



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 7 / 2 0 1 9

(Pleno)

La Laguna, a 20 de febrero de 2019.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de reconocimiento de la Universidad Privada (...)* (EXP. 53/2019 PL)*.

F U N D A M E N T O S

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno solicita, al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.A.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), dictamen preceptivo sobre el *Proyecto de Ley de Reconocimiento de la Universidad Privada (...)*, tomado en consideración por el Consejo de Gobierno mediante Acuerdo de 4 de febrero de 2019.

2. El Dictamen ha sido solicitado el 8 de febrero de 2019 (RE 08-02-2019) por el procedimiento de urgencia, al amparo de lo previsto en el art. 20.3 LCCC, justificando la reducción del plazo de emisión de Dictamen en el inminente vencimiento de la legislatura parlamentaria, a fin de efectuar la adecuada tramitación en vía gubernativa y posterior aprobación en sede parlamentaria con carácter previo a la disolución de la Cámara autonómica con ocasión de la convocatoria de elecciones autonómicas y locales.

II

Sobre el procedimiento de elaboración del PL.

1. En el expediente remitido a este Consejo consta certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración de 4 de febrero de 2019, en el que se

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

incorpora como anexo el proyecto de ley de reconocimiento de la Universidad Privada (...), así como la siguiente documentación:

- Solicitud de Reconocimiento de la Universidad Privada de fecha 21 de septiembre de 2016 (con registro de entrada el 22 de septiembre de 2016). A este escrito inicial se adjunta el sumario de la Memoria, pero no la integridad de su texto.

- Informe de iniciativa emitido por la Consejería proponente, en virtud del punto tercero del apartado duodécimo del anexo del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno, en el que se establece que en las leyes acto o medida, la lista de evaluación será sustituida por un informe de la Consejería proponente en el que se recojan una serie de extremos.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, en el que se señala que procede la elaboración del informe de impacto de género.

- Informe del Secretario General del Gobierno, en el que se hace constar, que en sesión celebrada el día 14 de enero de 2019 se adoptó acuerdo favorable sobre la oportunidad de la iniciativa, objetivos y principios generales que la inspiran.

- Informe sobre el impacto por razón de género.

- Nuevo informe de la Secretaría General Técnica relativo a la comprobación del informe de impacto de género, debido a la modificación del informe emitido por la Dirección General de Universidades en relación con el anteproyecto de referencia.

- Informe del Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda.

- Informe de la Consejería de Educación y Universidades para que el Anteproyecto de Ley de Reconocimiento de la universidad privada (...) sea tomado en consideración por el Gobierno.

- Informe del Secretario General del Gobierno en el que, entre otras consideraciones, expone que el departamento responsable de la iniciativa no ha explicado con profundidad el cumplimiento de los principios de buena regulación.

- Remisión de la iniciativa por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Universidades a todas las Secretarías Generales Técnicas, para que puedan formular alegaciones.

- Informes de las Secretarías Generales Técnicas y del Secretario General del Gobierno.

-Informe de participación ciudadana emitido por la Dirección General de Universidades.

- Informe de impacto de género emitido por la Dirección General de Universidades.

- Informe emitido por la Dirección General de Universidades relativo al informe emitido por la Secretaría General Técnica sobre la comprobación del informe de impacto de género del anteproyecto de ley.

- Informe de impacto en la familia.

- Informe de impacto en la infancia y adolescencia.

- Informe de impacto empresarial, suscrito por la Dirección General de Promoción Económica.

- Informe de impacto empresarial, suscrito por la Viceconsejería de Economía y Asuntos Económicos con la Unión Europea.

- Informe de la Excm. Sra. Consejera de Educación y Universidades para que el Gobierno se pronuncie sobre la oportunidad de la iniciativa, sus objetivos y los principios generales que la inspiran.

