiso con la investigación de forma que la universidad contemporánea incorpore inseparablemente la docencia y la investigación, garantizando la dotación suficiente de profesorado.
- Consolidar el papel en el aseguramiento de la calidad académica de la acreditación institucional de los centros universitarios.
- Ordenar y reforzar los mecanismos de control de la calidad en la implantación de universidades o centros de educación superior que impartan enseñanzas universitarias y de edu-

cación superior de ámbito similar al sistema universitario español con arreglo a sistemas educativos extranjeros.

Por lo que se refiere a las alternativas, al pretenderse innovar el marco normativo, se optó por aprobar una norma nueva en sustitución del vigente Real Decreto 420/2015. Las soluciones por las que se ha optado frente a otras posibles alternativas y que vertebran el contenido de la norma se resumen así en la memoria:

- En primer lugar, las universidades no pueden ser academias de estudios. La universidad desempeña una serie de funciones complejas esenciales para la sociedad contemporánea, como son: formar a futuros profesionales, producir y transferir conocimiento científico, tecnológico y cultural que contribuya al progreso económico, generar pensamiento crítico que hace avanzar la sociedad, y convertirse a través del acceso a los estudios universitarios en un instrumento de promoción social de los ciudadanos. De aquí, que las instituciones universitarias deban contar con una dimensión mínima (en cuanto a volumen de profesorado y estudiantado, que, a su vez, está en relación con su oferta académica). De igual forma, todas las universidades, deben tener un carácter generalista, con una oferta de estudios diversa y que ofrezca los tres ciclos (Grado, Máster y Doctorado).

- En segundo lugar, las universidades pueden y deben trabajar también en el terreno de la formación permanente de los trabajadores y de las trabajadoras con titulación universitaria, y del conjunto de la sociedad que pretenda actualizar competencias o aumentar sus conocimientos sobre diferentes temáticas. Pero en el real decreto se marca un límite razonable, consistente en que los estudiantes de formación permanente no pueden representar más del doble de los estudiantes de grado, límite que se entiende necesario para que la universidad no pierda su sentido ni su naturaleza.

- En tercer lugar, tanto el vigente Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, como el proyecto de real decreto que se propone sustituirlo, exigen a cualquier proyecto universitario público o privado, en tanto que un servicio de educación para la sociedad, un compromiso de viabilidad, que implique una planificación de cómo garantizar que los estudiantes pueden finalizar los estudios en dicha institución si por la motivación que fuese tuviera que dejar su actividad. Esta garantía es vital para el sistema universitario, y aceptada desde hace años como un requisito razonable al tratarse de la prestación de un servicio como el educativo tan fundamental para la sociedad. Las condiciones y los requisitos propuestos en el proyecto en tramitación son ponderados, pues los cumplen la abrumadora mayoría de universidades ya existentes, y se da un tiempo prudencial para cumplirlos a los nuevos proyectos universitarios (5 años). coinciden plenamente con los mínimos que cualquier universidad de reconocido prestigio internacional cuenta. Se considera que se adecúan a ese mínimo esencial que toda institución de educación superior, en este momento y en el ámbito de los países desarrollados, debe disponer para ser considerada una universidad. En concreto, frente a otras alternativas posibles, estas condiciones y requisitos, indicadores de la calidad que se busca, son:

- Un mínimo de diez grados, seis másteres y dos doctorados oficiales.

- Que los estudiantes de grado representen la mitad del total -aunque con una excepción en relación con el fomento de la internacionalización-.

- Los estudiantes de formación permanente no pueden representar más del doble de los estudiantes de grado.

- Evidencia de políticas de internacionalización y movilidad de estudiantes y profesorado.

- 60 % de doctores en el cuerpo docente.

- Evidencia de actividad de investigación a un nivel mínimo, así como de un 5 % del presupuesto para investigación.

Prosigue la memoria destacando que el Proyecto se adecúa a los principios de buena regulación e indicando que se ha solicitado su inclusión en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2021; a continuación, describe su estructura y contenido para proceder con posterioridad a analizar con detalle las innovaciones más relevantes que se introducen en el Proyecto con respecto al vigente Real Decreto 420/2015.

En cuanto al análisis jurídico, se examinan el fundamento jurídico y el rango normativo del Proyecto y su congruencia con el resto del ordenamiento, incluida la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y la Ley 17/2009, de 23 de diciembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Tras indicar que se derogará casi en su integridad el Real Decreto 420/2015 y analizar el régimen de entrada en vigor del Proyecto, se describe la tramitación de la norma.

También se trata la adecuación de la norma al orden de distribución de competencias, entendiendo que, con carácter general, la norma se encuadra en la competencia del Estado establecida en el artículo 149.1.30.ª de la Constitución.

La memoria concluye con el análisis de impactos, entendiendo que no se prevé ningún impacto económico general, de modo directo e inmediato, y que el impacto presupuestario es nulo.

En materia de cargas administrativas, se prevé un aumento en lo relativo a la creación o reconocimiento de universidades, autorización de inicio de actividades y adscripción de centros docentes a las universidades, que se cuantifica en 2.824,4 con arreglo a la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN.

Se entiende que la norma carece de impacto en materia de género, infancia y adolescencia y familia.

Se estima que el Proyecto garantiza la igualdad, en los términos del artículo 2.1.g) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, y se indica que se espera que el Proyecto tenga un impacto social y cultural positivo por su relevancia para la mejora del sistema universitario y la calidad de la enseñanza en general.

Concluye la memoria indicando que la norma no se someterá a evaluación ex post.

Y se complementa con un anexo en el que se responde a algunas de las cuestiones que se han planteado durante la tramitación, expresando los motivos por los que se aceptan o rechazan (supuesta inadecuación de algunos requisitos para contribuir a la calidad del sistema; falta de coincidencia entre la definición de la finalidad esencial de la universidad recogida en el artículo 1 con las funciones que constan en el artículo 1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades; innecesariedad de que en el artículo 2.1 del Proyecto se exija expresamente que las universidades ofrezcan títulos oficiales de grado; inadecuación de las previsiones sobre los centros y estructuras de las Universidades en el artículo 2 del Proyecto; supuesta limitación de iniciativas privadas que incrementarían la oferta educativa superior a los ciudadanos españoles; régimen de iniciación del procedimiento previsto en el artículo 4.2; necesidad de aclarar el periodo abarcado por la evaluación positiva de la actividad investigadora; limitación proyectada de adscripción de centros a más de una universidad -disposición transitoria tercera-; regulación del procedimiento de acreditación institucional; expresión "títulos de educación superior de ámbito similar al universitario" -disposición transitoria primera-; régimen de los títulos que habiliten al ejercicio de una profesión sanitaria en España; justificación de la excepcionalidad prevista para la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Universidad Internacional de Andalucía, en cuanto a la observancia de los requisitos de los artículos 5, apartados 1 y 4, 6 y 7 del Proyecto; régimen de adaptación de las universidades y centros universitarios a los requisitos proyectados -disposición transitoria primera-; evaluación del impacto presupuestario de la norma; y consulta específica a la Iglesia Católica a través de la Conferencia Episcopal).

Cuarto.

Remitido el expediente al Consejo de Estado, se solicitó audiencia por las siguientes Universidades privadas: Antonio de Nebrija, Camilo José Cela, Europea de Madrid, Europea del Atlántico, Francisco de Vitoria y San Jorge, algunas de las cuales presentaron junto con su solicitud, escritos de alegaciones sobre el Proyecto.

Dichas audiencias fueron denegadas con fecha 19 de abril de 2021, procediéndose a la devolución del expediente el 23 de abril de 2021 para que se incorporase el informe del Ministerio de Ciencia e Innovación, así como el de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.

Quinto.

Con fecha 15 de junio de 2021, tiene entrada de nuevo el expediente en el Consejo de Estado, incorporando los siguientes documentos:

- Informe de la Oficina de Calidad y Coordinación Normativa, de 20 de abril de 2021, emitido de conformidad con lo previsto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno.

- Informe favorable de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Ciencia e Innovación, fechado el 5 de mayo de 2021.

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, de 4 de mayo de 2021, que propone la introducción en el Proyecto de una disposición adicional que recoja las especialidades del Centro Universitario de la Guardia Civil.

- Informe de la Dirección General de la Guardia Civil, de 18 de mayo de 2021, en que se proponen correcciones a la redacción de la disposición adicional relativa al Centro Universitario de la Guardia Civil, anteriormente propuesta.

- Informe del Pleno de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, de 9 de mayo de 2021.

Una vez ingresado en el Consejo de Estado el expediente completado con los anteriores informes, tuvo entrada el 18 de junio de 2021 un oficio remitido por el Ministerio de Universidades en el que se informaba de la comunicación del Secretario del Consejo de la CNMC, de 16 de junio de 2021, en la que se advertía del error en la datación del informe emitido (9 de junio de 2021).

Sexto.

Con posterioridad, se formularon dos solicitudes de audiencia ante el Consejo de Estado procedentes de la Universidad de San Jorge, la Universidad Antonio de Nebrija y la Universidad Europea de Madrid. Concedida audiencia a las dos primeras y denegada a la tercera, por haberla solicitado una vez que el dictamen había sido elaborado por la Sección ponente, la Universidad de San Jorge no presentó alegaciones, pero sí lo ha hecho la Universidad Antonio de Nebrija.

CONSIDERACIONES

I. Objeto y competencia

La consulta versa sobre un Proyecto de Real Decreto por el que se establece la creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios

La Comisión Permanente del Consejo de Estado emite el presente dictamen de conformidad con lo previsto en el artículo 22.3 de su I Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril. La emisión del dictamen no ha sido formalmente solicitada con el carácter de urgente, al amparo de lo previsto en el artículo 18 de la Ley Orgánica 3/1980, si bien en la Orden de remisión se deja constancia de lo siguiente:

"El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España incorpora compromisos de reformas en el ámbito universitario adquiridos ante la Comisión Europea. En este sentido, España ha incluido este proyecto normativo en el conjunto de reformas plasmadas en la componente 21 de dicho Plan, titulada "Modernización y digitalización del sistema educativo", obligándose a su aprobación en el primer semestre de 2021. Dado este compromiso, se ruega que el dictamen que se solicita sea emitido a la mayor brevedad posible". En la memoria del análisis de impacto normativo se indica, sin embargo:

"El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España incorpora compromisos de reformas en el ámbito universitario adquiridos ante la Comisión Europea y, en este sentido, España ha incluido este proyecto normativo en el conjunto de reformas plasmadas en la componente 21 de dicho Plan, titulada "Modernización y digitalización del sistema educativo", resultando obligada su aprobación antes de la finalización del tercer trimestre de 2021. El incumplimiento de ese compromiso puede conllevar sanciones por parte de la Unión Europea".

El dictamen, en definitiva, se emite atendiendo a dichas circunstancias temporales.

II. Tramitación del expediente

Se han observado, en general, en la tramitación del expediente las previsiones de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Así, además de las sucesivas versiones del Proyecto y su memoria, se han celebrado los trámites de consulta e información pública y se han emitido e incorporado al expediente los informes exigidos por el artículo 26 de la citada ley.

Se ha recabado el parecer favorable, además, del Consejo General de Política Universitaria, del Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado y del Consejo de Universidades. No consta, sin embargo, en el expediente la participación de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE-Universidades Españolas), asociación sin ánimo de lucro, de la que forman parte la totalidad de las universidades públicas españolas (50) y veintiséis universidades privadas. Dado su carácter de asociación representativa de los intereses sobre los que incide el proyecto remitido para dictamen, habría sido deseable su participación en la tramitación, aun cuando gran parte de sus asociadas han podido efectuar aportaciones, ya en trámite de información pública, ya a través del Consejo de Universidades o, incluso, en audiencia ante el Consejo de Estado. Asimismo, y aun cuando exista una representación en la Conferencia General de Política Universitaria, hubiera sido deseable que el proyecto se sometiese a un trámite específico de audiencia a todas y cada una de las Comunidades Autónomas, dada la competencia que ostentan en materia de creación y reconocimiento de universidades.

También se ha recabado el informe de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia y ha emitido el informe previsto en el artículo 26.9 de la citada ley, de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

Por lo que se refiere a la memoria del análisis de impacto normativo, se trata de un texto en el que se efectúa una justificación extensa de las novedades que incorpora el Proyecto por referencia al Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios.

Incorpora, además, un anexo en el que se contiene una nota sobre las cuestiones que se han planteado y las alegaciones y observaciones más sustanciales que se han formulado en relación con el proyecto, explicitando las razones por las que se han aceptado o rechazado -en su mayor parte-.

Por lo que se refiere a la evaluación de los impactos, cabe efectuar algunas observaciones:

- Se considera por la memoria que el Proyecto no tendrá impacto económico general de modo directo e inmediato. Pero no contiene, más allá del análisis de las cargas administrativas que el Proyecto comporta, una evaluación del impacto de este género que tendrá para las universidades la adaptación a los nuevos requisitos que se introducen, incluidas aquellas que hayan sido creadas, pero que aún no cuenten con la autorización autonómica correspondiente para el inicio de sus actividades.

- Para la memoria, la norma no tiene efectos significativos inmediatos sobre la competencia en el mercado, al no producir efectos ni en los precios, ni en los derechos de los consumidores.

En su informe, la CNMC pone en cuestión la vinculación con la calidad del servicio del requisito del artículo 5.1 en el ámbito de la actividad docente -exigencia mínima de títulos de grado, master y doctorado y de representación de tres de las cinco ramas del conocimiento-, así como determinados aspectos del requisito de sostenibilidad de las universidades públicas, por entender que afecta al principio de neutralidad competitiva y puede redundar negativamente en la calidad de dichas universidades, entendiéndose también la CNMC que el régimen de acreditación institucional -artículo 14.3- puede generar ventajas para las universidades con mayor antigüedad.

Algunas de estas cuestiones serán examinadas con posterioridad, al analizar el contenido concreto del Proyecto.

- Entiende igualmente la MAIN que la norma proyectada tiene un impacto presupuestario nulo; pero se echa en falta, por ejemplo, que no se haya incluido alguna reflexión acerca del eventual alcance que puede tener para las arcas públicas el compromiso de mantenimiento de la actividad de las universidades públicas y de su sostenibilidad económica, que contiene el artículo 9.1 del Proyecto.

- Por lo que se refiere al impacto de género, se considera que es nulo, por cuanto se regulan en el Proyecto los aspectos básicos de la creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios.

Aun siendo ello cierto, ha de repararse en que el artículo 10 incluye entre los contenidos mínimos de los Estatutos y las Normas de Organización y Funcionamiento de las universidades, públicas y privadas respectivamente, además de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, la "Normativa de igualdad", especificando que "se deberá disponer de un plan de igualdad de mujeres y hombres, un protocolo contra el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo, y un registro salarial". Esa mención al "plan de igualdad" podría haber sido considerada para incluir en la memoria un análisis del estado actual de distribución de cargos representativos en las universidades españolas, a fin de evaluar si la inclusión de un plan de esas características está llamada a operar sobre una situación de desigualdad entre sexos en este ámbito.

Finalmente, en relación con este análisis de la memoria cabe indicar que se excluye la evaluación ex post. Una vez más, el Consejo de Estado llama la atención sobre esta exclusión, entendiéndose que ha de ser revisada. Y ello por cuanto, si se atiende al contenido del artículo 3.1 del Real Decreto 286/2017 de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, se aprecia que, por

su contenido, el Proyecto puede presentar "c) Incidencia relevante sobre los derechos y libertades constitucionales", así como "e) Impacto sobre la economía en su conjunto o sobre sectores destacados de la misma", lo que justificaría el sometimiento a dicha evaluación.

Esta, además, sería más que recomendable para poder valorar si la norma proyectada alcanza los objetivos perseguidos, en particular, el de la mejora de la calidad del sistema universitario español en su conjunto.

A este respecto, ha de recordarse que, según el artículo 2.5 del Real Decreto 286/2017, "de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, las personas titulares de los Departamentos ministeriales podrán elevar al Consejo de Ministros, para su aprobación, propuestas normativas que no figuren en el Plan Anual, justificándolo adecuadamente en la memoria del análisis de impacto normativo. Asimismo, la Memoria indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post", así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo".

A juicio del Consejo de Estado, en el caso del Proyecto está justificado que por la autoridad consultante se atienda a la previsión transcrita.

III. Base y rango normativos

Como ya se observara por el Consejo de Estado en el dictamen n.º 89/2015, emitido en relación con un proyecto normativo que luego fue aprobado como Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios, el Gobierno puede aprobar el proyecto de Real Decreto al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.^a y 30.^a de la Constitución que atribuyen al Estado, respectivamente, la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

En relación con la competencia del Estado en esta materia, el Tribunal Constitucional (entre otras, la Sentencia 77/1985), ha señalado que "las competencias estatales en materia educativa derivan sobre todo de lo dispuesto en los apartados 1 y 30 del art. 149.1 de la CE. ...".

Y, en relación con la competencia del Estado en materia de universidades la jurisprudencia constitucional (i.e., Sentencias del Tribunal Constitucional 26/1987 o 235/1991) ha previsto que "no es preciso señalar ahora con detenimiento (...) los preceptos constitucionales determinantes de la competencia del Estado en materia universitaria, porque el enfoque en materia de competencia estatal ha de ser, con carácter general, el inverso: no hay más límites a tal competencia que las que la Constitución y, en su desarrollo, los Estatutos de Autonomía atribuyen a las comunidades autónomas, a las que hay que añadir, por lo que a las universidades se refiere, las competencias inherentes a su autonomía reconocida en el artículo 27.10" (Fundamento Jurídico 5 de la STC 26/1987).

También la Sentencia del Tribunal Constitucional 131/1996, de 11 de julio (sobre conflicto positivo de competencia núm. 1.715/1991, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con el artículo 1 y la disposición adicional primera del Real Decreto 557/1991, sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios, precedente del vigente Real Decreto 420/2015, en cuanto calificaban como normas básicas determinados preceptos del citado real decreto), declaró que "el Estado, desde la competencia reconocida por el art. 149.1.30.^a, puede sin duda establecer condiciones básicas relativas al profesorado, a la viabilidad económico-financiera y a la calidad de las instalaciones universitarias, puesto que, como hemos reiterado en otras sentencias, desde este título puede regular, por lo que aquí interesa, las bases que garanticen el derecho de todos a la educación mediante la programación general de la enseñanza (artículo

27.5), la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los derechos constitucionales (artículo 27.6) y la homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes (artículo 27.8)". Posteriormente se examinará con más detenimiento el contenido de esta STC 131/1996.

En este mismo sentido, el dictamen del Consejo de Estado n.º 55.769, de 7 de marzo de 1991, que examinó el Proyecto del posterior Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios (que deroga el Real Decreto proyectado), ya entendió con relación a este punto de la competencia del Estado que "las referencias son las propias de los artículos 149.1.1.^a (regulación de las condiciones básicas) y 30.^a (sobre todo, normas básicas para el desarrollo del artículo 27) de la Constitución".

En suma, diseña la Constitución un sistema de distribución competencial, de modo que correspondiendo al Estado las competencias en la materia, según lo establecido en el artículo 149.1, en sus reglas primera y trigésima, corresponde a las comunidades autónomas, a las del primer grado (para las de segundo grado, la cuestión es diferente) las asumidas en sus Estatutos, una competencia normativa delimitada negativamente por las materias reservadas al Estado o, en su caso, otras determinaciones contenidas en la legislación preconstitucional que razonablemente puedan considerarse como básicas. Y, en materia de enseñanza universitaria, se introduce otro elemento, cual es la proclamación en el artículo 27.10 de la Constitución de la autonomía de las Universidades "en los términos que la ley establezca", que supone, en todo caso, un mínimo garantizado a las universidades de autonormación y autogobierno. La autonomía universitaria, de modo principal, radica en consagrar y garantizar la libertad académica, comprensiva de las libertades de cátedra, de investigación y de estudio, como recogía el artículo 2.º.1 de la derogada Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria -en la actualidad el artículo 2, apartados 2 y 3, de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades-.

Pero implica también un principio organizativo en el que se sintetiza una fórmula singular de articulación de las relaciones entre el poder político y administrativo y las instituciones universitarias que se traduce en el reconocimiento en beneficio de estas últimas de un amplio margen de libertad para la configuración de su organización y el desenvolvimiento de su actividad. Para las universidades privadas se impondrá una articulación en el marco constitucional definido por el artículo 27.6 y 10 de la Constitución Española.

Por lo que se refiere al rango de real decreto es el adecuado teniendo en cuenta que, por un lado, el título I de la Ley 6/2001, de 21 de diciembre, regula la naturaleza, creación, reconocimiento y régimen jurídico de las Universidades públicas y privadas (por ejemplo, el artículo 4.3 de la citada Ley 6/2001 señala que "... el Gobierno, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, determinará, con carácter general, los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de Universidades").

Además, la nueva regulación proyectada viene a sustituir a la vigente en la actualidad, contenida en el Real Decreto 420/2015 que, a su vez, derogó al Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios. Por todo ello, se considera que el rango de la norma proyectada -real decreto- es el adecuado. IV. Sobre las universidades: régimen de creación y de reconocimiento

4.1. De la autonomía universitaria:

Como es sabido, el artículo 27.10 de la Constitución establece que "Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca".

Ya en la STC 26/1987, de 27 de febrero, al dilucidar si era la calificación de garantía institucional o la de derecho fundamental la que correspondía a la autonomía universitaria reconocida en la Constitución, se afirmó que "se configura en la Constitución como un derecho fundamental" (FJ 4).

Esta conceptualización implica, y así lo recuerda la STC 87/2014, de 29 de mayo, que, conforme al artículo 53.1 de la Constitución, su contenido esencial se erige en barrera infranqueable para el legislador. Así, afirmaba la STC 26/1987 "que, reconocida la autonomía de las Universidades "en los términos que la Ley establezca" (art. 27.10 CE), lo importante es que mediante esa amplia remisión el legislador no rebase o desconozca la autonomía universitaria mediante limitaciones o sometimientos que la conviertan en una proclamación teórica, sino que respete "el contenido esencial" que como derecho fundamental preserva el art. 53.1 CE" [FJ 4 a)]. Y más adelante, pero dentro del mismo fundamento jurídico, dijo que "el art. 27.10 CE reconoce la autonomía universitaria "en los términos que la ley establezca". La ley regulará, por tanto, la autonomía universitaria en la forma que el legislador estime más conveniente, dentro del marco de la Constitución y del respeto a su contenido esencial en particular".

