



Junta de Andalucía

**DICTAMEN 3/2024 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE
EL ANTEPROYECTO DE LEY DE RECONOCIMIENTO DE LA UNIVERSIDAD
PRIVADA UNIVERSIDAD ALFONSO X EL SABIO MARE NOSTRUM**

Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día 22 de marzo de 2024

Índice

I. Antecedentes

II. Contenido

III. Consideraciones previas

IV. Observaciones generales

V. Observaciones al articulado

VI. Conclusiones





I. Antecedentes

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, establece en su artículo 4.1 la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales y proyectos de decretos que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de dichas materias.

En este sentido, el día 1 de marzo de 2024, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de reconocimiento de la universidad privada Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum.

Por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el mismo día de su entrada, la solicitud de dictamen fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Asuntos Institucionales y Administraciones Públicas con el fin de que llevase a cabo el correspondiente examen del texto normativo y adoptase el acuerdo previsto en el artículo 44 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CES de Andalucía.



II. Contenido

El anteproyecto de ley que se somete a dictamen tiene por objeto el reconocimiento de la universidad privada Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum.

El marco competencial viene determinado por lo establecido en el artículo 53 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia en materia de enseñanza universitaria, sin perjuicio de la autonomía universitaria reconocida en el artículo 27.10 de la Constitución española y de la competencia exclusiva del Estado contemplada en su artículo 149.1.1ª y 30ª, relativa, respectivamente, a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles y a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. Todo ello, teniendo en cuenta lo previsto en el Real Decreto 1734/1986, de 13 de junio, sobre traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Junta de Andalucía en materia de universidades.

El reconocimiento de universidades privadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía se lleva a cabo de acuerdo con lo previsto en el Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades (en adelante, TRLAU), cuyo artículo 5.1, párrafo primero, recoge que el reconocimiento de universidades privadas se realizará por ley del Parlamento de Andalucía, cuando cumplan los requisitos establecidos al efecto, previo informe del Consejo Andaluz de Universidades y de la Conferencia General de Política Universitaria, todo ello sin perjuicio de los requisitos generales y de los específicos para las universidades privadas previstos en los artículos 6 y 7 del TRLAU. Esta ley de reconocimiento es una ley singular que, de acuerdo con lo previsto en la STC 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 10, tiene una naturaleza de autorización que no se ve alterada por la intervención del legislador.

En el contexto normativo descrito, la entidad Promotora Educación Superior Andalucía, Sociedad Anónima Unipersonal solicitó el reconocimiento de la Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum como universidad privada que, con sede en la Comunidad Autónoma de Andalucía, impartirá enseñanzas dirigidas a la obtención de títulos de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional, en las modalidades presencial, no presencial y semipresencial

La solicitud tuvo lugar el día 18 de febrero de 2021, por lo que, al no existir una previsión específica para este supuesto en el vigente Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación



institucional de centros universitarios, resulta de aplicación el Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios, de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria tercera, párrafos a) y e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El anteproyecto de ley se estructura en una parte expositiva y otra dispositiva, que se divide, a su vez, en ocho artículos, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un anexo. Su contenido es el siguiente:

Artículo 1. Reconocimiento de la Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum.

Reconoce a la Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum como universidad privada del sistema universitario andaluz, con personalidad jurídica propia y forma de sociedad anónima, que ofrecerá enseñanzas universitarias en modalidad presencial, semipresencial o híbrida y no presencial o virtual, y ejercerá las demás funciones que le corresponden como institución que realiza el servicio público de la educación superior mediante el estudio y la investigación; determina que se regirá por esta ley, por la normativa estatal y autonómica, así como por sus propias normas de organización y funcionamiento, adoptadas en el ejercicio de la autonomía universitaria, y recoge que se establecerá en la Comunidad Autónoma de Andalucía y tendrá su sede en el municipio de Málaga.

Asimismo, contempla que la Universidad establecerá sus normas de organización y funcionamiento, que habrán de ser aprobadas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, previo examen de legalidad por la consejería competente en materia de universidades, donde se reconocerá explícitamente que la actividad de la Universidad se fundamenta en la libertad académica, manifestada en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio.

Artículo 2. Estructura.

