

D I C T A M E N 5 8 / 2 0 2 4

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 30 de enero de 2024.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de reconocimiento de la Universidad privada «Universidad Tecnológica de las Islas Canarias» (EXP. 605/2023 PL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Sobre la solicitud y preceptividad de la consulta.

1. Mediante escrito de 19 de diciembre de 2023 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el mismo día), el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, solicita la emisión preceptiva de dictamen en relación con el *Proyecto de Ley de Reconocimiento de la Universidad Privada «Universidad Tecnológica de las Islas Canarias»* (en adelante, PL).

La presente solicitud de dictamen se efectúa al amparo de lo previsto en el art. 11.1.A.b) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en cuya virtud resulta preceptivo el pronunciamiento del Consejo Consultivo cuando se trata de *«proyectos de ley, antes de su aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno, exceptuados los de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma»*.

La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario (art. 20.1 LCCC).

2. A la solicitud de dictamen se acompaña el preceptivo certificado del acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto al PL, que el Gobierno tomó en consideración en su sesión celebrada el día 18 de diciembre de 2023 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado mediante Decreto 181/2005, de 26 de julio).

* Ponente: Sr. Matos Mascareño.

3. El procedimiento para el reconocimiento de la Universidad se inició el 4 de septiembre de 2017 con la presentación de su solicitud por la entidad promotora, requiriendo la Dirección General de Universidades diversas subsanaciones y emitiéndose diversos informes, si bien por Orden de la Consejera de Educación, Universidades, Cultura y Deportes de 13 de agosto de 2021 se resuelve no iniciar el procedimiento legislativo de reconocimiento de la Universidad.

Contra esta Orden interpone la entidad promotora recurso-contencioso administrativo que fue estimado por Sentencia de 14 de diciembre de 2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección II, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (con sede en S/C de Tenerife), que anula la citada Orden de la Consejera de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, ordenando retrotraer el procedimiento para que fuesen valoradas las subsanaciones presentadas.

El procedimiento continúa en 2023. Durante el periodo intermedio se han producido cambios en la regulación del sistema universitario, pues la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades (L.O. 6/2001), ha sido derogada por la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario. Asimismo, el Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios ha sido derogado 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, de carácter básico, que establece las condiciones y requisitos, entre otros, para el reconocimiento de las universidades privadas.

No obstante, dado que ninguna de las nuevas normas citadas contiene un régimen transitorio, el procedimiento de reconocimiento de la universidad privada continúa rigiéndose por la normativa vigente al momento de su inicio, sin perjuicio de que a la Universidad ya creada le resulte de aplicación la nueva Ley Orgánica en sus aspectos sustantivos.

II

Sobre el procedimiento de elaboración del PL.

1. La presente iniciativa legislativa ha comenzado a tramitarse, una vez recabada la documentación e informes exigidos por la normativa específica para el reconocimiento de la universidad, con posterioridad a la entrada en vigor el 4 de abril de 2023 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (LPGC), cuyo art. 71 contempla el procedimiento de elaboración de los

proyectos de ley. Es asimismo de aplicación el 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 y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (Decreto 15/2016), en lo que no se oponga a la regulación legal.

2. En el expediente remitido a este Consejo consta certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración, ya citado, en el que se incorpora como anexo el Proyecto de Ley de reconocimiento de la Universidad Privada «Universidad Tecnológica de las Islas Canarias», así como la siguiente documentación:

- Solicitud de reconocimiento de la Universidad Privada presentada el 4 de diciembre de 2017 por (...), en su calidad de entidad promotora, acompañada de la Memoria del Proyecto.

- Informe definitivo, de carácter favorable, de la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa (ACCUEE), de 25 de julio de 2018 (art. 2.1 del Decreto 250/2017, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa).

- Informe técnico de valoración de los recursos materiales y servicios del proyecto de reconocimiento de la universidad privada, de 25 de junio de 2021.

- Informe técnico de la Dirección General de Centros relativo a la adecuación de las instalaciones del Centro privado, de 6 de julio de 2021.

