

Nº expediente: OC-2023/169

INFORME RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE RECONOCIMIENTO DE LA UNIVERSIDAD PRIVADA UNIVERSIDAD ALFONSO X EL SABIO MARE NOSTRUM.

En relación con su escrito por el que se solicita la formulación de observaciones al citado anteproyecto de Ley, correspondiente a la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación, una vez consultados distintos órganos directivos de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, sin perjuicio de lo que pueda manifestarse en los informes preceptivos que se emitan durante la tramitación del procedimiento de elaboración de esta norma, y atendiendo a lo establecido en el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, publicado mediante Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, se formulan las siguientes observaciones:

A) Observaciones a la parte expositiva del anteproyecto de Ley:

Observaciones de carácter general. Se sugiere que se haga alguna referencia al valor añadido que aportaría al sistema universitario andaluz el reconocimiento de dicha Universidad privada. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.7 del texto refundido de la Ley Andaluza de Universidades, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, es un requisito que se exige y debe acreditar para dicho reconocimiento.

Por otro lado, se propone hacer mención al cumplimiento de la obligación, señalada en el artículo 7.1.c) del texto refundido de la Ley Andaluza de Universidades, consistente en aportar los estudios económicos básicos que aseguren la viabilidad financiera del proyecto.

Quinto párrafo. Se indica que “[...] se ha solicitado por la Secretaría General competente en materia de universidades el informe preceptivo de la Conferencia General de Política Universitaria, así como el informe preceptivo del Consejo Andaluz de Universidades y el de la Agencia para la Calidad Científica y Universitaria de Andalucía”. Se sugiere que conste el sentido favorable o desfavorable de dichos informes. Así, el artículo 5.1 del texto refundido de la Ley Andaluza de Universidades dispone que el reconocimiento se realizará por Ley del Parlamento de Andalucía cuando cumplan los requisitos básicos exigidos en la Ley Orgánica de Universidades y en la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo, previo informe del Consejo Andaluz de Universidades y de la Conferencia General de Política Universitaria. En este sentido, el artículo 4.5 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, establece que: “Para el reconocimiento de las Universidades privadas, que tendrá carácter constitutivo, será preceptivo el informe del Consejo de Coordinación 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”. Y el artículo 28.b) señala que el Consejo de Universidades



FIRMADO POR	MARIA RODRIGUEZ BARCIA MIGUEL ANGEL DABAN CASTRO	22/12/2023	PÁGINA 1/7
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



debe informar las disposiciones legales y reglamentarias que afecten al sistema universitario en su conjunto.

Noveno párrafo. En este párrafo se reproduce de manera íntegra el contenido del artículo 5 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, lo cual resulta innecesario. Se propone que tan solo se haga una remisión expresa al contenido de dicho artículo.

Decimosexto párrafo. Se menciona que “en relación con el principio de eficiencia se han eliminado las cargas administrativas innecesarias, [...]”. Se sugiere explicar cuales se han eliminado en aras de dicho principio, para una mayor claridad.

Como consideraciones formales, se realizan las siguientes:

Con carácter general se sugiere que se homogeneice la utilización del término “universidad” cuando no se hace referencia a la Universidad Europea de Andalucía, ya que el mismo aparece a lo largo del texto tanto en mayúscula como en minúscula inicial.

Segundo párrafo. Se propone eliminar el término “entonces” en la frase: “[...] mediante el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 1.2 de la ~~entonces~~ Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades”.

Séptimo párrafo. De acuerdo con el apéndice a) de las Directrices de técnica normativa, se debe escribir con minúsculas las referencias a las partes de la propia norma. Se sugiere, por tanto, escribir con letra inicial minúscula el término “anexo” en este párrafo, proponiéndose la revisión del proyecto normativo en ese sentido.

Noveno párrafo. Además, para una mayor claridad en las citas normativa efectuadas, se propone redactar: “[...] que tiene su traslación en la educación superior, según lo previsto en los artículos 20, 21.2 y 21.4 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre”.

Decimosegundo párrafo. Se sugiere realizar las modificaciones siguientes en los signos de puntuación *coma* señalados: “[...] lo que justifica el proyecto normativo en virtud de los distintos mandatos legales establecidos no solo por normativa andaluza sino, también, estatal, al producirse un aumento de la competitividad en la oferta de las enseñanzas universitarias [...]”.