Determina que la Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum constará de los centros relacionados en el anexo, que se encargarán de la gestión administrativa y de la organización de las enseñanzas conducentes a la obtención de los títulos oficiales de grado, máster y doctorado indicados en el citado anexo, que tendrán validez en todo el territorio nacional.

El reconocimiento de nuevos centros y la implantación de nuevas enseñanzas conducentes a títulos oficiales con validez en todo el territorio nacional, además de la acreditación de que se



cuenta con los medios y recursos necesarios, exigirá el cumplimiento de los requisitos establecidos por la normativa estatal y autonómica en materia de universidades.

Artículo 3. Autorización para el inicio de actividades de la Universidad.

Establece que, a solicitud de la Universidad, la autorización para el inicio de actividades tendrá lugar mediante decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la consejería con competencias en materia de universidades y previo informe del Consejo Andaluz de Universidades, de conformidad con lo previsto en el TRLAU, y tras la comprobación del cumplimiento de los requisitos recogidos en la normativa universitaria.

Asimismo, estipula que, en la solicitud de autorización para el inicio de actividades, la Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum habrá de acreditar la vigencia de la concesión administrativa de dominio público de las instalaciones en las que llevará a cabo su actividad, así como que las mismas cumplen con todos los requisitos señalados en la normativa de aplicación.

El decreto del Consejo de Gobierno que autorice el inicio de actividades autorizará, asimismo, la implantación de las enseñanzas oficiales incluidas en la solicitud de inicio que, a la fecha de presentación de la solicitud, hubiesen obtenido la resolución de verificación favorable del Consejo de Universidades, para lo que deberán cumplirse los requisitos establecidos en la legislación para garantizar la calidad de la docencia y la investigación, así como los límites de admisión de alumnado que pueda establecer la Administración General del Estado.

Tras la publicación oficial del plan de estudios, la Universidad dispondrá de un máximo de dos cursos académicos para implantar e iniciar la docencia de este, de acuerdo con lo establecido en 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.

Respecto al plazo de seis meses que tiene el Consejo de Gobierno para resolver y al carácter positivo del silencio administrativo, remite a lo contemplado en el artículo 12 del Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo.



Artículo 4. Requisitos de acceso.

Estipula que los requisitos de acceso del estudiantado a las enseñanzas de la Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum serán los establecidos por la normativa vigente para el acceso a las enseñanzas universitarias.

Aunque la Universidad regulará libremente el régimen de acceso y permanencia del alumnado en sus centros, deberá atribuir valoración preferente a los resultados académicos y garantizará que no exista discriminación por razón sexo, origen étnico o social, lengua, cultura, religión, ideología, características genéticas, nacimiento, patrimonio, discapacidad, edad, orientación sexual o cualquier otra circunstancia personal o social.

Además, establecerá un sistema propio de becas y ayudas al estudio, que deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 7.1.d) del TRLAU.

Artículo 5. Garantías.

Recoge que la Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum y cada uno de sus centros se mantendrán en funcionamiento, al menos, durante el tiempo que permita finalizar sus estudios al alumnado que, con un aprovechamiento académico normal, los hubiera iniciado en ella. En ausencia de compromiso específico, el tiempo mínimo será el que resulte de la aplicación de las normas de extinción de los planes de estudio.

Asimismo, contempla que la Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum deberá disponer de los recursos que garanticen el desempeño adecuado de sus funciones, siendo responsabilidad de la sociedad promotora garantizar las operaciones necesarias para la implantación y desarrollo de la Universidad.

Por último, recoge que, con carácter previo a la autorización de la puesta en funcionamiento, la consejería competente en materia de universidades verificará las garantías aportadas en el expediente de reconocimiento de la Universidad para cumplir con el tiempo mínimo de funcionamiento, así como para hacer frente a sus compromisos y los de su sociedad promotora con los miembros de su comunidad universitaria.

Artículo 6. Inspección y control.

Estipula que, sin perjuicio de la alta inspección y demás facultades que competen al Estado, corresponderá a la consejería con competencias en materia de universidades la inspección del



cumplimiento, por parte de la Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum, de las normas que le sean de aplicación. La Universidad colaborará en la tarea de inspección y comunicará a la citada consejería, en un plazo no superior a diez días, las variaciones que puedan producirse en sus normas de organización y funcionamiento, en su situación patrimonial, así como en la regulación específica de la concesión de becas y ayudas al estudio y la investigación.