- Sentencia de 14 de diciembre de 2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección II, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (con sede en S/C de Tenerife, que anula la Orden de la Consejera de Educación, Universidades, Cultura y Deportes de 13 de agosto de 2021, que resuelve no iniciar el procedimiento legislativo de reconocimiento de la universidad privada Universidad Tecnológica de las Islas Canarias, ordenando retrotraer el procedimiento para que sean valoradas las subsanaciones de la promotora.

Se acompaña Decreto de la Letrada de la Administración de Justicia de 31 de marzo de 2023 que declara la firmeza de la Sentencia, con efectos desde la fecha en la que conste haber transcurrido el plazo de treinta días para preparar el recurso de casación.

- Informe preceptivo de la Conferencia General de Política Universitaria de 6 de junio de 2023, al que se acompaña informe de la Comisión Delegada de esta Conferencia de 17 de diciembre de 2019, relativo a las alegaciones presentadas por la entidad promotora al borrador de informe elaborado por los Servicios Técnicos del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (art. 4.5 de la Ley Orgánica 6/2001).

- Informe preceptivo de la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa, de 9 de noviembre de 2023 (art. 2.1 del Decreto 250/2017, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa).

- Informes de la Jefa de Servicio de Coordinación Universitaria, emitidos con fecha 30 de noviembre de 2023:

- Informe relativo a la participación ciudadana en el que se justifica que no se ha dado cumplimiento a este trámite en los siguientes términos:

«La Constitución Española reconoce en su artículo 27 la libertad de enseñanza y la libertad de creación de centros docentes a las personas físicas y jurídicas, dentro del respecto a los principios constitucionales.

La Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, regula los principales aspectos relativos a las condiciones y requisitos para el reconocimiento, funcionamiento y régimen jurídico de las universidades privadas.

(...)

El reconocimiento de una universidad privada no se encuentra expresamente previsto en la normativa referida a la participación ciudadana anteriormente citada; no obstante, la ausencia de previsión normativa no impide que tal reconocimiento pueda tener lugar como expresión elemental del derecho de libertad que a todos, personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, reconoce el texto constitucional, y que tiene una específica y relevante manifestación en la autonomía de las Universidades a que se refiere el artículo 27.10 de la Constitución Española.

Es por ello, y teniendo en cuenta la naturaleza jurídica privada del proyecto de reconocimiento de la Universidad Tecnológica de las Islas Canarias, así como las consideraciones anteriormente realizadas, la Dirección General de Universidades, considera que el reconocimiento de la Universidad no afecta a los objetivos y fines perseguidos por la Ley Canaria de Fomento de la Participación Ciudadana.

En todo caso, tal y como se menciona anteriormente, la ley de reconocimiento de una universidad privada tiene naturaleza de autorización sin que esa naturaleza se vea alterada por la intervención del legislador (FJ 10 de la STC 223/2012, de 29 de diciembre)».

- Informe de impacto en la familia, según lo indicado en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en la redacción dada por el apartado tres de la Disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

- Informe sobre impacto en la infancia y adolescencia, conforme a lo previsto en el art. 22 quinquies de 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, en la redacción dada por el apartado veintiuno del artículo 1 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

- Informe de impacto por razón de género del proyecto normativo, así como evaluación del impacto sobre la identidad y expresión de género o las características sexuales del PL, exigido por el apartado 2 del art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres; y por el art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales.

- Informe de valoración del informe de impacto de género de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes, de 5 de diciembre de 2023, al amparo de la directriz sexta de las Directrices para la elaboración del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, aprobadas mediante Acuerdo del Gobierno de Canarias adoptado en la sesión celebrada el 26 de junio de 2017 y en el Acuerdo de 10 de julio de 2017, por el que se aprobó la Guía Metodológica de aplicación de las Directrices para la elaboración del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias.

- Informe de impacto empresarial, al amparo de lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 5/2014, de 1 de diciembre de 2023, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las PYMES en la Comunidad Autónoma de Canarias.