Por su parte, la STC 183/2011, de 21 de noviembre, afirmaba que "la autonomía universitaria se reconoce "en los términos que la ley establezca", lo que significa que es un derecho de estricta configuración legal, que 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, de manera que, en todo caso, la libertad de ciencia quede garantizada, tanto en su vertiente o dimensión individual -constituida por la libertad de cátedra- como institucional, entendida esta, además, como la correspondiente a cada Universidad en particular, conforme este Tribunal -a quien corresponde la potestad revisora de la configuración legal de la autonomía universitaria- viene señalando en estos mismos o parecidos términos en reiterada doctrina (SSTC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4; 55/1989, de 14 de marzo, FJ 2; 106/1990, de 6 de junio, FJ 6; 187/1991, de 3 de octubre, FJ 3; 156/1994, de 23 de mayo, FJ 2; 75/1997, de 21 de abril, FJ 2; y 47/2005, de 3 de marzo, FJ 5, por todas). Dicho de otro modo, "la autonomía universitaria -cubierta por la garantía institucional establecida en el art. 27.10 CE, de carácter instrumental respecto de derechos fundamentales de terceros (los titulares de las diversas vertientes de la libertad académica)- garantiza, pues, el ejercicio libre de injerencias externas de las funciones que se encomiendan a la Universidad. Y esta concepción instrumental es importante para determinar el contenido de la autonomía universitaria. Al menos de forma negativa puede afirmarse que las medidas que de ninguna manera puedan afectar a los derechos fundamentales que se protegen por la autonomía universitaria, tampoco pueden afectar a esta" (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 6)".

Esa determinación legal de la autonomía universitaria se contiene ahora en el artículo 2.2 de la LOU de 2001, que determina los contenidos que aquella comprende.

A este respecto, la STC 44/2016, de 14 de marzo, ha entendido que las facultades y competencias contempladas en el artículo 2.2 de la LOU "integran, en términos positivos, el contenido esencial de la autonomía universitaria, habiéndose asumido su valor como parámetro de constitucionalidad en las SSTC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 5; 183/2011, de 21 de noviembre, FJ 6; 87/2014, de 29 de mayo, FJ 7; y 176/2015, de 22 de julio, FJ 5, como antes se hiciera para el precepto equivalente de la Ley Orgánica de reforma universitaria en las SSTC 106/1990, de 6 de junio, FJ 8; 187/1991, de 3 de octubre, FJ 3; y 155/1997, de 29 de septiembre, FJ 2". A lo que añade que la lectura de la LOU le lleva a conformar la autonomía universitaria como "expresión de su autogobierno, de autorregulación, de autonomía financiera y de capacidad para desarrollar una línea docente e investigadora propia" (FJ 4º).

4.2. De la creación y el reconocimiento de universidades:

Como es lógico, la autonomía universitaria se predica de instituciones existentes, siendo evidente la conexión entre ella y el derecho reconocido en el artículo 27.6 de la Constitución, a cuyo tenor:

"Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales".

En la STC 176/2015, de 22 de julio, se recordaba que "el derecho fundamental del art. 27.6 CE, que no distingue en función del nivel educativo y por tanto ampara también (...) la creación de universidades tanto públicas como privadas [SSTC 223/2012, de 29 de noviembre, FFJJ 6 y 8; 131/2013, de 5 de junio, FJ 10; 141/2013, de 11 de julio, FJ 5; 159/2013, de 26 de septiembre, FJ 5, y 160/2013, de 26 de septiembre, FJ 5], no es un derecho absoluto sino que el legislador puede actuar regulando las condiciones de su ejercicio, siempre y cuando respete su contenido esencial. El propio art. 27 CE contiene dos de esas limitaciones, las de los apartados 7 (...) y 9 ["Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca"] (...), pero ambas no agotan, cabe insistir, las posibilidades de modulación en el funcionamiento del centro docente, público o privado. Sin olvidar, además, que la libertad de creación referida ha de enmarcarse siempre, por mor del propio enunciado constitucional, "dentro del respeto a los principios constitucionales" (artículo 27.6 CE)".

La cuestión se regula en el artículo 4 de la LOU en los siguientes términos:

"Artículo 4. Creación y reconocimiento.

1. La creación de Universidades públicas y el reconocimiento de las Universidades privadas se llevará a cabo:

a) Por Ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial hayan de establecerse.

b) Por Ley de las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno, de acuerdo con el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial hayan de establecerse.

2. Para la creación de Universidades públicas será preceptivo el informe previo de la Conferencia General de Política Universitaria, en el marco de la programación general de la enseñanza universitaria.

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.

Las Universidades podrán impartir enseñanzas conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional en modalidad presencial y no presencial; en este último caso, de manera exclusiva o parcial. En el supuesto de la enseñanza no presencial, y en el marco de lo establecido en el párrafo anterior, se adecuarán las previsiones de la presente Ley a las especificidades de esta modalidad de enseñanza.

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.

Las Universidades deberán mantener en funcionamiento sus centros y enseñanzas durante el plazo mínimo que resulte de la aplicación de las normas generales que se dicten en desarrollo de los artículos 34 y 35.

5. 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".

A este precepto han de añadirse reglas del artículo 5 de la LOU, conforme al cual:

"Artículo 5. Creación de Universidades privadas y centros universitarios privados.

1. En virtud de lo establecido en el apartado 6 del artículo 27 de la Constitución, las personas físicas o jurídicas podrán crear Universidades privadas o centros universitarios privados, dentro del respeto a los principios constitucionales y con sometimiento a lo dispuesto en esta Ley y en las normas que, en su desarrollo, dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias.

(...)

2. La realización de actos y negocios jurídicos que modifiquen la personalidad jurídica o la estructura de la Universidad privada, o que impliquen la transmisión o cesión, intervivos, total o parcial, a título oneroso o gratuito, de la titularidad directa o indirecta que las personas físicas o jurídicas ostenten sobre las Universidades privadas o centros universitarios privados adscritos a Universidades públicas, deberá ser previamente comunicada a la Comunidad Autónoma. Esta, en el plazo que determine con carácter general, podrá denegar su conformidad.

La denegación deberá fundarse en el incumplimiento de lo previsto en los apartados anteriores de este artículo o en la insuficiencia de garantías para el cumplimiento de los compromisos adquiridos al solicitarse el reconocimiento de la Universidad, o en el convenio de adscripción del centro privado a una universidad pública.

En los supuestos de cambio de titularidad, el nuevo titular quedará subrogado en todos los derechos y obligaciones del titular anterior.

La infracción de lo previsto en los párrafos anteriores supondrá una modificación de las condiciones esenciales del reconocimiento o de la aprobación de la adscripción y podrá ser causa de su revocación.

Los mismos efectos producirá la transmisión, disposición o gravamen de los títulos representativos del capital social de las entidades privadas promotoras de las Universidades privadas o centros universitarios adscritos a Universidades públicas, así como la emisión de obligaciones o títulos similares por las mismas, realizadas sin la autorización a que se refieren los párrafos anteriores, con los requisitos allí establecidos.

3. Los centros universitarios privados deberán estar integrados en una Universidad privada, como centros propios de la misma, o adscritos a una pública o privada".

Como puede observarse, la LOU diferencia entre creación de universidades públicas y reconocimiento de universidades privadas, distinción que el Tribunal Constitucional explica de la siguiente manera:

"Mientras que la creación de las universidades públicas requiere un acto insustituible de voluntad de los poderes públicos, para el cual el legislador orgánico ha establecido una reserva de ley, la creación de las universidades privadas corresponde, al amparo de lo establecido en el artículo 27.6 CE, a las personas físicas o jurídicas (art. 5.1 LOU), por lo que la ley singular de reconocimiento carece de este componente fundacional. La ley de reconocimiento no tiene, pues, naturaleza constitutiva, en cuyo caso no podría prescindirse de ella, sino que propiamente tiene la naturaleza de una autorización, y esta naturaleza no se ve alterada por la intervención del legislador. En efecto, es el Gobierno estatal quien establece los requisitos básicos necesarios para la creación y reconocimiento de las universidades públicas y privadas (artículo 3.2 LOU) que, en la actualidad, están regulados en el Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios, siendo, en todo caso, necesaria para universidades públicas y privadas la preceptiva autorización que, para el comienzo de sus actividades, otorgan las Co-

comunidades Autónomas una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos normativamente establecidos (artículo 4.4 LOU).

En definitiva, como señalamos en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 108, corresponde al Estado la regulación del marco jurídico general en que deben adoptarse las decisiones autonómicas de creación y reconocimiento de universidades. Por ello, la exigencia o no de una ley singular de reconocimiento de estas características, con carácter previo a la autorización administrativa que, en todo caso, corresponde a las Comunidades Autónomas, es una opción de política legislativa".

A lo que cabe añadir que la asunción por las comunidades autónomas de la competencia en materia de universidades, con el posterior traspaso de servicios y funciones, no priva al Estado de la competencia para la creación de universidades.

Según la STC 223/2012, "no puede olvidarse que no todo el territorio nacional está integrado en comunidades Autónomas, la garantía del ejercicio de las competencias estatales en materia de programación de la enseñanza, y de fomento y coordinación general de la investigación científica (artículo 149.1.15 CE) puede, en un caso dado, aconsejar la creación de universidades de especiales características o de ámbito supracomunitario, como lo son, hasta la fecha, la Universidad Nacional de Educación a Distancia y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, a las que se refiere la disposición adicional primera de la Ley Orgánica de universidades, junto con el resto de universidades que, en su caso, se creen o reconozcan por el Estado. Todo ello sin perjuicio de que, en cada caso, el Estado deba justificar la directa relación, o adecuación de la medida adoptada, a las concretas necesidades de la programación de la enseñanza y fomento de investigación a las que ésta sirve, lo cual, habida cuenta del rango legal de la ley de creación, podrá ser controlado por este Tribunal.

En definitiva, una cosa es que la creación por ley estatal de una determinada universidad tenga que responder a las concretas necesidades de la programación general educativa o de coordinación de la investigación que, por ser de interés supracomunitario, no podrían ser satisfechas por cada una de las Comunidades Autónomas, y otra bien distinta rechazar a priori que, por haber asumido las Comunidades Autónomas competencias en materia de universidades, la creación de universidades públicas no pueda ser una herramienta necesaria en casos concretos, que garantice el correcto ejercicio por el Estado de las competencias que la Constitución le atribuye, sin menoscabar las competencias de las Comunidades Autónomas".

En definitiva, la creación de universidades públicas puede corresponder al Estado o a las comunidades autónomas, si bien, por expresa previsión de la LOU, "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" (artículo 4.4).

Por su parte, el reconocimiento de las universidades privadas se articula del modo indicado, en virtud de la conjunción de las previsiones de los apartados 6 y 10 del artículo 27 de la Constitución.

La creación y el reconocimiento, en cualquier caso, han de operar no solo sobre lo establecido en la LOU, sino que, además, habrán de tener en cuenta lo establecido por el Gobierno en virtud del citado artículo 4.3 de la LOU, a saber, "los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de Universidades", requisitos que "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". Esos requisitos son los que contiene el vigente Real Decreto 420/2015, al que pretende sustituir el Proyecto.

En esa determinación, como es obvio, la norma reglamentaria ha de observar ciertos límites.

4.3. De la relación entre ley orgánica y norma reglamentaria:

El ya citado artículo 4.3 de la LOU, en su primer párrafo, dispone:

"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".

La constitucionalidad de esta remisión a la norma reglamentaria por parte de una ley orgánica, en este caso, la LOU, ha sido admitida por el Tribunal Constitucional, entre otras, en la Sentencia 131/2013, de 5 de junio:

"La colaboración entre la ley orgánica y el reglamento no ha quedado descartada por este Tribunal siempre que la remisión que se haga por parte de la ley a favor de la norma de desarrollo no desvirtúe la finalidad que tiene reservar determinadas materias en tan cualificado tipo de leyes:

De un lado, la introducción en nuestro ordenamiento constitucional de la categoría de Ley Orgánica, a la cual se reserva la regulación de determinadas materias, no altera las relaciones tradicionalmente establecidas entre la Ley y el Reglamento. En palabras de la STC 77/1985, "las peculiaridades de la Ley Orgánica -en especial la delimitación positiva de su ámbito de normación- en modo alguno justifican el que, respecto a este tipo de fuente, se hayan de considerar alteradas las relaciones entre Ley y Reglamento ejecutivo", siendo, por ello, constitucionalmente legítimo que el legislador orgánico remita al Reglamento para completar el desarrollo normativo de las materias reservadas al mismo, lo cual en muchos casos será obligado y necesario, ya que "no hay Ley en la que se pueda dar entrada a todos los problemas imaginables, muchos de los cuales podrán tener solución particular y derivada en normas reglamentarias"(...)

De otro lado, lo expuesto no supone que la remisión a la regulación reglamentaria de materia reservada a Ley Orgánica sea, en todo caso, constitucionalmente legítima, abstracción hecha de los términos en que se realice, puesto que, muy al contrario, es preciso que la delegación se formule en condiciones que no contraríen materialmente la finalidad de la reserva, de la cual se derivan, según la STC 83/1984, "ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley". (STC 101/1991, de 13 de mayo, FJ 3 y más recientemente STC 17/2013, de 31 de enero, FJ 4)".

Partiendo de esta doctrina general, el Tribunal Constitucional declara la constitucionalidad del artículo 4.3 de la LOU porque no contiene una incondicionada remisión a su desarrollo reglamentario. Antes bien, dicho precepto "delimita materialmente, sin que esto sea cuestión menor, el contenido de los requisitos, al prescribir que los requisitos contemplen "los medios y recursos adecuados para el cumplimiento por las Universidades de las funciones a que se refiere el apartado 2 del artículo 1" y, por lo tanto, la ley obliga a que el reglamento ponga en relación los requisitos para la creación y reconocimiento de las universidades con las funciones legalmente contempladas que les son encomendadas. Pero es que además la Ley configura el procedimiento de creación de las universidades públicas y de reconocimiento de las privadas, en cuanto exige ley de las Cortes Generales o de la Asamblea legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma (apartado primero del art. 4 LOU) e informe preceptivo del consejo de coordinación universitaria, además, en el caso de las públicas (apartado segundo del mismo precepto), sin obviar que el art. 5 LOU configura los sujetos a quienes se atribuye la creación de universidades privadas. Así pues, y en contra de lo manifestado por los recurrentes, las cuestiones nucleares relativas a la

creación y reconocimiento de las universidades sí aparecen determinadas por el legislador delimitando suficientemente la intervención reglamentaria".

4.4. Del carácter bifásico del inicio de actividades universitarias (procedimiento de creación y procedimiento de autorización):

Como ya ha podido deducirse de lo hasta aquí expuesto, la actividad de la universidad, institución que "realiza el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio" (artículo 1.1 de la LOU), requiere, precisamente por su configuración como servicio público -con todos los matices de configuración y delimitación que en cada caso requiere el empleo de dicha expresión-, de la intervención de los poderes públicos, sin que exista un incondicionado derecho a la creación de universidades, ya sean públicas, ya sean privadas.

En el caso de las universidades públicas, personas jurídico-públicas dotadas de un específico régimen jurídico, que se completa con la legislación general administrativa (vid. artículos 2 de las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre), es precisa, primero, la ley de creación, aprobada por la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial haya de establecerse o por las Cortes Generales, en los términos y en los supuestos, entre otros posibles, en que ha sido admitido por la citada STC 223/2012.

En el caso de las universidades privadas, la creación se funda en el artículo 27.6 de la Constitución, en los términos en que ha sido declarado por el Tribunal Constitucional; así, en la STC 131/2013 (FJ 10), recordando lo ya resuelto en la STC 223/2012, de 29 de noviembre, declaraba que "a diferencia de lo que sucede con la ley de creación de universidades públicas, con un marcado componente fundacional, la ley de reconocimiento de las universidades privadas carece de carácter constitutivo y tiene la naturaleza de una autorización, y esta naturaleza no se ve alterada por la intervención del legislador (FJ 10), la exención de ley de reconocimiento para las universidades creadas por la Iglesia católica desvirtúa en buena medida el procedimiento administrativo de autorización de comienzo de las actividades del ente universitario. Procedimiento administrativo que no sólo se sustancia a través de la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la propia Ley Orgánica y normas de desarrollo en la materia (singularmente el Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios), sino de aquellos contenidos en la propia ley de reconocimiento (art. 4, apartados 4 y 5, LOU)".

Como puede observarse, tras la ley de creación, autonómica o estatal, o tras la ley de reconocimiento, es precisa la concreta autorización administrativa de comienzo de las actividades del ente universitario o, como prevé el artículo 4.4 de la LOU, en su primer párrafo, "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".

Se configura, de este modo, por el legislador orgánico, un procedimiento bifásico en el que a la norma legal de creación o de reconocimiento ha de seguir la tramitación del concreto procedimiento administrativo de autorización del inicio de la actividad de la institución universitaria correspondiente, que solo podrá producirse si se cumplen los requisitos establecidos en la respectiva norma legal. Sin esta autorización puede producirse la caducidad del reconocimiento de las universidades privadas; y en caso de inobservancia de los requisitos que motivaron el reconocimiento o la autorización, puede producirse su revocación. Ambas cuestiones se regulan en la disposición adicional novena de la LOU, a la que posteriormente se hará referencia. Sobre el régimen de reconocimiento de universidades privadas y los requisitos exigibles se pronunció el Consejo de Estado en los dictámenes números 226 y 227/2018, de 31 de mayo, , y lo hizo de modo desfavorable a la aprobación de sendas leyes de reconocimiento de universidades privadas, al no resultar del expediente "las hechas o solidez suficiente de un proyecto universitario de la exigible solvencia, en los términos en que se pronuncia la propia Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades".

En definitiva, el sistema universitario es un sector de actividad que se califica como el "servicio público de educación superior", que cuenta con un elevado componente de intervención pública que, en cualquier caso, ha de respetar el contenido esencial de la autonomía universitaria que determina el artículo 2.2 de la LOU.

V. Observaciones al Proyecto

5.1. Planteamiento general del Proyecto:

El Proyecto presenta, en gran parte de su articulado y en sus anexos, un contenido similar al del vigente Real Decreto 420/2015.

Algunas de sus novedades, fundadas en esencia en el objetivo de garantizar una mayor calidad del sistema universitario español en su conjunto, han merecido una desigual respuesta por parte de los diferentes agentes del ámbito universitario. Así, frente a las opiniones favorables expresadas por la Conferencia General de Política Universitaria, el Consejo de Estudiantes Universitario del Estado o el Consejo de Universidades, algunas universidades privadas han manifestado su oposición a algunas de esas novedades, como han tenido ocasión de poner de manifiesto a lo largo de la tramitación del procedimiento, o, incluso, ante el Consejo de Estado.

El Consejo de Estado considera que los objetivos del proyecto, en particular el principal de consecución de un mayor nivel de calidad del sistema universitario español en su conjunto, y de cada universidad en concreto, ha de ser favorablemente valorado, habida cuenta de la capital importancia del servicio público de educación superior que la institución universitaria encarna.

Dicho esto, en el presente dictamen se analizará el modo en que se proyecta garantizar y reforzar esa calidad, examen que debe ir precedido de una referencia a la situación del sistema universitario español sobre el que incidirán, en caso de aprobarse, las previsiones de la norma proyectada.

El preámbulo del Proyecto expone una serie de datos sobre el crecimiento del sector universitario -ya expuestos en los antecedentes del presente dictamen- que pueden completarse con los que se expusieron en el dictamen n.º 89/2015:

"...el mapa de universidades, centros y títulos ha aumentado de forma exponencial en las últimas décadas. En concreto, atendiendo a los últimos datos básicos del sistema universitario español publicados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte correspondiente al curso 2013- 2014, el sistema universitario español lo conforman un total de 82 universidades, distribuidas en 236 campus las presenciales y 112 sedes las no presenciales y especiales. De las 82 universidades, 50 son de titularidad pública y 32 privada. El número de universidades privadas está proliferando en los últimos años y, en concreto, desde el año 2001 se han creado 14 universidades privadas -cuatro de ellas, no presenciales-, esto es, prácticamente una universidad por año. Entre otros datos, también se indica en el informe consultado que en España hay 1,75 universidades por cada millón de habitantes; si se tiene en cuenta solo la población en edad universitaria teórica (entre 18 y 24 años) el número de universidades por millón de población se sitúa en 24,6. En suma, en España hay una universidad para cada 569.852 habitantes y si se tiene en cuenta solo la población entre 18 y 24 años, hay 40.584 habitantes jóvenes por cada universidad; si finalmente se considera solo la población universitaria total, de ciclo, grado y máster, de media, hay 19.000 estudiantes por universidad".

Y también resultan de interés otros datos que ofrece la memoria:

"Este desarrollo del sistema universitario español se ha articulado tanto por una expansión del número de universidades de titularidad pública, como otras de titularidad privada. En este sentido, España contaba en 1983 con 33 universidades públicas y 4 privadas, en

tanto que, en el año 2020, existen 50 universidades públicas y 37 privadas. Si bien la mayoría de las incorporaciones de universidades públicas se produjeron en el decenio de los noventa del siglo XX, las nuevas universidades privadas han eclosionado especialmente en los últimos años, ya en el siglo XXI -al mismo tiempo que se reducían significativamente los centros adscritos de titularidad privada-. La consecuencia de estos ritmos es que el número de los estudiantes matriculados en títulos oficiales impartidos en instituciones universitarias públicas ha crecido un 65 % entre 1983 y el 2020, y que el número de los que estudian en centros privados se ha multiplicado por once. No obstante, en este último curso el predominio de la universidad pública en términos de captación de estudiantado sigue siendo un rasgo distintivo del sistema universitario español, al concentrar el 80,5 % del estudiantado de Grado, Máster y Doctorado -comparativamente esta proporción es inferior al 89,5% registrado por las universidades públicas en Alemania, al 86,5 % alcanzado en Italia y al 99,9 % de Dinamarca, mientras que es algo superior al 76 % de Francia-.