El artículo contempla, asimismo, la realización de auditorías y la elaboración de una memoria anual que recoja las actividades docentes realizadas, las líneas de investigación y sus resultados, el alumnado matriculado y el personal contratado.

Finalmente, recoge las circunstancias en las que podría producirse la revocación del reconocimiento de la Universidad.

Artículo 7. Obligaciones de la Universidad.

Establece que la realización de actos que modifiquen la personalidad jurídica o la estructura de la Universidad, o que impliquen la transmisión o cesión de la titularidad directa o indirecta deberá ser previamente comunicada a la consejería competente en materia de universidades, que podrá denegar la conformidad en el plazo de tres meses.

Contempla, asimismo, que los terrenos y edificios en los que se instala la Universidad quedarán afectados a este uso, y así quedará reflejado en el Registro de la Propiedad, hasta que la Comunidad Autónoma autorice el cese de actividades de la misma o un cambio en su emplazamiento e instalaciones.

Recoge, por último, que la infracción de las citadas previsiones supondrá una modificación de las condiciones esenciales del reconocimiento y podrá ser causa de su revocación.

Artículo 8. Caducidad del reconocimiento.

El reconocimiento de la Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum caducará si, transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de esta ley, no se hubiese solicitado la autorización para el inicio de las actividades académicas o esta hubiese sido denegada por falta de cumplimiento de los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico.

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.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA. *Derogación normativa.*

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Desarrollo y ejecución.

Segunda. Entrada en vigor.

ANEXO. Centros Universitarios y enseñanzas inicialmente previstas de la Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum.



III. Consideraciones previas

Con carácter general, y antes de proceder a analizar el contenido del anteproyecto de ley objeto de dictamen, desde el Consejo Económico y Social de Andalucía, tal como ya ocurriera en nuestros anteriores dictámenes sobre los anteproyectos de ley de reconocimiento de la Universidad CEU Fernando III y de la Universidad Tecnológica Atlántico-Mediterráneo, se estima oportuno realizar una serie de consideraciones previas íntimamente relacionadas con la materia sobre la que incide la norma en examen, y que no es otra que la relativa a la enseñanza universitaria.

Primera. El CES quiere resaltar la importancia primordial de contar y promover un sistema universitario potente, como pieza clave del desarrollo social y de la investigación en nuestra tierra, pues el conocimiento, la ciencia, la cultura y la innovación son el futuro y la palanca para el progreso económico y social de Andalucía. En la construcción de ese sistema universitario pueden participar tanto los poderes públicos como la iniciativa privada, pero ello no puede suponer, en modo alguno, un desconocimiento de la obligación esencial de aquellos de proporcionar una educación superior universitaria pública y de calidad. La educación pública y universal ha demostrado ser una herramienta eficaz en la reducción de las desigualdades, por lo que es imprescindible fortalecer en el actual contexto socioeconómico a la Universidad pública, entendiendo que los conocimientos y la cualificación profesional que proporciona son esenciales, en términos de equidad y justicia social, para la construcción y el desarrollo de la sociedad del conocimiento en toda su extensión.

Segunda. Como indica el artículo 2 del Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades (en adelante, TRLAU), el sistema universitario andaluz “lo componen las Universidades creadas o reconocidas por ley del Parlamento de Andalucía, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5”, es decir, tanto las universidades públicas como las universidades privadas. Y tanto unas como otras “prestan el servicio público de la educación superior universitaria mediante la docencia, la investigación, la transferencia de conocimiento, la extensión cultural y el estudio en los términos previstos en la Constitución, la Ley Orgánica de Universidades, la presente Ley y las demás disposiciones que las desarrollen, así como en sus respectivos estatutos y normas propias de organización y funcionamiento” (artículo 4.1 TRLAU). En tales términos, el incremento de la oferta educativa e investigadora por parte de las universidades privadas puede contribuir a ampliar las oportunidades y la extensión del sistema universitario andaluz y a mejorar sus prestaciones.

