



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 5 9 / 2 0 1 4

(Pleno)

La Laguna, a 18 de diciembre de 2014.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de Reconocimiento de la "Universidad Internacional de Canarias"*, con sede en Las Palmas de Gran Canaria (EXP. 443/2014 PL)\*.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno se solicita, al amparo del art. 11.1.A.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), dictamen preceptivo con carácter urgente (art. 20.3 LCCC) sobre el Proyecto de Ley (PL) de Reconocimiento de la "Universidad Internacional de Canarias" (UIC), con sede en Las Palmas de Gran Canaria.

Acompaña a la solicitud de dictamen el preceptivo certificado de la reunión celebrada por el Gobierno el día 28 de noviembre de 2014, en la que se adoptó el Acuerdo por el que se toma en consideración y se solicita el dictamen urgente sobre el citado PL.

#### **Sobre el procedimiento de elaboración del PL.**

2. En el expediente remitido a este Consejo consta la siguiente documentación:

- Informe de la Conferencia General de Política Universitaria, de 12 de marzo de 2013, sobre el expediente de reconocimiento de la Universidad Internacional de Canarias (UIC).

- Certificado de la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad (Dirección General de Universidades) de 2 de junio de 2014, en el que afirma que el Consejo Universitario de Canarias, el 5 de mayo de 2014, informó favorablemente la

---

\* Ponente: Sr. Millán Hernández.

propuesta de reconocimiento de la UIC. No figura, sin embargo, en la documentación remitida a este Consejo el citado informe, omisión a la que se refiere también el informe de la Dirección General del Servicio Jurídico.

- Informe de la Dirección General de Universidades para la tramitación de la iniciativa normativa del Gobierno de Canarias relativa al anteproyecto de ley de reconocimiento de la Universidad Internacional de Canarias (UIC) que nos ocupa, de fecha 3 de junio de 2014.

- Memoria económica de la Dirección General de Universidades, relativa al Anteproyecto de Ley de Reconocimiento de la Universidad Internacional de Canarias, de 25 de julio de 2014.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad, de 31 de julio de 2014 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, redacción conforme al Decreto 234/1998, de 18 de diciembre].

- Informe de iniciativa normativa del Anteproyecto de Ley de reconocimiento de la UIC, emitido por el Sr. Consejero de Educación, Universidades y Sostenibilidad, formulado el 2 de septiembre de 2014.

- Acuerdo del Gobierno, en sesión celebrada el día 11 de septiembre de 2014, por el que se manifiesta el sentido favorable sobre la oportunidad de la iniciativa, sus objetivos y los principios generales que la inspiran, y acuerda que continúe la tramitación del Anteproyecto de ley de reconocimiento de la Universidad Internacional de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria.

- Con fecha de 18 de septiembre de 2014, por la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, el anteproyecto de ley fue distribuido entre los distintos Departamentos del Gobierno de Canarias [norma tercera 1.h) del Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, respecto al Anteproyecto de Ley de reconocimiento de la citada universidad privada de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, de 1 de octubre de 2014 [art. 26.4.a) del Reglamento Orgánico aprobado por el Decreto 12/2004, de 10 de febrero].

- Informe de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Viviendas (Secretaría General Técnica), de fecha 22 de septiembre de 2014, con determinadas observaciones.

- Informe de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial (Secretaría General Técnica), de 24 de septiembre de 2014.

- Informe del Servicio de Régimen Jurídico y Relaciones Institucionales, emitido el 2 de octubre de 2014.

- Informe de Impacto Empresarial sobre el citado anteproyecto de Ley, de 17 de octubre de 2014 [Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias, sobre el "anteproyecto de ley de Reconocimiento de la Universidad Internacional de Canarias"].

- Informe de la Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria, de 3 de noviembre de 2011 (actual Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa) y, posteriormente, sobre las alegaciones al emitido por la citada Agencia el 3 de agosto de 2012.

- Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, de fecha 25 de noviembre de 2014 [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], que debe cerrar el expediente, como este Consejo ha señalado en otras ocasiones.

- Informe de la Dirección General de Universidades, de Evaluación del Impacto de Género relativo al presente anteproyecto de ley, de fecha 27 de noviembre de 2014 [art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres].

#### **Estructura del proyecto de ley.**

3. Por lo que se refiere a la estructura, el proyecto de ley consta de una exposición de motivos, cuatro artículos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales, así como un Anexo relativo a los Centros y Enseñanzas iniciales de la "Universidad Internacional de Canarias", con sede en Las Palmas de Gran Canaria.