Al mismo tiempo, se ha producido un incremento de universidades y de centros cuya docencia se imparte fundamentalmente en una modalidad no presencial o virtual. Así, hemos pasado de 2 a 7 universidades con toda su docencia bajo la modalidad virtual, y el número de estudiantes de estas ha pasado de 48.000 a 318.000 entre 1985 y 2020 -a los que habría que sumar miles de estudiantes que reciben docencia virtual en diversas asignaturas, pero en universidades presenciales, de difícil contabilización-. Esta eclosión se ha desarrollado especialmente en la última década, que ha permitido a estas universidades virtuales a contar con el 19,5% del estudiantado universitario en el año 2020".

Y también en el anexo de la memoria:

"...en los últimos años la Comunidad de Madrid ha aprobado la creación de 11 universidades privadas, algunas de las cuales aún están en proceso de implantación. De igual modo, y bajo mandato del actual Gobierno, los proyectos de creación de universidades (por ejemplo, el de la Universidad Internacional de la Empresa del Grupo Planeta en Tres Cantos, o el de la Universidad Intercontinental de la Empresa en Galicia), que cumplen los requisitos que se entiende aseguran esa calidad mínima, han merecido el informe favorable de la Conferencia General de Política Universitaria (en la cual están representadas todas las Comunidades Autónomas), y cuando dispongan de las preceptivas leyes autonómicas y sus autorizaciones podrán comenzar sus actividades académicas".

Por consiguiente, si en 2015 la relación entre universidades públicas y privadas en activo era de 50/32, en 2020 era de 50/37, pudiendo equilibrarse aún más la proporción si las trece universidades que menciona el anexo de la memoria llegan a contar en su momento con la preceptiva autorización autonómica.

Más allá de la concreta configuración que esa conformación podría llegar a dar al "servicio público de la educación superior" en España, el Proyecto efectúa una apuesta decidida por el aumento de la calidad del sistema, con el establecimiento de reglas adicionales y novedosas sobre la estructura que ya presentaran las normas precedentes, tanto el primigenio Real Decreto de 1991 como el vigente Real Decreto 420/2015.

Como explicita la memoria, y se desprende del preámbulo del Proyecto, esta iniciativa normativa persigue el refuerzo del carácter generalista del conjunto de las universidades españolas (páginas 11, 16, 45, 47, 48 y 52), afirmando que "las instituciones universitarias deben contar con una dimensión mínima (en cuanto a volumen de profesorado y estudiantado, que, a su vez, está en relación con su oferta académica)" y que "todas las universidades deben tener un carácter generalista, con una oferta de estudios diversa y que ofrezca los tres ciclos (Grado, Máster y Doctorado)" (página 17).

Esta caracterización de las universidades españolas ha sido criticada durante la tramitación, por entender que supone una vulneración de la autonomía universitaria en su vertiente de la determinación de la oferta educativa de modo que se pueda optar por la especialización, si así se decide por una concreta universidad.

La cuestión de si las universidades españolas, en su conjunto o individualmente consideradas, han de ser generalistas en el sentido es que este término se entiende por el Proyecto, no resulta ni del artículo 27 de la Constitución, ni tampoco, con claridad, de la LOU.

Cabría por ello preguntarse si partiendo de la existencia de un "servicio público de educación superior" pueden establecerse por la norma reglamentaria que se dicte en desarrollo del artículo 4.3 de la LOU una serie de requisitos para la creación y el reconocimiento de universidades que implique la instauración de un sistema universitario en el que todas las universidades españolas sean generalistas.

Sin necesidad de entrar a examinar si la apelación legal a un "servicio público" implica que su vocación de generalidad tenga una proyección subjetiva -en el sentido de acceso general por la población a los estudios universitarios y al producto de la actividad universitaria, docente, de investigación o de transferencia del conocimiento- u objetiva -carácter generalista de los estudios impartidos, con comprensión de los tres ciclos de grado, master y doctorado, en todas y cada una de las universidades españolas, con respeto al criterio de la coherencia formativa entre titulaciones y planes de estudios-, cabe acudir a la jurisprudencia constitucional para recordar que la STC 131/1996 admite ab initio que el Estado pueda establecer condiciones básicas sobre la base del artículo 149.1.30.^a de la Constitución. Es más, en lo relativo al número mínimo de enseñanzas que también contemplaba el Real Decreto de 1991, el Tribunal Constitucional sentenció que "el Estado puede prever no sólo el número mínimo de enseñanzas que deben impartir las Universidades, sino también el nivel mínimo que deben tener estas titulaciones, puesto que de este modo se garantiza un mínimo común denominador en nivel de la enseñanza de todas las Universidades".

Pero a continuación añadió que esa exigencia "no puede extenderse a la previsión de que al menos una de las enseñanzas debe ser de ciencias experimentales o estudios técnicos. El carácter técnico, experimental, social o humanístico de las enseñanzas universitarias no condiciona la calidad docente o investigadora de la Universidad, ni <<el nivel de desarrollo académico y organizativo suficiente (...) para poder asumir, en su caso, la responsabilidad de convertirse en Universidad>> -en palabras del preámbulo del Real Decreto aquí enjuiciado-. La calidad y la viabilidad de las Universidades la garantiza el Estado mediante, entre otros mecanismos, la homologación de estudios, títulos y denominaciones, el establecimiento de requisitos que debe cumplir el profesorado o determinadas exigencias materiales y organizativas. Pero, establecidas estas condiciones básicas, la decisión sobre el tipo concreto de enseñanzas o titulaciones que deben impartirse está en función de las específicas necesidades sociales y demás circunstancias particulares que concurren en cada momento y lugar y, por ello, en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas con competencia plena en la materia, les corresponde a ellas valorarlas en cada caso" (FJ 4).

De la lectura de esta sentencia podría deducirse un límite a la normativa básica estatal -fundado en las competencias autonómicas en la materia- que, al no haberse producido cambios en la LOU a este respecto, han de ser respetados por la norma proyectada, como ya advirtiera el dictamen n.º 89/2015.

Lo que no perfila con claridad dicha jurisprudencia es si la fijación por el Estado del número mínimo de enseñanzas que deben impartir las Universidades -ya lo hacía el Real Decreto de 1991 y lo hace el vigente de 2015- y también del nivel mínimo que deben tener esas titulaciones, debe implicar la determinación de ese número y nivel mínimos en los tres ciclos en que se estructuran las enseñanzas oficiales conforme al artículo 37 de la LOU ("Las enseñanzas universitarias se estructurarán en tres ciclos: Grado, Máster y Doctorado. La superación de tales enseñanzas dará derecho, en los términos que establezca el Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades, a la obtención de los títulos oficiales correspondientes"). Es decir, si el Estado puede determinar que todas las universidades impartan, en la proporción que se decida establecer, enseñanzas en esos tres ciclos o si puede haber libertad académica para la selección de las titulaciones de los ciclos a elección de cada universidad.

El Proyecto, con claridad, se decide por la primera de las opciones en su artículo 5.1 con fundamento en la citada STC 131/1996; pero ha de repararse en que, por su rango normativo, y por las especialidades de su régimen, no quedan incluidas en el ámbito de esa previsión del proyecto, conforme a su disposición adicional primera, ni la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (disposiciones adicionales primera y tercera de la LOU), ni la Universidad Internacional de Andalucía, creada por Ley 14/1994, de 12 de abril (actualmente regulada por el texto refundido de esa ley aprobado por el Decreto Legislativo 2/2013, de 8 de enero).

Estas exclusiones implican que no solo el Estado, sino que también las comunidades autónomas con competencia en la materia, han procedido a la creación de universidades públicas que imparten enseñanzas especializadas y de posgrado -master y doctorado-. Atendiendo a esta realidad y a la jurisprudencia constitucional citada, y dejando al margen la cuestión de la eventual afectación de una norma legal autonómica preexistente por la modificación de la normativa básica estatal, suscita dudas el artículo 5.1 del Proyecto por su posible incidencia en las competencias autonómicas relativas a la creación o el reconocimiento de universidades.

En este sentido, la citada STC 131/1996 (FJ 3), reiterada por las SSTC 47/2005, de 3 de marzo, y 87/2014, de 29 de mayo, entendió que "el Estado, desde la competencia reconocida por el art. 149.1.30, puede sin duda establecer condiciones básicas relativas al profesorado, a la viabilidad económico-financiera y a la calidad de las instalaciones universitarias, puesto que, como hemos reiterado en otras sentencias, desde este título puede regular, por lo que aquí interesa, las bases que garanticen el derecho de todos a la educación mediante la programación general de la enseñanza (art. 27.5), la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales (artículo. 27.6) y la homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes (art. 27.8) (por todas, STC 26/1987). Aunque, ciertamente, debe establecer esas bases de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas, teniendo en cuenta además que en este ámbito debe preservarse el ámbito de autonomía de las Universidades reconocido por la propia Constitución (art. 27.10 CE.)".

De conformidad con esta jurisprudencia, y aun cuando el sintagma "propias alternativas políticas" no sea lo claro que sería deseable, puede entenderse que se trata de "alternativas políticas" en el ámbito de la enseñanza universitaria (como resulta, entre otros muchos ejemplos, de la Ley canaria 5/1989, de 4 de mayo, de reorganización universitaria de Canarias), de manera que la determinación por el Estado de los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de universidades, conforme a lo establecido en el artículo 4.3 de la LOU, debe dejar el margen suficiente tanto a las competencias autonómicas en materia de educación universitaria, como al ejercicio de la autonomía universitaria (artículo 1.2 LOU), a fin de que puedan desplegarse de forma efectiva, sin que pueda, por medio de esa fijación de requisitos básicos, llegar a concretar una definición de la universidad que ni respete las competencias autonómicas ni el ámbito propio de la autonomía universitaria, como derecho fundamental reconocido en el artículo 27 de la Constitución.

Precisamente esa consecuencia es la que resulta de la norma proyectada, al conjugarse la definición de universidad que contiene su artículo 2 con los requisitos en el ámbito docente que contiene su artículo 5.1, en su segundo inciso. Entiende el Consejo de Estado que la concreción de lo que haya de ser la universidad en nuestro ordenamiento, como concepto nuclear de esta rama del derecho, corresponde llevarla a cabo al legislador orgánico, ya sea en la vigente Ley Orgánica de Universidades, ya sea en el futuro Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario - cuya consulta pública previa acaba de celebrarse entre los días 18 de junio y 8 de julio de 2021-, sin que corresponda al Estado por norma reglamentaria abordar una cuestión de tanta relevancia para la conformación del servicio público de enseñanza universitaria como es la definición de la universidad como institución que de forma obligada ha de impartir enseñanzas en los tres ciclos y en al menos tres de las cinco ramas del conocimiento.

Esta observación, que se proyecta en particular sobre los artículos 2.1, segundo inciso, y 5.1, segundo inciso, en los términos que seguidamente se exponen se formula con carácter esencial, de conformidad con lo previsto en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado.

5.2. Objeto del proyecto y régimen de denominaciones (artículos 1 y 2):

El Proyecto replica en gran parte el régimen que ya contiene el Real Decreto 420/2015, si bien introduce algunas cuestiones que han sido debatidas en el expediente.

En el artículo 1.1 proyectado se prevé:

"1. El objeto de este real decreto es establecer los requisitos básicos para la creación de universidades públicas y el reconocimiento de universidades privadas, así como para la creación y reconocimiento de centros universitarios, cuya finalidad esencial sea la impartición de la docencia de títulos oficiales universitarios y la generación y la transferencia del conocimiento científico, tecnológico y humanístico a través de las actividades de investigación. Asimismo, el real decreto regula el procedimiento para la autorización del inicio de las actividades académicas".

Entiende el Consejo de Estado que no es preciso que el Proyecto delimite cuál es la función esencial de las universidades y los centros universitarios. La selección de los elementos que constituyen esa finalidad esencial, según el Proyecto, no incluye otras materias que podrían deducirse de las funciones del artículo 1.2 de la LOU o de los contenidos esenciales de la autonomía universitaria del artículo 2.2 de la LOU. Se sugiere por ello emplear una fórmula similar a la de la norma vigente.

En cuanto al régimen de denominaciones, el artículo 2.1 dispone:

"Artículo 2. Denominaciones: universidad y centros universitarios.

1. Podrán denominarse "universidades" únicamente aquellas instituciones que hayan sido creadas o reconocidas como tales al amparo de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y que cumplan con lo establecido en este real decreto. En este sentido, una "universidad" es una institución que oferta títulos oficiales de grado, máster y doctorado, y que desarrolla actividades docentes, de investigación, de transferencia de conocimiento e innovación en varios ámbitos de conocimiento".

No se objeta el primer inciso, pero sí el segundo por las razones ampliamente expuestas en la consideración precedente (5.1 del presente dictamen), pues el proyecto no es el instrumento normativo adecuado para proceder a la definición de la universidad en nuestro ordenamiento, tarea que corresponde al legislador orgánico, y sin pueda incurrirse en una deslegalización del concepto central de universidad, en el que se sustentan el derecho fundamental a la autonomía universitaria y la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en esta materia, las cuales, cabe recordar, no han participado en su integridad en la tramitación del expediente. Por ello, ha de suprimirse el segundo inciso de este artículo 2.1.

Finalmente, el apartado 3 establece que "la denominación de "universidad" y de "centros universitarios" queda exclusivamente referida a lo estipulado en los apartados 1 y 2 del presente artículo. En ningún caso, podrán utilizarse estas u otras denominaciones que por su significado puedan inducir a confusión por parte de cualesquiera personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que no cumpla con lo dispuesto en este real decreto".

Esta regla, que presente una redacción un tanto confusa, es una reproducción de la contenida en el apartado 1 de la disposición adicional decimonovena de la LOU, a cuyo tenor:

"1. Sólo podrá utilizarse la denominación de universidad, o las propias de los centros, enseñanzas, títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y órganos unipersonales de gobierno a que se refiere esta Ley, cuando hayan sido autorizadas o reconocidas de acuerdo con lo dispuesto en la misma. No podrán utilizarse aquellas otras denominaciones que, por su significado, puedan inducir a confusión con aquéllas".

Quizá el Proyecto podría, bien reproducir el artículo 2.3 vigente del Real Decreto 420/2015, bien remitirse a lo establecido en esa disposición de la LOU.

En suma, se entiende que el proyecto debe, bien reproducir lo que establece la LOU o remitir a lo en ella establecido, como hace el vigente Real Decreto 420/2015.

5.3. Creación y reconocimiento de universidades: las universidades de ámbito estatal (artículo 3):

El artículo 3 del Proyecto se dedica a la "creación y reconocimiento de universidades", en los siguientes términos:

"1. La creación de las universidades públicas y el reconocimiento de las universidades privadas, que en este último caso tendrá carácter constitutivo, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, se llevará a cabo:

a) Por Ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio vaya a ubicarse, previo informe preceptivo de la Conferencia General de Política Universitaria. La propuesta de dicho informe será elaborada por el Ministerio de Universidades.

b) Por Ley de las Cortes Generales a propuesta del Gobierno, de acuerdo con el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma donde la universidad vaya a establecerse, pero cuyo ámbito de actuación sea todo el territorio nacional, así como cuando se trate de universidades que se ubiquen en territorios de diversas características, o cuando se trate de universidades de especiales características, y previo informe preceptivo de la Conferencia General de Política Universitaria. La propuesta de dicho informe será elaborada por el Ministerio de Universidades.

2. El informe de la Conferencia General de Política Universitaria, que se pronunciará en términos favorables o desfavorables a la creación de una universidad pública o el reconocimiento de una universidad privada, deberá tener en cuenta las condiciones y los requisitos establecidos en el presente real decreto y, asimismo, la normativa que establezcan las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias".

La fórmula empleada en este precepto es conforme con lo establecido en el ya citado artículo 4 de la LOU, así como con la jurisprudencia constitucional mencionada, que avala la existencia de universidades creadas por ley de las Cortes Generales. Pero se procede al empleo de conceptos jurídicos indeterminados en el proyectado artículo 3.1.b) que, aunque se inspiran en la mencionada jurisprudencia constitucional (en particular en la STC 223/2012, citada en la consideración número 4.2 del presente dictamen), no son ni necesarios, ni precisos; no son necesarios por cuanto la posibilidad de creación de universidades por ley de las Cortes Generales se efectuará, en su momento, por el legislador estatal, sin que su decisión pueda ser condicionada por la norma reglamentaria que, en su caso, se apruebe; y no son precisos por cuanto todas las universidades tienen un potencial ámbito de actuación nacional e, incluso, internacional y no es clara la referencia a los "territorios de diversas características" que emplea el precepto. Por todo ello, se entiende que en este punto el proyecto debe limitarse a reproducir lo establecido en el artículo 4.1.b) de la LOU.

A lo anterior han de añadirse algunas observaciones específicas:

- La LOU no solo contempla esta cuestión en su artículo 4, sino también en su disposición adicional primera, con arreglo a la cual:

"Disposición adicional primera. De las Universidades creadas o reconocidas por Ley de las Cortes Generales.

Las Cortes Generales y el Gobierno ejercerán las competencias que la presente Ley atribuye, respectivamente, a la Asamblea Legislativa y al Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas, en cuanto se refiere a las Universidades creadas o reconocidas por Ley de las Cortes Generales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4, y en atención a sus especiales características y ámbito de sus actividades, a la Universidad Nacional de Educación a Distancia y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo".

Por consiguiente, en el caso de creación de universidades públicas por el Estado, este ejerce las funciones propias de las comunidades autónomas que regula la LOU.

- El tratamiento ampliado de esta cuestión en el Proyecto se ha incorporado tras la devolución del expediente por este Consejo de Estado, en los términos relatados en los antecedentes del presente dictamen.

Quiere con ello decirse que la inclusión de otras menciones a las universidades estatales en el proyecto -artículos 11.1 y 13.7, con su incidencia en el régimen de autorización de inicio de actividad y de régimen de adscripción de centros docentes a universidades, respectivamente-, se ha producido sin haber sido sometida en puridad a la tramitación del expediente, en sus fases de información pública y de consulta a los sectores afectados -singularmente a través de la Conferencia General de Política Universitaria y el Consejo de Universidades-. Entiende el Consejo de Estado que las novedades incluidas en la versión definitiva del Proyecto se ajustan al régimen derivado de la citada disposición adicional primera de la LOU, aunque hubiera sido deseable que su inserción en el texto hubiera sido anterior a fin de que pudieran haber sido conocidas por quienes han participado en la tramitación del expediente. En todo caso, esas menciones no suponen una alteración del régimen de las universidades estatales ni de las competencias autonómicas, por lo que no se aprecia objeción a su inclusión.

- Sí debe objetarse, en cambio, la ausencia de previsiones relativas a la intervención estatal o al ejercicio de competencias por las autoridades estatales sobre las universidades creadas por Ley de las Cortes Generales en otros preceptos.

Así, no hay mención alguna en el artículo 9.1 ("Garantía de actividad y de sostenibilidad de la universidad"), debiendo incluirse una referencia a que, en el caso de universidades de ámbito estatal, deberá aportarse por estas un acuerdo del Consejo de Ministros por el que este se compromete al mantenimiento de sus actividades y a su sostenibilidad económica.

Del mismo modo, debería incluirse en el artículo 12 ("Supervisión y control") la regulación del ejercicio por el Estado de dichas competencias, incluidas las potestades de revocación allí reguladas.

5.4. Condiciones y requisitos para la creación y reconocimiento de una universidad en el ámbito de la actividad docente (artículo 5):

En relación con este precepto, a fin de evitar innecesarias reiteraciones, ha de estarse a lo declarado por la ya transcrita STC 131/1996, en el sentido de que el Estado puede establecer el número mínimo de enseñanzas que deben impartir las universidades y también nivel mínimo que deben tener estas titulaciones, puesto que de este modo se garantiza un mínimo común denominador en nivel de la enseñanza de todas las universidades.

Pero, como ya se ha adelantado, el Tribunal Constitucional ha entendido que "la calidad y la viabilidad de las Universidades la garantiza el Estado mediante, entre otros mecanismos, la homologación de estudios, títulos y denominaciones, el establecimiento de requisitos que debe cumplir el profesorado o determinadas exigencias materiales y organizativas", sin que "la previsión de que al menos una de las enseñanzas debe ser de ciencias experimentales o estudios técnicos" pueda ser considerada una exigencia básica -se enjuiciaba el Real Decreto de 1991, ya citado-, por entender que "el carácter técnico, experimental, social o humanístico de las enseñanzas universitarias no condiciona la calidad docente o investigadora de la Universidad" (STC 131/1996, FJ 4).

Ciertamente, este razonamiento del Tribunal Constitucional puede ser entendido como una reflexión dirigida a señalar que la mera exigencia de la impartición de al menos una enseñanza de ciencias experimentales o técnicas por una universidad no implica per se el aumento de la calidad del proyecto educativo, si no va acompañada de los demás elementos que destaca el Alto Tribunal (homologación de estudios, títulos y establecimiento de requisitos docentes, de personal docente, materiales y organizativos, entre otros). De modo que, si se acompañase esa exigencia - impartición de enseñanzas en más de una rama del conocimiento- del establecimiento de esos requisitos adicionales que identifica el Tribunal Constitucional, podrían entenderse garantizadas la calidad de la docencia y la investigación y, en general, del conjunto del sistema universitario, por emplear los términos del artículo 4.3 de la LOU.

Pero ello debe hacerse de modo que se respeten las competencias autonómicas en la materia porque, como señala la STC 131/1996, "establecidas estas condiciones básicas, la decisión sobre el tipo concreto de enseñanzas o titulaciones que deben impartirse está en función de las específicas necesidades sociales y demás circunstancias particulares que concurren en cada momento y lugar y, por ello, en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas con competencia plena en la materia, les corresponde a ellas valorarlas en cada caso"; y como refrendó la STC 47/2005, el Estado ha de establecer las bases del sistema de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas, teniendo en cuenta además que en este ámbito debe preservarse el ámbito de autonomía de las Universidades reconocido por la propia Constitución (art. 27.10 C.E.).