No puede olvidarse que el artículo 27.6 de la Constitución española reconoce “a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales”. De acuerdo con nuestro Tribunal Constitucional (STC 176/2015, de 22 de



julio), el mencionado precepto no distingue en función del nivel educativo, por lo que ampara también la creación de universidades, tanto públicas como privadas. Y lo que es más importante, la creación de tales centros se consagra como un derecho de las “personas físicas y jurídicas”, lo que significa que la ley de reconocimiento de tales centros privados universitarios no tiene carácter fundacional, como en su momento señalara el Tribunal Constitucional (STC 223/2012, de 29 de diciembre).

Analizado desde otra perspectiva, la creación de un centro universitario privado, además de contribuir a la prestación del servicio público de enseñanza superior, es motor de actividad económica y empleo en el ámbito territorial de Andalucía, y tiene efectos positivos para nuestra Comunidad desde el punto de vista económico y social: creación de empleo; generación de más investigación y oportunidades de transferencia de conocimiento e innovación; mayor capacidad de atracción y retención del talento, y mejora del bienestar de todos.

Por ello, es necesario dejar constancia de las consecuencias que sobre la actividad empresarial e inversora tiene la actividad administrativa, en esta ocasión, proyectada sobre el proceso de reconocimiento e inicio de actividades de un centro universitario. Como consta en el expediente y se indica en la propia exposición de motivos del anteproyecto de ley, la solicitud de reconocimiento de la Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum fue realizada el 18 de febrero de 2021, es decir, que han transcurrido más de tres años desde dicha solicitud de reconocimiento hasta la fecha de emisión de dictamen por el CES de Andalucía, lo que se presenta como un período temporal muy prolongado.

Tercera. Por otra parte, de conformidad con el artículo 2 de Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (en adelante, LOSU), que desarrolla el artículo 27.6 de la Constitución española, el sistema universitario “... presta y garantiza el servicio público de la educación superior universitaria mediante la docencia, la investigación y la transferencia del conocimiento”; similar previsión se recoge en el ya citado artículo 4.1 del TRLAU, en relación con las universidades andaluzas. Ello significa que todas las universidades andaluzas, públicas y privadas, deben reunir los estándares de calidad necesarios para la prestación del servicio público que se les encomienda.

Es preciso recordar las fundamentales funciones que el artículo 2.2 de la LOSU atribuye a la Universidad al servicio de la sociedad, y que deben servir de importante parámetro a la hora de evaluar el diseño del sistema universitario andaluz. Tales cometidos son:

“a) La educación y formación del estudiantado a través de la creación, desarrollo, transmisión y evaluación crítica del conocimiento científico, tecnológico, social, humanístico, artístico y cultural, así como de las capacidades, competencias y habilidades inherentes al mismo.



- b) La preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación y actualización de conocimientos y métodos científicos, tecnológicos, sociales, humanísticos, culturales y para la creación artística.
- c) La generación, desarrollo, difusión, transferencia e intercambio del conocimiento y la aplicabilidad de la investigación en todos los campos científicos, tecnológicos, sociales, humanísticos, artísticos y culturales.
- d) La promoción de la innovación a partir del conocimiento en los ámbitos sociales, económicos, medioambientales, tecnológicos e institucionales.
- e) La contribución al bienestar social, al progreso económico y a la cohesión de la sociedad y del entorno territorial en que estén insertas, así como a la promoción de las lenguas oficiales de las mismas, a través de la formación, la investigación, la transferencia e intercambio del conocimiento y la cultura del emprendimiento, tanto individual como colectiva, a partir de fórmulas societarias convencionales o de economía social.
- f) La generación de espacios de creación y difusión de pensamiento crítico.
- g) La transferencia e intercambio del conocimiento y de la cultura al conjunto de la sociedad a través de la actividad universitaria y la formación permanente o a lo largo de la vida del conjunto de la ciudadanía.
- h) La formación de la ciudadanía a través de la transmisión de los valores y principios democráticos.
- i) El fomento de la participación de la comunidad universitaria y de la ciudadanía en actividades promovidas por entidades de voluntariado y del tercer sector que se encuentren en línea con los principios y valores del sistema universitario.
- j) Las demás funciones que se les atribuyan legalmente”.