- Certificado de la Secretaria del Consejo Universitario de Canarias que acredita que tal Consejo emitió con fecha 1 de diciembre de 2023 informe favorable de la propuesta de reconocimiento de la Universidad Tecnológica de las Islas Canarias (art. 23.2 de la Ley 11/2003, de 4 de abril, sobre Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias).

- Informe de iniciativa de la Consejera de Universidades, Ciencia, Innovación y Cultura emitido el 12 de diciembre de 2023, vista la Memoria-Propuesta de la Directora General de Ordenación, Innovación y de la Calidad Universitaria (punto tercero del apartado duodécimo del anexo del Decreto 15/2016, 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 los siguientes extremos: identificación de la situación jurídica y de hecho, justificación del proyecto, alternativas a una actuación legislativa, aspectos técnicos-jurídicos y efectos económicos y sociales, a los que se ha dado cumplimiento).

- Trámite de consulta a las Consejerías en que se organiza la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, notificado a los distintos Departamentos el 13 de diciembre de 2023. En el plazo concedido solo formuló observaciones la Consejería de Turismo.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura, de fecha 14 de diciembre de 2023, relativo a la validez del aval aportado por la entidad promotora, así como la suficiencia de su importe y sobre el periodo mínimo de vigencia exigible para su admisión como garantía suficiente.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 15 de diciembre de 2023, de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno emitido en sesión celebrada el 14 de diciembre de 2023 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

3. Como ya se ha señalado, el presente PL no se ha sometido al trámite de participación ciudadana, si bien se emite el ya citado informe de la Jefa de Servicio de Coordinación Universitaria que justifica las razones por las que no se considera necesario.

En relación con esta cuestión, ya señalamos en nuestro Dictamen 57/2019, de 20 de febrero, referido asimismo a la creación de una universidad privada, lo siguiente:

«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, como señalamos en ese Dictamen, y resulta asimismo aplicable ahora, no resultaba preceptivo el sometimiento de este Proyecto de ley al trámite de información pública.

4. La Exposición de Motivos del PL justifica que el Proyecto se ajusta a los «*principios de buena regulación*» contenidos en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, precepto no obstante que si bien es de aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas, no así a las iniciativas legislativas [STC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 7º, letras b) y c)]. Resulta en este caso de aplicación lo dispuesto en el art. 66 LPGC, aplicable al contenido del Proyecto.

Así, en dicha Exposición de Motivos se afirma que «*Respecto a los principios de necesidad y eficacia, el Anteproyecto es de interés general ya que con el reconocimiento de esta nueva universidad se amplía la oferta formativa en el ámbito de la educación superior en Canarias; los fines perseguidos quedan clarificados en el articulado y se trata de un instrumento adecuado para garantizar la consecución de sus fines. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa contiene la regulación imprescindible para el reconocimiento de una universidad privada. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, esta Ley es coherente con el resto del ordenamiento jurídico. Por otra parte, en aplicación del principio*

de eficiencia, la iniciativa legislativa no introduce cargas administrativas. Finalmente, por parte de los departamentos competentes se ha informado la ausencia de repercusiones o efectos sobre el gasto público».

Con ello se cumple el mandato legal establecido en el citado precepto, justificándose la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y eficiencia.

III

Objeto y estructura del Proyecto de Ley.

1. El objeto del PL, tal y como se desprende de su art. 1, es -exclusivamente- el reconocimiento de la Universidad Tecnológica de las Islas Canarias, promovida por la entidad (...) como universidad privada del sistema universitario canario.

2. El PL se estructura en una Exposición de Motivos, cuatro artículos, una Disposición transitoria, y dos Disposiciones finales.

El contenido de la Exposición de Motivos se refiere al marco normativo y a la competencia de nuestra Comunidad Autónoma para dictar el presente PL, a la justificación de que se han tenido en cuenta los principios de buena regulación, así como al proyecto educativo de la nueva universidad.

