

A.G.- 41/2020

S.G.C.- 134/2020

S.J.- 480/2020

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación, en relación con el **ANTEPROYECTO DE LEY DE RECONOCIMIENTO DE LA UNIVERSIDAD PRIVADA “UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE LA EMPRESA”**.

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

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Con fecha 6 de julio de 2020, ha tenido entrada en esta Abogacía General un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Anteproyecto de Ley indicado.

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

- Proyecto de Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Proyecto de Ley de reconocimiento de la Universidad Privada “*Universidad Internacional de la Empresa*” y se ordena su remisión a la Asamblea de Madrid para su tramitación en lectura única. Incorpora el texto sometido a consulta.

- Documentación aportada por Ontreo Plus S.L.U. y la promotora para acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos para el reconocimiento de la Universidad Privada.



- Memoria Abreviada del Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto, de fecha 6 de julio de 2020, emitida por la Dirección General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores de la Consejería de Ciencia, Universidades e Investigación y su antecedente de 22 de junio de 2020.

- Certificado del Secretario de la Conferencia General de Política Universitaria de 27 de febrero de 2019, en el que se hace constar que la Comisión Delegada, en sesión celebrada el 26 de febrero de 2019, emitió informe favorable en relación con este expediente. Se adjunta el correspondiente Informe.

- Escrito del Secretario de la Conferencia General de Política Universitaria de 19 de agosto de 2019, comunicando que no procede la realización de nuevo informe.

- Informes de la Fundación para el Conocimiento Madri+d, de 12 de septiembre de 2018 y de 19 de noviembre de 2019, según la fecha en que constan firmados.

- Certificado de la Secretaría del Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid de 17 de mayo de 2019, en el que se hace constar que, en sesión de su Comisión de Planificación y Coordinación Universitaria, celebrada el 25 de abril de 2019, se informa desfavorablemente la solicitud de reconocimiento de “Universidad Internacional de la Empresa”.

- Informes de la Dirección General de Infraestructuras y Servicios de la Consejería de Educación y Juventud, de 14 de agosto de 2018, de 27 de noviembre de 2018, de 24 de septiembre de 2019, de 24 de octubre de 2019 y de 26 de febrero de 2020.

- Informe de la viabilidad económica y financiera del Proyecto Universitario “Universidad Internacional de la Empresa”, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, de 27 de marzo de 2019.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Hacienda y Función Pública) de 29 de junio de 2020.



- Informe de Coordinación y Calidad Normativa emitido por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes y Portavocía del Gobierno, de 3 de abril de 2020.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), fechado el 7 de abril de 2020, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General Infancia, Familias y Natalidad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad) el 16 de abril de 2020, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 14 de abril de 2020, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad).

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales Familias, Igualdad y Natalidad de 19 de mayo de 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad de 28 de mayo de 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras de 27 de mayo de 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad de 20 de mayo de 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas de 18 de mayo de 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura y Turismo, de 29 de mayo de 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud de 18 de mayo de 2020 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda y Administración Local de 27 de mayo de 2020, en los que no se formulan observaciones.

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de 22 de mayo de 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Función Pública de 22 de mayo de 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de



Presidencia de 24 de mayo de 2020 y de la Secretaría General Técnica de Vicepresidencia, Consejería de Deportes y Portavocía del Gobierno, de 19 de mayo de 2020, realizando observaciones.

- Resolución de la Directora General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores de 2 de junio de 2020, por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el Anteproyecto de Ley.

- Alegaciones realizadas en el trámite de audiencia e información pública por el Rector de la Universidad Autónoma de Madrid como Presidente del Consejo de Rectores de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid el 2 de julio de 2020 y D. Juan Varela Portas Orduña el 2 de julio de 2020.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Ciencia, Universidades e Investigación de fecha 6 de julio de 2020, de conformidad con el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Segundo. - El 7 de julio de 2020 se remiten, desde la Secretaría General Técnica de la Consejería de Ciencia, Universidades e Investigación, las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia por el sindicato Comisiones Obreras y por la entidad Instituto de Empresa S.L., así como una nueva Memoria del análisis de impacto normativo fechada el 7 de julio del presente año. Asimismo, se adjunta un nuevo Informe de la precitada Secretaría General Técnica, suscrito el 7 julio de 2020.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Anteproyecto de Ley sometido a consulta tiene por objeto el reconocimiento de la entidad Ontreo Plus, Sociedad Limitada Unipersonal, como Universidad Privada, con la denominación "Universidad Internacional de la Empresa". Así se refleja en su artículo 1.1.