Es evidente que el desempeño de tan importantes funciones exige de todo centro universitario unos medios humanos y materiales de primer nivel, y un diseño de la oferta de enseñanzas e investigación que posibilite brindar a la sociedad el conocimiento, la cultura y la ciencia propios de la labor universitaria.



En atención a ello, el Consejo Económico y Social quiere poner el acento en la importancia de que nuestro sistema universitario tenga los máximos niveles de exigencia, calidad y excelencia. Por ello, es fundamental que sean los mismos parámetros y requisitos mínimos, así como idénticos mecanismos de inspección y evaluación, los que se apliquen a todas las universidades, públicas y privadas, para no poner en riesgo el alto nivel de distinción y prestigio acumulado por el sistema universitario andaluz.

Cuarta. El sistema universitario andaluz, conformado por diez universidades públicas y tres universidades privadas, a las que vendrán a sumarse las dos nuevas universidades privadas en proceso de reconocimiento, es un conjunto de organismos e instituciones que deben contribuir con su labor a la mejora del funcionamiento del sistema y a la calidad de la enseñanza pública superior en Andalucía.

Sin embargo, por lo que concierne al sistema universitario público, en los últimos años se ha producido un importante retroceso en su financiación. Es esencial señalar que, con independencia del papel y la función que las universidades privadas puedan desempeñar, la existencia de una educación universitaria pública fuerte, de amplio alcance y de calidad representa un instrumento vital para garantizar la igualdad real y efectiva que proclama el artículo 9.2 de la Constitución, permitiendo el acceso universal a la educación superior.

En el preámbulo de la LOSU se realiza un diagnóstico de la situación del sistema universitario público en el que se resalta cómo “Las universidades públicas españolas han sufrido de manera persistente una insuficiente financiación pública en el último decenio, y una gran precarización y deterioro de las condiciones de trabajo, que han pasado socialmente inadvertidas sin que ello haya generado una reacción social a la altura del retroceso sufrido. Recuperar niveles de financiación adecuados deberá ir en consonancia con una mayor presencia de las universidades en los entornos sociales en los que se asientan y una mayor y más visible contribución a las necesidades que tiene planteadas el conjunto de personas y colectivos del país, más implicación en las dinámicas de desarrollo local, en la búsqueda de alternativas frente al reto demográfico o la emergencia climática. Alcanzar un mínimo de financiación pública del 1% del PIB, como recoge esta ley orgánica, debería ser una exigencia de todos y todas. Pero también debería serlo reforzar la docencia, mejorar los procesos formativos de la ciudadanía sin distinción de edades, orígenes, género o capacidad económica, trabajar por la empleabilidad o generar más y mejor investigación desde una lógica de transferencia e intercambio”.

Ante este panorama, es necesario que, desde el ámbito de las decisiones políticas y la responsabilidad del Gobierno andaluz y desde de la consejería competente en materia de universidades se apueste de manera efectiva y real por un modelo de financiación que garantice suficiencia financiera y el mantenimiento de la calidad del sistema universitario público



andaluz. Una aportación al sistema universitario público de una cantidad anual equivalente al 1.5% del PIB andaluz, permitiría aprovechar en su plenitud las sinergias y potencialidades del sistema universitario como palanca y motor del desarrollo económico y social de Andalucía. No es baladí resaltar que las universidades públicas de Andalucía son, entre las españolas, las que más aportan al PIB de su Comunidad Autónoma, con un 2,96% sobre el PIB andaluz. Esto supone la reversión de 5 euros de beneficio para la sociedad, por cada euro invertido.

El sistema universitario andaluz se encuentra en una situación trascendental ante la tramitación de la futura Ley Universitaria para Andalucía (LUPA), que representa una oportunidad para articular las medidas necesarias que garanticen su suficiencia financiera, así como su calidad y excelencia. Ambos elementos son fundamentales en la consecución de los cuatro objetivos que señala la Estrategia Europea para las Universidades y que han sido asumidos por la Estrategia Universitaria Andaluza 2023-2027, que se halla en trámite de elaboración:

- el refuerzo de la dimensión europea de la educación superior y la investigación;
- la consolidación de las universidades como principales puntos de promoción de nuestro Modo de Vida Europeo a través de medidas de apoyo que se centren en las carreras académicas y de investigación, la calidad y la pertinencia de las capacidades con garantía de futuro, la diversidad, la inclusión, las prácticas democráticas, los derechos fundamentales y los valores académicos;
- la capacitación de las universidades como agentes clave del cambio en la doble transición ecológica y digital, y
- el impulso a las universidades como motores del papel y el liderazgo mundial de la UE.