Decimoquinto párrafo. Se propone utilizar en singular el término “pública”, ya que el mismo hace referencia a “información” y no a “audiencia”, en la frase: “[...] los informes preceptivos y los trámites de participación ciudadana tales como la consulta pública previa, la audiencia y la información públicas”.

FIRMADO POR	MARIA RODRIGUEZ BARCIA	22/12/2023	PÁGINA 2/7
	MIGUEL ANGEL DABAN CASTRO		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



B) Observaciones a la parte dispositiva del anteproyecto de Ley:

Artículo 2. Estructura. En su apartado 2, donde dice en su tenor literal: “[...] se exigirá el cumplimiento de los requisitos establecidos por la normativa estatal y autonómica en materia de universidades [...]”, se sugiere, para una mayor seguridad jurídica, hacer referencia a los artículos concretos donde se establecen los requisitos indicados, sin perjuicio de la demás normativa vigente. Esta apreciación se hace extensiva a aquellos artículos del proyecto normativo donde se hace una remisión genérica a la normativa estatal o autonómica (por ejemplo, en el artículo 4).

Artículo 5. Garantías. Con respecto a este precepto, la Intervención General de la Junta de Andalucía ha realizado las siguientes observaciones:

En el apartado 3, se establece que: “Con carácter previo a la autorización de la puesta en funcionamiento de la universidad por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, la Consejería competente en materia de universidades verificará las garantías aportadas en el expediente de reconocimiento de la Universidad para cumplir con lo previsto en el apartado 1, así como para hacer frente a los compromisos de la misma y su sociedad promotora respecto de las personas integrantes de su comunidad universitaria”.

En la redacción del referido precepto, donde dice “garantías aportadas”, debería especificarse “garantías de financiación aportadas”.

En este sentido debe tenerse en cuenta que el texto refundido de la Ley Andaluza de Universidades, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero (en adelante TRLAU), en el artículo 7 “Requisitos específicos para las Universidades privadas”, establece, para el reconocimiento de una Universidad privada, entre otras, el cumplimiento de la siguiente obligación:

c) Aportar los estudios económicos básicos que aseguren la viabilidad financiera del proyecto, incluyendo, entre otras partidas, las que aseguren el desarrollo de la investigación, así como las garantías de su financiación”.

Por tanto, según el referido precepto, las garantías de la financiación de la Universidad privada, tienen que aportarse obligatoriamente, con anterioridad al acto de reconocimiento siendo este un requisito necesario para el mismo. Por consiguiente, sería lógico que la Consejería competente en materia de universidades verificase dichas garantías de financiación, antes de efectuarse el reconocimiento de la Universidad privada. Por este motivo, no se entiende que en el proyectado precepto se establezca que la verificación de las garantías se efectuará con “carácter previo a la autorización de la puesta en marcha”, cuando dicha autorización es un acto posterior al del reconocimiento que, en principio, no debería concederse sin que quedase previamente verificada la obligatoria aportación de las exigidas garantías de financiación.

FIRMADO POR	MARIA RODRIGUEZ BARCIA	22/12/2023	PÁGINA 3/7
	MIGUEL ANGEL DABAN CASTRO		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En relación con esta misma cuestión, el artículo 6 “Inspección y control”, apartado 4, del anteproyecto, establece:

“La Consejería competente en materia de universidades solicitará a la Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum la realización de auditorías, con la periodicidad que se considere conveniente y nunca inferior a un año, con objeto de verificar que se mantienen las condiciones de viabilidad económica que se han tenido en cuenta para el reconocimiento”.

Por tanto, una vez más parece evidente que las garantías de financiación que formarían parte de las referidas “condiciones de viabilidad económica” han de tenerse en cuenta para el reconocimiento.

Además, en el sexto párrafo de la exposición de motivos, se indica que: “Teniendo en cuenta que la fecha de presentación de la solicitud para el reconocimiento de la universidad privada se formuló el 18 de febrero de 2021, resulta de aplicación el régimen jurídico existente al momento temporal de la presentación de la solicitud, esto es, el contenido en el Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios, y en el resto de normativa de aplicación [...]”.