Se estructura en una Exposición de Motivos y en una Parte Dispositiva, conformada por nueve artículos, una Disposición Transitoria única y dos Disposiciones Finales.

Asimismo, se incorpora un Anexo, en el que se relacionan las Enseñanzas iniciales de la Universidad. Se distinguen seis Enseñanzas de Grado y nueve Enseñanzas de Máster a impartir en la Facultad de Ciencias Sociales Aplicadas y de la Comunicación.

Segunda.- Cobertura normativa y marco competencial.

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

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

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

“En consecuencia, el derecho fundamental del art. 27.6 CE que no distingue en función del nivel educativo y por tanto ampara también, como tenemos dicho, la creación de universidades tanto públicas como privadas [SSTC 223/2012, de 29 de noviembre FFJJ 6 y 8; 131/2013, de 5 de junio FJ 10; 141/2013, de 11 de julio FJ 5; 159/2013, de 26 de septiembre FJ 5, y 160/2013, de 26 de septiembre FJ 5], no es un derecho absoluto sino que el legislador puede actuar regulando las condiciones de su ejercicio, siempre y cuando respete su contenido esencial. (...) Sin olvidar, además, que la libertad de creación referida ha de enmarcarse siempre, por mor del propio enunciado constitucional, “dentro del respeto a los principios constitucionales” (artículo 27.6 CE).

Debe tenerse en cuenta además, que todas las universidades sin distinción, también por tanto las de titularidad privada (art. 3.2 LOU), realizan un “servicio público de educación superior” a través de las funciones que les asigna la Ley Orgánica de universidades en su



art. 1.2: la “creación, desarrollo, transmisión y crítica” de la ciencia, la técnica y la cultura, así como la preparación para el ejercicio de actividades profesionales; funciones todas que han de prestar siempre “al servicio de la sociedad”. Ello explica también que la ley de reconocimiento de las universidades privadas, exigida por el art. 4.1 LOU, venga precedida por la fijación por el Gobierno estatal de “los requisitos básicos necesarios para la creación y reconocimiento de las universidades públicas y privadas ... siendo, en todo caso, necesaria para universidades públicas y privadas la preceptiva autorización que, para el comienzo de sus actividades, otorgan las Comunidades Autónomas una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos normativamente establecidos (artículo 4.4 LOU)” [STC 223/2012, de 29 de noviembre FJ 10]” (el subrayado es nuestro).

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

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

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

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

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



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

Asimismo, el artículo 4.4 prescribe un segundo requisito, en tanto en cuanto subordina el comienzo de las actividades de la Universidad a la autorización *“por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos señalados en el apartado anterior y de lo previsto en la Ley de creación”*.

Los requisitos del artículo 4.3 –al que remite el transcrito 4.4- han sido objeto de desarrollo reglamentario a través del Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios (en adelante, Real Decreto 420/2015).

En todo caso, de conformidad con lo expuesto, el título competencial autonómico específico para el reconocimiento de las Universidades privadas emana del precitado artículo 4.1.a) de la LOU, sin perjuicio de la competencia genérica en materia de Universidades reconocida en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en lo sucesivo, EACM), que establece que *“corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”*.

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

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



Ley 1/1983 de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Tercera. - Tramitación.

A propósito de la tramitación, el Tribunal Constitucional ha señalado que la adecuada formación del expediente de elaboración de un Anteproyecto normativo tiene por finalidad proporcionar a los miembros del órgano legislativo los elementos necesarios para su decisión (STC 108/1986, de 29 de julio).

El ordenamiento autonómico madrileño carece de una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de los anteproyectos de Ley, por lo que se habrá de atender a lo dispuesto en el ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización de la Comunidad de Madrid.

El procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley a iniciativa del Gobierno se contiene actualmente en el Título VI -artículos 127, 129, 131 y 133- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) y en el artículo 26 -precepto incluido en el Título V- de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley del Gobierno), que resultan de aplicación supletoria, conforme al artículo 33 del EACM y la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983.

En particular, en relación con la aplicación en la Comunidad de Madrid de las normas contenidas en la Ley 39/2015, es necesario tener en cuenta, en primer término, la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), en la que se precisa:

“Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus Administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas



públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del art. 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las "bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas" como al "procedimiento administrativo común".

Los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña.

Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los arts. 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8)" (el subrayado es nuestro).

Nada obsta, pese a ello, para que las previsiones de la Ley 39/2015 resulten aplicables en la Comunidad de Madrid de forma supletoria. En este sentido, pueden reproducirse, *mutatis mutandi*, los argumentos que la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sostiene a propósito de la tramitación de las disposiciones de carácter general; así, en su Dictamen 263/2018, de 7 de junio, de la Comisión Jurídica Asesora, indica:

“En este sentido, han de tenerse presentes las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 declara que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual no plantea problemas



de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia lo cual determina que sean aplicables como derecho supletorio”.

En el mismo sentido, el Dictamen 290/2018, de 21 de junio, señala:

“No obstante, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en su reciente STC 55/2018, de 24 de mayo,(recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), pendiente de publicación en el BOE, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales”.

Este mismo criterio ha sido reiterado, entre otros, en los Dictámenes 465/2018, de 24 de octubre y 487/2018, de 15 de noviembre.

Además, es preciso tener en cuenta el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las Instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno.

Finalmente, debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), cuyo artículo 60 dispone lo siguiente:

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.



3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.
4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

Esto sentado, advertimos, *prima facie*, que el artículo 127 de la Ley 39/2015 indica que la iniciativa legislativa se ejercerá por los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en los términos establecidos por la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía. Debe recordarse que el artículo 15.2 del EACM reconoce la iniciativa legislativa del Gobierno, y en este sentido, el artículo 21.d) de la Ley 1/1983 atribuye al Consejo de Gobierno la aprobación de “*los proyectos de Ley para su remisión a la Asamblea y, en su caso, acordar su retirada en las condiciones que establezca el Reglamento de la Cámara*”.

La documentación remitida revela, por otro lado, que el procedimiento de confección del Anteproyecto se ha atendido a las disposiciones contenidas en el artículo 26 de la Ley del Gobierno, pues constan los informes allí referidos, tal y como se relacionan en los antecedentes del presente Dictamen, sin perjuicio de las observaciones que formularemos a continuación.

En primer lugar, el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, el artículo 26 de la Ley del Gobierno y el propio artículo 60 de la Ley 10/2019 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustancie una consulta pública a través del portal web correspondiente de la Administración competente, recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar y de la ciudadanía, con la finalidad de mejorar la calidad regulatoria. No obstante, se prevén excepciones a la necesaria realización del señalado trámite.

Así, por razón de la naturaleza jurídica, la Ley permite prescindir de la consulta en las normas presupuestarias u organizativas, si bien tal carácter no es predicable de la norma proyectada. Por otra parte, se alude a aquellos casos en que concurren “*razones graves de interés público*” o de tramitación urgente de disposiciones normativas.



Asimismo, el legislador ha optado por enumerar otros supuestos en los que no se requiere el trámite de consulta pública mediante el establecimiento de conceptos jurídicos indeterminados –según la calificación que de los mismos ha hecho el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 275/2015, de 29 de abril- tales como *“impacto significativo en la actividad económica”*, *“obligaciones relevantes a los destinatarios”* o *“regulación de aspectos parciales de una materia”*.

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los mismos.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta tal como justifica la Memoria del análisis de impacto normativo en los siguientes términos: *“Se ha prescindido del trámite de consulta pública puesto que la norma no tiene impacto significativo en la actividad económica y no impone obligaciones a los destinatarios, más allá de las establecidas por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y el Real Decreto 420/2015, por lo que entra dentro de los casos contemplados en el artículo 6.1, apartados c y d, del Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, en relación con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de noviembre, del Gobierno, en los que se puede prescindir de este trámite”*.