IV. Observaciones generales

Entrando en el análisis del Anteproyecto de Ley de reconocimiento de la universidad privada Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum, desde el CES de Andalucía se realizan las siguientes observaciones generales.

Primera. Como ya se señaló en nuestros dictámenes 7/2022 sobre el Anteproyecto de Ley de Reconocimiento de la Universidad CEU Fernando III, y 8/2022 sobre el Anteproyecto de Ley de Reconocimiento de la Universidad Tecnológica Atlántico-Mediterráneo, y hemos apuntado más arriba, el anteproyecto de ley dictaminado encontraría su fundamento constitucional en el artículo 27.6 de la Constitución española, que reconoce “... la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales”; precepto que, según el Tribunal Constitucional (STC 176/2015), ampara también la creación de universidades, tanto públicas como privadas. Por su parte, el artículo 53.1.b) del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma, en materia de enseñanza universitaria, sin perjuicio de la autonomía universitaria, la competencia exclusiva sobre la creación de universidades públicas y la autorización de las privadas, y, en su apartado segundo, letra a), le asigna la competencia compartida sobre la regulación de los requisitos para la creación y el reconocimiento de universidades y centros universitarios y la adscripción de estos centros a las universidades. Sin embargo, el anteproyecto que se dictamina no descansa directamente en los mencionados artículos, sino que se trata del reconocimiento de una concreta universidad privada. Como gráficamente señalara el Tribunal Constitucional (STC 223/2012, de 29 de diciembre), en relación con el papel que la ley de reconocimiento de las universidades privadas cumple en el sistema diseñado por la Ley Orgánica de Universidades, “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”.

Segunda. La exposición de motivos del anteproyecto de ley señala expresamente 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 tiempo 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 Reglamento se aplica de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria tercera, párrafos a) y e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, todo ello debido a la falta de una previsión específica para este*



supuesto en el régimen transitorio establecido 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”.

No compete a este órgano pronunciarse acerca del régimen jurídico al que ha de someterse la solicitud de reconocimiento de la Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum, bien al derogado Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, o bien al vigente Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, pues aun siendo una cuestión delicada y compleja, en el expediente se recogen argumentos contundentes en favor de la aplicabilidad *ratione temporis* de la primera de las normas reglamentarias mencionadas.

No obstante, sí se quiere poner de manifiesto que no se trata de una cuestión meramente formal, sino que tiene una proyección material muy importante. Los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de universidades (tanto públicas como privadas) contenidos en los artículos 6 a 10 del RD 420/2015, de 29 de mayo, no son coincidentes con los previstos en los artículos 3 a 13 del RD 640/2021, de 27 de julio.

Una de las principales modificaciones introducidas por el RD 640/2021, de 27 de julio, reside en el endurecimiento de la oferta de títulos y las obligaciones investigadoras que consagra; así, mientras que esta última norma establece como requisito básico para la creación y reconocimiento de una universidad en el ámbito de la actividad docente disponer de una oferta académica conformada por, como mínimo, diez títulos oficiales de grado, seis títulos oficiales de máster y dos programas oficiales de doctorado y en la que estén representadas como mínimo tres de las cinco grandes ramas del conocimiento (artículo 5.1), el RD 420/2015, de 29 de mayo, en su artículo 6.1, solo exige contar con una oferta de enseñanzas conducentes, como mínimo, a la obtención de un total de ocho títulos de carácter oficial de grado y máster, que deberá ser coherente dentro de cada rama de conocimiento y en su globalidad.

Por ello, el CES se congratula de que, pese a que rijan los requisitos menos exigentes del RD 420/2015, de 29 de mayo, la oferta académica de la universidad cuyo reconocimiento se lleva a cabo por el anteproyecto de ley objeto de dictamen, cumpla los presupuestos mínimos que demanda el RD 640/2021, de 27 de julio, pues consta de once títulos de grado, siete títulos de máster y tres programas de doctorado, correspondientes a las áreas de conocimiento de salud y deporte, negocio y tecnología, arte y diseño.