De conformidad con lo expuesto, puede entenderse que el artículo 5.1 del proyecto, al exigir la representación mínima en el conjunto de la oferta académica de tres de las cinco grandes ramas del conocimiento, aborda una determinación de las condiciones mínimas que ha de reunir la actividad docente de las universidades que, partiendo de la lógica aspiración a la armonización al alza de los diferentes operadores del sector universitario, las eleva de un modo que podría considerarse que impone un determinado modelo de universidad sin dejar margen suficiente a las Comunidades Autónomas para "adoptar sus propias alternativas" en la materia.

Se entiende, por todo lo expuesto, que ha de suprimirse el segundo inciso del artículo 5.1 del proyecto ("De igual forma, contemplando el conjunto de esta oferta deberán estar representadas como mínimo tres de las grandes ramas del conocimiento (Artes y Humanidades, Ciencias, Ciencias de la Salud" hasta "diversos ámbitos del conocimiento)").

Esta observación tiene carácter esencial, de conformidad con lo previsto en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado.

Junto a ello han de indicarse dos aspectos adicionales:

- El primero de ellos se refiere a la frase inicial de este artículo 5.1, en el que se dispone que "las universidades deberán disponer de una oferta mínima conformada por títulos universitarios oficiales de grado, de máster y de doctorado activos". Esta adjetivación -"activos"- ha de ponerse en conexión con el régimen contenido en el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias

oficiales, pudiendo entenderse que los títulos "activos" son los incluidos en planes de estudios verificados en los términos de la LOU y de este Real Decreto. Como es obvio, solo pueden contar con planes de estudios verificados y posteriormente renovados universidades ya autorizadas; por ello, la mención a títulos "activos" que contiene este artículo 5.1 del Proyecto no puede ser entendido como "títulos verificados". En la medida en que la creación o el reconocimiento de universidades ha de ir acompañado de la memoria que regula de forma detallada el Proyecto, que ha de incluir un plan de desarrollo de la programación universitaria "que incluya tanto las titulaciones que se ofertarán al inicio de la actividad académica oficial, como aquellas otras que conformarán una planificación a los cinco años de la actividad docente" (artículo 5.3), se sugiere sustituir esa expresión por otra que exprese de mejor manera la idea que subyace a la progresiva implantación de la oferta educativa, como "en fase de impartición efectiva" o similar.

- El segundo de ellos está relacionado con el apartado 6, conforme al cual "Las universidades, en el ejercicio de sus competencias y desarrollo de sus funciones formativas a lo largo de la vida, podrán impulsar, de igual modo, enseñanzas propias, en especial programas docentes de formación permanente".

En versiones anteriores del Proyecto solo se hacía mención a la "formación permanente", expresión que se matizó con posterioridad para incluir la mención a las enseñanzas propias de las universidades, expresión que puede entenderse referida a los "títulos propios" de las universidades, pero que en el proyecto parece concebirse como una categoría más amplia que engloba a los "títulos propios". A juicio del Consejo de Estado, debería atenderse a esta terminología, que es la recogida en la LOU (artículos 2.2 y 31, entre otros).

5.5. Autonomía presupuestaria de las universidades privadas (artículo 6):

En este artículo se regulan las "condiciones y requisitos para la creación y reconocimiento de una universidad en la actividad investigadora y de transferencia de conocimiento".

En su apartado 4, primer inciso, se prevé que "las universidades deberán dedicar al menos un 5 por ciento de su presupuesto a un programa o programas propios de incentiva-ción de la investigación, en cuanto esta actividad constituye una de las finalidades esenciales de estas".

Se ha criticado esta regla por las universidades privadas que han alegado en el expediente, por entender que constituye una limitación de la autonomía universitaria, en su vertiente de "gestión de sus presupuestos y administración de sus bienes" (letra h) del artículo 2.2.

Puede entenderse, sin embargo, que no existe tal afectación, en la medida en que la norma proyectada introduce un condicionante en la gestión, pero no afecta a esta en su modo de ejercicio, dirigiéndose esta previsión a garantizar la suficiencia de la actividad investigadora de las universidades, como elemento inherente al servicio público de la educación superior.

5.6. Condiciones y requisitos para la creación y reconocimiento de una universidad con relación al personal docente e investigador (artículo 7):

El artículo 48.5 de la LOU establece: "El personal docente e investigador con contrato laboral temporal no podrá superar el 40 por ciento de la plantilla docente".

Debe incluirse la expresión "docente e investigador" en el apartado 3 del proyectado artículo 7, pues establece lo siguiente:

"3. El personal con contrato laboral temporal no podrá exceder del 40 por ciento de la plantilla docente de las universidades y centros universitarios".

Una observación similar ha de hacerse al apartado 9 de este precepto, pues difiere en su redacción del artículo 72.9 de la LOU.

5.7. Condiciones y requisitos para la creación y reconocimiento de una universidad con relación a las instalaciones y equipamientos (artículo 8):

Este precepto, en su apartado 2.b), ha acogido una sugerencia de la CNMC acerca de la capacidad de las instalaciones universitarias para permitir su utilización simultánea por parte del 10 % del alumnado, eliminando dicho porcentaje; sin embargo, se advierte que sigue mencionado dicho porcentaje en el anexo IV, debiendo coordinarse ambos extremos.

Por otra parte, el apartado 2.d) parece innecesario dado el contenido del apartado 2.c) y del indicado anexo IV por lo que se sugiere valorar su supresión.

5.8. Garantía de actividad y de sostenibilidad de la universidad (artículo 9):

Además de lo ya indicado en cuanto a las universidades de ámbito estatal, en relación con el artículo 9.1 debe recordarse que conforme al artículo 79 de la LOU:

"Artículo 79. Autonomía económica y financiera.

1. Las universidades públicas tendrán autonomía económica y financiera en los términos establecidos en la presente Ley. A tal efecto, se garantizará que las universidades dispongan de los recursos necesarios para un funcionamiento básico de calidad".

Se ha planteado en el expediente la disparidad entre este mandato legal y la redacción del artículo 9.1, a cuyo tenor:

"1. Las universidades públicas deberán aportar un acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma donde se ubique, por el que este se comprometa al mantenimiento de sus actividades y a su sostenibilidad económica".

El Consejo de Estado no advierte contradicción ni extralimitación alguna en la norma proyectada, habida cuenta de que el proyecto establece, por su propia naturaleza, los requisitos básicos de calidad y funcionamiento de las universidades, sin perjuicio de los que puedan establecer las Comunidades Autónomas o las propias universidades. Por ello, el compromiso de los respectivos poderes públicos -Estado o Comunidades Autónomas, según el caso- a que se refiere el proyectado artículo 9.1 deberá atender a las magnitudes que aseguren el funcionamiento básico de calidad de las universidades, cuyos extremos principales definen la LOU y el proyecto sometido a consulta, en el bien entendido de que ese compromiso público no deberá exceder de lo que la LOU impone y de que las universidades públicas, en un marco de equilibrio y sostenibilidad financiera (artículo 80.2.b) LOU), cuentan con sus propias fuentes de financiación.

5.9. Autorización de inicio de actividades de una universidad (artículo 11):

En el apartado 1 de este precepto, en vez de establecer que la "autorización se concretará", debe decirse "se concederá". No se considera correcto indicar que "siempre se informará de esta autorización" concedida por las comunidades autónomas al Ministerio de Universidades y a la Conferencia General de Política Universitaria, como contiene el inciso final, bastando con decir que se informará de las autorizaciones concedidas al ministerio y a la mencionada conferencia general.

Por su parte, el apartado 2 dispone:

"2. El procedimiento de autorización se iniciará a solicitud de la persona física o jurídica que promueve la universidad. La solicitud, junto con la documentación estipulada, se dirigirá al órgano competente de la Comunidad Autónoma de conformidad con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, en su caso, con la normativa de desarrollo de la Comunidad Autónoma. El plazo máximo para solicitar dicha autorización será de dos años a contar desde la entrada en vigor de la Ley de creación o de reconocimiento de la universidad".

Como es obvio, la Ley 39/2015 no regula esta cuestión, sino la forma y el contenido de las solicitudes, por lo que podría mejorarse la redacción si se indicase que "la solicitud, que deberá ajustarse a lo previsto en la Ley 39/2015, junto con la documentación estipulada...".

Junto a ello, se precisa en el apartado final -cuya redacción ha de revisarse- el plazo máximo para solicitar la autorización en dos años a contar desde la entrada en vigor de la ley de creación o reconocimiento. Sin embargo, la disposición adicional novena de la LOU establece:

"Disposición adicional novena. De los cambios sobrevenidos en las Universidades privadas y centros de educación superior adscritos a Universidades públicas.

1. El reconocimiento de las Universidades privadas caducará en el caso de que, transcurrido el plazo fijado por la Ley de reconocimiento, no se hubiera solicitado la autorización para el inicio de las actividades académicas o esta fuera denegada por falta de cumplimiento de los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico".

Por tanto, el plazo para solicitar la autorización será el marcado en la ley de creación o reconocimiento y solo si esta no lo prevé podrá el Estado, en ejercicio de sus competencias básicas, establecer un plazo general como el proyectado -véase por ejemplo el artículo 3 de la Ley de la Comunidad de Madrid 5/2019, de 20 de marzo, de reconocimiento de la universidad privada "Universidad Internacional Villanueva", que prevé un plazo de cuatro años desde su entrada en vigor para que se produzca la caducidad del reconocimiento por no haberse solicitado la autorización de inicio de actividades académicas-.

Debe revisarse el comentado artículo 11.2, inciso final, en el sentido indicado.

5.10. Supervisión y control (artículo 12):

Además de lo ya indicado en cuanto a la necesidad de que se introduzca la participación del Estado donde proceda a fin de que ejerza las facultades que este precepto contempla, en relación con las universidades de ámbito estatal, cabe analizar lo establecido en sus apartados 3 y 4, a cuyo tenor:

"3. Si con posterioridad al inicio de sus actividades se apreciase que una universidad incumple los citados requisitos y los compromisos adquiridos al solicitar su creación o reconocimiento, el órgano competente de la Comunidad Autónoma requerirá a la misma la regularización de la situación. Para ello, la universidad deberá presentar un plan de medidas correctoras en el plazo máximo de tres meses desde el día siguiente a aquel en el que se haya realizado el requerimiento, y dispondrá de un plazo de dos años como máximo para desarrollar dicho plan y, consecuentemente, subsanar los requisitos.

4. Transcurridos los plazos del apartado anterior sin que la universidad hubiese adoptado las medidas o cumplido los requisitos, el órgano competente de la Comunidad Autónoma iniciará de oficio el procedimiento de revocación de la autorización de inicio de su actividad, previa audiencia de las personas interesadas. El alcance de la revocación se determinará por la resolución revocatoria y podrá afectar a toda la universidad o limitar sus efectos a alguno de sus centros (propios o adscritos) en el que se hubieren constatado el incumplimiento".

Se aprecia cómo se ha reducido el plazo de seis meses del vigente artículo 13 a tres meses; se sugiere que se dé la siguiente redacción al inicio del apartado 4 para coordinar su redacción:

"4. Transcurridos los plazos del apartado anterior sin que la universidad hubiese presentado el plan de medidas requerido o cumplido los requisitos..."

Por lo que se refiere a su apartado 5, dispone:

"5. Será motivo de revocación de la autorización de inicio de actividades académicas, que estas no hayan dado comienzo a los dos años de haberla obtenido, debiendo iniciar de oficio el órgano competente de la Comunidad Autónoma el procedimiento de revocación, en el que dará audiencia a las personas interesadas. Si este fuere el caso, la persona física o jurídica que proponía su creación o conocimiento no podrá volver a solicitar una autorización hasta transcurridos dos años de la revocación". Se advierte, por tanto, la previsión de un segundo plazo de dos años fijado en el proyecto, en este caso, para el caso de que, obtenida la autorización de inicio de actividades, no den comienzo efectivo en ese plazo, a contar desde la obtención misma de la autorización. A diferencia del plazo anterior -que debe revisarse por las razones expuestas en el apartado 5.9 de estas consideraciones-, no se objeta el establecimiento de este plazo en el proyectado artículo; sí se sugiere una mejora técnica, por cuanto se entiende que la expresión "Si este fuera el caso..." quiere significar "Si se acordase la revocación, cuando esta sea firme, la persona..." o, si se prefiriere, concluir indicando "dos años desde la firmeza de la revocación".

5.11. Condiciones y requisitos básicos para la adscripción y funcionamiento de los centros docentes adscritos a universidades (artículo 13 y disposición transitoria tercera):

Establece en sus dos primeros apartados el artículo 13 del Proyecto:

"1. La adscripción de centro a una universidad tendrá la finalidad de impartir docencia conducente a la obtención de títulos oficiales de grado y/o máster y/o doctorado, así como, en su caso, de desarrollar actividades de investigación y de transferencia de conocimiento.

2. Los centros podrán tener una naturaleza pública o privada cuando se adscriban a una universidad pública, y naturaleza privada cuando se adscriban a una universidad privada. A estos efectos, un centro adscrito sólo puede serlo de una única universidad -si bien los títulos oficiales que imparte pueden ser conjuntos o dobles titulaciones con centros de esta u otras universidades-".

Por su parte, la proyectada disposición transitoria tercera establece:

"Disposición transitoria tercera. De centros adscritos a más de una universidad. En el caso de que hubiere un centro adscrito a más de una universidad en el momento de la entrada en vigor de este real decreto, este tendrá un plazo máximo de un año para definitivamente adscribirse a una única universidad, lo que exigirá, en su caso, la modificación del convenio de adscripción entre ambas partes. La nueva adscripción, una vez aprobada por los diferentes órganos de gobierno de las instituciones universitarias implicadas, y autorizada por el órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma, será comunicada al Ministerio de Universidades para su inclusión en el RUCT.

De forma excepcional, debidamente justificada y únicamente por motivos académicos relacionados con la naturaleza de los títulos que se imparten, un centro que ya esté adscrito a dos universidades en el momento de entrada en vigor de este real decreto podrá seguir adscribiéndose a las dos universidades si cuenta con la aprobación explícita del Departamento responsable de universidades de la respectiva Comunidad Autónoma".

Se ha objetado durante la tramitación del expediente la redacción del precepto y de la disposición transcritas porque se entiende que se introduce por medio de ellos una limitación de la autonomía universitaria con la previsión de que la adscripción de un centro se pueda producir una única universidad, salvo que concurren las circunstancias excepcionales que relaciona el párrafo segundo de la disposición transitoria tercera.

A este respecto, ha de recordarse que, conforme a la citada STC 223/2012 (FJ 6), "la creación de centros universitarios privados y el establecimiento de su régimen jurídico no es manifestación de la autonomía universitaria consagrada en el art. 27.10 CE, sino del art. 27.6 de la Norma Fundamental", estando sometida la creación de estos centros a lo dispuesto en la LOU, en las normas dictadas por el Estado y por las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, por el convenio de adscripción y por sus propias normas de organización y funcionamiento (artículo 11.3 de la LOU).

Como indica dicha sentencia, "siendo la autonomía universitaria un derecho de configuración legal (STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4), el legislador no ha incluido en la potestad autonormadora que integra la autonomía universitaria la aprobación del régimen jurídico de los centros universitarios -que por emanar del art. 27.6 CE corresponde al legislador estatal y autonómico- en cuanto conformación de los mismos, sino que le atribuye la decisión de su adscripción, que sí forma parte ineludible de la autonomía universitaria", siendo el convenio de adscripción el instrumento por el que se canalizan "las condiciones bajo las cuales se sustancia la adscripción del centro a una universidad y, por tanto, es resultado de la libertad negociadora de las partes que lo suscriben y, en consecuencia, de la autonomía universitaria. El convenio es, en definitiva, el instrumento normativo que contiene, en esencia, el régimen de cada centro docente adscrito, manteniendo la universidad plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que libremente hayan decidido las partes que lo suscribieron, y sin perjuicio de las remisiones que los citados convenios puedan hacer a las normas estatutarias universitarias".

Por tanto, la limitación de adscripción que se proyecta puede considerarse coherente con la jurisprudencia constitucional mencionada, si bien podría entenderse que lo que se configura como excepcional en la disposición transitoria pudiera ser también formulado como la cláusula que, valorada en cada caso, pudiera permitir, atendiendo a las circunstancias, medios y personal de cada centro, una mayor flexibilidad en la aplicación de esta regla. Quiere con ello decirse que la limitación a la adscripción única, salvo circunstancias excepcionales, podría llegar a resultar en el futuro impeditiva de la adscripción de centros que reúnen esas mismas condiciones que contiene la disposición transitoria proyectada, por el hecho de no encontrarse en esa situación a la entrada en vigor de la norma (ya que se emplea la expresión "un centro que ya esté adscrito a dos universidades en el momento de entrada en vigor de este real decreto").

Se sugiere reconsiderar la redacción del párrafo segundo de la disposición transitoria tercera, de modo que prevea, si lo considera conveniente la autoridad consultante, un sistema de adscripción múltiple, siempre que concurren las circunstancias excepcionales que en esa disposición se mencionan.

Debe tenerse en cuenta, además, que la limitación de la adscripción de centros en el sentido proyectado no resulta de modo directo de la LOU, lo que podría generar disparidades entre centros, como resulta, por ejemplo, de las previsiones de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, en cuyo primer apartado se prevé la posibilidad de que los centros universitarios de la defensa se adscriban "a una o varias universidades públicas", conforme a lo previsto en la LOU.

Podría también entenderse que esta remisión que contiene la Ley 39/2007 a la LOU se efectúa a esta norma legal y a sus normas de desarrollo dictadas por el Estado en ejercicio de sus competencias, de modo que los centros universitarios de la Defensa también estarían afectados por la limitación de adscripción proyectada, salvo que se pudieran acoger a lo establecido en la disposición transitoria tercera. Dada esta incertidumbre, que el

precepto comentado y la disposición transitoria tercera no aclaran, se sugiere revisar el contenido de esta última, en el sentido indicado.

5.12. Universidades Concordatarias de la Iglesia Católica (disposición adicional tercera):

En la versión del proyecto sometida a dictamen se ha incorporado, como novedad que no aparecía en versiones anteriores y sobre la que no hay explicación en la memoria, el adjetivo "Concordatarias".

A este respecto, es más adecuado estar a la redacción de la disposición adicional cuarta de la LOU y de la disposición adicional cuarta del vigente Real Decreto 420/2015, que emplean la denominación "universidades de la Iglesia Católica".

5.13. Centros universitarios de la Defensa (disposición adicional cuarta):

En relación con esta disposición debería incluirse en el primer apartado que la adscripción de estos centros ha de ser a una universidad pública, tal y como establece el artículo 51 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, en los términos indicados. Por lo demás, se sugiere emplear "defensa" en minúscula como efectivamente recoge el propio artículo 51 mencionado, en vez de en mayúscula, como recoge la disposición adicional quinta de la LOU.

5.14. Adaptación de las universidades y centros universitarios a los requisitos previstos en este real decreto (disposición transitoria primera):

Esta disposición transitoria establece lo siguiente:

"Disposición transitoria primera. Adaptación de las universidades y centros universitarios a los requisitos previstos en este real decreto.

1. Las universidades, y sus centros universitarios, que se creen o reconozcan una vez que este real decreto haya entrado en vigor, tendrán un plazo máximo de cinco años para cumplir con los requisitos docentes, de investigación y de transferencia, de personal docente e investigador y de personal de administración y servicios, y de instalaciones y equipamientos establecidos en el presente real decreto, además de todos aquellos establecidos por la legislación vigente en materia universitaria estatal o de las Comunidades Autónomas, en tanto que desarrollen su programación docente y la planificación plurianual de las actividades de investigación y de transferencia comprometida en la memoria o documentación que ha servido de base para la obtención del informe favorable de la Conferencia General de Política Universitaria y la autorización de inicio de actividad del órgano competente de la Comunidad Autónoma.

2. Las universidades y centros universitarios existentes en el momento de entrada en vigor de este real decreto dispondrán de hasta cinco años para que puedan adaptarse a las nuevas exigencias establecidas.

3. Las universidades o centros que impartan enseñanzas universitarias o títulos de educación superior de ámbito similar al universitario con arreglo a sistemas educativos extranjeros deberán adaptarse a las previsiones de este real decreto en el plazo máximo de tres años a partir de su entrada en vigor. Estas universidades, centros o instituciones deberán tener inscritos los títulos universitarios o equivalentes en un registro específico del RUCT, incorporando la información que se establece en el artículo 15.3 de este real decreto en el plazo máximo de un año desde el momento de la entrada en vigor de este real decreto".

El régimen transitorio proyectado en esta disposición suscita al Consejo de Estado algunas dudas que se exponen a continuación.

Ante todo, ha de recordarse que el procedimiento de inicio de actividades académicas por parte de las Universidades es un procedimiento en que se suceden, primero, la creación o el reconocimiento de la universidad por norma con rango de ley y, con posterioridad, la autorización de inicio de actividades académicas; si esta no se solicita en el plazo determinado por dicha ley de creación o reconocimiento, determinará la caducidad del reconocimiento en el caso de las universidades privadas -en el caso de las universidades públicas la intervención del legislativo correspondiente parece ineludible-.

Atendiendo a estas notas caracterizadoras del sistema de creación y de inicio de actividades universitarias, la disposición transitoria debería ser revisada:

- Comienza su apartado 1 previendo que las universidades y centros universitarios "que se creen o reconozcan una vez que este real decreto haya entrado en vigor tendrán un plazo máximo de cinco años para cumplir con los requisitos" que en él se determinan. Precisamente, toda universidad o centro que se cree o reconozca tras la entrada en vigor de la norma proyectada se creará o reconocerá atendiendo a las previsiones de la nueva norma reglamentaria, por lo que para su creación o reconocimiento los órganos legislativos correspondientes deberán tener en cuenta lo en ella establecido. Es decir, para universidades o centros que no existen en el momento de dicha entrada en vigor, la creación o el reconocimiento deberán otorgarse por el poder legislativo correspondiente atendiendo al derecho vigente en la materia y solo si los cumplen podrá, en su momento, otorgarse la correspondiente autorización de inicio actividades académicas.