Se hace preceptivo que se justifiquen las causas legales invocadas en la Memoria para prescindir del trámite de consulta pública, pues dicha Memoria se limita a la mera transcripción de esos supuestos legales.

Esta Consideración tiene carácter esencial

También se advierte que la referencia al artículo 6.1, apartados c y d, del Acuerdo de 5 de marzo de 2019 resulta errónea, pues la cita correcta sería al apartado 6.2 del citado Acuerdo.



Al figurar la Memoria del análisis de impacto normativo deben darse por cumplimentados el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y las disposiciones del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo; en concreto, se ha procedido a elaborar una Memoria abreviada en los términos previstos en su artículo 3.

Por otra parte, mediante Resolución del Director General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores, se ha procedido a sustanciar trámite de audiencia e información pública en los términos del artículo 26.6 de la Ley del Gobierno. Se han presentado alegaciones por el Rector de la Universidad Autónoma de Madrid, como Presidente del Consejo de Rectores de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid, por D. Juan Varela Portas Orduña, por el sindicato Comisiones Obreras y por la entidad Instituto de Empresa S.L.

Dichas alegaciones han sido analizadas en la Memoria del análisis de impacto normativo, explicándose los motivos de su rechazo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

Consta el Informe favorable, con observaciones, de la Conferencia General de Política Universitaria, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4.5 de la LOU.

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

Asimismo, se ha aportado el Informe de la Fundación para el Conocimiento Madri+d, a la que, en su condición de órgano de evaluación en el ámbito universitario de la



Comunidad de Madrid (Decreto 63/2014, de 29 de mayo del Consejo de Gobierno), corresponde la evaluación de los planes de desarrollo de las titulaciones de las nuevas universidades que se quieran establecer en Madrid.

Figura igualmente el Informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el Informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-.

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

Además, el Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, exige en su artículo 35 que el Anteproyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los Antecedentes del presente Dictamen, que solo cuatro Secretarías Generales Técnicas han formulado observaciones al Anteproyecto.

Consta, también, informe emitido por la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública.



Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, emitido en cumplimiento del artículo 26.5 de la citada Ley del Gobierno.

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la Ley 39/2015 como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo, que se publicará en el portal de la transparencia.

La falta de inclusión del Anteproyecto que constituye el objeto de la consulta en el Plan Normativo del año correspondiente obliga a justificar este hecho en la Memoria del análisis de impacto normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno. Así lo recuerda la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros, en Dictamen de 18 de enero de 2018.

Pues bien, la Memoria del análisis de impacto normativo justifica que *“Este proyecto de ley no se incluyó en el Plan anual normativo, puesto que no tiene origen en una propuesta de la Comunidad de Madrid, al tratarse de una iniciativa privada, que culminará, si procede, con la autorización del reconocimiento de la universidad, previa comprobación de que se cumplen los requisitos previstos por la normativa. En este sentido, este centro directivo, en el momento en el que se aprobó el referido plan para el año 2020, no podía determinar si la solicitud de reconocimiento de universidad privada reunía los requisitos mínimos para proponer su autorización e impulsar el anteproyecto de ley. De hecho, los solicitantes han estado subsanando la solicitud hasta mediados de marzo de 2020, fecha hasta la que no se ha tenido toda la documentación necesaria para determinar que la misma cumple con los requisitos mínimos para proponer su reconocimiento como universidad privada”*.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Anteproyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones previamente formuladas.



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

Como ya hemos indicado anteriormente, el parámetro de contraste para abordar el examen del Anteproyecto está constituido, esencialmente, por la LOU y el Real Decreto 420/2015.

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

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

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

“Para el reconocimiento de las Universidades privadas, que tendrá carácter constitutivo, será preceptivo el informe de la Conferencia General de Política Universitaria en el marco de la programación general de la enseñanza universitaria. Lo dispuesto en los apartados 3 y 4 anteriores será de aplicación análogamente a las Universidades privadas”.

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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



- g) Justificación de los objetivos y programas de investigación de las áreas científicas que guarden relación con las titulaciones oficiales que integren la nueva universidad, así como de las estructuras específicas que aseguren tales objetivos.
- h) Justificación del cumplimiento de las infraestructuras y medios materiales adecuados y suficientes para el desarrollo de sus funciones docentes e investigadoras.