El citado Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, en el artículo 9 “Garantía de actividad”, en el mismo sentido que el artículo 7 del TRLAU, establece lo siguiente:

“Las universidades deberán garantizar el mantenimiento de sus actividades durante el tiempo necesario para la consecución de los objetivos académicos e investigadores establecidos en su programación. A estos efectos, para la creación de universidades públicas o el reconocimiento de universidades privadas, y su posterior autorización, se deberán aportar:

a) Las universidades privadas deberán aportar las garantías que aseguren su financiación económica, que serán proporcionales al número de títulos ofertados y de alumnos matriculados y se calcularán en función de la oferta docente, así como un plan de viabilidad y cierre para el caso de que su actividad resulte inviable [...]”.

Por todo lo anterior, se reitera que la Consejería competente en materia de universidades debería verificar la aportación de las garantías que aseguren la financiación económica de la Universidad privada “Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum”, antes de que se efectúe el reconocimiento de la misma.

Artículo 7. Transmisión o cesión de titularidad. Por lo que respecta al contenido del artículo 7, apartado segundo, debe reiterarse la observación realizada por esta Consejería en la fase del procedimiento de presentación del texto, de acuerdo con lo manifestado por la Dirección General de Patrimonio. Así, en el caso de que el carácter del patrimonio de la Universidad sea privativo, no se entiende que quepa referirse a su afectación ni al régimen de titularidad y reversión que se predica en el

FIRMADO POR	MARIA RODRIGUEZ BARCIA	22/12/2023	PÁGINA 4/7
	MIGUEL ANGEL DABAN CASTRO		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



artículo 58 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU) para bienes públicos afectos.

Por otro lado, en el caso de que se contemple la posibilidad de que operen estas universidades privadas en inmuebles de titularidad pública, no tendría cabida en nuestra normativa autonómica la cesión de uso gratuita, pues sería difícil justificar que su uso sea benéfico o social. No tendría sentido plantear la reversión que es propia del régimen jurídico de cesiones gratuitas, como se contempla en la normativa patrimonial y universitaria pública. El uso de bienes de dominio público por entidades universitarias debería realizarse a cambio del pago de un canon o renta, dentro de una relación jurídico-privada, como la que podría mantenerse entre la Administración Pública y cualquier otra entidad privada. No obstante, el régimen patrimonial de las entidades locales amplía el supuesto de cesión gratuita a “entidades sin ánimo de lucro” y de este modo podría entenderse que el Ayuntamiento de Málaga ceda gratuitamente un inmueble a la Universidad, en virtud del artículo 78 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, aprobado por el Decreto 18/2006, de 24 de enero. Estaríamos ante una cesión de un bien que difícilmente podría calificarse como mutación demanial, en los términos referidos por la Consejería competente en materia de universidades, ya que el cesionario no es una Administración Pública.

La actual redacción del artículo 7.2 puede dar lugar a confusión por cuanto, sin aclarar cuál es la titularidad ni el régimen jurídico de su patrimonio, se refiere a su afectación al uso “como Universidad” pues la afectación se predica de funciones o competencias públicas y sería más preciso aludir a la afectación a funciones propias del sistema universitario, en los términos descritos por el artículo 2 de la LOSU. Pero la afectación referida se predica del patrimonio público, no del privado. En un sentido amplio se quiere entender que el término “afectación” se refiere al uso o destino que se da al patrimonio y está sujeto a la autorización de la Junta de Andalucía a través de la Consejería con competencia en materia de Universidades. La inscripción de la afectación en el Registro de la Propiedad es propia del régimen de cesión de uso gratuito, y se predica tanto en la normativa estatal como en la de bienes de entidades locales de Andalucía. Tiene su sentido, en el paralelismo que la normativa patrimonial realiza de las cesiones de uso gratuita y las donaciones sujetas a condición modal, ya que en ambos casos se transmite la titularidad de modo gratuito sometido a una condición cuyo incumplimiento supone la pérdida de la condición de propietario y la restitución o reversión del bien. Resulta ajeno a un régimen de titularidad propia y privada. Solamente tendría sentido incluirlo en caso de que se prevea la cesión gratuita de bienes de dominio público de otras Administraciones. En ningún caso de la Autonómica, ya que, como antes se ha expuesto, no cabe esta cesión en nuestra normativa.