El texto propuesto incorpora cuatro artículos:

- El artículo 1 reconoce la Universidad Tecnológica de las Islas Canarias, promovida por la entidad (...) como universidad privada del sistema educativo de Canarias (apartado 1), se establece su régimen jurídico (apartado 2), la asunción por la citada entidad de las responsabilidades derivadas del funcionamiento efectivo y de las decisiones estrictamente académicas, así como el reconocimiento de personalidad jurídica (apartado 2) y, por último, la fijación de la sede en el municipio de San Cristóbal de La Laguna, Santa Cruz de Tenerife (apartado 4).

- El artículo 2 regula los centros que la integrarán y las enseñanzas a impartir, de implantación progresiva.

- El artículo 3 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, inter vivos, total o parcial, a título oneroso o gratuito, de la titularidad directa o indirecta sobre la misma.

- El artículo 4 regula la autorización para la puesta en funcionamiento.

El Proyecto de Ley finaliza, como se ha dicho, con una Disposición transitoria relativa a la caducidad del procedimiento, 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 al de su publicación en el BOC.

IV

Sobre la competencia autonómica.

1. La Constitución Española, en su art. 149.1 CE establece que «(e)l Estado tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: *«30ª. Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia»*».

Y el citado art. 27. CE, en su apartado 6, 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»*.

El Estado, en ejercicio de su competencia, dictó la L.O. 6/2001, de 21 de diciembre, posteriormente modificada por la L.O. 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, en su art. 4.1.a) 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. 4.5.)

Esta Ley Orgánica ha sido derogada por la reciente Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, cuya entrada en vigor se produjo el 12 de abril de 2023, y cuyo art. 4.1.a) dispone, igualmente, que el reconocimiento de las universidades privadas del sistema universitario español se llevará a cabo por ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio vaya a ubicarse, previo informe preceptivo de la Conferencia General de Política Universitaria.

2. La cobertura normativa de la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia que nos ocupa la 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.

Con anterioridad, el amparo estatutario para el reconocimiento por la Comunidad Autónoma de universidades privadas lo ofrecía el art. 32.1 del anterior Estatuto de Autonomía de Canarias, que atribuía a la Comunidad Autónoma competencias 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.

Por su parte, en desarrollo de este marco competencial se aprobó 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.

Así lo fundamenta la Exposición de Motivos del PL que, en su último párrafo, recoge: *«La presente Ley se dicta de acuerdo con las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre desarrollo legislativo y la ejecución en materia de enseñanza universitaria, previstas en el artículo 134.1 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias; en los artículos 4, 5, 6, 12 y 27 de la Ley Orgánica de Universidades; y en el artículo 23 de la Ley 11/2003, de 4 de abril, sobre Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias».*

3. Sobre la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de reconocimiento de las universidades privadas, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo Consultivo. La última, en nuestro Dictamen 57/2019, de 20 de febrero, sobre el proyecto de ley que concluyó en la Ley 9/2019, de 9 de abril, de reconocimiento de la universidad privada «Universidad de las Hespérides»:

«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».

V

Marco jurídico de aplicación.

1. En el momento en que se solicitó la autorización para la creación de la Universidad Tecnológica de las Islas Canarias, 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 regulaba, 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 tenía carácter básico, de conformidad con su Disposición Final Primera.

Estas dos normas, la L.O. 6/2001, modificada por la L.O. 4/2007, y el Real Decreto 420/2015, constituyen el marco jurídico de aplicación, al ser la normativa vigente en el momento de iniciarse el procedimiento administrativo con la solicitud presentada por el interesado. La L.O. 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, que deroga la L.O. 6/2001, solo afectará a la universidad de nueva creación en sus aspectos sustantivos. Por su parte, 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, que deroga el Real Decreto 420/2015, no sería de aplicación al reconocimiento de la Universidad por las mismas razones temporales.

2. El art. 4 de la L.O. 6/2001, dispone, como ya se ha indicado, que 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, que no es el caso).