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

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

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

La propia Memoria del análisis de impacto normativo, elaborada por la Dirección General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores, dedica un apartado a justificar, en base a la documentación aportada, el cumplimiento de los requisitos previstos en la LOU y en el Real Decreto 420/2015. Se recuerda, en este punto, que a la referida Dirección General corresponde *“el estudio y propuesta del ejercicio de las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de creación, reconocimiento, adscripción, modificación y supresión de universidades y centros de educación superior universitaria, así como la verificación de las condiciones de su funcionamiento y la propuesta de autorización para el comienzo de actividades”* ex artículo 6.1,1.i) del Decreto 248/2019, de 5 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación (en lo sucesivo, Decreto 248/2019).

El Informe de la Comisión Delegada de la Conferencia General de Política Universitaria remitido, se ha pronunciado favorablemente a la solicitud de reconocimiento, pues pese a las observaciones contenidas en la propuesta de informe al expediente de



reconocimiento de la universidad, consideró que las inconsistencias detectadas en el proyecto habían sido subsanadas en tiempo y forma.

Debe indicarse que el informe de la Conferencia General de Política Universitaria, aunque no tiene fuerza vinculante, es un informe especialmente cualificado, como ha señalado el Consejo de Estado, en sus Dictámenes 226/2018 y 227/2018, ambos de 31 de mayo. En el primero de ellos así lo señala:

(...) Aun cuando no se dispone expresamente que este informe sea vinculante, tanto la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (artículo 4), como el Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios (artículo 3), ponen el foco en este informe de la Conferencia General de Política Universitaria para "garantizar la calidad de la docencia e investigación", concluyendo el artículo 4.5 de la citada Ley Orgánica 6/2001 que para el "reconocimiento de las Universidades privadas, que tendrá carácter constitutivo, será preceptivo el informe de la Conferencia General de Política Universitaria en el marco de la programación general de la enseñanza universitaria". (...)

(...) A la vista de las anteriores consideraciones y del examen de los informes que integran el expediente, alguno de ellos especialmente cualificados dado el objeto de la norma que se proyecta -vid. el informe de la Conferencia General de Política Universitaria o el parecer del Consejo de Gobierno de la Universidad de Extremadura (...)" (el subrayado es nuestro).

Consta en el expediente el Informe de la Fundación para el Conocimiento Madri+d, en relación con la Programación Plurianual de la Actividad Investigadora, de fecha 19 de noviembre de 2019. Este informe concluye que la programación de la actividad investigadora es muy genérica, toda vez que no informa de la labor investigadora actual, ni de las publicaciones que ya tengan los actuales profesores, ni de si los mismos tienen sexenios de investigación, además de que las referencias a las líneas de investigación son muy genéricas y no se concretan objetivos específicos ni se mencionan grupos de investigación.

Sin embargo, según consta en la Memoria del análisis de impacto normativo, se entiende, por la Dirección General competente (Dirección General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores), que las alegaciones presentadas por los solicitantes en



respuesta al contenido de ese informe permiten considerar que las deficiencias señaladas han sido plenamente subsanadas. En este sentido, subraya que el precitado Real Decreto 420/2015, de 19 de mayo, señala como requisito para el reconocimiento de una universidad, el que la misma disponga de una programación plurianual de la actividad investigadora, sin referirse a la existencia de unos resultados tal y como manifiestan los evaluadores de la Fundación.

En cualquier caso, y según explica la Memoria, los solicitantes, en las alegaciones presentadas, relacionan los siete grupos de investigación con los que cuenta el Centro de Educación Superior EAE Madrid, ampliando la información sobre las diferentes sublíneas de investigación, además del número de artículos publicados en revistas indexadas, los capítulos de libros y la participación de su personal docente e investigador en congresos nacionales e internacionales.

También relacionan parte de las medidas adoptadas en el Centro de Educación Superior dirigidas a facilitar la acreditación del profesorado e incentivar la obtención de sexenios.