- Alegaciones del promotor de la iniciativa dirigidas a la Dirección General de Universidades, en relación con la propuesta de informe fuera de plazo y otras cuestiones, emitido por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades sobre el expediente de reconocimiento de la (...).

- Informe de la Comisión Delegada de la Conferencia General de Política Universitaria de 20 de septiembre de 2018.

- Documento de subsanación de errores del promotor de la iniciativa.

- Certificado del Secretario del Consejo Universitario de Canarias que acredita que tal Consejo emitió con fecha 18-12-2017 informe favorable de la propuesta de reconocimiento de la (...), junto con el informe.

- Informe de la Oficina Presupuestaria.

- Informe de adecuación relativo a las observaciones formuladas por el Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda al Anteproyecto de Ley.

- Informe de adecuación relativo a las observaciones formuladas por el Secretario General de Presidencia del Gobierno al Anteproyecto de Ley.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Universidades.

- Informe favorable de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos.

- Propuesta de Acuerdo por el que se toma en consideración y se solicita dictamen del Consejo Consultivo de Canarias sobre el proyecto de ley de reconocimiento de la Universidad Privada (...).

- Consta la cumplimentación de todos los informes necesarios a excepción del informe preceptivo de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de conformidad con lo establecido en el art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio. Este informe, dado su carácter preceptivo, debería constar en el expediente.

2. No se ha sometido el anteproyecto a trámite de participación ciudadana, si bien se realiza un informe por la Dirección General de Universidades, con fecha de 15 noviembre 2018, justificando las razones por las que no se considera necesario.

El art. 31 de la L.O. 1/2018 se refiere al derecho de participación política en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento, en los términos establecidos por el Reglamento de la Cámara. Este Reglamento aún no ha procedido a desarrollar tal previsión estatutaria.

La participación ciudadana viene exigida con carácter general para la tramitación de proyectos de ley y de reglamentos en el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que puede ser exceptuada según el referido precepto para normas de tipo organizativo. Este precepto no es vinculante respecto a las iniciativas legislativas, para la Comunidad Autónoma en virtud de la STC 55/2018.

La Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, señala en su art. 18:

«1. Los programas o políticas de actuación sectorial del Gobierno así como los instrumentos normativos de carácter reglamentario que los desarrollen, cuando no se refieran

a materias excluidas de las iniciativas legislativas deberán someterse con carácter general en su fase de elaboración a un proceso de participación ciudadana».

El precepto, pues, no obliga a someter a participación ciudadana los proyectos de ley.

El Decreto del Presidente 15/2016, de 11 de marzo, no exige con carácter general el sometimiento de esta iniciativa a participación ciudadana (Anexo, directriz primera. 2).

En consecuencia, no resultaba preceptivo el sometimiento de este Proyecto de ley al trámite de información pública, a cuya realización se refiere sin embargo erróneamente la Exposición de Motivos.

III

Sobre la competencia autonómica y el marco jurídico aplicable.

1. La cobertura normativa de la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia que nos ocupa lo proporciona el art. 134.1 de la L.O 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, respetando la autonomía universitaria, la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de enseñanza universitaria, que incluye, en todo caso, la regulación de los requisitos para la creación y el reconocimiento de universidades y centros universitarios y el reconocimiento de universidades privadas.

2. El art. 27.6 CE reconoce «a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales» y en su apartado 10 «la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca». Por otro lado, el art. 149.1 CE establece que el Estado tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: «30ª. (...) normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia».

La libertad de enseñanza, así como la creación de centros docentes por las personas físicas o jurídicas, y en particular la creación y reconocimiento de las Universidades se regula, al amparo de los citados preceptos constitucionales en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, y en el Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros

universitarios. Este último reglamento tiene carácter básico, de conformidad con su Disposición Final Primera.