La exposición de motivos se refiere al marco normativo y a la competencia de nuestra Comunidad Autónoma para dictarla, así como a la justificación de la norma. Así, se sostiene que la Fundación Canaria "B.M." ha solicitado el reconocimiento por ley del Parlamento de Canarias de la Universidad Internacional de Canarias, como universidad privada, que tendrá su sede en el Municipio de Las Palmas de Gran Canaria. La oferta formativa se verifica a través de la Facultad de Ciencias de la

Salud, de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas y de la Escuela de Ingeniería en Sistemas de Información.

El articulado propuesto procede al reconocimiento de la "Universidad Internacional de Canarias" como universidad privada del Sistema Educativo de Canarias, al establecimiento de su régimen jurídico, fijando su sede en el municipio de Las Palmas de Gran Canaria (art. 1). La UIC inicialmente constará de los centros y enseñanzas para la obtención de los correspondientes títulos oficiales que se relacionan en su Anexo (art. 2), así como la exigencia de la previa comunicación de determinados actos y negocios jurídicos a la Consejería competente en materia de educación, que podrá denegar su conformidad (art. 3) y, finalmente, la necesidad de autorización para la puesta en funcionamiento de la Universidad, que se sujeta a la correspondiente Orden de la Consejería competente en materia de educación (art. 4).

La norma se completa con una disposición transitoria por la que se establecen las causas de caducidad del reconocimiento de la Universidad y dos disposiciones finales relativas, respectivamente, a la autorización al Gobierno para el desarrollo de la ley y a la entrada en vigor, prevista el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

## II

### **Acerca de la competencia.**

1. Por lo que a los aspectos competenciales se refiere, y como este Consejo tuvo ocasión de señalar en los Dictámenes 83/2014, de 18 de marzo, en relación con la creación de la universidad privada "Universidad Fernando Pessoa-Canarias", y 378/2010, de 8 de junio, respecto a la Universidad Europea de Canarias, el presente proyecto de ley tiene cobertura en el art. 32.1 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de enseñanza, en toda su extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y en las Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del art. 81 de la misma, lo desarrollen.

El art. 27 de la Constitución reconoce la libertad de enseñanza y la de creación de centros docentes por las personas físicas o jurídicas, dentro del respeto a los principios constitucionales. En desarrollo de este precepto, la creación de las universidades públicas y el reconocimiento de las universidades privadas se regula,

fundamentalmente, en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), sucesivamente modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, el Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril y recientemente por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, de Mejora de la Calidad Educativa.

2. El Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, establece las Normas de carácter básico para la creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios (que se citará en adelante como NB), siendo modificado por Real Decreto 485/1995, de 7 de abril, cuyo carácter de normativa básica ha sido, además, recientemente confirmado por el Tribunal Constitucional en Sentencias 223/2012 y 131, 158, 159 y 160/2013.

También ha de tenerse en cuenta el nuevo marco legal que regula el sistema de enseñanzas adaptado al Espacio Europeo de Educación Superior contemplado en la reforma de la LOU, modificada en este aspecto por la Ley 4/2007, de 12 de abril, que se ha desarrollado reglamentariamente por medio del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, modificado parcialmente por el Real Decreto 861/2010, de 2 de julio

Así mismo, dentro de los límites competenciales de Canarias, se complementa el marco normativo con la Ley 11/2003, de 4 de abril, sobre Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias, modificada por la Ley 5/2009, de 24 de abril, así como por el Decreto 168/2008, de 22 de julio, por el que se regula el procedimiento, requisitos y criterios de evaluación para la autorización de la implantación de las enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de los títulos oficiales de Grado, máster y doctorado de la Comunidad Autónoma de Canarias.

### III

**Sobre el marco jurídico aplicable y la intervención del Consejo Consultivo de Canarias.**

1. De acuerdo con lo previsto en el art. 4 LOU el reconocimiento de las universidades privadas se llevará a cabo por una ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial hayan de establecerse, o 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.

Sobre la función que la ley de reconocimiento de las universidades privadas cumple en el sistema diseñado por la LOU, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 10 de su Sentencia 232/2012, de 29 de noviembre, declara:

*«Mientras que la creación de las universidades públicas requiere un acto insustituible de voluntad de los poderes públicos, para el cual el legislador orgánico ha establecido una reserva de Ley, la creación de las universidades privadas corresponde, al amparo de lo establecido en el art. 27.6 CE, a las personas físicas o jurídicas (art. 5.1 LOU), por lo que la Ley singular de reconocimiento carece de este componente fundacional. La Ley de reconocimiento no tiene, pues, naturaleza constitutiva, en cuyo caso no podría prescindirse de ella, sino que propiamente tiene la naturaleza de una autorización, y esta naturaleza no se ve alterada por la intervención del legislador. En efecto, es el Gobierno estatal quien establece los requisitos básicos necesarios para la creación y reconocimiento de las universidades públicas y privadas (art. 3.2 LOU) que, en la actualidad, están regulados en el Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios, siendo, en todo caso, necesaria para universidades públicas y privadas la preceptiva autorización que, para el comienzo de sus actividades, otorgan las Comunidades Autónomas una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos normativamente establecidos (art. 4.4 LOU)».*

