



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

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

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

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

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

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

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

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

Segunda. - Cobertura normativa y marco competencial.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”.

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

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

Tercera.- Procedimiento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

El citado artículo 3 establece:

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Se pronuncia en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recuerdan que existen dos líneas de investigación:

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

En cuanto a la Exposición de Motivos:



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

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

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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El último párrafo del artículo establece que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Tales aspectos deberán ser, en consecuencia, revisados.

Esta consideración tiene carácter esencial.

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

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

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

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

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

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

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

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

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



CONCLUSIÓN

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

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

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

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

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