- Es distinta la situación de las universidades y centros ya creados o reconocidos, pero aún no autorizados, pues lo han sido, respectivamente, atendiendo a las normas vigentes en el momento de su creación o reconocimiento, por lo que su autorización de inicio de actividades deberá concederse si dichas universidades y centros observan los requerimientos fijados en la ley de creación o reconocimiento, atendiendo al ordenamiento vigente cuando dichas leyes fueron aprobadas. Por ello, habría de preverse un plazo de cinco años en esta disposición transitoria primera para que, una vez que se les conceda a estas universidades y centros la autorización de inicio de actividades académicas, cuenten con un plazo de cinco años para adaptarse a los nuevos requisitos que impone el real decreto proyectado.

- Finalmente, las universidades y centros que, en el momento de la entrada en vigor del Proyecto cuenten con su respectiva autorización, tendrán un plazo de cinco años desde la entrada en vigor de aquel para adaptarse al nuevo régimen que contiene.

La disposición transitoria ha de formularse con arreglo a estas indicaciones, a fin de acomodarse a la diferente situación en que se encuentran las universidades, en función de si están autorizadas, solo creadas o reconocidas, pero no autorizadas, o aún no han sido siquiera creadas o reconocidas.

Esta observación tiene carácter esencial, de conformidad con lo previsto en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánica del Consejo de Estado.

En cualquier caso, no puede olvidarse a este respecto que el vigente Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, que entró en vigor el 18 de junio de 2015, concedió un plazo de cuatro años -disposición adicional primera- para la adaptación a sus previsiones, por lo que las universidades y centros culminaron dicha adaptación a las novedades introducidas por el Real Decreto 420/2015 en el año 2019. Ahora, solo dos años después de concluir dicha adaptación, se produce una nueva modificación normativa que les obligará, en caso de ser aprobada, a asumir nuevos requisitos reforzados para la mejora de la calidad del sistema universitario.

Aun cuando esta sucesión de dos disposiciones en la materia pueda llegar a ser, de materializarse, cercana en el tiempo, no ha de olvidarse que la configuración del sistema universitario español corresponde a los poderes públicos y que la consagración de la autono-

mía universitaria como derecho fundamental no significa que no esté sometida a determinadas limitaciones (STC 26/1987, de 27 de febrero), al insertarse en un sector regulado, en el que confluyen las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. Corresponde a los poderes públicos competentes apreciar en cada momento cuáles son las exigencias que demanda en cada momento el servicio público de la educación superior que prestan las universidades al servicio de la sociedad; y ello puede implicar cambios normativos sucesivos, sin que ello suponga per se afectación alguna de la autonomía universitaria -sin perjuicio de que, como en el presente caso, pudieran existir disposiciones del proyecto que hayan de ser revisadas para evitar dicha afectación, en los términos que han sido indicados en el presente dictamen-.

5.15 . Correcciones del texto:

En el sexto párrafo del preámbulo se indica que las Administraciones públicas "deben velar por la calidad del proyecto de las actividades académicas de todas sus universidades", cuando debiera decirse de las universidades de su competencia.

En el artículo 2.3, la frase final debe redactarse diciendo "que no cumplan con lo dispuesto en este real decreto".

En el artículo 6.2 falta el punto y seguido entre sus dos frases.

En el artículo 7.1 debe emplearse el verbo "entenderá", en singular.

En el artículo 7.8 debe eliminarse un "arquitecto" en la expresión "arquitecto o arquitecto o arquitecta".

En el artículo 10.5.b), se sugiere sustituir la expresión "según si son" por "según se trate de".

En el artículo 15.1 ha de añadirse "que" en la frase "en la se ubique...". En el artículo 16.1 debe emplearse "apartados" y no aparatados".

En el artículo 16.2 el verbo "haya" ha de consignarse en plural.

En el artículo 17.1 ha de suprimirse la expresión "de este mismo artículo" en la frase "puedan de este mismo artículo inducir a confusión...".

En el artículo 17.5 ha de corregirse la frase inicial suprimiendo "centro en el" de modo que quede redactado del siguiente modo: "La universidad o centro a través del que imparta...".

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que, una vez tenidas en cuenta las observaciones esenciales efectuadas a los artículos 2.1, segundo inciso, y 5.1, segundo inciso, y a la disposición transitoria primera, y consideradas las restantes formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede V.E. elevar, para su aprobación, al Consejo de Ministros, el proyecto de Real Decreto de creación, reconocimiento y autorización de centros universitarios y acreditación institucional de centros universitarios".

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

Madrid, 20 de julio de 2021

LA SECRETARIA GENERAL,

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. MINISTRO DE UNIVERSIDADES.

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado
Avda. de Manoteras, 54 - 28050 Madrid



Nº Expediente: 1286/2021

Fecha: 8 de noviembre de 2021

Destinatario: SR. SECRETARIO GENERAL DE UNIVERSIDADES

LA ABOGADA DEL ESTADO, habiendo recibido petición de informe del Secretario General de Universidades, sobre el régimen jurídico aplicable a los expedientes de solicitud de creación de nuevas universidades presentados durante la vigencia del anterior Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, y que, a fecha de entrada en vigor del nuevo Real Decreto 640/241, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, que lo sustituye, aun no tuvieran el informe preceptivo de la Conferencia General de Política Universitaria, expone cuanto sigue

Primero. Señala la Secretaría General de Universidades en su petición de informe como el recientemente aprobado Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, establece, entre otras determinaciones de su articulado, las condiciones y requisitos para la creación y reconocimiento de una universidad. Asimismo, en su disposición transitoria primera, regula la adaptación de las universidades y centros universitarios ya existentes a los requisitos previstos en dicho Real Decreto.





Segundo. Ahora bien, en relación con las solicitudes de creación o reconocimiento formuladas al amparo del anterior Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios, no resuelve la citada disposición transitoria las siguientes cuestiones, planteadas a continuación, y que constituyen el objeto del presente informe:

- Si estas solicitudes deberán ser objeto de informe por la Conferencia General de Política Universitaria, trámite que ya establecía al anterior artículo 3 del Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, y se ha mantenido en el artículo 3 del actual Real Decreto 640/2021, de 27 de julio.
- Si, a fin de respetar los principios consagrados en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, letras a), d) y e), y dado que las solicitudes fueron formuladas cuando estaba en vigor el Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, el informe de la Conferencia General de Política Universitaria deberá tener en cuenta las condiciones y los requisitos exigidos en este último real decreto al enjuiciarlas.
- Si, una vez creadas o reconocidas, las universidades correspondientes las solicitudes en cuestión se encontrarán en la misma situación jurídica que cualquiera de las universidades creadas o reconocidas al





amparo de lo dispuesto en el Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, y no autorizadas todavía, a las que resultarían asimilables y, en consecuencia, les sería de aplicación el régimen transitorio del apartado 2 de la disposición transitoria primera del Real Decreto 640/2021, de 27 de julio.

A los anteriores hechos le resultan de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Antes de adentrarse en el fondo del asunto, y para una mejor comprensión del mismo, conviene analizar las normas jurídicas de aplicación al caso que nos ocupa.

Así, ciertamente, en el BOE de 28 de julio de 2021, fue publicado el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios, derogatorio del anterior Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios, a excepción de la disposición final segunda y disposición final tercera (Disposición derogatoria única del citado Real Decreto 640/2021, de 27 de julio).





Con este nuevo Real Decreto se persigue, como señala su Exposición de Motivos, dotar a las Administraciones Públicas de *“instrumentos normativos para gestionar, ordenar y planificar con mayor capacidad las iniciativas en aumento de creación de universidades o de centros universitarios”* además de contemplar *“nuevas modalidades de universidad ...relacionadas con la docencia virtual no presencial, y que, por su propia naturaleza, comportan que su estudiantado pueda residir en cualquier lugar de España o del extranjero”*.

Ahora bien, y de forma análoga a lo establecido en el anterior Real Decreto, el nuevo regula la creación o reconocimiento de Universidades que impartan enseñanzas conducentes a títulos oficiales del sistema universitario español (Capítulo II) mediante dos pasos sucesivos, por un lado, la creación y reconocimiento propiamente dicho y, por otro, la autorización de inicio de sus actividades.

De este modo, el artículo 3 regula la creación, para el caso de las universidades públicas, y el reconocimiento, para el caso de las privadas, estableciendo que se llevará a cabo, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 6/2021, de 21 de diciembre:

“a) Por Ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio vaya a ubicarse, previo informe preceptivo de la Conferencia General de Política Universitaria. La propuesta de dicho informe será elaborada por el Ministerio de Universidades.





b) Por Ley de las Cortes Generales a propuesta del Gobierno, de acuerdo con el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial hayan de establecerse cuando se trate de universidades de especiales características, y previo informe preceptivo de la Conferencia General de Política Universitaria. La propuesta de dicho informe será elaborada por el Ministerio de Universidades”.

En todo caso, continua el apartado segundo de este artículo 3, “El informe de la Conferencia General de Política Universitaria, que se pronunciará en términos favorables o desfavorables a la creación de una universidad pública o el reconocimiento de una universidad privada, deberá tener en cuenta las condiciones y los requisitos establecidos en el presente real decreto y, asimismo, la normativa que establezcan las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias”.

Asimismo, y en cuanto a las condiciones y requisitos para la creación y reconocimiento de una universidad o centro universitario, según proceda, el artículo 4 de este Real Decreto establece:

“Además de lo previsto en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, para la creación o reconocimiento, según proceda, de una universidad y de la normativa que, en su caso, establezcan las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias, deberán cumplirse las condiciones y requisitos





establecidos en el presente real decreto en relación con su actividad docente, su actividad investigadora y de transferencia de conocimiento, su personal docente e investigador, y la disponibilidad y características de las instalaciones y equipamientos.

Para iniciar el proceso de creación o reconocimiento de una universidad, o en su caso, de un centro universitario, y su posterior autorización para el inicio de las actividades académicas, deberá presentarse una memoria o documentación (adelante Memoria) justificativa del cumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos por este real decreto y, de igual modo, por la normativa de la Comunidad Autónoma en la que se ubicaría la sede de la universidad o en su caso el centro. Dicha memoria deberá presentarse ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente, salvo para la creación de una universidad de ámbito estatal en cuyo caso deberá hacerse ante el Ministerio de Universidades. En el supuesto de que el procedimiento se inicie ante una Comunidad Autónoma, esta solicitará el informe a la Conferencia General de Política Universitaria al que se hace referencia en el artículo 3.1 y remitirá para ello una copia de la Memoria al Ministerio de Universidades que dará traslado de la misma a la Conferencia General de Política Universitaria”.

Por su parte, y una vez creadas o reconocidas, el artículo 11 del Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, regula la autorización para el inicio de actividades de una universidad señalando como “*La autorización del inicio de las actividades de las universidades corresponderá al órgano competente de la*





Comunidad Autónoma en la cual radican las instalaciones de la futura universidad, salvo para la autorización de una universidad de ámbito estatal, en cuyo caso corresponderá al Ministerio de Universidades. En ambos casos, la autorización se concederá, **una vez comprobado el cumplimiento de las condiciones y los requisitos para su creación o reconocimiento establecidos por la normativa vigente**, en su ley de creación o reconocimiento aprobada por la Asamblea de la Comunidad Autónoma o por las Cortes Generales. Se informará de esta autorización para el inicio de las actividades al Ministerio de Universidades y a la Conferencia General de Política Universitaria”.

En cuanto al procedimiento de autorización, señala a continuación este Real Decreto, se iniciará a solicitud de la persona física o jurídica promotora de la universidad siendo que “El plazo máximo para solicitar dicha autorización será de dos años desde la entrada en vigor de la ley de creación o de reconocimiento de la universidad, si dicha ley no hubiese determinado un plazo”.

Vemos que, en consecuencia, la creación de una universidad supone dos hitos separados, por un lado, la creación o reconocimiento propiamente dicho y, por otro lado, su autorización, pero ambos como parte de un mismo procedimiento común.

Segundo. Las consideraciones anteriores tienen su importancia por cuanto que la Disposición transitoria Primera del Real Decreto 620/2021, de 27





de julio, bajo la rúbrica “*Adaptación de las universidades y centros universitarios a los requisitos previstos en este real decreto*” señala lo siguiente:

“1. Las universidades y centros universitarios que, en el momento de entrada en vigor de este real decreto cuenten con su respectiva autorización, dispondrán de hasta cinco años desde dicha entrada en vigor para que puedan adaptarse a los nuevos requisitos establecidos.

2. Las universidades y centros ya creados o reconocidos, pero aún no autorizados, dispondrán de hasta cinco años desde la concesión de la autorización para que puedan adaptarse a los nuevos requisitos establecidos.

3. Las universidades o centros que impartan enseñanzas universitarias o títulos de educación superior de ámbito similar al universitario con arreglo a sistemas educativos extranjeros deberán adaptarse a las previsiones de este real decreto en el plazo máximo de tres años a partir de su entrada en vigor. Estas universidades, centros o instituciones deberán tener inscritos los títulos universitarios o equivalentes en un registro específico del RUCT, incorporando la información que se establece en el artículo 15.3 de este real decreto en el plazo máximo de un año desde el momento de la entrada en vigor de este real decreto”.

Vemos que, en consecuencia, el propio Real Decreto ha previsto un régimen transitorio conforme al cual **las universidades ya creadas o reconocidas, y autorizadas, disponen de un plazo de cinco años desde su**





entrada en vigor para adaptarse a las nuevas condiciones en él establecidas. Y en cuanto a las creadas y reconocidas, pero aun no autorizadas, disponen también de un plazo de cinco años desde la concesión de la autorización para adaptarse a los nuevos requisitos.

Tercero. Sentado lo anterior, procede adentrarse en el análisis de las cuestiones planteadas por la Secretaría General de Universidades que, con carácter general, se pregunta **qué régimen jurídico aplicar a las solicitudes de creación o reconocimiento presentadas al amparo del anterior Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, para las que el régimen transitorio no da respuesta alguna.**

Pues bien, a este respecto cabe señalar como es principio fundamental de derecho transitorio que el procedimiento iniciado bajo una cierta normativa ha de tramitarse y resolverse con arreglo a esta (TS 18-11-02, EDJ 51420).

De igual modo la Disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, bajo la rúbrica, Régimen transitorio de los procedimientos, señala como:

“a) A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior.





b) *Los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley se sustanciarán por las normas establecidas en ésta.*

c) *Los actos y resoluciones dictados con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley se regirán, en cuanto al régimen de recursos, por las disposiciones de la misma.*

d) *Los actos y resoluciones pendientes de ejecución a la entrada en vigor de esta Ley se regirán para su ejecución por la normativa vigente cuando se dictaron.*

e) A falta de previsiones expresas establecidas en las correspondientes disposiciones legales y reglamentarias, las cuestiones de Derecho transitorio que se susciten en materia de procedimiento administrativo se resolverán de acuerdo con los principios establecidos en los apartados anteriores”.

Por tanto, y con carácter general, cabe señalar como a las solicitudes de creación o reconocimiento formuladas al amparo del Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios, les es de aplicación las previsiones contempladas en este Real Decreto pues, a falta de previsión en el nuevo Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, les es de aplicación la normativa anterior.

Cuarto. Por lo demás, y en cuanto a las concretas preguntas formuladas por la Secretaría General de Universidades, cabe responder de la siguiente manera:





1º. En cuanto a la necesidad de informe por parte de la Conferencia General de Política Universitaria, el mismo será preceptivo si así lo preveía el Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, siendo que sí lo era según se desprende de la propia petición de informe.

2º. En cuanto a las previsiones de a qué Real Decreto ha de atenerse el informe de la Conferencia General de Política Universitaria, proceder reiterar como los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor del nuevo Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, y bajo la vigencia del anterior Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, se regirán por las previsiones de esta última norma debiendo ser éstas las analizadas por el citado informe.

3º. Por lo demás, y en cuanto a la última cuestión planteada, esto es, si las universidades creadas o reconocidas conforme a las previsiones del Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, por haberse presentado la solicitud con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 620/2021, de 27 de julio, se encuentran en la misma situación que las creadas y reconocidas, pero no autorizadas, a las que resultan asimilables, siéndoles por ello de aplicación lo previsto en el apartado segundo de la disposición transitoria primera del Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, la respuesta ha de ser positiva.





Y es que, como se ha visto, conforme a este apartado de la disposición transitoria primera *“Las universidades y centros ya creados o reconocidos, pero aún no autorizados, dispondrán de hasta cinco años desde la concesión de la autorización para que puedan adaptarse a los nuevos requisitos establecidos”*.

Contempla de este modo el Real Decreto un régimen transitorio beneficioso para las universidades creadas o reconocidas bajo la vigencia del régimen anterior, pero que aún no habían obtenido la pertinente autorización, siendo que para la concesión de ésta aún debieran tenerse en cuenta las previsiones contempladas en el Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo (pues se les concede un plazo de cinco años desde la concesión de la autorización para adaptarse a los requisitos del nuevo Real Decreto 620/2021, de 27 de julio).

Pues bien, una vez establecido que las solicitudes tramitadas al amparo del anterior Real Decreto han de regirse por las previsiones del mismo, ha de concluirse que las universidades una vez creadas o reconocidas han de ser asimiladas a las creadas o reconocidas pero no autorizadas, una vez aprobado el nuevo Real Decreto 640/2021, por lo que también les será de aplicación el régimen transitorio en él contemplado.





Es cuanto procede informar. No obstante, V.I. decidirá.

LA ABOGADA DEL ESTADO JEFE

ANA BELÉN SAN MARTÍN ONTORIA





COMISIÓN DELEGADA DE LA CONFERENCIA GENERAL DE POLÍTICA UNIVERSITARIA

Acta de la sesión de 3 de diciembre de 2021

Asistentes

- D. José Manuel Pingarrón Carrazón, Secretario General de Universidades del Ministerio de Universidades.
- D. Adolfo Morais Ezquerro, Viceconsejero de Universidades e Investigación, de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- D.ª Maria Victoria Girona Brumós, Directora General de Universidades de Universidades de la Comunidad Autónoma de Cataluña.
- D. José Alberto Díez de Castro, Secretario General de Universidades de la Comunidad Autónoma de Galicia.
- D. Juan José García Machado, Director General de Universidades de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- D.ª Cristina González Morán, Directora General de Universidad de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.
- D. Antonio Domínguez Ramos Director General de Universidades, Investigación y Transferencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- D.ª Pilar Vargas Montoya, Directora General de Universidad y Política Científica de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- D. David Christian de la Fe Rodriguez, Director General de Universidades de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- D.ª Pilar Ezpeleta Piorno, Directora General de Universidades de la Comunitat Valenciana.
- D. Ramón Guirado Guillén, Director General de Universidades de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- D. Ricardo Cuevas Campos, Director General de Universidades, Investigación e Innovación de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.
- D. Manuel Ramírez Sánchez, Director General de Universidades de la Comunidad Autónoma de Canarias.



- D.^a Ana Burusco Juandeaburre, Directora General de Universidades de la Comunidad Foral de Navarra.
- D. Juan José Maldonado Briegas, Director General de Política Universitaria de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- D. Josep Lluís Pons Hinojosa, Director General de Política Universitaria e Investigación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.
- D. Fidel Rodríguez Batalla, Viceconsejero de Universidades, Ciencia e Innovación de la Comunidad de Madrid, acompañado del Director General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores, D. Ricardo Díaz Martín.
- D.^a Blanca Ares González, Directora General de Universidades e Investigación de la Comunidad de Castilla y León.

Asiste como invitado por el Ministerio de Universidades: D. Alejandro Albillo Blánquez, Director del Gabinete de la Secretaría General de Universidades.

La sesión, que comenzó a las 9:00 horas del día 3 de diciembre de 2021, se celebró por videoconferencia.

El Secretario General de Universidades inicia la sesión dando la bienvenida a los asistentes a la reunión y agradeciendo su participación en la misma.

Punto n.º 1

Aprobación, si procede del acta de la sesión anterior

Se aprueba el acta correspondiente a la sesión de 19 de julio de 2021, sin observaciones.

Punto n.º 2

Información del Ministerio

El Secretario General de Universidades inicia este punto del orden del día anunciando que la próxima reunión del Observatorio de Becas y Ayudas al Estudio se celebrará el próximo 16 de diciembre a las 10:00 horas y que a la misma asistirán los representantes de las Comunidades Autónomas de Aragón, Canarias y Madrid.



A continuación, informa que se ha ampliado el periodo de alegaciones para la modificación del texto del anteproyecto de ley orgánica del sistema universitario (LOSU) con el objetivo de que a finales de enero de 2022 el texto sea remitido al Consejo de Ministros con el mayor consenso posible. Explica que se han analizado, e incorporado, en algunos casos, las alegaciones y observaciones presentadas por las Comunidades Autónomas y anticipa que cuando el texto sea definitivo será remitido a todos los miembros de la Comisión.

Por último, informa que se está trabajando con REACU en un protocolo para la acreditación institucional de los centros de las universidades públicas y privadas que determina el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios, para que antes de final de año las universidades puedan conocer dicho protocolo.

Punto n.º 3

Informe al proyecto de real decreto por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2022-2023 y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.

El Secretario General de Universidades señala que este año se ha anticipado el proyecto de real decreto que se somete a informe, ya que se quiere aprobar en el primer trimestre de 2022 para que la convocatoria pueda publicarse entre abril y mayo y, de esta forma, poder informar en agosto a los demandantes si son potenciales beneficiarios de una beca. Añade que esto no significa que se puedan pagar todas las becas durante el mismo año, aunque precisa que en 2021 se ha abonado el 50% del importe de todas las becas del curso.

Comenta que los Ministerios de Universidades y de Educación y Formación Profesional están poniendo los medios necesarios para que las unidades de becas de las universidades puedan realizar el proceso de la forma más eficiente posible ya que la aceleración de este supone un aumento de la gestión en dichas unidades.