Tercera. Los artículos 4 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (vigente en el momento de la solicitud) y 5.1 TRLAU establecen que, para el reconocimiento de universidades privadas, son preceptivos los informes de la Conferencia General de Política Universitaria (CGPU) y del Consejo Andaluz de Universidades (CAU). Si bien tales informes no



tienen carácter vinculante, sí representan un importante indicador del grado de cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa para la creación y el reconocimiento de las universidades. Según se desprende de la documentación que conforma el expediente, el informe de la CGPU fue favorable (aunque no hemos podido localizar el informe en cuestión), pero no así el del CAU, que informa desfavorablemente, con nueve votos en contra del reconocimiento y dos a favor.

Sobre este extremo, no obstante, habría que destacar que, de conformidad con la actual normativa (artículo 76 d) TRLAU, recientemente modificado por el art. 103.5 del Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía) solo forman parte del CAU “Los Rectores o las Rectoras de todas las Universidades públicas andaluzas”, por lo que se da la paradoja de que aunque las universidades privadas forman parte del sistema universitario andaluz (artículo 2 TRLAU), sin embargo, son excluidas de su órgano de consulta, planificación y asesoramiento. Más allá de las repercusiones que en materia de gobernanza ello implica, el resultado material práctico, en lo que a reconocimiento de universidades privadas respecta, es que a la evaluación y valoración de si procede o no el reconocimiento de una universidad privada, se realiza exclusivamente desde la perspectiva, visión e intereses propios de las universidades públicas.

Por ello, la tramitación de la futura Ley Universitaria para Andalucía (LUPA) puede representar una ocasión muy propicia para reformar la composición del CAU, a fin de dar entrada a la representación de las universidades privadas andaluzas en la composición del citado órgano.

Por otro lado, aunque no se ha podido encontrar en el expediente el informe correspondiente, de lo recogido en las alegaciones de la Asociación de Universidades Públicas de Andalucía (AUPA), se desprende que la Agencia para la Calidad Científica y Universitaria de Andalucía (ACCUA) ha puesto de manifiesto la existencia de algunas dificultades y debilidades en lo que concierne a la implantación de los títulos y las modalidades de su impartición que pretende ofertar la Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum.

En el momento de la autorización de inicio de actividades, el decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía correspondiente (ex artículo 10 del TRLAU) deberá tener muy presente estas consideraciones.

Cuarta. En consonancia con lo recién señalado, los requisitos básicos para el reconocimiento de la Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum se regularán por lo previsto en la sección primera del capítulo II del Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo. En concreto, el artículo 4



dispone que “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”. Entre esas exigencias mínimas se incluyen, además de disponer de una oferta académica mínima de titulaciones oficiales, contar con una programación investigadora adecuada y disponer de personal docente e investigador en número suficiente y con la adecuada cualificación, y de instalaciones, medios y recursos adecuados para el cumplimiento de sus funciones, entre otras.

La concreción de estas exigencias mínimas se realiza en los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 del mencionado Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, que, por lo que al personal docente respecta, se remiten a la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, ley vigente a la fecha de la solicitud, pero hoy derogada. Conviene destacar que en esta materia, especialmente sensible para el CES, la LOSU 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 declara su exposición de motivos, que, añade que “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, por el que se modifica el artículo 40 del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, aprobado por Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, con la finalidad de adaptarla a esas categorías laborales. Como ya se ha indicado y resalta el informe del Gabinete Jurídico, estas disposiciones, no alcanzan a la ley de reconocimiento, pero ello no impide que desde el CES se insista en la necesidad de que, una vez autorizado el inicio de actividades por la universidad, la contratación de personal responda a ese objetivo de eliminar la precariedad laboral del profesorado universitario.