Por todo ello, afirma la Memoria: *“En relación con la programación plurianual de la actividad investigadora planteada inicialmente por los solicitantes, la Fundación para el Conocimiento madri+d, en calidad de unidad que colabora con esta Dirección General en la valoración de esta programación, realizó observaciones en relación con este apartado. Por este motivo los solicitantes, en la fase de alegaciones han realizado una exposición más amplia de la programación de su actividad investigadora, detallando las diferentes líneas de investigación que está llevando a cabo el actual centro adscrito. Esta nueva información ha permitido a esta Dirección General valorar de forma favorable este apartado”, para señalar de forma concluyente: “Por todo lo anterior, se considera que la Programación plurianual de la actividad investigadora de la Universidad Internacional de la Empresa es conforme a lo señalado en el artículo 6.2.b) del Real Decreto 420/2015”.*

El informe emitido por la citada Fundación relaciona una serie de objeciones en relación con otros aspectos, si bien la Dirección General competente entiende que, a la vista de las alegaciones presentadas por los solicitantes del reconocimiento de esta Universidad Privada, las deficiencias contenidas en dicho informe han quedado subsanadas.



En este sentido, se aclara que el campus virtual, sobre el que la Fundación había solicitado una información más amplia, es en realidad un sistema de apoyo a la docencia y al aprendizaje que complementaría la docencia presencial. Otra de las observaciones de la Fundación hace referencia a la poca experiencia previa de los solicitantes en el ámbito académico, aspecto que, según indica la Memoria, ha quedado subsanado por las alegaciones presentadas, en las que los solicitantes han acreditado su experiencia en este campo.

Respecto a la implantación conjunta de las titulaciones, que a juicio de la Fundación no está suficientemente justificada, señala la Memoria que el artículo 6.1 del RD 420/2015 establece un mínimo de titulaciones para configurar la oferta educativa oficial de la propuesta, *“pero no señala un máximo, ni un modo de desplegarlas, por lo que la objeción debe decaer”*.

En relación con las observaciones de la Fundación para el Conocimiento Madri+d sobre la no aportación de un calendario de extinciones ni del régimen de convalidaciones, sostiene que la extinción de títulos está regulada en el Real Decreto 43/2015, de 2 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, y en el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado, y que en cualquier caso todo estudiante tiene derecho, al menos, a cuatro convocatorias de examen en los dos cursos académicos siguientes a la fecha en que se haya producido la extinción del título, así como al reconocimiento de la parte de los créditos equivalentes superados. Independientemente de esto, también argumenta que es en las respectivas memorias de verificación de sus títulos donde las universidades deben incluir y justificar los procedimientos de adaptación a un nuevo título con su correspondiente tabla de equivalencias o adaptaciones de los créditos cursados, no en esta fase de reconocimiento como universidad.

Aun así, considera la Dirección General competente, que los solicitantes han incluido un procedimiento general de extinción previsto tanto para alumnos que deseen concluir sus estudios en el centro adscrito “EAE Madrid” como para aquellos que desean trasladarse a la nueva universidad, comprometiéndose al reconocimiento de los créditos equivalentes que hayan sido cursados y superados, tal y como exige la normativa citada.



Por todo lo anteriormente expuesto, la Dirección General competente considera -y así se recoge en la Memoria- que *“todos los aspectos sobre los que incide la Fundación han quedado justificados y el Plan de Desarrollo de Titulaciones responde a los requisitos previstos en el Real Decreto 420/2015, por lo que la solicitud de reconocimiento de la “Universidad Internacional de la Empresa” cumple con los requisitos mínimos para que pueda resolverse favorablemente”*.

En cuanto al informe desfavorable del Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid, la Memoria del análisis de impacto normativo señala que la disconformidad del Consejo se basó, fundamentalmente, en la falta de experiencia de la nueva universidad y en el contenido de la actividad investigadora que la futura universidad llevaría a cabo, no cuestionando en ningún momento que la solicitud de reconocimiento de la “Universidad Internacional de la Empresa” cumpliera con los requisitos mínimos exigidos por la normativa vigente.

En la Memoria del Análisis de Impacto Normativo se indican los aspectos señalados por el Consejo Universitario para informar desfavorablemente la solicitud de reconocimiento de esta Universidad Privada, así como los motivos por los que la Dirección General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores se desvía de dicho informe.