En referencia al proyecto de real decreto que se informa destaca que, además de algunas cuestiones menores de tipo técnico, el único cambio importante viene dado por la Disposición final primera que determina que el estudiantado de segundo curso de Másteres Universitarios deberá acreditar haber superado la totalidad de los créditos de primer curso, así como, haber obtenido una nota media de 5,00 puntos y precisa que, a partir de ahora, las condiciones que se aplicaban a los estudiantes de Másteres habilitantes se extenderán al alumnado de los Másteres no habilitantes. Subraya que el año pasado para acceder a una beca era necesario haber obtenido una nota media de 7 y este año con una nota de 5 es suficiente. Con esta medida señala que se avanza en la idea de que la beca es un derecho subjetivo únicamente supeditado a las condiciones socioeconómicas.

Tras esta introducción se abre un turno de palabras en el que interviene, en primer lugar, la Directora General de Universidades de la Comunidad Autónoma de Cataluña, D.ª Maria Victoria Girona Brumós que pregunta si existe tiempo para estudiar el proyecto y hacer propuestas. En concreto, se refiere al apartado b) de la Disposición adicional cuarta *“Compensación a las Universidades por la exención de matrícula”* que determina que *“en el supuesto de que el precio del crédito en los estudios conducentes al título de Máster habilitante o vinculado en el curso 2022-2023 fuese superior al vigente en el curso de referencia 2011-2012 para los mismos estudios, el Ministerio de Educación y Formación Profesional aportará a las universidades una cantidad por estudiante igual a este último importe, con el límite de 18,46 euros por cada crédito”* ya que este apartado está relacionado con los precios de las matrículas.

Recuerda que Cataluña tiene unos precios que están por encima de la media y que están realizando esfuerzos cada año para reducirlos, pero comenta que no han tenido tiempo de estudiar el impacto presupuestario, especialmente en lo que se refiere a los grados, de esta disposición.

Finaliza solicitando más tiempo para estudiar la repercusión de esta medida y poder así valorar el sentido del voto de Cataluña.

El Secretario General de Universidades responde que se pueden hacer propuestas mientras no esté publicado en el Boletín Oficial del Estado. Recuerda que la razón para incluir esta medida es que en el curso 2022-2023 finaliza el plazo que la Conferencia General de Política Universitaria acordó para igualar los precios de las matriculas de los grados a los existentes en el curso 2011-2012 y puntualiza que los 18,46 euros por cada crédito era el precio para los grados en ese momento. No obstante, reitera que existe tiempo para poder introducir alguna modificación en el texto del proyecto de real decreto que se informa.



A continuación, el Viceconsejero de Universidades e Investigación, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, D. Adolfo Morais Ezquerro, solicita que se amplíe la información sobre el procedimiento que utilizará la Agencia Estatal Tributaria para la obtención de datos ya que en Euskadi han intentado avanzar en los plazos pero han encontrado las mayores dificultades en la obtención de datos por parte de las Haciendas Forales. En concreto, se refiere a los datos relativos a la declaración que se debe realizar en ese año. Por ello, muestra su interés en conocer los detalles a fin de poder avanzar en los plazos.

El Secretario General de Universidades comenta que existe un compromiso del Ministerio de Hacienda y Función Pública para facilitar la información en el mes de julio y le invita a enviar la consulta por escrito para trasladarla a la Subdirección General de Becas del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

El Director General de Universidades de la Comunidad Autónoma de Aragón, D. Ramón Guirado Guillén, se interesa por el procedimiento de comunicación a los estudiantes. Asimismo, pregunta la causa por la que no se sube el umbral 1.

El Secretario General de Universidades responde a la primera cuestión indicando que se les comunicará de forma individualizada y, a la segunda, que por motivos presupuestario. Tras esta aclaración recuerda las cantidades destinadas a becas y ayudas al estudio y destaca que este año las solicitudes de becas de estudiantes universitarios descendieron un 4% y las de estudiantes no universitarios se incrementaron un 12%.

El Director General de Universidades de la Comunidad Autónoma de Aragón consulta si en las compensaciones a las familias numerosas se incluyen las familias monoparentales.

El Secretario General de Universidades cree que sí, no obstante, indica que realizará la consulta a la Subdirección General de Becas.

Finalmente, la Comisión Delegada de la Conferencia General de Política Universitaria permite continuar el trámite reglamentario con las salvedades que crean oportunas realizar las Comunidades Autónomas en relación al proyecto de real decreto por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2022-2023, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.



Punto n.º 4

Informe sobre el proyecto de orden por la que se determinan las características, el diseño, y el contenido de la evaluación de Bachillerato para el acceso a la universidad, y las fechas máximas de realización y de resolución de los procedimientos de revisión de las calificaciones obtenidas, en el curso 2021-2022.

El Secretario General de Universidades recuerda que según prevé la LOMLOE para el curso 2023-24 debe estar diseñada la nueva prueba de la EBAU. Informa que se está creando un grupo de trabajo para tratar esta cuestión. También señala que el Ministerio de Educación y Formación Profesional está elaborando un documento para ello. Añade que en dicho grupo de trabajo estarán representados las universidades, quien determine el Ministerio de Educación y Formación Profesional y las Comunidades Autónomas.

Comenta que después del verano se han reunido con la sectorial de los estudiantes de CRUE que ha trasladado la opinión de los distritos universitarios sobre la prueba de acceso para el próximo curso. Relata que se hizo una propuesta de modificación en relación con el modelo de examen de la prueba de la EBAU del año anterior relacionada con el grado de optatividad que seguiría siendo importante pero no sería exactamente el mismo grado de optatividad de la prueba del año anterior.

Señala que los estudiantes proporcionaron un modelo de examen que fue considerado conjuntamente con el Ministerio de Educación y Formación Profesional y después de su valoración se llegó a la conclusión de mantener el modelo del año anterior por tres razones fundamentales: 1) porque no está asegurado que la situación epidemiológica permita una situación de normalidad y presencialidad 2) porque los estudiantes de bachillerato han trasladado al Ministerio de Educación y Formación Profesional que en muchos centros el primero de bachillerato que se hizo el año pasado no fue exactamente "normal" y 3) porque el cambio de modelo solo serviría para los próximos dos años. Además, justifica que proponer un cambio en el modelo de examen en el mes de diciembre, estando el curso avanzado, podría dar lugar a muchas distorsiones y provocar inquietudes entre el alumnado, profesorado y familias.

La Directora General de Universidades de la Comunidad Autónoma de Cataluña toma la palabra para manifestar su conformidad con la propuesta. A su vez, solicita que en el artículo 9. 1 del proyecto de orden que se informa, se cambie la fecha de



publicación de los resultados provisionales de “antes del 24 de junio de 2022” a “antes del 30 de junio de 2022”.

El Director General de Universidades de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, D. David Christian de la Fe Rodriguez muestra su acuerdo con el mantenimiento del modelo de examen de la EBAU del año anterior y pregunta si se continuará con el mismo modelo para 2023 o si todavía no se ha planteado esta cuestión.

El Secretario General de Universidades comenta que es razonable pensar que si el modelo no se ha cambiado para dos años lógicamente no se cambiará para uno sólo y avanza que la nueva prueba de la EBAU deberá evaluar competencias ya que el nuevo modelo de bachillerato será más competencial que de contenidos.

El Director General de Universidades de la Comunidad Autónoma de Canarias, D. Manuel Ramírez Sánchez, considera que la propuesta de mantener el modelo de examen es muy acertada, sobre todo por la difícil situación que se vive en la isla de la Palma.

El Director General de Universidades de la Comunidad Autónoma de Andalucía, D. Juan José García Machado, comenta que en el día de ayer mantuvieron una reunión todas las universidades públicas de Andalucía para establecer y homogeneizar los plazos y los criterios de admisión. Explica que en dicha reunión los vicerrectores le trasladaron una serie de inquietudes que desea compartir con todos los miembros de la Comisión.

Señala que los vicerrectores están preocupados por las diferencias que se producen entre Comunidades Autónomas en cuanto a la optatividad en los modelos de examen. Precisa que en Andalucía existe un único modelo pero que han detectado diferencias entre los modelos de examen de las diferentes Comunidades Autónomas y, por tanto, los vicerrectores proponen un único modelo de examen para todo el territorio nacional, o al menos, que no existan excesivas diferencias en los modelos en lo que se refiere a la optatividad.

Expone que otra de las propuestas que le han sido trasladadas es que se establezca una fecha común para la finalización del plazo de matriculación, ya que se producen algunas distorsiones en cuanto a la reserva de plazas debido a los diferentes calendarios de las Comunidades Autónomas, sobre todo, en aquellas titulaciones más demandadas.

El Secretario General de Universidades responde que las cuestiones planteadas no tienen relación con la prueba de acceso y que son competencias exclusivas de las Comunidades



Autónomas. Seguidamente, expresa el compromiso del Ministerio de Universidades con estas.

Finalmente, la Comisión Delegada de la Conferencia General de Política Universitaria emite informe favorable al proyecto de orden por la que se determinan las características, el diseño y el contenido de la evaluación de Bachillerato para el acceso a la Universidad, y las fechas máximas de realización y de resolución de los procedimientos de revisión de las calificaciones obtenidas en el curso 2021-2022, teniendo en cuenta la consideración realizada por la representante de Cataluña de que las pruebas finalicen antes del 30 de junio de 2022

Punto n.º 5

Informe al procedimiento de reconocimiento de la Universidad Fernando III.

El Secretario General de Universidades explica que la Abogacía del Estado ha remitido un informe dictaminando que las solicitudes de reconocimiento de universidades privadas que se hubieran solicitado antes de la entrada en vigor 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, deberán ser tramitadas conforme al Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios.

Señala que puesto que el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio entró en vigor en fecha 16 de agosto de 2021 y la solicitud de reconocimiento de la Universidad Fernando III se realizó en fecha 13 de marzo de 2020, se ha tramitado conforme al anterior Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo.

Seguidamente toma la palabra el Director General de Universidades de la Comunidad Autónoma de Andalucía D. Juan José García Machado que manifiesta su conformidad con el proyecto presentado.

Tras esta intervención, la Comisión Delegada de la Conferencia General de Política Universitaria asume el informe favorable, con las observaciones contenidas en el mismo, al expediente de reconocimiento de la Universidad Fernando III, elaborado por los Servicios Técnicos del Ministerio.



Punto n.º 6

Información respecto a los plazos de renovación de la acreditación de títulos universitarios oficiales de Máster a partir de la entrada en vigor del Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad.

El Secretario General de Universidades explica que este punto del orden del día tiene por objetivo dar respuesta a las consultas realizadas por las universidades, ya que a partir de la entrada en vigor del real decreto del Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad, cambia el periodo para la renovación de la acreditación de los Másteres de cuatro años a seis años.

A continuación, procede a la lectura de la propuesta: *“el artículo 24 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales determinaba que los títulos universitarios oficiales de Máster debían renovar su acreditación en el plazo máximo de cuatro años y, ahora, con el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre el plazo se amplía a seis años. La renovación de la acreditación es un procedimiento que cada Comunidad Autónoma establecerá en relación con las universidades de su ámbito competencial, tal y como fija el citado real decreto por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad”*.

Subraya que es un procedimiento que compete a las Comunidades Autónomas y que, en este punto, sería necesaria la puesta en común de los procedimientos que va a desarrollar cada Comunidad Autónoma en relación con el cambio que se ha producido y plantea que puede haber varias formas de actuar: 1) aquellas Comunidades Autónomas que no realizarán ningún procedimiento más allá de la aplicación directa del real decreto 2) las Comunidades Autónomas que tienen un procedimiento reglado, y que lo han comunicado a las universidades de su ámbito, siempre respetando lo que indica el Real Decreto 822/2021.

Precisa que alguna universidad ha solicitado al Ministerio que elabore un protocolo, pero aclara que el protocolo lo deben realizar las Comunidades Autónomas si así lo desean



El Director del Gabinete de la Secretaría General de Universidades, D. Alejandro Albillo Blánquez puntualiza que a partir de la entrada en vigor del nuevo real decreto se amplía el plazo de cuatro a seis años para aquellos másteres que tengan que renovar la acreditación.

Punto n.º 7

Designación de miembros del grupo de trabajo encargado de la revisión del “Acuerdo de protocolo y buenas prácticas en el proceso de establecimiento de la oferta de plazas y titulaciones” aprobado el 28 de abril de 2014 por la Conferencia General de Política Universitaria

El Secretario General de Universidades propone la formación de un grupo de trabajo, a la mayor brevedad posible, para la revisión del “Acuerdo de protocolo y buenas prácticas en el proceso de establecimiento de la oferta de plazas y titulaciones” aprobado el 28 de abril de 2014 por la Conferencia General de Política Universitaria y expone los motivos para su creación, destacando la importancia del grupo.

Añade que próximamente se mantendrá una reunión con los Decanos de las Facultades de Medicina, con los estudiantes, con el Ministerio de Sanidad y con las Comunidades Autónomas para tratar el tema de las plazas de los estudios de Medicina.

Reitera que la formación del grupo de trabajo es fundamental y que el número de componentes será el que determinen los miembros de la Comisión Delegada. Además, propone que en la primera reunión se apruebe un calendario de trabajo y se identifiquen los puntos del acuerdo de protocolo que sean necesarios revisar.

El Director General de Universidades de la Comunidad Autónoma de Andalucía plantea la preocupación que le han trasladado los vicerrectores de estudiantes en referencia a la problemática generada en los procesos de matriculación.

Recuerda que el Real Decreto 822/2021 de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad permite que un o una estudiante de Grado al que le reste por superar el TFG y como máximo hasta 9 créditos ECTS, pueda acceder y matricularse en un máster y no tener que esperar un año porque en algunos casos existe alguna convocatoria del TFG en noviembre.



También destaca que en la rama de ingeniería es frecuente que los estudiantes tengan alguna asignatura pendiente lo que les impide matricularse en un máster en el que después quedan plazas vacantes y añade que, por otra parte, existe un exceso de demanda en titulaciones de Ciencias de la Salud.

Por ello considera que es necesaria la revisión del “Acuerdo de protocolo y buenas prácticas en el proceso de establecimiento de la oferta de plazas y titulaciones” y se ofrece a participar en el grupo de trabajo.

El Viceconsejero de Universidades e Investigación, de la Comunidad Autónoma del País Vasco considera que es un tema urgente y necesario y añade que también es muy importante y relevante la perspectiva euro regional. Además, manifiesta su disposición a participar en el grupo de trabajo.

La Directora General de Universidades de la Comunidad Autónoma de Cataluña aclara que el grupo propuesto es un grupo diferente al de Medicina.

Por último, el Secretario General de Universidades emplaza a los miembros de la Comisión a que en unos días decidan la composición del grupo de trabajo.

Punto n.º 8

Solicitud de la Oficina de Atención a la Discapacidad, del Consejo Nacional de Discapacidad sobre medidas para *“Que en los créditos y/o asignaturas que imparta cualquier universidad, se ofrezca de forma transversal una asignatura con el contenido de sensibilización y trato a las personas con discapacidad, que promueva la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal que puedan surgir en cualquier campo”*

El Secretario General de Universidades traslada la solicitud del Consejo Nacional de la Discapacidad, para “que en los créditos y/o asignaturas que imparta cualquier universidad, se ofrezca de forma transversal una asignatura con el contenido de sensibilización y trato a las personas con discapacidad, que promueva la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal que puedan surgir en cualquier campo”, subrayando que es competencia de las universidades su implantación.



Punto n.º 9

Turno abierto de palabras.

La Directora General de Universidades e Investigación de la Comunidad de Castilla y León, D.^a Blanca Ares González agradece al Ministerio el trabajo realizado en los avances tanto en lo que respecta a las becas, lo que permitirá avanzar en las Comunidades Autónomas las resoluciones de concesión, como en el mantenimiento del modelo de examen de la EBAU.

En relación con el grupo de trabajo propuesto manifiesta que es muy interesante y necesario. Por último, en referencia a la renovación de la acreditación de los títulos universitarios traslada la preocupación de la Agencia de Calidad de su Comunidad porque han establecido unos plazos para ello pero la aplicación informática del Ministerio no estará disponible por lo que les inquieta el sentido del silencio administrativo y solicita que se busque alguna solución a esta problemática hasta que esté operativa la aplicación del Ministerio.

El Director del Gabinete de la Secretaría General de Universidades subraya que la adaptación de la aplicación es una de las prioridades del Ministerio y precisa que mientras la aplicación no esté disponible, y a fin de que no se produzcan problemas con los plazos del procedimiento, se pueden presentar las solicitudes a través de los registros oficiales, tanto electrónicos como presenciales.

La Directora General de Universidad de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, D.^a Cristina González Morán se suma a los agradecimientos realizados por la representante de la Comunidad de Castilla y León, a la vez que manifiesta su conformidad con la revisión del Acuerdo de protocolo y buenas prácticas en el proceso de establecimiento de la oferta de plazas y titulaciones.

Por otra parte, solicita que las convocatorias de las reuniones telemáticas de la Comisión se realicen más tarde de las 9:00 horas a fin de no se produzcan problemas de conciliación.

El Secretario General de Universidades pide disculpas por la hora de la convocatoria de esta sesión que justifica porque a las 11:30 horas tiene que intervenir en la Conferencia de Consejos Sociales y por la urgencia en tratar los puntos 3 y 4 del orden del día. No obstante, se compromete a convocar las futuras reuniones de la Comisión Delegada más tarde de la hora señalada para la sesión de hoy.



Y no habiendo más asuntos a tratar, se levanta la sesión, siendo las 10:20 horas del día indicado.

El secretario de la Comisión

José Manuel Pingarrón Carrazón



A.G.- 4/2022
 S.G.C.- 3/2022

INFC.-2022/11
 S.J.- 3 /2022

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación Universidades, Ciencia y Portavocía, en relación con el **ANTEPROYECTO DE LEY DE RECONOCIMIENTO DE LA UNIVERSIDAD PRIVADA “UNIVERSIDAD DE DISEÑO, INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA (UDIT)”**.

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. - Con fecha 13 de enero de 2022, ha tenido entrada en esta Abogacía General un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Anteproyecto de Ley indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

- Proyecto de Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Proyecto de Ley de reconocimiento de la Universidad Privada “*Universidad de Diseño, Innovación y Tecnología (UDIT)*,” y se ordena su remisión a la Asamblea de Madrid para su tramitación en lectura única. Incorpora el texto sometido a consulta.
- Solicitud de reconocimiento de Universidad Privada UDIT, de 15 de diciembre de 2017.



- Documentación aportada por "BEMARMI 2016, S.L.U", promotora, para acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos para el reconocimiento de la Universidad Privada.

Igualmente, distintas contestaciones a los requerimientos de subsanación realizados por la Dirección General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores.

- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo del Anteproyecto, de fecha 26 de octubre de 2021, emitida por la Dirección General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

- Certificado del Secretario de la Conferencia General de Política Universitaria de 24 de septiembre de 2018, en el que se hace constar que la Comisión Delegada, en sesión celebrada el 20 de septiembre de 2018, emitió informe desfavorable en relación con este expediente. Se adjunta el correspondiente Informe.

- Escrito del Secretario de la Conferencia General de Política Universitaria de 18 de diciembre de 2019 relativo a la sesión celebrada el 16 de diciembre de 2019, comunicando que no procede la realización de nuevo informe y aportando estudio a las alegaciones realizado por los Servicios Técnicos del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

- Informes de la Fundación para el Conocimiento Madrimasd de 24 de abril de 2018, 11 de julio de 2018, 14 de octubre de 2019 y 24 de noviembre de 2020.

- Certificado de la Secretaría del Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid, de fecha 22 de febrero de 2019, en el que se hace constar que, en sesión de su Comisión de Planificación y Coordinación Universitaria, celebrada el 18 de febrero de 2019, se informa desfavorablemente la solicitud de reconocimiento de la "Universidad de Diseño, Innovación y Tecnología (UDIT)".

- Informes de la Dirección General de Infraestructuras y Servicios de la Consejería de Educación e Investigación de 13 de agosto de 2018 y 6 de septiembre de 2019.

- Informe de la viabilidad económica y financiera del Proyecto Universitario "Universidad de Diseño, Innovación y Tecnología (UDIT)", emitido por la Secretaría General Técnica de la

Consejería de Educación e Investigación, de 23 de noviembre de 2018 y oficio de 25 de julio de 2019 sobre exigencia de garantía.

- Escrito de la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio (Consejería de Educación y Juventud) de 18 de diciembre de 2020 sobre centros privados de titularidad de “ESNE Superiores Internacionales, S.L.U”.

- Solicitud de la promotora sobre acceso al expediente e impulso del procedimiento de 10 de febrero de 2021.

- Escrito de 6 de abril de 2021 de la Dirección General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores (Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación) por el que se comunica a los representantes legales de la promotora que se ha completado favorablemente el expediente administrativo de reconocimiento de la universidad y que se va a proceder a la elaboración del correspondiente anteproyecto de ley para su deliberación y, en su caso, aprobación por el Consejo de Gobierno como proyecto de ley que será remitido a la Asamblea de Madrid.

- Resolución de la Directora General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores de 21 de abril de 2021, por la que se somete al trámite de consulta pública el Anteproyecto de Ley.

- Certificado del Secretario General del Consejo de Gobierno de 28 de abril de 2021 relativo al acuerdo de 28 de abril de 2021 que autoriza la publicación de la consulta pública en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

- Informe 36/2001 de 3 de agosto de 2021 de Coordinación y Calidad Normativa emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Familia Juventud y Políticas Sociales), fechado el 29 de julio de 2021, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia Juventud y Política Social) el 28 de julio de 2021 según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 29 de julio de 2021, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia Juventud y Política Social).

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia , Justicia e Interior de 5 de agosto de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 5 de agosto de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de 9 de agosto de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización de 9 de agosto de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Consejería de Familia Juventud y Política Social de 2 de agosto de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura Turismo y Deporte de 29 de julio de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de 28 de julio de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 30 de julio de 2021, en los que no se formulan observaciones al Proyecto.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de 29 de julio de 2021.

- Resolución de la Directora General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores de 10 de septiembre de 2021, por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el Anteproyecto de Ley.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de fecha 2 de noviembre de 2021.

-Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 11 de enero de 2022.



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Anteproyecto de Ley sometido a consulta tiene por objeto el reconocimiento de la entidad “ESNE Estudios Superiores Internacionales, S.L.U.”, como Universidad Privada, con la denominación “Universidad de Diseño, Innovación y Tecnología (UDIT)”. Así se refleja en su artículo 1.1.