El Estado, en ejercicio de su competencia, dictó la LO 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, posteriormente modificada por la Ley 4/2007, de 12 de abril, cuyo título I (art. 3 a 6) se rubrica «De la naturaleza, creación, reconocimiento y régimen jurídico de las universidades» y dispone que «el reconocimiento de universidades privadas se llevará a cabo por Ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito haya de establecerse». Dicho reconocimiento tiene carácter constitutivo (art. 4, apartados 1.a y 5).

Por su parte, y en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias, ésta complementa el anterior 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.

En definitiva, a partir de la expresa previsión del ante citado art. 134.1 EAC, y también en aplicación del marco normativo estatal y autonómico que acaba de describirse, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta título competencial suficiente para elaborar y tramitar el Proyecto de reconocimiento de esta Universidad privada.

Estructura del Proyecto de Ley.

3. La estructura de la norma proyectada, se concreta en una Exposición de Motivos, que se refiere al marco normativo y la competencia de nuestra Comunidad Autónoma para dictarla, la justificación -innecesaria en este caso- de que se han tenido en cuenta los principios de buena regulación y la justificación de la norma. El texto propuesto incorpora cuatro artículos: el primero por el que se reconoce la (...) como Universidad Privada del Sistema Educativo de Canarias, se establece su régimen jurídico, la delimitación de las responsabilidades como titular de las derivadas del funcionamiento efectivo y las académicas, el reconocimiento de personalidad jurídica y la fijación de las sedes (art. 1); el segundo regula los centros que la integrarán y las enseñanzas a impartir; el tercero se refiere al régimen de comunicación de actos y negocios jurídicos que modifiquen la personalidad jurídica o la estructura de la universidad, o que impliquen la transmisión o cesión de la

titularidad directa o indirecta sobre la misma; el cuarto regula la autorización para la puesta en funcionamiento. Se incluye también una disposición transitoria única, en la que se establecen las causas de caducidad del reconocimiento de la Universidad; y dos disposiciones finales: la primera, relativa a la autorización al Gobierno para el desarrollo de la Ley; y la segunda, relativa a la entrada en vigor, que se establece desde el día siguiente de su publicación en el BOC.

IV

1. Como se ha indicado, el objeto del presente PL es el reconocimiento de la (...), promovida por la Entidad «Universidad Libre de Canarias, Sociedad Limitada», como Universidad privada del sistema universitario de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife. A tal efecto, ha de verificarse el cumplimiento de la normativa citada anteriormente.

Llegado a este punto procede analizar la regularidad y corrección jurídica de la tramitación del PL de reconocimiento de la (...), objeto del presente Dictamen. En primer lugar, habrá de verificarse si se cumplen los requisitos establecidos para el reconocimiento de una Universidad privada. A tal efecto, en anteriores Dictámenes de este Consejo (Fundamento III del DCCC 83/2014; o el DCC 459/2014) se analizó la titularidad del proponente, así como la Memoria adjunta al escrito de solicitud de reconocimiento, para valorar el cumplimiento de aquellos requisitos, tanto en lo relativo a las exigencias materiales mínimas: (estudios a impartir, titulaciones, profesorado, etc.) cuanto en lo que concierne a la financiación y garantías de viabilidad económica. En este caso, no figura en el expediente ni la escritura de constitución ni los estatutos de la sociedad mercantil promotora, ni tampoco el texto íntegro de la Memoria (sólo el sumario de la misma). No obstante, de los informes de la Dirección General de Universidades incorporados al expediente, que reflejan la solicitud a los promotores de aclaraciones al respecto, y de la ulterior valoración que de las mismas se efectuó por el referido centro directivo, se deduce que la iniciativa de creación de esta Universidad cumple los requisitos establecidos, especialmente en cuanto a las enseñanzas a impartir y a las titulaciones que otorgará en su día.

De la Memoria aportada al expediente, y a la vista de los informes obrantes en el mismo, se concluye el cumplimiento de los requisitos exigidos para el reconocimiento de la (...) como Universidad Privada.