De acuerdo con esta norma, el art. 23.1 de 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, establece igualmente que el reconocimiento de Universidades privadas se llevará a cabo por Ley del Parlamento de Canarias, o por ley de las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno del Estado, de acuerdo con el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias. Asimismo, se señala en el apartado 2 del citado artículo -en concordancia con lo previsto en el art. 4.5 de la L.O. 6/2001-, 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 de la L.O. 6/2001. Conforme a este mismo precepto, será también preceptivo el informe del Consejo Universitario de Canarias.

Por su parte, el art. 2.1, apartado a), del Decreto 250/2017, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la ACCUEE, dentro del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias, le atribuye la evaluación, certificación y acreditación de las enseñanzas, títulos, centros e institutos de investigación universitarios, actividades, programas y servicios establecidos en la Ley Orgánica de Universidades.

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, el Consejo Universitario de Canarias y la ACCUEE.

En cuanto a los requisitos de obligado cumplimiento para el reconocimiento de la Universidad son, como ya se ha señalado, los establecidos -por razones temporales- en el Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de carácter básico, que dedica su Capítulo II, arts. 3 a 11, a la creación y reconocimiento de las universidades públicas y privadas, cuyo art. 4 establece los siguientes requisitos, que se concretan después en los arts. 5 a 10:

- 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.

A su vez, la acreditación del cumplimiento de estos requisitos exige la aportación de la documentación que se relaciona en el Anexo III del RD 420/2015:

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 art. 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 art. 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 art. 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 art. 2.1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre.

3. Procede por tanto analizar la regularidad y corrección jurídica de la tramitación del PL de reconocimiento de la Universidad Tecnológica de las Islas Canarias, objeto del presente Dictamen.

Ha de advertirse en este momento que se ha aportado al expediente remitido a este Consejo la memoria presentada por la entidad promotora, si bien ha sido objeto de sucesivas subsanaciones respondiendo a otros tantos requerimientos. No obstante, de los informes de la Consejería de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura, así como de los emitidos por la ACCUEE incorporados al expediente, que reflejan la solicitud a los promotores de aclaraciones o subsanaciones al respecto, y de la ulterior valoración que de las mismas se efectuó por el referido centro directivo y la ACCUEE, se desprende 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.

Así:

A) Consta la constitución de la entidad mercantil, (...), ante el Notario de Santa Cruz de Tenerife y su inscripción en el Registro Mercantil. Su objeto, entre otros, lo constituye, en virtud de los acuerdos que se elevan a público: como actividad principal 1.) Educación terciaria. Estas actividades se concretarán en la promoción y creación de una universidad privada y en el desarrollo de educación universitaria incluyendo el primer, segundo y tercer ciclo.

B) Por lo que se refiere a la actividad docente e investigadora (cuya valoración cae bajo la competencia de la ACCUEE) se indica:

B.1) Oferta docente.

Se cumple el requisito previsto en el art. 6.1 del Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, que exige una oferta mínima de ocho títulos de carácter oficial de grado y máster: Grado en Administración de Empresas, Máster Universitario en Administración de Empresas, Grado en Educación Infantil, Grado en Educación Primaria, Grado en Psicología, Máster Universitario en Neuropsicología y Educación, Máster Universitario en Psicopedagogía y Grado en Criminología.

Según se indica en el informe de la ACCUEE:

- Estas ocho titulaciones, que se impartirán todas en modalidad no presencial, se engloban en la Rama de Ciencias Sociales y Jurídicas, y se organizan en tres centros: Facultad de Economía y Empresa, La Facultad de Educación y Psicología, y la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas.

- En la documentación de cada una de estas titulaciones se incluye información sobre los objetivos, las competencias, la estructura y contenidos y la metodología asociada a dicha titulación.

- En la documentación aportada en el expediente se establece el detalle del calendario propuesto para la implantación de las enseñanzas oficiales, estableciendo entonces el inicio en el curso 2020/2021 para las ocho indicadas anteriormente. Asimismo, se incluye el calendario de implantación del resto de la oferta académica.

- En dicha información se incluye el número de plazas que se plantea ofertar, para cada titulación oficial, en cada curso, así como la puesta en marcha de cada centro. Por otra parte, cada titulación oficial se adscribe con la rama de conocimiento correspondiente y se indica en qué centro (facultad o escuela) se organizarán, todo ello de forma coherente.

