

INFORME SSCC2024/5. ANTEPROYECTO DE LEY DE RECONOCIMIENTO DE LA UNIVERSIDAD EUROPEA DE ANDALUCÍA

Asunto: Preceptivo. Competencia administrativa: Universidades. Universidad privada: autorización. Régimen legal aplicable racione temporis: normativa vigente a la fecha de la solicitud.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación remite texto del anteproyecto de ley referenciado, para la emisión del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se reseñan los siguientes:

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 24 de enero de 2024 se ha recibido solicitud de informe en los siguientes términos:

“Desde esta Secretaría General Técnica de la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación, se está tramitando el anteproyecto de ley que figura en el encabezamiento.

*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado mediante Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, y el n.º 7, apartado 8.º del capítulo 2.º de la Instrucción 1/2017, de 12 de abril, de la Viceconsejería de Economía y Conocimiento por la que se establece el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general, de acuerdos del Consejo de Gobierno, del presupuesto de gastos, de convenios de colaboración y otros procedimientos administrativos en el ámbito de esta Consejería, se solicita la emisión del preceptivo informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía sobre el **Anteproyecto de Ley de Reconocimiento de la Universidad Europea de Andalucía.***

A estos efectos, se adjunta a esta comunicación, borrador de orden, anexo III, así como un índice.

Dicho índice se corresponde con el resto de la documentación del expediente, al cual se podrá acceder, durante el plazo de un mes, en el siguiente enlace:

<https://consigna.juntadeandalucia.es/b8610a1eda0f8f08eac4d89b0aead765>



Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		27/02/2024 11:08	PÁGINA 1 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA”

En esta documentación figura el Borrador n.º 3, de 19 de enero de 2024, archivo denominado “10_3 240119_BORRADOR_ANTEPROY_UEA_v3_limpio”, sobre el que se realizan las consideraciones jurídicas que siguen.

SEGUNDO.- Con posterioridad, el 26 de febrero de 2024, se recibió en estos Servicios Centrales documentación relativa a la tramitación de la solicitud de reconocimiento, anterior a la elaboración del anteproyecto de ley.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. NATURALEZA DEL RECONOCIMIENTO DE UNIVERSIDADES PRIVADAS.-

El presente anteproyecto de Ley tiene por objeto el reconocimiento de la UNIVERSIDAD EUROPEA DE ANDALUCÍA como universidad privada.

Según nuestro Tribunal Constitucional (STC núm. 176/2015, de 22 de julio), el artículo 27.6 CE no distingue en función del nivel educativo y, por tanto, ampara también la creación de universidades tanto públicas como privadas. No obstante, este no es un derecho absoluto, sino que el legislador puede actuar regulando las condiciones de su ejercicio, siempre y cuando respete su contenido esencial y 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*”.

Su plasmación aparecía en el artículo 4 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades:

“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.”

En términos análogos se pronuncia la hoy vigente Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario cuyo apartado 1º establece:

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

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		27/02/2024 11:08	PÁGINA 2 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



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.

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, previo informe preceptivo de la Conferencia General de Política Universitaria.

En el caso de estas últimas universidades las referencias que en esta ley orgánica se hacen a las Comunidades Autónomas y sus órganos se entenderán efectuadas al Ministerio de Universidades.”.

A esta distinción se refiere el Tribunal Constitucional en Sentencia núm. 223/2012, de 29 de noviembre según la cual¹:

"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 art. 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 (art. 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 Comunidades Autónomas una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos normativamente establecidos (art. 4.4 LOU)".

De este modo, el reconocimiento de las universidades privadas puede acometerse por dos vías distintas, cuya constitucionalidad también ha sido avalada por la STC núm. 141/2013, de 11 de julio, viniendo tal dualidad determinada en función del destinatario de la solicitud. Si el promotor la presenta ante una instancia autonómica, el reconocimiento legal previsto 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 el ámbito autonómico, el **artículo 53.2.a) del Estatuto de Autonomía para Andalucía** atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia compartida sobre la regulación de los requisitos para la creación y el

¹ La citada STC, así como las demás, se emiten en relación con la normativa contenida en la Ley Orgánica 6/2001, derogada por la Ley Orgánica 2/2023.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		27/02/2024 11:08	PÁGINA 3 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



reconocimiento de universidades y centros universitarios y la adscripción de estos centros a las universidades.