Quinta. Descendiendo al ámbito más concreto de la ordenación de las enseñanzas universitarias de grado, máster y doctorado en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Decreto 154/2023, de 27 de junio, de ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dictado de conformidad con lo previsto en 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, recoge los criterios a los que debe atenerse la programación universitaria y la ordenación del mapa de titulaciones oficiales de Andalucía, entre los que se incluyen los siguientes:

“a) La necesidad de titulaciones y competencias especializadas del tejido productivo andaluz y de la sociedad andaluza.

b) La evolución de la demanda de estudios superiores universitarios y las necesidades de investigación.

c) El equilibrio territorial, en un marco de eficiencia en la utilización de los medios materiales y de los recursos humanos del sistema universitario andaluz, y los costos económicos y su financiación.

d) La especialización y diversificación universitaria en un contexto de cooperación interuniversitaria.

e) La existencia de personal docente cualificado y de personal técnico, de gestión y de administración y servicios, así como de infraestructura.

f) La oportunidad de creación de centros y campus universitarios para organizar la enseñanza, la investigación y la transferencia de conocimiento” (artículo 4.4 Del decreto 154/2023, de 27 de junio)”.

Si bien el mencionado decreto, en la delimitación de su ámbito de aplicación, señala que se aplica a las universidades públicas y, “en los términos previstos en el presente decreto” a las universidades privadas que forman parte del sistema universitario andaluz, es lógico entender que los anteriores criterios deben, cuando menos, proyectarse sobre toda la oferta de titulaciones del sistema universitario andaluz; y, en cualquier caso, el anexo II de la norma señala expresamente que, entre los criterios a valorar en lo relativo a la necesidad y viabilidad académica y social de los títulos a implantar se recogen los siguientes:

“6) Principio de especialización de la Universidad y complementariedad de la programación universitaria [...] Asimismo, y para las Universidades públicas y privadas, se valorará la participación de un reducido número de áreas de conocimiento de gran potencial investigador y la mayor especialización, singularización e impacto que represente el título para la Universidad con respecto al sistema universitario andaluz”.



“8) Solvencia y viabilidad económica [...] En el caso de Universidades privadas, se deberá aportar documentación acreditativa de los recursos disponibles para garantizar la sostenibilidad del nuevo título, con fundamento en la protección del derecho del estudiantado matriculado a la continuación de sus estudios, que se constituye como una razón imperiosa de interés general”.

Desde el CES se reitera la necesidad de que, tras su reconocimiento, en el proceso de verificación de las titulaciones a implantar, se tengan muy en cuenta estos requisitos.

Sexta. Finalmente, se recuerda, porque sigue pendiente, la petición que el CES de Andalucía hizo al Gobierno andaluz, con ocasión de la emisión de los dictámenes relativos a los anteproyectos de ley de reconocimiento de las universidades privadas CEU Fernando III y Universidad Tecnológica Atlántico-Mediterráneo, de que “*antes de obtener la correspondiente autorización para el inicio de sus actividades*”, el Gobierno andaluz sometiese el correspondiente decreto a su dictamen. Petición que ahora se reitera en relación con el decreto que se dicte con respecto a la Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum.



V. Observaciones al articulado

Artículo 6. Inspección y control.

Apartado 5

El apartado establece un plazo de dos años para que, en el supuesto de que, con posterioridad al inicio de las actividades de la universidad, se apreciase incumplimientos de los requisitos exigidos o de los compromisos adquiridos, se ejecute el plan de medidas correctas y se subsanen los requisitos exigidos o compromisos adquiridos. Se considera que el plazo previsto es excesivo para reparar una situación que podría afectar a elementos constitutivos tenidos en cuenta para el reconocimiento de la Universidad. Por ello, proponemos reducir el mencionado plazo a un año, quedando el apartado 5 con el siguiente tenor:

*“Si con posterioridad al inicio de sus actividades se apreciase que la Universidad incumple los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico o los compromisos adquiridos al solicitar su reconocimiento, la Consejería competente en materia de universidades requerirá a la misma la regularización de la situación, a través de la presentación de 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 máximo de **un año** para ejecutar el plan y subsanar los requisitos exigidos o compromisos adquiridos. En particular, se tendrá en cuenta la evolución del número de estudiantes en dicha Universidad”.*



VI. Conclusiones

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las observaciones presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley de reconocimiento de la universidad privada Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum.

Sevilla, a la fecha de la firma

V.º B.º

EL PRESIDENTE DEL CES DE ANDALUCÍA

Fdo.: Juan Antonio Marín Lozano

LA SECRETARIA GENERAL DEL CES DE
ANDALUCÍA

Fdo.: Alicia de la Peña Aguilar