Se estructura en una Parte Expositiva, una Parte Dispositiva conformada por nueve artículos, y una Parte Final integrada por una Disposición Transitoria única y dos Disposiciones Finales.

Asimismo, se incorpora un Anexo, en el que se relacionan las Enseñanzas iniciales de la Universidad. Se distinguen ocho Enseñanzas de Grado y ocho Enseñanzas de Máster a impartir, respectivamente, en la Facultad de Diseño y Tecnología y en la Escuela de Postgrado en Diseño e Innovación.

Segunda. - Cobertura normativa y marco competencial.

Un adecuado examen del Anteproyecto remitido exige referirnos al régimen de reconocimiento de las Universidades Privadas y a la competencia que sobre la materia ostenta la Comunidad de Madrid.

El derecho a la libertad de creación de centros docentes -incluidas las Universidades, dentro del respeto a los principios constitucionales que establece el artículo 27 de nuestra Carta Magna, tiene su plasmación, en cuanto al reconocimiento de Universidades Privadas, en diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades (en lo sucesivo, LOU).

Sobre esta cuestión, resulta ilustrativa la Sentencia del Tribunal Constitucional 176/2015, de 22 julio, en la que se puede leer:

“En consecuencia, el derecho fundamental del art. 27.6 CE que no distingue en función del nivel educativo y por tanto ampara también, como tenemos dicho, la creación de universidades tanto públicas como privadas [SSTC 223/2012, de 29 de noviembre FFJJ 6 y 8; 131/2013, de 5 de junio FJ 10; 141/2013, de 11 de julio FJ 5; 159/2013, de 26 de



septiembre FJ 5, y 160/2013, de 26 de septiembre FJ 5], no es un derecho absoluto sino que el legislador puede actuar regulando las condiciones de su ejercicio, siempre y cuando respete su contenido esencial. (...) Sin olvidar, además, que la libertad de creación referida ha de enmarcarse siempre, por mor del propio enunciado constitucional, “dentro del respeto a los principios constitucionales” (artículo 27.6 CE).

Debe tenerse en cuenta además, que todas las universidades sin distinción, también por tanto las de titularidad privada (art. 3.2 LOU), realizan un “servicio público de educación superior” a través de las funciones que les asigna la Ley Orgánica de universidades en su art. 1.2: la “creación, desarrollo, transmisión y crítica” de la ciencia, la técnica y la cultura, así como la preparación para el ejercicio de actividades profesionales; funciones todas que han de prestar siempre “al servicio de la sociedad”. Ello explica también que la ley de reconocimiento de las universidades privadas, exigida por el art. 4.1 LOU, venga precedida por la fijación por el Gobierno estatal de “los requisitos básicos necesarios para la creación y reconocimiento de las universidades públicas y privadas ... siendo, en todo caso, necesaria para universidades públicas y privadas la preceptiva autorización que, para el comienzo de sus actividades, otorgan las Comunidades Autónomas una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos normativamente establecidos (artículo 4.4 LOU)” [STC 223/2012, de 29 de noviembre FJ 10]” (el resaltado es nuestro).

En concreto, el artículo 4.1 de la LOU, dispone que:

“1. La creación de Universidades públicas y el reconocimiento de las Universidades privadas se llevará a cabo:

- a) Por Ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial hayan de establecerse.
- b) Por Ley de las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno, de acuerdo con el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial hayan de establecerse”.

Como ya se indicó en los informes previos de la Abogacía General de 28 enero y 11 de febrero de 2019, entre otros, el reconocimiento de las Universidades privadas puede acometerse por dos vías distintas –cuya constitucionalidad ha sido avalada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 141/2013, de 11 de julio- y tal dualidad viene determinada en función del destinatario de la solicitud de reconocimiento, de modo que si el promotor la presenta ante una instancia autonómica, el reconocimiento legal previsto en el artículo 4.1.a) de la LOU exigirá una Ley autonómica. Si, por el contrario, se interesa tal reconocimiento de la

instancia estatal, habrá de promulgarse la correspondiente Ley de las Cortes Generales, en los términos del artículo 4.1.b) y de conformidad con lo señalado en la Disposición Adicional primera, ambos de la LOU.

En el presente supuesto consta que el promotor ha optado por la primera de las vías indicadas y, por tanto, resulta de aplicación el artículo 4.1.a).

El artículo 4.5 puntualiza, además, que dicho reconocimiento tiene carácter constitutivo y que *“será preceptivo el informe previo de la Conferencia General de Política Universitaria, en el marco de la programación general de la enseñanza universitaria”*.

Asimismo, el artículo 4.4 prescribe un segundo requisito, en tanto en cuanto subordina el comienzo de las actividades de la Universidad a la autorización *“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”*.

Los requisitos del artículo 4.3 –al que remite el transcrito 4.4- fueron objeto de desarrollo reglamentario a través del Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios (en adelante, Real Decreto 420/2015) y desde el 17 de agosto -fecha de su entrada en vigor- por el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios (en adelante, Real Decreto 640/2021).

En todo caso, de conformidad con lo expuesto, el título competencial autonómico específico para el reconocimiento de las Universidades privadas emana del precitado artículo 4.1.a) de la LOU, sin perjuicio de la competencia genérica en materia de Universidades reconocida en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en lo sucesivo, EACM), que establece que *“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”.

De los preceptos transcritos, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de Universidades.

Por tanto, resulta indudable la competencia de la Asamblea Legislativa de la Comunidad de Madrid para el reconocimiento legal de las Universidades privadas, así como la competencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid para la aprobación previa del correspondiente Proyecto de Ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.d) de la Ley 1/1983 de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Tercera.- Procedimiento.

Atendida la naturaleza jurídica del Anteproyecto, ha de examinarse ahora si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”*, siendo el artículo 1.2 el que determina su aplicabilidad a *“los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley”*.

El artículo 5 del Decreto 52/2021 establece, en relación con la consulta pública, que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la

Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia

de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
 - b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
 - c) Los objetivos de la norma.
 - d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.
4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:
- a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.
 - b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.
 - c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.
 - d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.
 - e) Cuando regule aspectos parciales de una materia

5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN.”

También puede prescindirse del trámite en caso de tramitación de urgencia, a tenor de lo previsto en el artículo 11 del Decreto 52/21.

Según se desprende de la documentación aportada y de la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante MAIN), en el caso que nos ocupa se ha sustanciado el trámite

de consulta pública desde el 4 al 24 de mayo, habiéndose recibido alegaciones de D. Enrique García Simón.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021, puesto que la presente Anteproyecto afecta a intereses legítimos de las personas, se ha sometido al correspondiente trámite de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los posibles afectados por el Anteproyecto, según se desprende del contenido de la propia MAIN, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con un plazo de alegaciones hasta el 13 de octubre de 2021, no habiéndose recibido alegaciones.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

De este modo, consta en el expediente el Informe de la Conferencia General de Política Universitaria, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4.5 de la LOU.

Consta también el Certificado de la Secretaria del Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid en el que se hace constar que, en sesión de su Comisión de Planificación y Coordinación Universitaria, se analizó la solicitud de reconocimiento de la Universidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 4/1998, de 8 de abril, de Coordinación Universitaria de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, se han aportado Informes de la Fundación para el Conocimiento Madridmasd, a la que, en su condición de órgano de evaluación en el ámbito universitario de la Comunidad de Madrid (Decreto 63/2014, de 29 de mayo del Consejo de Gobierno), corresponde la evaluación de los planes de desarrollo de las titulaciones de las nuevas universidades que se quieran establecer en Madrid.

Figura igualmente el Informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el Informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003,



de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-.

Por otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

Además, el Anteproyecto se ha circulado entre las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejería para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura (art. 4.3 del Decreto 52/2021).

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los Antecedentes del presente Dictamen, que ninguna ha formulado observaciones al Anteproyecto.

Consta, también, el informe emitido por la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, así como el Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de Presidencia, Justicia e Interior, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 8.4 del Decreto 52/2021 y 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

En último término, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación Universidades, Ciencia y Portavocita, emitido en cumplimiento del artículo 4.2.e) y 8.5 del Decreto 52/2021.

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la Ley 39/2015 como el artículo 25 de la Ley del Gobierno -aplicables de forma

supletoria con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto 52/2021- la aprobación de un Plan Anual Normativo, que se publicará en el portal de la transparencia.

Sin embargo, en virtud del artículo 3 del Decreto 52/2021, se ha sustituido un sistema de planificación construido sobre la elaboración de planes anuales por otro que tiene como base un Plan Normativo al inicio de legislatura con la posibilidad de modificaciones anuales.

El citado artículo 3 establece:

“1. Durante el primer año de cada legislatura, se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho periodo. El plan contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno. Anualmente, la Comisión Interdepartamental para la reducción de Cargas Administrativas y de Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, prevista en el artículo 13, revisará dicho Plan pudiendo formular propuesta para que ulteriormente el Consejo de Gobierno proceda a su modificación para adaptarlo, en su caso, a las circunstancias sobrevenidas o de oportunidad que lo justifiquen.

2. La elaboración del Plan se atribuye a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa de la Comunidad de Madrid, a partir de las propuestas remitidas por cada una de las Consejerías, con objeto de asegurar la congruencia de las iniciativas que se tramiten y evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. La propuesta formulada se someterá a la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, a efectos de su revisión y, con carácter previo a su posterior elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación.

3. En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post" por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.



4. Las Consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las iniciativas que les correspondan, en coordinación con la Consejería competente en materia de Coordinación Normativa”.

De acuerdo con la exigencia contenida en el artículo transcrito, la MAIN justifica que: *“Las leyes de reconocimiento de universidades privadas suponen la culminación de un procedimiento de autorización, en el que la administración autonómica ha de comprobar si se cumplen los requisitos exigidos en la legislación vigente, siendo en ese momento cuando puede instarse su aprobación, por lo que, aunque se hubiera aprobado dicho plan para 2021, no hubiera sido posible incluir esta norma en el mismo.*

La Dirección General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores no ha podido impulsar el presente anteproyecto de ley de reconocimiento hasta determinar que se cumplen los requisitos mínimos para proponer su reconocimiento como universidad privada, hecho que no se dio hasta el 3 de diciembre de 2021 en la que se recibió el último informe sobre la actividad investigadora (...).

Cabe reparar en la existencia de una errata en el párrafo anteriormente transcrito pues, en atención a la fecha en que nos encontramos actualmente, deviene imposible que el último informe recabado date del 3 de diciembre de 2021. Tal aspecto deberá ser, por tanto, debidamente subsanado.

Cuarta.- Cuestiones sustantivas relativas al presupuesto del reconocimiento legal de la Universidad.

El parámetro de contraste para abordar el examen del Anteproyecto está constituido, esencialmente, por la LOU y el Real Decreto 420/2015 que sería de aplicación tal como se desprende del contenido del informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 11 de enero de 2021, al haberse iniciado el procedimiento de reconocimiento de la universidad con anterioridad a la entrada en vigor del vigente Real Decreto 640/2021, que ha procedido a la derogación del Real Decreto 420/2015 y establece un nuevo régimen de creación, reconocimiento y autorización de universidades. Entró en vigor el 17 de agosto de 2021 de acuerdo con la Disposición Final tercera (a los veinte días de su publicación en el BOE) y la solicitud de reconocimiento se produjo el 15 de diciembre de 2017.



Ya hemos adelantado en la consideración jurídica primera del presente Dictamen que el comienzo de las actividades o puesta en marcha de una Universidad Privada pasa por el cumplimiento sucesivo de dos requisitos ineludibles, en el supuesto de que se haya optado por la vía del artículo 4.1.a) de la LOU.

El primero de ellos se refiere a su reconocimiento mediante Ley de la Asamblea Legislativa, mientras que el segundo exige la autorización por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

Respecto a los requisitos básicos para el reconocimiento de una Universidad Privada, el artículo 4.5 de la LOU dispone:

“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”.

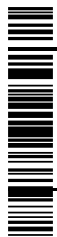
El párrafo primero del apartado 3 del artículo 4 de la LOU señala:

“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”.

En cumplimiento de esta previsión legal, se dictó el Real Decreto 420/2015.

Esta norma aborda la regulación integral de los requisitos básicos de creación y reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios Públicos y Privados, y el procedimiento para la autorización del inicio de los mismos, simplificando y racionalizando las exigencias hasta ahora establecidas en la normativa en vigor.

Los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de Universidades se regulan en la Sección Primera del Capítulo II del citado Real Decreto. En concreto, el artículo 4 dispone lo siguiente:



“Las universidades, públicas y privadas, deberán disponer de recursos adecuados para prestar el servicio público de educación superior y desarrollar las funciones previstas en el artículo 1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre. Por recursos adecuados se entienden las exigencias mínimas que toda universidad debe guardar para el cumplimiento de sus fines. Estas exigencias mínimas se concretan en el presente artículo y en los siguientes. A estos efectos, para la creación de una universidad pública y el reconocimiento de una universidad privada, se deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) Disponer de una oferta académica mínima de titulaciones oficiales
- b) Contar con una programación investigadora adecuada.
- c) Disponer de personal docente e investigador en número suficiente y con la adecuada cualificación.
- d) Disponer de instalaciones, medios y recursos adecuados para el cumplimiento de sus funciones.
- e) Contar con una organización y estructura adecuada.
- f) Garantizar la prestación del servicio, así como el mantenimiento de sus actividades según lo regulado por el artículo 9.
- g) Garantizar que sus Estatutos, régimen jurídico y Normas de organización y funcionamiento sean conformes a lo establecido en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, en la normativa de la comunidad autónoma respectiva y en este real decreto” (el resaltado es nuestro).

La concreción de estas exigencias mínimas se realiza en los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 del mencionado Real Decreto.

Como complemento de lo dispuesto en los anteriores preceptos, el artículo 12.3 de la norma examinada, dispone:

“Sin perjuicio de lo establecido en la sección anterior de este capítulo, para la creación o reconocimiento de universidades, y su posterior autorización, será necesaria la aportación, como mínimo, de la documentación a que se refiere el anexo III del presente real decreto”.

En relación con la documentación justificativa para el expediente de reconocimiento de una Universidad Privada y su posterior autorización, el anexo III exige aportar los siguientes documentos:

- a) Memoria en la que consten sus objetivos académicos y la programación de actividades docentes e investigadoras que garanticen el cumplimiento de las funciones de la universidad establecidas en el artículo 1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre.
- b) Documentación justificativa de la garantía de actividad a la que se refiere el artículo 9 del presente real decreto.
- c) La documentación que acredite los requisitos de organización y funcionamiento previstos en el artículo 10 del presente real decreto.
- d) Justificación de la plantilla del personal docente e investigador al comienzo de la actividad, en los términos previstos en el artículo 7.6 del presente real decreto.
- e) Justificación de la plantilla de personal de administración y servicios al comienzo de la actividad, así como la previsión de su incremento anual hasta la implantación total de las correspondientes enseñanzas.
- f) Justificación de las enseñanzas a impartir y el número de centros con que contará la nueva universidad al inicio de las actividades, así como la previsión del número total de plazas universitarias que pretenden cubrirse, curso a curso, hasta alcanzar el pleno rendimiento, curso académico en que darán comienzo las referidas actividades, y calendario para la implantación completa de las enseñanzas y la puesta en funcionamiento de los correspondientes centros.
- g) Justificación de los objetivos y programas de investigación de las áreas científicas que guarden relación con las titulaciones oficiales que integren la nueva universidad, así como de las estructuras específicas que aseguren tales objetivos.
- h) Justificación del cumplimiento de las infraestructuras y medios materiales adecuados y suficientes para el desarrollo de sus funciones docentes e investigadoras.

Las universidades privadas deberán acreditar que, tienen personalidad jurídica propia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre”.

Urge señalar que no corresponde a este Servicio Jurídico enjuiciar el cumplimiento de los requisitos mencionados y transcritos, pues se trata de cuestiones técnicas que exceden de lo estrictamente jurídico, y sobre los que compete pronunciarse a los órganos especializados intervinientes en el procedimiento.

No obstante, sí puede confirmarse que tales aspectos han sido valorados en los informes preceptivos específicos elaborados para el reconocimiento de la Universidad Privada.

La propia Memoria del análisis de impacto normativo, elaborada por la Dirección General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores, dedica un apartado a justificar, en base a la documentación aportada, el cumplimiento de los requisitos previstos en la LOU y en el Real Decreto 420/2015. Se recuerda, en este punto, que a la referida Dirección General *corresponde “el estudio y propuesta del ejercicio de las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de creación, reconocimiento, adscripción, modificación y supresión de universidades y centros de educación superior universitaria, así como la verificación de las condiciones de su funcionamiento y la propuesta de autorización para el comienzo de actividades”* ex artículo 21.1.i) del Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía (en lo sucesivo, Decreto 236/2021).

Así, si bien el Informe de la Comisión Delegada de la Conferencia General de Política Universitaria en la sesión celebrada el día 20 de septiembre de 2018 (artículo 4.5 LOU) se emitió inicialmente con carácter desfavorable, realizadas las alegaciones, correspondientes por los solicitantes, el entonces Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades remitió el estudio que habían realizado sus servicios técnicos en base a tales alegaciones, considerándose en dicho informe que, en general, se habían justificado los reparos del primer informe. Así lo considera igualmente la Dirección General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores según argumenta la MAIN.

De acuerdo con lo previsto en el apartado a) del artículo 6.2 del Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, la Fundación para el Conocimiento Madri+d, como órgano externo de evaluación de la calidad universitaria de la Comunidad de Madrid, emitió con fecha 12 de julio de 2018 el informe solicitado sobre el Plan de Desarrollo de Titulaciones presentado por los promotores.

Según se desprende de la MAIN, el informe emitido por el órgano evaluador es positivo, si bien se hacen algunas recomendaciones que deberán ser tenidas en cuenta por los promotores y que deberán quedar aclaradas antes del inicio de actividades de la institución.

Se pronuncia en los siguientes términos:

“El Plan de Desarrollo de Titulaciones presentado por ESNE, Estudios Superiores Internacionales, S.L.U”, viene avalado por la preexistencia de una oferta académica similar

impartida en la actualidad por ESNE (Escuela Universitaria de Diseño, Innovación y Tecnología), centro adscrito a la Universidad Camilo José Cela (UCJC) desde el año 2010.

De modo que de los ocho Grados que conformarían inicialmente la oferta académica de UDIT, cinco de ellos ya se imparten actualmente, y de los ocho Másteres Universitarios propuestos, tres están ya verificados favorablemente y uno se está impartiendo.

La oferta se articularía a través de una “Facultad de Diseño y Tecnología” donde se impartirían los Grados y una “Escuela de Postgrado en Diseño e Innovación” que albergaría los másteres universitarios y el “Programa de Doctorado en Diseño e Innovación”. Está previsto que todas las titulaciones se impartan en modalidad presencial.

La propuesta que presenta UDIT cumple desde el punto de vista cuantitativo las exigencias del artículo 6 del Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, aunque la comisión de evaluación de la Fundación para el Conocimiento Madri+d ha considerado una “propuesta ambiciosa” que se debe vigilar muy directamente para no comprometer la viabilidad del proyecto.

En cualquier caso, la oferta académica es coherente con la línea de actuación del centro proponente, ya que se centra en el campo del Diseño, la Innovación y la Tecnología y tiene un carácter muy profesionalizante, lo que manifiesta su intención de crear una formación en conexión permanente con la empresa.

En lo que respecta al Programa de Doctorado en Diseño e Innovación, la Fundación considera que no se aportan datos suficientes para poder valorarlo, al limitarse la memoria presentada a indicar que se trata de un programa se pondría en marcha en el curso académico siguiente a aquel en el que iniciase su actividad la UDIT. También considera que esta falta de concreción se añade a la dificultad de generar una actividad investigadora en el ámbito del diseño, dado que su recorrido en el ámbito universitario y concretamente en el investigador es muy reciente. No obstante, la comisión considera que, si el anteproyecto de ley prosperase y la ley de creación fuese aprobada, antes del inicio de actividades se deberá presentar un programa de doctorado mejor construido y que contemple un contenido y una planificación que permita observar su colaboración al desarrollo de la actividad investigadora.

Respecto al incremento del número de plazas que formarán parte de la oferta, si bien es cierto que los solicitantes realizan un estudio de la evolución del alumnado y prevén un incremento de plazas de nuevo ingreso tanto para grados como para másteres, en el caso



de estos últimos la comisión evaluadora recomienda que se modere el número de plazas ofertadas.

La aprobación del reconocimiento de esta universidad supondría la plena impartición desde el primer curso académico de la totalidad de los títulos que ya se ofertaban por ESNE como centro adscrito a la UCJC y, aunque los solicitantes estiman que la práctica totalidad de los alumnos trasladarán su expediente de los grados del centro adscrito ESNE a los nuevos grados homónimos de UDIT, la comisión valora positivamente que los solicitantes se comprometan a garantizar la continuidad a todos aquellos estudiantes que deseen concluir sus estudios en ESNE como centro adscrito a la Universidad Camilo José Cela. Asimismo, asumen el compromiso de que, mientras coexista la actividad de ESNE con la nueva U

se contará con el profesorado y las infraestructuras necesarias para continuar con la actividad docente de las enseñanzas en extinción. A tal efecto, suscribirán un convenio de desadcripción voluntaria.

La comisión recuerda que antes del inicio de actividades se deberán elaborar las tablas de convalidaciones que faciliten la integración de los alumnos que habían iniciado sus estudios en ESNE y quieran continuar en el mismo plan de estudios de UDIT”.

De acuerdo con ello, según indica la MAIN, la Dirección General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores considera que, con carácter general, el Plan de Desarrollo de Titulaciones presentado responde a los requisitos previstos en el Real Decreto 420/2015, si bien antes del inicio de actividades deberán haberse concretado y materializado todas las observaciones realizadas por la comisión evaluadora.