Su desarrollo, lo encontramos en la Ley Andaluza de Universidades², cuyo texto refundido fue aprobado en Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero.

Su artículo 5.1 reconoce que: *“La creación de Universidades públicas y el reconocimiento de Universidades privadas 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 virtud de la mencionada normativa, el rango de la norma resulta el necesario. El Parlamento de Andalucía ostenta la competencia para el reconocimiento de la UNIVERSIDAD EUROPEA DE ANDALUCÍA como universidad privada, correspondiente al Consejo de Gobierno la aprobación previa del correspondiente proyecto de Ley de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante LGCAA).

SEGUNDA. MARCO NORMATIVO APLICABLE RATIONE TEMPORIS.-

En el conjunto de documentos recibidos el 26 de febrero figura la solicitud de reconocimiento de la universidad, con sello de presentación electrónica el 22 de diciembre de 2020.

En esa fecha, estaban vigentes la Ley Orgánica 6/2001, de 6 de diciembre, de Universidades, y el Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación y reconocimiento de universidades. Ambas normas han sido derogadas, respectivamente, por la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario -vigente a partir del 23 de marzo de 2023- y el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio -vigente a partir del 17 de agosto de 2021-.

Sigue vigente la Ley Andaluza de Universidades, cuyo texto refundido fue aprobado en Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero.

Ni la Ley Orgánica 2/2023 ni el Real Decreto 640/2021 establecen un régimen aplicable a las universidades privadas cuyo reconocimiento estuviese en tramitación en el momento de su respectiva entrada en vigor, teniendo en cuenta los nuevos requisitos exigibles, en los distintos ámbitos a considerar.

² TRLAU en adelante.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		27/02/2024 11:08	PÁGINA 4 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Es relevante señalar que los requisitos exigibles para el reconocimiento de las universidades privadas no se regulan en la Ley Orgánica 6/2001, sino en normativa reglamentaria, de acuerdo con su artículo 4.3:

“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.”

También la Ley Orgánica 2/2023, en su artículo 4.2, deja al desarrollo reglamentario la fijación de esos requisitos.

En cuanto a las doce disposiciones transitorias de la Ley Orgánica 2/2023, vemos que se refieren a la adaptación de las universidades públicas (1ª y 2ª), al régimen de acreditación del profesorado (3ª y 4ª), al régimen del personal docente e investigador temporal (5ª a 8ª, 11ª y 12ª), del personal técnico, de gestión y de administración (9ª) y de adaptación de los títulos oficiales duales (10ª).


Ninguna de estas disposiciones regula los requisitos y condiciones de las universidades privadas, ni el régimen transitorio de adaptación a los que reglamentariamente se exigen, a pesar de que es una cuestión que se ha presentado en la práctica, como pasamos a exponer, a fin de resolver la cuestión decisiva de qué norma reglamentaria ha de aplicarse, si las condiciones y requisitos establecidos en el Real Decreto 420/2015, o si los del Real Decreto 640/2021.

Por su parte, la disposición transitoria 1ª del Real Decreto 640/2021 prevé:

“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”.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		27/02/2024 11:08	PÁGINA 5 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Contempla la norma transitoria dos situaciones: La de las universidades o centros que a la fecha de entrada en vigor de la norma reglamentaria ya disponen de la preceptiva autorización para su funcionamiento; y la de las universidades o centros que encontrándose ya creados o reconocidos, sin embargo, no disponen a la misma fecha de la precitada autorización. En ambos casos, se impone la adaptación al nuevo régimen instaurado en un plazo de hasta 5 años computados en el primero de los supuestos desde la entrada en vigor de la norma reglamentaria, y en el segundo desde la fecha de obtención de la autorización. Nada establece, por el contrario, respecto a aquéllos supuestos en los que, como el presente, la solicitud se ha realizado bajo la vigencia de la normativa ahora derogada, no habiéndose producido, a la fecha de entrada en vigor de la nueva reglamentación, la creación o el reconocimiento.