- Sobre los recursos personales y materiales con los que la Universidad cuenta para el desarrollo de la propuesta, en la documentación se especifica el profesorado del que se dispondrá para cada una de las titulaciones oficiales que se ofertarán, así como el personal de gestión y administración. También se especifica la dotación de infraestructuras que darán soporte a la actividad académica y administrativa.

- Por lo que se refiere al resto de la oferta de titulaciones oficiales, a lo largo de los distintos cursos, abarcará titulaciones de Grado (25) y Máster (48), que estarán englobadas en las ramas de Ciencias Sociales y Jurídicas, Ingeniería y Arquitectura, y Ciencias de la Salud. También se indica en la documentación que, aparte de la oferta en titulaciones oficiales, se ofertarán titulaciones propias y enseñanza de idiomas y la previsión del número total de plazas que pretenden ofertarse.

B.2) Actividad investigadora.

En cuanto a la actividad investigadora, cuyo desarrollo deberá promover la universidad [art. 6.1 y 6.2.b) del Real Decreto 420/2015], la universidad tendrá un «plan propio de investigación e innovación» para los primeros 5 años (quinquenal) que se desarrollará en tres fases, que se describen en la Memoria aportada.

Desde el punto de vista organizativo, se indica que la universidad contará con un Vicerrectorado de Investigación, así como con una Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación (OTRI) y una Comisión de Investigación, encargada de valorar y emitir informes sobre creación de nuevas instalaciones, puesta en marcha de iniciativas estructurales de investigación, así como de la valoración de los proyectos de investigación presentados.

La actividad investigadora además se organizará a través de Grupos de I+D+i y Cátedras empresariales de Investigación, indicando seis grupos de investigación a corto plazo.

Por otra parte, en la propuesta presentada se indican, de forma general, las estrategias que establece el art. 6.2.b) del Real Decreto 420/2015 y se presentan los indicadores de evaluación de la calidad de la investigación.

B.3) Personal docente e investigador.

Por lo que se refiere al número total de miembros del personal docente e investigador (art. 7.2 del Real Decreto 420/2015), se indica que la ratio será de un docente por cada 75 estudiantes, lo que se encuentra dentro de la prevista en el citado art. para las enseñanzas en la modalidad no presencial, constando su compromiso de cumplir con las ratios de profesores doctores ya referenciados en el Proyecto presentado.

B.4) Implantación de enseñanzas universitarias no presenciales (art. 11.1 del Real Decreto 420/2015).

En la documentación aportada se indican los recursos materiales y servicios de los que dispone la universidad para poder desarrollar las actividades de enseñanza, investigación, extensión y gestión [campus virtual, oficinas, software de gestión académica, herramienta Azure, recursos de telecomunicaciones (líneas telefónicas, banda ancha, WIFI), biblioteca digital, redes, servidores, etc.]. Se explica asimismo la metodología docente y los elementos didácticos en los que se apoya.

Analizada la Memoria en cuanto a todos estos aspectos, la ACCUEE concluye que quedan suficientemente justificados, en esta fase del proceso relativa al reconocimiento de la universidad, a efectos del cumplimiento de lo previsto en los arts. 6.1, 6.2.b),7 y 11.1 del Real Decreto 420/2015.

C) En relación con las instalaciones (art. 8 del Real Decreto 420/2015), el promotor ha de aportar Justificación del cumplimiento de las infraestructuras y medios materiales adecuados y suficientes para el desarrollo de sus funciones docentes e investigadoras.

Consta en el expediente Informe técnico de valoración de los recursos materiales y servicios del proyecto de reconocimiento de la universidad privada, de 25 de junio de 2021, que concluye que la universidad cuenta con los elementos tecnológicos que se consideran básicos para impartir la enseñanza virtual.