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

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



Asimismo, la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley asevera que *“para llegar a constituir el centro “Universidad Internacional de Empresa”, al amparo de tales previsiones, sus promotores han acreditado el cumplimiento de los requisitos que exige la normativa aplicable”*.

Finalmente, el Informe de la Dirección General de Infraestructuras respecto de los espacios e infraestructuras necesarios previstos en el RD 420/2015, que consta en el expediente es favorable, señalando únicamente que las instalaciones ubicadas en la calle Suero de Quiñones, 38 y Dulcinea, 4 carecen de aseos accesibles. No obstante, la Dirección General competente, según se desprende de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, considera que este es un aspecto que no imposibilita el reconocimiento de la universidad privada, si bien con carácter previo a la solicitud de inicio de actividades de la misma deberá acreditarse que todas las instalaciones de la Universidad Internacional de la Empresa cuentan con los requisitos de accesibilidad recogidos en la normativa.

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

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

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



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

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

En cuanto a la Exposición de Motivos:

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

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

La finalidad esencial del Anteproyecto atiende al reconocimiento de la entidad “Ontreo Plus S.L.U” como Universidad Privada, con la denominación “Universidad Internacional de la Empresa”.

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



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

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

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

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala lo siguiente: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos” (el subrayado es nuestro).*

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

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



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

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

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

Se sugiere que se complete su régimen jurídico, en los términos recogidos en el artículo 6.5 de la LOU: *“las Universidades privadas se regirán por las normas a que se refiere el apartado 1 anterior, por la Ley de su reconocimiento y por sus propias normas de organización y funcionamiento. Éstas incluirán las previsiones derivadas de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 2, y el carácter propio de la Universidad, si procede. A las Universidades privadas también les serán de aplicación las normas correspondientes a la clase de personalidad jurídica adoptada”*.

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

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

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



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

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

En cuanto a la caducidad del reconocimiento de la Universidad Privada -mecanismo que produce como efecto jurídico inmediato, la extinción de un derecho o de una situación jurídica- previsto en el apartado 3 del artículo 3, cabe recordar que las leyes de reconocimiento de universidades privadas pueden ser calificadas como leyes singulares (STC 129/2013, de 4 de junio), atendido su contenido.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

El artículo 6.1, e) del Decreto 284/2019 de 5 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación atribuye la función de inspección a la Dirección General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores.



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

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

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

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

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



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

Tales aspectos deberán ser, en consecuencia, revisados.

Esta consideración tiene carácter esencial.

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

Su apartado 2 incorpora un requisito adicional a exigir con carácter previo a la autorización, que tiene como finalidad la correcta prestación del servicio público universitario hasta que se autorice el cese de actividades de la Universidad o un cambio en su emplazamiento e instalaciones. Se trata de la afectación del uso de los terrenos y edificios en que se instala la Universidad hasta que se otorguen tales autorizaciones.

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

Se sugiere suprimir la exigencia de que la afectación sea por periodo indefinido, pues finalizaría con las autorizaciones a las que se refiere el precepto.

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



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

En relación con esta última ha de cuestionarse la necesidad de la habilitación destacada, en la medida que el propio articulado ya prevé ciertas habilitaciones específicas –en los términos ya analizados–, y en tanto en cuanto el ejercicio de las atribuciones en materia de Universidades deriva directamente de la precitada Ley 1/1983 y del Decreto 284/2019.

En cualquier caso, se observa una discordancia entre el título de la Disposición (*“Desarrollo”*) y su contenido, que únicamente se refiere a *“la aplicación de lo dispuesto en esta ley”*. De mantenerse la Disposición, deberá solventarse tal discordancia, en consonancia con lo dispuesto en la Directriz 28.

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

En último término, como cuestión de técnica normativa, observamos que el título de las dos Disposiciones Finales debe figurar en cursiva y con punto al final, conforme a la Directriz 37. Lo señalado, respecto al punto final, es de aplicación a los títulos tanto de los artículos como de las Disposiciones que integran la parte final de la norma, de conformidad con la Directrices 29 y 37.

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



CONCLUSIÓN

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

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada Jefe del Servicio Jurídico en la
Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación**

Begoña Basterrechea Burgos

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE CIENCIA
UNIVERSIDADES E INNOVACIÓN.**