Así pues, no hay ninguna previsión sobre los requisitos a exigir a las solicitudes anteriores a los cambios normativos producidos. Esta cuestión ha sido objeto de análisis en otras administraciones públicas. Por ejemplo, en el ámbito de la Administración General del Estado encontramos el Informe de la Abogacía del Estado núm. 1286/2021, de 8 de noviembre según el cual:

“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 registrarán, 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 registrarán para su ejecución por la normativa vigente cuando se dictaron.*

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		27/02/2024 11:08	PÁGINA 6 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



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: (...)

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”.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		27/02/2024 11:08	PÁGINA 7 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Este informe fue asumido favorablemente por la Comisión Delegada de la Conferencia General de Política Universitaria en sesión de 3 de diciembre de 2021, y de la Conferencia General de Política Universitaria en las sesiones de 28 de septiembre y 19 de diciembre de 2022.

También la Administración de la Comunidad Autónoma de Madrid ha abordado esta cuestión, alcanzado la misma conclusión. Por ejemplo, Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid núm. 4/2022, que expone:

“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”.

En estos términos, se pronuncia la Memoria Justificativa (documento 1.5 del expediente remitido) elaborada por la Secretaría General de Universidades sobre el régimen jurídico aplicable al expediente para el reconocimiento de la Universidad Privada UNIVERSIDAD EUROPEA DE ANDALUCÍA, en la que, tras un detallado análisis de la normativa, jurisprudencia y doctrina administrativa aplicable, justifica la aplicación de la normativa vigente en el momento de la solicitud.

Reproducimos a continuación el razonamiento al respecto contenido en el informe SSCC 2023/64, en relación al anteproyecto de la ley de reconocimiento de la Universidad CEU Fernando III:

“Nos encontramos ante una cuestión vidriosa en la que el ordenamiento jurídico no ofrece una respuesta global que dé solución a la totalidad de la problemática jurídica. Para adoptar una solución, además de los elementos ya puestos de manifiesto, consideramos importantes los siguientes:

- El principio de efectividad de los derechos fundamentales, según el cual los poderes públicos tienen la obligación de interpretar la normativa aplicable en el sentido más favorable para la efectividad de los derechos fundamentales (entre otras, STC núm. 17/1985, de 9 de febrero).

- El principio de coordinación entre las Administraciones Públicas reconocido, entre otros, en el artículo 3.1 k) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre del Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) y que tiene por objeto dotar de coherencia a las distintas actuaciones de las administraciones públicas previendo y evitando en la medida de lo posible las disfunciones derivadas de un sistema que, con distintos centros con poder decisorio, pudiera dar lugar a actuaciones inconexas. La coordinación, como expone nuestro Tribunal Constitucional por ejemplo en Sentencias núm. 32/1983, de 28 de abril o núm. 42/1983, de 20 de mayo de 1983 persigue la

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		27/02/2024 11:08	PÁGINA 8 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitándose contradicciones y reduciéndose disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema.

- Los principios de seguridad jurídica y confianza legítima (entre otras STS núm. 197/1992, de 19 de noviembre), entendidos como la protección del administrado que ha ajustado su conducta a la legislación vigente, dando cumplimiento a los requisitos por ésta establecidos en el momento de su solicitud. No resulta baladí el hecho de que, en el presente supuesto, la administración ha incumplido el plazo para dictar resolución (artículo 5.1 TRLAU) y que al vencimiento de dicho plazo se encontraba plenamente en vigor el Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo. Con ello, queremos poner de manifiesto que no resultaría ajustado a derecho ni a la equidad el mantenimiento de una interpretación según la cual la falta de resolución en plazo por la administración provocara el efecto de que la solicitud del administrado, realizada y ajustada a la normativa vigente en aquel momento y que debía ser resuelta bajo esa misma normativa, por mor de la demora administrativa pasara a regirse por una nueva normativa a la que no resulta ajustada la solicitud, con el consiguiente perjuicio para el administrado.