En coherencia con el art. 4 LOU, el art. 23.1 de la Ley territorial 11/2003 concreta que el reconocimiento de universidades privadas se llevará a cabo por ley del Parlamento de Canarias o por ley de las Cortes Generales. Así mismo, se señala en el apartado 2 del citado artículo -en concordancia con lo previsto en el art. 4.5 LOU- que se requerirá informe preceptivo de la Conferencia General de Política Universitaria, en el marco de la programación general de la enseñanza universitaria, y que la iniciativa proyectada se ajustará a los requisitos básicos fijados por el Gobierno del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 4.3 LOU. Conforme a este mismo precepto, será también preceptivo el informe del Consejo Universitario de Canarias.

Por su parte, el art. 2, apartado a), del Reglamento por el que se regula la estructura organizativa y el funcionamiento de la Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria, aprobado por Decreto 1/2010, de 12 de enero, establece que corresponde a la indicada Agencia (actualmente Agencia Canaria de

Calidad Universitaria y Evaluación Educativa), dentro del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias, la evaluación, certificación y acreditación de las enseñanzas, títulos, centros, actividades, programas y servicios señalados en el art. 31.2 LOU.

De la emisión de los preceptivos informes exigidos por la normativa de aplicación ya se ha dado cuenta en el anterior Fundamento, constando en el expediente los emitidos por la Conferencia General de Política Universitaria y la actual Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa. No figura, sin embargo, el informe del Consejo Universitario de Canarias.

En cuanto a los requisitos de obligado cumplimiento para el reconocimiento de la universidad son, como ya se ha señalado, los exigidos en la normativa básica aprobada por el citado el Real Decreto 557/1991, que establece las normas para la creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios, dedicándose el capítulo II, arts. 2 al 17, a la creación y reconocimiento de las universidades públicas y privadas, que obliga a presentar al promotor de la iniciativa información sobre: acreditación de la personalidad del promotor; justificación de enseñanzas e identificación de las titulaciones a impartir y número de puestos escolares a cubrir; estructura de centros y su ubicación; enunciación de los objetivos y las líneas de investigación; compromiso de memoria anual de actividades docentes; fijación del personal docente: plantilla profesorado inicial y previsión de incremento hasta la total implantación de las titulaciones; fijación del personal de administración y dotación de los servicios de apoyo; normas de organización y funcionamiento; compromiso de mantener la universidad hasta el fin de los estudios; estudios económicos y garantías financieras que aseguren la viabilidad del proyecto; fechas de inicio del curso académico; y calendario de impartición.

La intervención de este Consejo, atendiendo a la mencionada normativa jurídica, debe limitarse al análisis de adecuación jurídica de la presente iniciativa legislativa y, excepcionalmente, a examinar la regularidad de la *Memoria* presentada para el reconocimiento de la Universidad Internacional de Canarias.

2. La confrontación del PL sometido a dictamen con el parámetro normativo que se ha expuesto conduce a las siguientes observaciones:

### Personalidad jurídica y la responsabilidad corporativa.

La Universidad que se pretende establecer ("Universidad Internacional de Canarias"), precisa la existencia previa de una persona jurídica a la que se reconozca dicha condición adoptando alguna de las formas admitidas en Derecho (art. 2.1, párrafo 2º, LOU), ya que, de conformidad con el art. 5.1 LOU, el reconocimiento de una universidad privada tiene carácter constitutivo. Sin embargo, tanto en la *Memoria* presentada como en la restante documentación obrante en el expediente no queda claro quién ostenta la personalidad jurídica de la Universidad.

Según la *Memoria*, "la reforma de los Estatutos de la Fundación Canaria B.M., así como las normas de organización y funcionamiento de la Universidad Internacional Canaria" corresponden al Patronato de la Fundación. Existe, por lo tanto, cierta confusión o integración entre la Fundación "B.M." y la "Universidad Internacional de Canarias". A ello alude el informe de la Conferencia General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de España, sin que las aclaraciones de los promotores -de la citada universidad- resuelva la controversia planteada, ya que una cuestión es que la Fundación Canaria "B.M." sea la promotora de la UIC y otra distinta es la personalidad jurídica propia que deberá tener la UIC, en este caso distinta de la Fundación "B.M".

Por otro lado, se sostiene que se pretende crear una nueva fundación que se denominará "Fundación Universitaria Internacional de Canarias" y sus Estatutos -afirman- serán aportados por la entidad promotora (Fundación Canaria "B.M."). Pero lo procedente sería constituir la mencionada fundación con carácter previo a la aprobación de la ley por el Parlamento de Canarias, sobre todo teniendo en consideración que la atribución de la personalidad jurídica de las fundaciones coincidirá con la inscripción de la escritura de constitución en el correspondiente registro de fundaciones (carácter constitutivo). Además, el art. 1 PL no guarda relación con el contenido de la documentación obrante en el expediente, al atribuir a la citada UIC forma de "sociedad mercantil", que, de aprobarse la ley, impediría en principio que la UIC adoptase forma de fundación.