En cuanto a la adecuación de las instalaciones, consta Informe técnico de la Dirección General de Centros de 6 de julio de 2021, que se emite con carácter desfavorable, hasta la presentación de la documentación que se relaciona en el mismo, sin que conste en el expediente nuevo informe. No obstante, el informe de la Consejera se afirma que los diversos reparos que se han ido planteando a lo largo de la tramitación han sido subsanados.

D) En cuanto a la garantía de actividad prevista en el art. 9, se exige la aportación de las garantías que aseguren su financiación económica, así como un compromiso de mantener en funcionamiento la universidad durante un periodo mínimo que permita finalizar sus estudios a los alumnos que, con un aprovechamiento académico suficiente, los hubieran iniciado en ella.

En relación con la garantía económica consta en el expediente la aportación de un aval bancario, por un importe máximo de 2.235.388,45 euros, de fecha 27 de enero de 2021, si bien con vigencia hasta el 27 de enero de 2025. No obstante, con fecha 19 de enero de 2024 se ha aportado un nuevo aval de la entidad Banco Santander *«para responder de la/s obligación/es siguiente/s: garantizar que la entidad avalada, en el caso de ser reconocida como universidad privada, dispondrá de los recursos adecuados para la prestación del servicio público de educación superior y desarrollar las funciones propias de esta clase de instituciones de acuerdo con la legislación orgánica de universidades. A tal efecto, el presente aval se otorga como garantía de la prestación del servicio, así como del mantenimiento de las actividades de la universidad durante el tiempo necesario para la consecución de los objetivos académicos e investigadores establecidos en su programación»*.

Este aval se otorga a favor de la Consejería de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura por importe de 2.235.388,45 euros y tiene validez desde la fecha de su firma hasta el 18 de diciembre de 2030, extendiéndose el plazo de reclamación de las obligaciones estipuladas en el objeto avalado hasta tal fecha y se procederá a la cancelación y devolución de la garantía cuando así lo acuerde, expresamente, el órgano administrativo, organismo autónomo o ente de derecho público a cuyo favor se constituyó.

Se da cumplimiento por tanto a la exigencia de garantía que asegure la financiación económica de la Universidad.

En cuanto al compromiso de mantener en funcionamiento la Universidad, consta en la memoria, dentro del plan de viabilidad económica, el análisis económico a efectos de mantener la actividad por el tiempo necesario para que las personas

estudiantes puedan finalizar el grado o master en que estén matriculadas, concluyendo que se ha previsto que *«los grados se mantendrán al menos tres años activos desde que se adopte la decisión de liquidación de la actividad, puesto que las titulaciones tienen una duración de cuatro años. Sin embargo, para los másteres tan sólo se requiere un año adicional para garantizar que los que lo iniciaron en el último ejercicio antes de tomar la decisión de cierre, lo puedan completar»*.

4. Por último, por lo que se refiere a los informes de la Conferencia General de Política Universitaria, como ya se ha señalado, consta que en sesión celebrada el 16 de diciembre de 2019, emitió informe en relación con las alegaciones formuladas por la entidad promotora sobre el reconocimiento de la Universidad Tecnológica de Canarias, de carácter desfavorable.

Posteriormente, en cumplimiento de la Sentencia 413/2022 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, la Conferencia emitió un segundo informe, con fecha 6 de junio de 2023 en el que se plantearon algunas observaciones que, según se afirma en el Informe de iniciativa de la Consejera de Universidades, Ciencia, Innovación y Cultura han sido subsanadas por los promotores, constando además con posterioridad un segundo informe de la ACCUEE que ratifica su anterior informe de 25 de julio de 2018.

VI

Observaciones al contenido del PD

- A la Exposición de Motivos

Se observa la reiteración de una frase en el inciso final del párrafo tercero de la Exposición de Motivos y el inicio del párrafo cuarto, por lo que procede la supresión de una de ellas.

- Al articulado

No se realizan observaciones al articulado.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Ley de reconocimiento de la universidad privada «Universidad Tecnológica de las Islas Canarias» se adecua a los parámetros constitucionales y estatutarios, así como al ordenamiento jurídico de aplicación.