A tenor de todo ello, y sin perjuicio de las dudas jurídicas que, como hemos expuesto, genera el presente supuesto, consideramos adecuada la tramitación conforme al Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios, con la atribución de un plazo de hasta cinco años desde la concesión de la autorización para que puedan adaptarse a la nueva regulación reglamentaria.”

Lo que nos conduce, como se había dicho, a concluir que también para la solicitud de reconocimiento de la UNIVERSIDAD EUROPEA DE ANDALUCÍA son aplicables las condiciones y requisitos establecidos en el Real Decreto 420/2015.

Los requisitos básicos para el reconocimiento de Universidades se regulan en la Sección Primera del Capítulo II del Real Decreto 420/2015. 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.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		27/02/2024 11:08	PÁGINA 9 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



- 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.*

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


Los artículos 7.1 y 10.1 contienen, a su vez, remisiones a la Ley Orgánica 6/2001, ley vigente a la fecha de la solicitud pero hoy derogada. El primero, en materia de personal, dice:

“El personal docente e investigador de las universidades se regirá por lo dispuesto en el título IX de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, y por las previsiones contenidas en este artículo.”

En esta materia, la Ley Orgánica 2/2023 ha introducido sustanciales modificaciones, constituyendo uno de sus *“objetivos prioritarios la eliminación de la precariedad en el empleo universitario y la implantación de una carrera académica estable y predecible”*, según la exposición de motivos, que añade *“Esta norma persigue poner fin a la precariedad asociada a determinadas figuras del profesorado laboral, ofreciendo a quienes se encuentran en dicha situación vías de entrada adecuadas para que continúen la carrera académica si cumplen determinados requisitos. Asimismo, se incentivan programas de estabilización y promoción de forma transitoria y se garantiza la equiparación de derechos y deberes académicos del profesorado funcionario y laboral permanente. Finalmente, en materia de personal investigador esta norma configura pasarelas entre la carrera investigadora y la Universidad.”*

La Ley Andaluza de Universidades se ha modificado por Decreto-ley 8/2023, de 24 de octubre, con la finalidad de adaptarla a esas categorías laborales.

Estas disposiciones, sin embargo, no alcanzan a la ley de reconocimiento. Las nuevas categorías laborales, sin perjuicio de la equivalencia de acreditaciones, serán aplicables en el momento de la contratación del personal de la Universidad, para cuando sea autorizado su inicio de actividades.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		27/02/2024 11:08	PÁGINA 10 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Es de reseñar que la entidad promotora de la universidad presentó el 18 de octubre de 2023 una declaración responsable, comprensiva de varios compromisos, fundamentalmente dirigidos a cumplir con los requisitos de la Ley Orgánica 2/2023, en relación con sus previsiones sobre igualdad y lucha contra la violencia, discriminación o el acoso, las Normas de Organización y Funcionamiento, y el perfil académico de la plantilla de la universidad.

Además de la normativa estatal, que tiene carácter básico, los artículos 6 y 7 del TRLAU establece los siguientes requisitos:

“Artículo 6. Requisitos generales.

Sin perjuicio de los requisitos básicos establecidos por la Ley Orgánica de Universidades y sus normas de desarrollo, la Comunidad Autónoma de Andalucía exigirá el cumplimiento de los siguientes requisitos para la creación y reconocimiento de Universidades:

1. Las Universidades públicas o privadas deberán contar con los centros, departamentos o estructuras docentes necesarias para la organización y desarrollo de enseñanzas conducentes, como mínimo, a la obtención de diez títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, que acrediten enseñanzas de grado de las cuales no menos de tres impartirán enseñanzas de máster.

2. Además de los requisitos exigidos en el apartado anterior, las Universidades deberán garantizar la implantación progresiva de los estudios de doctorado, y de los programas y líneas de investigación correspondientes a las enseñanzas que impartan.


3. Las enseñanzas han de abarcar ciclos completos, cuya superación otorgue el derecho a la obtención de los correspondientes títulos oficiales con validez en todo el territorio nacional.

4. Respecto del personal docente:

a) Su número total no podrá ser inferior al que resulte de aplicar la relación de un profesor por cada veinte alumnos.

b) Será necesario que la plantilla del personal docente e investigador esté configurada al inicio de sus actividades por un veinte por ciento, al menos, de profesorado doctor.