Por lo demás, el art. 4.5 de la Ley 6/2001, establece *que* «para el reconocimiento de las Universidades privadas, que tendrá carácter constitutivo, será preceptivo el informe del Consejo de Coordinación Universitaria en el marco de la programación general de la enseñanza universitaria» y dicho trámite, según se acredita en el expediente, ha sido cumplido. Se trata de un informe preceptivo, si bien la referencia a este Consejo debe entenderse efectuada a la Conferencia General de Política Universitaria, según dispone la Disposición Adicional Quinta de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, de reforma de la LOU.

Consta informe de la Comisión Delegada de la Conferencia General de Política Universitaria, en sesión de fecha 20 de septiembre de 2018, en el que se determina que «en conclusión, y a la vista de las observaciones formuladas, se emite informe desfavorable al presente expediente».

No obstante, obra en el expediente las alegaciones del interesado, de las que se dio traslado a la Comisión Delegada de la Conferencia General de Política Universitaria para informe, sin que conste que se haya evacuado.

El art. 80 de la Ley 39/2015 señala que «salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes».

En este caso, el informe es preceptivo por determinación de la ley, pues el art. 4.5 de la Ley Orgánica 6/2001 dispone:

«5. Para el reconocimiento de las Universidades privadas, que tendrá carácter constitutivo, será preceptivo el informe del Consejo de Coordinación 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».

No obstante, de conformidad con el marco legal expuesto, hemos de entender que el informe es preceptivo, pero no vinculante.

El informe referido, según las alegaciones del promotor, fue emitido fuera de plazo, y además, no se emitió nuevo informe por Comisión Delegada de la Conferencia General de Política Universitaria, a la vista de las alegaciones de la entidad promotora (la solicitud de informe a la Conferencia General de Política Universitaria, los requerimientos de subsanación al promotor, su aportación por el mismo y la nueva remisión de documentación a la Conferencia General de Política Universitaria para la emisión de nuevo informe que determine si quedan subsanados los defectos no constan en el expediente, lo que nos impide comprobar efectivamente el cumplimiento de los plazos).

Sobre el plazo para emitir el informe de la Conferencia General de Política Universitaria es de tres meses, bien por aplicación del art. 6.5 en relación con el apartado 2 de la L.O. 6/2001 de Universidades, bien por la aplicación del plazo residual establecido en el art. 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Podría resultar aplicable, de confirmarse que el informe se emitió fuera de plazo, el art. 80.4 de la Ley 39/2015, que señala:

«4. Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera emitido, se podrán proseguir las actuaciones.

El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución».

Resulta importante señalar que consta en el expediente certificado del Secretario del Consejo Universitario de Canarias que acredita que tal Consejo emitió con fecha 18-12-2017 informe favorable a la propuesta de reconocimiento de la (...). Asimismo consta el referido informe de la ACCUEE. Su conclusión final es que se han subsanado todas las observaciones que fueron realizadas y que la (...) cumple con los requisitos mínimos exigidos en el RD 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios.

2. En segundo lugar, procede también analizar la adecuación del texto mismo del PL a los parámetros de constitucionalidad y estatutariedad aplicables. Al respecto ha de señalarse que el mismo cumple con los mismos, y sólo cabe formular la siguiente observación:

Artículo 4.3.

En este apartado se permite el inicio de las actividades de la Universidad en una ubicación provisional diferente de la prevista inicialmente, y en su inciso final se identifica este supuesto con el regulado en el apartado 2 inmediatamente anterior. No obstante, tales supuestos pudieran no resultar identificables. En el apartado 2 se establece el plazo de cinco años para poder iniciar la actividad a partir de su autorización, mientras que en el apartado 3 el plazo de cinco años parece referirse a la validez de la autorización para una ubicación provisional. En cualquier caso, si la duda interpretativa existe procede su aclaración por una redacción más precisa.

CONCLUSIÓN

Se considera que el Proyecto de Ley respeta los parámetros de constitucionalidad y estatutariedad exigibles.