Disposición transitoria única. Adaptación de la Universidad y sus centros universitarios a los requisitos establecidos en 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 relación con esta disposición transitoria única, la Intervención General de la Junta de Andalucía observa lo siguiente:

FIRMADO POR	MARIA RODRIGUEZ BARCIA	22/12/2023	PÁGINA 5/7
	MIGUEL ANGEL DABAN CASTRO		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En esta proyectada disposición, se establece lo siguiente:

“La Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum dispondrá de hasta cinco años desde la concesión de la autorización para que pueda adaptarse a los requisitos establecidos en el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de conformidad con lo previsto en su disposición transitoria primera, apartado 2.”

Sin embargo, el citado Real Decreto 640/2021, 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios, en la referida disposición transitoria primera, apartado 2, establece lo siguiente:

“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”.

Por tanto, debería quedar justificado que este régimen transitorio sea aplicable al presente caso, dado que el mismo se contempla para las universidades y centros que estén creados o reconocidos a la fecha de entrada en vigor del citado Real Decreto 640/2021, de 27 de julio (entró en vigor a los 20 días de su publicación en el BOE n.º 179, de 28 de julio de 2021), y la Universidad privada “Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum” está siendo reconocida mediante este anteproyecto de ley que ahora inicia su tramitación.

Disposición derogatoria. Se propone revisar la necesidad de introducir una disposición derogatoria dada la materia del proyecto normativo.

Como consideraciones formales, se hacen las siguientes:

Artículo 1. Reconocimiento de la Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum. En el apartado 3, en la redacción “[...] su sede estará en el municipio de Málaga (Málaga)”, se propone, o bien eliminar la referencia a la provincia “(Málaga)”, al objeto de no resultar redundante, o bien indicar que se trata de la provincia: “[...] su sede estará en el municipio de Málaga (provincia de Málaga)”.

Artículo 3. Autorización para el inicio de actividades de la Universidad. En su apartado 1, se propone revisar la utilización de mayúscula inicial en el término “Decreto”, ya que en la parte expositiva se utiliza en minúscula, en la frase: “Mediante Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a propuesta de la Consejería competente [...]”. Dicha sugerencia se hace extensible al artículo 5.

En el apartado 2 de este precepto, donde se indica “[...] a resolución de verificación favorable del Consejo de Universidades [...]”, se propone escribir el nombre completo del órgano: “Consejo Andaluz de Universidades”.

FIRMADO POR	MARIA RODRIGUEZ BARCIA	22/12/2023	PÁGINA 6/7
	MIGUEL ANGEL DABAN CASTRO		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Con respecto a su apartado 3, se propone, de acuerdo con la directrices nº80 de técnica normativa, prescindir del título completo de la Ley a la que se hace referencia, por haberse nombrado con anterioridad en el articulado, en la frase: “[...] de conformidad con el artículo 12 del Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios”.

Artículo 4. Requisitos de acceso. En el apartado 3, se propone revisar la redacción: “La Universidad garantizará que en el régimen del derecho de acceso y permanencia no exista regulación, o de él resulte situación práctica de hecho, que suponga una discriminación por razón de sexo, orígenes étnicos o sociales, lengua, cultura, religión, ideología, características genéticas, nacimiento, patrimonio, discapacidad, edad, orientación sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. La prohibición de discriminación no impedirá acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas”, ya que pudiera parecer que no es necesaria la existencia de regulación alguna para tramitar el acceso y permanencia en la Universidad, y no que de dicha regulación no resulte alguna práctica que suponga una discriminación. Un modelo de texto alternativo podría ser: “La Universidad garantizará que en la regulación del régimen del derecho de acceso y permanencia no resulte situación práctica de hecho que suponga una discriminación [...]”.


En su apartado 4, se propone utilizar el signo de puntuación coma para acotar la expresión “como criterios para la concesión” en la frase: “La Universidad establecerá un sistema propio de becas y ayudas al estudio en el que se tendrán en cuenta, como criterios para la concesión, el expediente académico y las circunstancias socioeconómicas del estudiantado”.

El presente informe se emite sin perjuicio del resto de los informes que deberán solicitarse y emitirse, así como de los documentos que deberán acompañar al proyecto normativo, de conformidad con la normativa aplicable en el procedimiento de elaboración del mismo, y en especial en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera.

Sevilla, a la fecha de firma electrónica

El Jefe del Servicio de Legislación
Fdo.: Miguel Ángel Dabán Castro

Vº Bº
LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA
Fdo.: María Rodríguez Barcia

FIRMADO POR	MARIA RODRIGUEZ BARCIA	22/12/2023	PÁGINA 7/7
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	