5. Las Universidades deberán contar en el momento de su completo funcionamiento con una plantilla de personal de administración y servicios jerárquicamente estructurada y suficiente para el cumplimiento de los objetivos de la Universidad.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		27/02/2024 11:08	PÁGINA 11 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



6. Las Universidades deberán disponer de espacios y equipamiento suficientes para aulas, laboratorios, seminarios, bibliotecas, salón de actos y demás servicios comunes, así como las instalaciones adecuadas para el personal docente e investigador, de gestión y servicios, y alumnado.

7. Acreditar la aportación de valor añadido al sistema universitario andaluz, con especial referencia a la internacionalización de su actividad y la evaluación de la excelencia de sus propuestas de investigación y transferencia de conocimiento.”

“Artículo 7. Requisitos específicos para las Universidades privadas.

1. Para el reconocimiento de una Universidad privada será necesario cumplir, además de los requisitos generales establecidos en el artículo anterior, las siguientes obligaciones:

a) Mantener en funcionamiento la Universidad y cada uno de sus centros durante el período mínimo que permita finalizar sus estudios al alumnado que, con un aprovechamiento académico normal, los hubieran iniciado en ella.

b) Asegurar que las normas de organización y funcionamiento por las que ha de regirse la actividad y autonomía de la Universidad sean conformes con los principios constitucionales y respeten y garanticen, de forma plena y efectiva, el principio de libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio.

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.

d) Destinar el porcentaje de sus recursos que establezca la programación universitaria de Andalucía a becas y ayudas al estudio y a la investigación, en las que se tendrá en cuenta no sólo los requisitos académicos de los alumnos, sino también sus condiciones socioeconómicas.

2. De acuerdo con la normativa vigente, el profesorado de las Universidades privadas no podrá ser funcionario de los cuerpos docentes universitarios en situación de servicio activo y destino en una Universidad pública, ni profesor contratado doctor en las mismas.”

La documentación que acreditaría el cumplimiento de estos requisitos ha sido recibida el 26 de febrero. Ahora bien, no corresponde a este Servicio Jurídico enjuiciar el cumplimiento de los requisitos mencionados, 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.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		27/02/2024 11:08	PÁGINA 12 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Por lo que nos centraremos a continuación en el examen del texto del anteproyecto de ley, que sí nos corresponde.

TERCERA. ESTRUCTURA DEL ANTEPROYECTO.

El anteproyecto de Ley consta de una parte expositiva, ocho artículos, una disposición transitoria, una derogatoria, dos finales, y un Anexo sobre centros universitarios y titulaciones, estructura que estimamos coherente con el contenido propuesto.

CUARTA. TRAMITACIÓN.-

Desde el punto de vista procedimental, en términos generales de la documentación remitida como expediente administrativo resulta el cumplimiento de los trámites preceptivos, deben realizarse las siguientes observaciones.

4.1.- El artículo 5 del TRLAU dispone:

“1. La creación de Universidades públicas y el reconocimiento de Universidades privadas 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.

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.”

Consta informe preceptivo de la Conferencia General de Política Universitaria, acordado en la sesión de 28 de septiembre de 2022, en el que se señala la necesidad de profundizar en aspectos económicos, y en la suficiencia de recursos humanos docentes, y de su tiempo de dedicación a la labor investigadora.

El informe³ de la Comisión de Evaluación de Universidades y Centros Universitarios de Agencia para la Calidad Científica y Universitaria de Andalucía, emitido el 5 de junio de 2023, valora favorablemente los aspectos docente y de investigación del proyecto.

³ Este informe es facultativo y no vinculante, según el artículo 7.d de los Estatutos de la Agencia, aprobados por Decreto 17/2023, de 14 de febrero.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		27/02/2024 11:08	PÁGINA 13 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



La memoria justificativa del anteproyecto de ley de reconocimiento incluye valoraciones sobre la documentación aportada por la promotora, a fin de subsanar tales aspectos.

Consta en el expediente el informe no vinculante del Consejo Andaluz de Universidades de 20 de noviembre de 2023, desfavorable.