En la aclaración que figura en el expediente se señala que la personalidad jurídica de la UIC "será independiente del Patronato de la Fundación B.M.". Sin embargo, el art. 1 PL reconoce a la Fundación Canaria "B.M." como promotora de la creación de la "Universidad Internacional de Canarias" con la personalidad jurídica de una *sociedad mercantil* y al mismo tiempo establece que esa fundación asumirá las



responsabilidades sociales corporativas que se deriven del funcionamiento efectivo de la universidad.

En nuestro Ordenamiento (art. 27.6 de la Constitución, art. 5 LOU), los sujetos privados pueden crear universidades y, por ende, ser titulares de ellas; pero las responsabilidades por el funcionamiento corporativo de la universidad corresponden, según los arts. 6.5, 12.1 y 27 LOU, a sus órganos de gobierno y representación, en los que deben tener una participación adecuada. La representación de los diferentes sectores de la comunidad universitaria y sus normas de organización y funcionamiento deberán garantizar que las decisiones de naturaleza estrictamente académica se adopten por órganos en los que el personal docente o investigador tenga una representación mayoritaria. Igualmente, deberán garantizar que el personal docente o investigador sea oído en el nombramiento del Rector. Los titulares de sus órganos unipersonales de gobierno deberán estar en posesión del título de doctor.

Por consiguiente, las responsabilidades corporativas atañentes a las decisiones de naturaleza estrictamente académica no pueden ser adoptadas por órganos de la fundación ni por órganos de la "sociedad mercantil" que se menciona, sino por órganos de la universidad en los que tengan representación mayoritaria el personal docente e investigador. Así mismo, los titulares de sus órganos unipersonales de gobierno deberán estar en posesión del título de doctor, lo que impide que personas jurídicas como una fundación puedan ser titulares de esos órganos de gobierno.

#### **Existencias materiales mínimas.**

3. La Universidad comprenderá una Facultad de Ciencias de la Salud que impartirá la titulación de Grado en Farmacia. El Real Decreto 1464/1990, de 26 de octubre, por el que se establecen el título universitario oficial de licenciado en farmacia y las directrices generales propias de los planes de estudio conducentes a su obtención, incluye en dichos planes un período de formación de seis meses de prácticas tuteladas en oficinas de farmacia, servicios de farmacia hospitalaria y empresas de fabricación de medicamentos. En el Anexo 4.b) del Real Decreto 557/1991 se exige que para la enseñanza de Ciencias de la Salud en universidades privadas se garantice la disponibilidad de la institución o instituciones sanitarias que proceda, o el correspondiente convenio con una o varias instituciones sanitarias en orden a la formación práctica.

En el expediente remitido no consta que exista esa disponibilidad de instituciones sanitarias o del correspondiente convenio para la realización por los estudiantes de farmacia de ese período de formación de seis meses de prácticas tuteladas. Más aún cuando en la respuesta de los promotores al informe de la Agencia Canaria de Evaluación de Calidad y Acreditación Universitaria se admite por la Fundación Canaria "B.M." que "los acuerdos a los que hace mención la *Memoria* y otros que refuerzan este punto están actualmente en proceso de aprobación por los distintos implicados y que serán entregados (...) una vez se tengan rubricados".

#### **Sobre financiación y garantías de viabilidad económica.**

4. Es la Fundación "B.M." y no la fundación que se pretende crear ("Fundación Universitaria Internacional de Canarias") la que asume la inversión con recursos propios, créditos de largo plazo y subvenciones de capital.

La previsión de ingresos por matrícula alude a cursos ya inexistentes (2013/2014 y 2014/2015), dado que el calendario de implantación de grados y postgrados estaba previsto que se iniciará en el curso 2013/2014.

En cuanto a la garantía financiera, esta se reduce al compromiso de los promotores de aportar avales bancarios. Sin embargo, como observa la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa, "no queda recogida dentro de la documentación de subsanación la aportación de algún documento que evidencie dichos avales". En suma, se debería garantizar la viabilidad económica de la UIC y que las garantías de financiación sean suficientes, ya que como señala el Tribunal Supremo "no bastan simples promesas (...) para aceptar la existencia de garantías financieras" (STS 23 de enero de 2008).

## **C O N C L U S I Ó N**

Al Proyecto de Ley de Reconocimiento de la Universidad Internacional de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, se formulan los reparos y observaciones contenidos en los Fundamentos II y III del presente dictamen.