En cuanto al informe desfavorable del Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid, la MAIN señala que basó su disconformidad en los informes negativos de la Conferencia General de Política Universitaria y de la Fundación para el Conocimiento Madri+D y señaló de forma expresa la importancia de que una universidad cuente con los medios personales y materiales adecuados para una actividad investigadora, de los que, según consideró, carecía el proyecto presentado, no cuestionando en ningún momento que la solicitud de reconocimiento de UDIT cumpliera con los requisitos mínimos exigidos por la normativa vigente y que de acuerdo con las alegaciones posteriores presentadas por los solicitantes, en respuesta a los informes de la CGPU y de la Fundación, ha quedado acreditado que se da cumplimiento a los requisitos mínimos establecidos por la normativa para el reconocimiento de UDIT. En cualquier caso, como se ha señalado anteriormente, antes del

inicio de actividades, deberán haberse concretado y materializado todas las observaciones realizadas por la comisión evaluadora.

Para finalizar, recuerda la MAIN, que la Dirección General, como órgano instructor de este procedimiento, *“debe comprobar que los promotores cumplen, o están en disposición de cumplir en el momento en el que les sea exigible, los requisitos previstos por la normativa. Por lo que se propone el reconocimiento de la universidad una vez comprobados los compromisos de los promotores. Estos compromisos deben acreditarse cuando la universidad solicite el inicio de actividades. Es más, el proyecto de ley de reconocimiento contempla la caducidad de la misma por incumplimiento de alguno de los requisitos necesarios para el inicio de la actividad docente”*.

Por otra parte, al margen de los informes preceptivos indicados, la Dirección General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores ha solicitado otros necesarios para la tramitación del procedimiento y, en concreto, para la comprobación de los requisitos que establecen la LOU y el RD 420/2015.

Así, el Informe de la Dirección General de Infraestructuras y Servicios de 13 de agosto de 2018, respecto de los espacios e infraestructuras necesarios previstos en el RD 420/2015, pone de manifiesto el correcto cumplimiento de la mayoría de requisitos exigidos por el Real Decreto 420/2015, solicitándose solo aclaraciones adicionales sobre la disposición de los espacios de investigación, si bien solicita algunas rectificaciones en el proyecto referidas a la accesibilidad. Estas aclaraciones adicionales se realizaron y enviaron por los promotores en tiempo y forma.

Con posterioridad a esa solicitud inicial, los promotores procedieron a realizar una ampliación de los espacios destinados a la actividad investigadora como consecuencia de las observaciones emitidas por la Conferencia General de Política Universitaria en su informe de 20 de septiembre de 2020, relacionada con las jornadas que debe dedicar el PDI a la investigación, en el sentido de que éstas debían suponer, al menos, el 50% de su dedicación total, lo que suponía un incremento de la dedicación inicialmente atribuida, lo que ineludiblemente trajo como consecuencia que los solicitantes procediesen a incrementar los espacios destinados a estos efectos, para lo cual presentaron como alternativa incluir un edificio que se añadiría a las anteriores sedes propuestas y que se relacionan a continuación:

- Edificio A: Ubicado en la Calle Alfonso XIII, nº 97, superficie de 4.677,34 m², sede actual de las instalaciones del centro adscrito
- Edificio B, anexo al anterior en la Calle Alfonso XIII, Nº 99, superficie de 1.443,58 m², también sede del centro adscrito
- Edificios C/D en la calle Fernán Núñez, Nº 10-12, superficie de 7.193,93 m².
- Edificio E” Ubicado en la calle Moscatelar, 10-12 de Madrid.

Estas instalaciones se irán utilizando paulatinamente, en función de las necesidades desde el inicio de la actividad docente, hasta su total implantación.

Todas las instalaciones de la futura universidad privada están arrendadas, si bien la propietaria de los edificios “A”, ”B” y “C/D” es la entidad promotora, que cede el uso de los mismos mediante contratos de arrendamientos suscritos con ESNE, Estudios Superiores Internacionales, S.L.U,. El “Edificio E “es en la actualidad la sede de un centro de formación de grados superiores perteneciente a la misma titularidad (los solicitantes han manifestado que, en el momento en el que se precisaran estas instalaciones para la universidad, la actividad como centro de formación de grados superiores se trasladaría a otra ubicación). La propietaria de este edificio es Corpesa 2004, S.L., cuya administradora es Rosa María Pérez Sanz, quien arrienda la propiedad a Begoña Pérez Sanz, como administradora de ESNE, Estudios Superiores Internacionales, S.L.U, siendo ambas a su vez las representantes en este procedimiento.

El informe de la Secretaría General Técnica de 27 de marzo de 2019 sobre la memoria económica y la financiación del proyecto de universidad concluye que los ingresos generados por la actividad y los recursos propios de la entidad titular descritos en el estudio económico inicialmente presentado podrían financiar los recursos a emplear previstos en el proyecto.

En cuanto al informe de la Fundación para el Conocimiento Madrid en relación con la Programación Plurianual de la actividad investigadora, si bien fue inicialmente negativo, aportada una segunda memoria se consideró positivo que, aunque la información aportada seguía sin ser suficiente, el hecho de que se tratase de un programa del que no se existían iniciativas similares ni en España, ni en otros países, podría suponer un polo de atracción para



estudiantes internacionales, además de cubrir una demanda detectada en sus prospecciones. Por otro lado, se concretaron las líneas de investigación y se configuraron cinco grupos de investigación.

En lo tocante al número de tesis previstas que parecían excesivas a juicio de la comisión, según se desprende de la MAIN:

“Se han redimensionado y se incluye una propuesta cronológica más adecuada y ajustada. También se aporta el dato correspondiente al número de tesis doctorales leídas por profesores de ESNE en los últimos 5 años (27), la relación de profesores de ESNE que están desarrollando un doctorado y redactando su tesis en la actualidad y la relación de profesores de ESNE que han dirigido tesis doctorales.

Se observa una tendencia creciente entre el profesorado a la adquisición del grado de Doctor. En este sentido, la Comisión recomienda que se intensifique esta política, no solamente para respetar los porcentajes de doctores que la normativa exige, sino para conseguir garantizar un nivel de calidad académica adecuado.

Por lo que se refiere a los sexenios, señala que solo tres profesores tienen un sexenio reconocido, siendo éste un elemento en el que tendrán que mejorar. En el mismo sentido se deberá actuar en lo que respecta a las publicaciones científicas; se deberá mejorar el número, así como la calidad científica de las revistas en las que los profesores vienen publicando.

Por otro lado, el papel de la futura OTRI y de la estructura prevista en el ámbito de la actividad investigadora parece bien diseñado.

En la información complementaria suministrada se observa que se sigue trabajando en la línea adecuada en el sentido de que tiene varios proyectos presentados a convocatorias competitivas, y cuentan con otros tres financiados por el CDTI.

Por otra parte, se asumen importantes compromisos directamente relacionados con la formación y el seguimiento de su personal investigador, tales como:

- Ofertar a su personal formación orientada a la elaboración de documentos de investigación y resultados científicos en orden a mejorar la organización de la información para obtener la mejor transmisión de las ideas principales.
- Potenciar la organización de seminarios y conferencias nacionales e internacionales

- Favorecer la realización de estancias en centros internacionales, para lo que tienen acuerdos con universidades extranjeras.
- Definir mecanismos de seguimiento de las investigaciones de los doctorandos. - Crear procedimientos de control de las actividades formativas de cada doctorando a través del DAD (Documento de Actividades de Doctorando) donde quedarán registradas las que realice.
- Fomentar de la movilidad de profesores tanto en el campo de la docencia como en el de la investigación.

En el apartado de internacionalización se facilitan más datos sobre los convenios con universidades extranjeras y parecen suficientes.

Respecto a la colaboración con el sector productivo, aunque se aporta alguna información más, sigue siendo poco detallada.

En el ámbito de la gestión de la investigación, designan a una persona responsable del área de investigación que les permitirá trabajar en aspectos tales como la ayuda a los investigadores, y centralizar cuestiones tales como la dotación de recursos y la participación en proyectos de investigación propios y con universidades y otros colaboradores.

Recuerdan que existen dos líneas de investigación:

- Línea 1: Teoría, historia y proyecto de diseño
- Línea 2: Innovación y Tecnología.

Además, tienen seis grupos de investigación. En el entorno de uno de ellos se ha creado un Centro de Investigación en Diseño Urbano. De otros dos, surgen dos laboratorios: el Laboratorio de desarrollo e innovación de productos (PID_LAB), y el Laboratorio de Simulación y Tecnología (ST_LAB)".

Por otro lado, conviene colacionar el Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades Ciencia y Portavocía, de 2 de noviembre de 2021 en el que se afirma que el contenido del Anteproyecto se considera adecuado y conforme a la legalidad vigente.

Asimismo, la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley asevera que *"Para llegar a constituir la Universidad de Diseño, Innovación y Tecnología (UDIT), al amparo de tales*



previsiones, sus promotores han acreditado el cumplimiento de los requisitos que exige la normativa aplicable, si bien su materialización se exigirá con carácter previo a la autorización del inicio de actividades”.

Por tanto, ningún obstáculo puede oponerse desde la Abogacía General al presupuesto básico que condiciona el presente Anteproyecto de Ley, por cuanto el reconocimiento solicitado reúne los requisitos exigidos según se manifiesta en los Informes antes destacados. Reiteramos, en este punto, que el análisis de tales aspectos excede, por su carácter técnico, del que compete a esta Abogacía General, correspondiendo su examen y comprobación a los órganos especializados que intervienen en el procedimiento.

Quinta. - Análisis jurídico del contenido del Anteproyecto de Ley.

Se estudiará a continuación el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que son aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (artículo 33 EACM).

El Anteproyecto de Ley se estructura, como ya se señaló, en una Exposición de Motivos y en una Parte Dispositiva, conformada por nueve artículos, una Disposición Transitoria única y dos Disposiciones Finales. Asimismo, se incorpora un Anexo en el que se relacionan las Enseñanzas iniciales de la Universidad.

La Directriz 7 establece que el título de la norma deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. Pues bien, el título de la norma objeto de informe no abarca todo su contenido que no se circunscribe al mero reconocimiento de la Universidad Privada.

En cuanto a la Exposición de Motivos:



De acuerdo con la Directriz 11, la denominación de la Parte Expositiva debe ser “Exposición de Motivos” y se inserta, centrada, en el texto, por lo que es correcta.

Se acomoda, además, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

La finalidad esencial del Anteproyecto atiende al reconocimiento de la entidad “ESNE, Estudios Superiores Internacionales S.L.U” como Universidad Privada, con la denominación “Universidad de Diseño, Innovación y Tecnología (UNIT)”.

Ello no obstante, dicho reconocimiento se complementa con un contenido adicional, referido a la estructura de la Universidad; necesidad de recabar autorización expresa del Gobierno de la Comunidad de Madrid para el inicio de actividades; los requisitos de acceso de los alumnos; el plazo mínimo en el que debe mantenerse en funcionamiento; la posibilidad de la Administración Autonómica de exigir garantías o de realizar inspecciones que aseguren el cumplimiento por la Universidad de los requisitos que establece la legislación vigente, o los compromisos adquiridos con su reconocimiento.

En cuanto a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta la norma, se hace referencia expresa a los artículos 27, 53.1 y 81.1 de la CE y al artículo 4 de la LOU.

Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación: el informe preceptivo de la Conferencia General de Política Universitaria, el del Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid, el de la Fundación para el Conocimiento Madrid+d y la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, justificándose, en la Exposición de Motivos, la adecuación de la norma a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala lo siguiente: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129*



de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”

En el presente caso se entienden suficientemente justificados los extremos indicados.

En cuanto a la Parte Dispositiva, junto al artículo que acomete el reconocimiento de la Universidad Privada incorpora, por un lado, un conjunto de preceptos que se refieren a las diversas técnicas autorizatorias que han de desplegarse con ocasión del reconocimiento legal de la Universidad. Y de otro, un segundo grupo de normas que previenen ciertas eventualidades que pueden acontecer una vez se ha puesto en funcionamiento la Universidad reconocida.

El artículo 1, apartado 1, reconoce a la entidad “ESNE, Estudios Superiores Internacionales S.L.U” como Universidad Privada, con personalidad jurídica y forma de sociedad de responsabilidad limitada. Ofrecerá enseñanza universitaria presencial y ejercerá las demás funciones que, como institución que realiza el servicio público de la educación superior, le corresponden, a través del estudio y la investigación.

Su contenido responde al de los artículos 1.1 y 2.1 de la LOU. El primero establece que la Universidad realiza el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio, y el segundo que las universidades privadas tendrán personalidad jurídica propia, adoptando alguna de las formas admitidas en Derecho.

El apartado 2 del artículo 1 se ajusta al tenor del artículo 6.1 de la LOU.

Por otra parte, el propio apartado 5 del artículo 6 de la LOU -que remite al artículo 6.2- exige que las normas de organización y funcionamiento sean aprobadas por el Consejo de Gobierno, extremo éste que aparece contemplado expresamente en el apartado 4 del artículo 1 del Anteproyecto.

El artículo 2 responde al contenido del artículo 12 de la LOU en relación con los artículos 7 a 11 del propio texto.

La expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios forma parte de la autonomía universitaria (artículo 2.2.g) de la LOU).

El artículo 4.4 de la LOU regula la autorización de la puesta en funcionamiento por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, y a ello responde el artículo 3, apartado 1 del Anteproyecto, que precisa y atribuye esa competencia al Consejo de Gobierno, mediante Decreto.

Igualmente, regula tal autorización el artículo 12 del Real Decreto 420/2015.

El último párrafo del artículo establece que:

“Por otra parte, con antelación al inicio de actividades de la Universidad de Diseño, Innovación y Tecnología (UDIT), la entidad “ESNE Estudios Superiores Internacionales, S.L.U”, a la que se reconoce en esta ley como titular de la personalidad jurídica de la universidad, en tanto a su condición de titular de dos centros educativos, deberá realizar los cambios societarios que correspondan respecto de dichos centros para garantizar que, de acuerdo con el artículo 2 apartado 1 de la Ley Orgánica 6/2021, de 21 de diciembre, la universidad tenga personalidad jurídica propia a través de dicha entidad”.

Teniendo en cuenta que “ESNE Estudios Superiores Internacionales, S.L.U” sociedad que se reconoce como universidad privada, tiene personalidad jurídica propia y forma de sociedad de responsabilidad limitada y del contenido del artículo parece desprenderse simplemente que es titular de dos centros sin personalidad jurídica, pero no queda claro a qué tipo de cambios societarios se refiere.

Si se incluye expresamente una obligación en el texto de la Ley convendría que fuera más precisa en la determinación de los cambios a los que se refiere la norma.

En cuanto a la caducidad del reconocimiento de la Universidad Privada -mecanismo que produce como efecto jurídico inmediato, la extinción de un derecho o de una situación jurídica- previsto en el apartado 3 del artículo 3, cabe recordar que las leyes de reconocimiento



de universidades privadas pueden ser calificadas como leyes singulares (STC 129/2013, de 4 de junio), atendido su contenido.

Por ello, dada la singularidad de la norma, se condiciona su vigencia al cumplimiento de una determinada condición en un plazo concreto de caducidad, transcurrido el cual, pierde sus efectos.

Una vez producida la caducidad, el reconocimiento como Universidad Privada carece de virtualidad en la esfera jurídica del destinatario de la norma y ello, sin necesidad de que la misma sea expulsada del ordenamiento jurídico a través de un acto formal del Legislador.

El apartado 4 regula el supuesto de que, a propuesta de la Universidad, se pueda autorizar que las enseñanzas se implanten de manera progresiva. Se trata de una posibilidad que se desprende del contenido del artículo 6.2.a) del Real Decreto 420/2015.

Finalmente, el apartado 5 es trasunto del artículo 12 del Real Decreto 420/2015, por lo que ningún obstáculo cabe oponer.

El artículo 4 regula los requisitos de acceso a la Universidad Privada con remisión a los establecidos por la normativa vigente.

El artículo 42 de la LOU regula el acceso a la universidad.

Por su parte, el artículo 5 del Anteproyecto, asumiendo la garantía que contempla el artículo 4.4 de la LOU cuando dispone que *“las Universidades deberán mantener en funcionamiento sus centros y enseñanzas durante el plazo mínimo que resulte de la aplicación de las normas generales que se dicten en desarrollo de los artículos 34 y 35”* establece que *“Universidad de Diseño, Innovación y Tecnología (UDIT),” y cada uno de sus centros, deberá mantenerse en funcionamiento, al menos, durante el período de tiempo que permita finalizar sus estudios a los alumnos que, con un aprovechamiento académico normal, los hubieran iniciado en ella”*.

Tal garantía se recoge, igualmente, en el artículo 9.b) del Real Decreto 420/2015.

El apartado 1 del artículo 6 recoge la obligación que se desprende del artículo 8 del Real Decreto 420/2015.



Su apartado 2 establece una obligación de constitución de garantías amparada en el artículo 9.a) del Real Decreto 420/2015.

El artículo 7, apartado 1 atribuye a la Consejería competente en materia de universidades la inspección del cumplimiento, por parte de la “Universidad de Diseño, Innovación y Tecnología (UDIT)”, de las normas que le sean de aplicación y de las obligaciones que tenga asumidas, sin perjuicio de la Alta inspección y demás facultades que competen al Estado.

A estos efectos, puede recordarse que la Disposición Adicional vigésima tercera de la LOU establece que corresponde al Estado la alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149.1. 30ª de la Constitución, le compete para garantizar el cumplimiento de sus atribuciones en materia de enseñanza universitaria, sin perjuicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas.

El artículo 21.1, e) del Decreto 236/2021 atribuye la función de inspección a la Dirección General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores.

En los apartados 2 y 3 del precepto se contempla, expresamente, la obligación de la Universidad de colaborar en las tareas de inspección y comunicar las variaciones que le pudieran afectar.

Por su parte, el apartado 4, complementa las medidas de supervisión y control reguladas en el artículo 13.1 del Real Decreto 420/2015, incorporando la posibilidad de solicitar la realización de auditorías.

Finalmente, el apartado 5 del artículo 7 dispone que *“Si con posterioridad al inicio de las actividades la consejería competente en materia de universidades apreciara que la universidad incumple los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico o los compromisos adquiridos al solicitarse su reconocimiento, o se separa de las funciones institucionales de la universidad, la requerirá para que regularice su situación en el plazo de seis meses desde el día siguiente a aquel en el que se haya recibido el requerimiento. Transcurrido este sin que la universidad atienda el requerimiento, y previa audiencia de la misma, el Gobierno informará de ello a la*



Asamblea de Madrid a efectos de la posible revocación del reconocimiento de la universidad por parte de la administración educativa”.

Su contenido responde a lo dispuesto en el artículo 13, apartados 2 y 3 del Real Decreto 420/2015.

Se observa, no obstante, la procedencia de acomodar la redacción del apartado que analizamos a lo previsto en el artículo 13.2 del Real Decreto 420/2015, en atención a su carácter básico. Puede recordarse, en este sentido, la doctrina constante de los órganos consultivos que, aun reconociendo la posible incorporación de preceptos estatales básicos en normas autonómicas a los efectos de mejorar su comprensión, postula la necesidad de que la transcripción de estos preceptos se realice de forma literal a fin de que la seguridad jurídica no se resienta (Dictamen 991/2011, de 21 de julio, del Consejo de Estado y Dictamen 399/2018, de 13 de septiembre, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros).

En concreto, el referido artículo 13.2 del Real Decreto 420/2015 dispone que si con posterioridad al inicio de sus actividades se apreciase que una universidad incumple los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, en especial por este real decreto, y los compromisos adquiridos al solicitar su reconocimiento, el órgano competente de la comunidad autónoma requerirá a la misma la regularización de la situación, *“a través de la presentación de un plan de medidas correctoras”* -extremo que no figura en el texto sometido a consulta- en el plazo máximo de 6 meses desde el día siguiente a aquel en el que se haya *“realizado el requerimiento”* -no desde el día siguiente a aquel en el que se haya *“recibido el requerimiento”*, como figura en el Anteproyecto-.

Tales aspectos deberán ser, en consecuencia, revisados.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El artículo 8 regula la transmisión o cesión de la titularidad, con remisión, en el apartado 1, al artículo 5.3 de la LOU.

Su apartado 2 incorpora un requisito adicional a exigir con carácter previo a la autorización, que tiene como finalidad la correcta prestación del servicio público universitario

hasta que se autorice el cese de actividades de la Universidad o un cambio en su emplazamiento e instalaciones. Se trata de la afectación del uso de los terrenos y edificios en que se instala la Universidad hasta que se otorguen tales autorizaciones.

Responde a la necesidad de garantizar el mantenimiento de las instalaciones comprometidas en virtud del artículo 8 del Real Decreto 420/2015.

El artículo 9 regula la obligación de la Universidad Privada de elaborar anualmente memoria de actividades tal y como recoge, en los mismos términos, el artículo 13.1 del Decreto 420/2015.

Finalmente resta aludir a la Disposición Transitoria única, que responde a la necesidad de articular una norma que otorgue adecuada y necesaria continuidad al cese de actividades como Centro adscrito y al comienzo de actividades de la nueva Universidad, y a la Disposición Final primera, que contempla una habilitación legal en beneficio del *“titular de la Consejería competente en materia de universidades para dictar las disposiciones precisas para la aplicación de lo dispuesto en esta Ley”*.

En relación con esta última ha de cuestionarse la necesidad de la habilitación destacada, en la medida que el propio articulado ya prevé ciertas habilitaciones específicas – en los términos ya analizados-, y en tanto en cuanto el ejercicio de las atribuciones en materia de Universidades deriva directamente de la precitada Ley 1/1983 y del Decreto 236/2021.

Finalmente, la Disposición Final segunda regula la entrada en vigor de la norma ajustándose a la Directriz 43.

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula la siguiente



CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el Anteproyecto de Ley de Reconocimiento de la Universidad Privada “de la Universidad Privada “Universidad de Diseño, Innovación y Tecnología (UDIT)”, una vez sea atendida la consideración de carácter esencial y sin perjuicio de las demás observaciones consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada Jefe del Servicio Jurídico en la
Consejería de Educación Universidades
Ciencia y Portavocía
Begoña Basterrechea Burgos**

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN
UNIVERSIDADES, CIENCIA Y PORTAVOCÍA.**