4.2.- Ha transcurrido el plazo de seis meses previsto en la normativa autonómica. Considerando que, como se ha expuesto en la consideración Primera, que estamos ante una modalidad de autorización administrativa, que la solicitud se entienda desestimada no es un impedimento para que se tramite la ley de reconocimiento, a tenor del artículo 24.3.b de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

4.3.- Conforme al artículo 6 del Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género *“El centro directivo competente para la emisión del informe de evaluación del impacto de género lo remitirá al Instituto Andaluz de la Mujer junto con las observaciones de la Unidad de igualdad de género de la Consejería y el proyecto de disposición, acreditándolo en el respectivo expediente y antes de su envío a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras o, en caso de proyectos de disposiciones en las que no sea necesario dicho trámite, antes de su aprobación”*.

No acreditada el expediente la remisión al Instituto Andaluz de la Mujer.

4.4.- Respecto al dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, el artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los *“Anteproyectos de leyes”*. A tenor de ello, consideramos que procedería el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo.

Se recuerda que, cuando se solicita el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y, en su caso, el del Consejo Económico y Social de Andalucía, debe publicarse también el Anteproyecto, dándose cumplimiento así a la exigencia para ello del artículo 7.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, sin perjuicio de que posteriormente, tras la aprobación del proyecto por el Consejo de Gobierno, éste se publique como preceptúa este último precepto.

QUINTA.- Pasando ya al texto del proyecto se realizan las siguientes consideraciones:

5.1. General. La reproducción de normas estatales o el desarrollo de un precepto concreto de las mismas debe ir precedida de la expresión *“de conformidad con lo previsto en”* o bien optar por la inclusión de una disposición final en la que se identifiquen las mismas. En el texto proyectado se ha observado esta precaución inherente al empleo de la técnica de la *lex repetita* en varios preceptos, pero no en todos.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		27/02/2024 11:08	PÁGINA 14 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



A título de ejemplo, citamos en artículo 3, en cuyo apartado 3 se cita el artículo 12 del Real Decreto 420/2015, mientras en el segundo párrafo del apartado 2 se omite citar el artículo 27.5 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.

Debe revisarse la totalidad del texto para dar cumplimiento a esta regla en su articulado.

5.2. Artículo 4.4. El artículo 7.1.d del TRLAU incluye como requisito para el reconocimiento la obligación de destinar un porcentaje de sus recursos a becas, ayudas al estudio y a la investigación. No parece que la expresión “*se tendrá en cuenta*”, por sus connotaciones facultativas, sea ajustada al carácter imperativo de esta obligación.

5.3. Artículo 7.1, segundo párrafo. En orden a la mejora de la técnica jurídica, se señala que la frase “*deberá solicitar previamente a la Consejería competente en materia de universidades, para su autorización*”, podría decirse “*deberá solicitar a la Consejería competente en materia de universidades, autorización para los cambios ...*”.

O bien reproducir el tenor literal del artículo 10.3 del TRLAU: “*Cualquier modificación de las condiciones incluidas en el expediente de creación o reconocimiento de las Universidades tendrá que ser autorizada por la Consejería competente en materia de Universidades*”.

5.4. Artículo 7.2. El artículo 8.1 del TRLAU, relativo al control del cumplimiento de los requisitos de las universidades privadas, establece que “*La ley singular de creación o reconocimiento de una Universidad contemplará las modalidades de control del cumplimiento permanente de los requisitos generales y adicionales exigidos, así como los motivos que determinen el cese de las actividades.*”


Parece que la obligación establecida en el artículo 7.2 del anteproyecto supone un requisito adicional exigido a la Universidad. Si es así, ha de establecerse con mayor claridad, para que la entidad promotora tenga conocimiento cierto de ello.

En la misma línea de la observación 5.3, en la expresión “*lo que deberá aportarse con la solicitud de autorización del inicio*”, “*aportarse*” podría sustituirse por “*justificarse, acreditarse*”, u otra expresión similar.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

En Sevilla, a la fecha de la firma electrónica.

LA LETRADA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		27/02/2024 11:08	PÁGINA 15 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	