

En Logroño, a 8 de septiembre de 2008, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana., emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

108/08

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia del Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja sobre el *Anteproyecto de Ley de Reconocimiento de la Universidad Internacional de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El Excmo. Sr. Consejero de de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja nos remite para informe el *Anteproyecto de Ley de Reconocimiento de la Universidad Internacional de La Rioja, “como Universidad privada establecida en la Comunidad Autónoma de La Rioja, con personalidad jurídica propia y forma de Sociedad Anónima, caracterizada por la enseñanza a distancia cuyo funcionamiento se asienta en las tecnologías de la información y de las comunicaciones”*.

De acuerdo con la documentación enviada a este Consejo Consultivo, constan en el expediente los siguientes documentos:

- 1.- Documentación de la Promotora *Universitas Internacional de La Rioja S.A.*, solicitándole reconocimiento de la Universidad Internacional de La Rioja, de 11 de septiembre de 2007.
- 2.- Tres Tomos, versión UNIR **V084**, que recogen los siguientes contenidos: Tomo I: solicitud de reconocimiento de la UNIR, razones para su creación, personalidad jurídica de sus promotores, escritura de constitución de la compañía Mercantil, “Universitas Mercantil de La Rioja, S.A.”, Consejo Asesor, Compromisos a cumplir por los promotores, base jurídica de la petición; Tomo II:

Proyecto Docente, normas de organización y funcionamiento de la UNIR, líneas de Investigación, Infraestructuras, Bibliografía. Tomo III: Anexos sobre la “experiencia del grupo promotor”, “la educación a distancia en el contexto actual”, “la Universidad virtual” y las “innovaciones tecnológicas en la sociedad del conocimiento aplicadas a la educación virtual universitaria. Web 2.0 y televisión educativa”, y en los que se recogen las modificaciones correspondientes efectuadas sobre la versión V081.

3.- El Informe de la Conferencia General de Política Universitaria (CGPU), del Consejo de Coordinación Universitaria (CCU), emitido en sesión de 2 de junio de 2008, en relación con el expediente de Reconocimiento de la Universidad Internacional de La Rioja.

4.-Acta de la sesión de 2 de junio de 2008, de la Conferencia General de Política Universitaria, cuyo punto cinco del orden del día se refiere el “Informe sobre el expediente de reconocimiento de la UNIR

5.- Memoria cronológica de la Dirección General de Universidades relativa a la solicitud de reconocimiento de la UNIR, de fecha 20 de julio de 2008, elaborada por la Jefa de Servicio de Universidades e Investigación , con el Vº Bº del Director General de Universidades y Formación Permanente

6.- Resolución del Consejero de Educación, Cultura y Deporte por la que se inicia el expediente de aprobación del Proyecto de Ley de Reconocimiento de la Universidad de La Rioja, de 29 de julio de 2008.

7.- Memoria justificativa de la Dirección General de Universidades relativa al borrador del Proyecto de Ley de Reconocimiento de la UNIR, de 6 de agosto de 2008.

8.- Borrador del Anteproyecto de Ley de Reconocimiento de la UNIR.

9.- Informe inicial “Del Anteproyecto de Ley de Reconocimiento de la UNIR., de la Secretaría General Técnica , de fecha 6 de agosto de 2008.

10.- Documentación complementaria aportada por Universitat Internacional de La Rioja, S.A. de 22 de Agosto que incorpora: i) Escritura de aumento de Capital Social; ii) Escritura de constancia de pago de dividendos pasivos por Universitat Internacional de La Rioja, S.A; iii) Escritura de cambio de denominación Social; iv) Certificado suscrito por D. Manuel Cuchet con relación a la personalidad jurídica; y v) Declaración jurada de los Miembros del Consejo de Administración de Universitat Internacional de La Rioja S.A., de no estar incurso en ninguna de las circunstancias señaladas en el artículo 5.2 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades.

11.- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 26 de agosto de 2008.

12.- Memoria Final de la Secretaría General Técnica de Educación, Cultura y Deporte de 27 de Agosto de 2008.

13.- Segundo Borrador del Proyecto de Ley de Reconocimiento de la UNIR

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 29 de agosto de 2008, registrado de entrada en este Consejo el 29 de agosto de 2008, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 29 de agosto de 2008, registrado de salida el 1 de septiembre de 2008, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido del mismo.

La competencia de este Consejo Consultivo para emitir el presente dictamen es clara, al amparo de lo dispuesto en la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora de este Órgano Consultivo y se trata de emitir un Dictamen, con *carácter facultativo*, relativo a un "Anteproyecto de Ley", como dispone el artículo 12, b) de la citada Ley 3/2001; previsión legal, que, con igual carácter facultativo, reitera el artículo 13.B) del Reglamento del Consejo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En cuanto a su contenido, tal y como hemos tenido ocasión de reiterar en numerosos dictámenes anteriores (por todos DD. 7/05 y 37/04), versando la consulta sobre un Anteproyecto de Ley, habrá de realizarse lo que hemos llamado un *juicio de estatutariedad*, esto es, analizar la adecuación de su contenido a la norma de cabeza de nuestro ordenamiento, que es el Estatuto de Autonomía, y por ende, a la Constitución y al llamado "bloque de la constitucionalidad", en los términos definidos por el artículo 28 de la Ley Orgánica 2/1979, de 2 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, fruto de la iniciativa del gobierno autonómico.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo reiteradamente en la necesidad de cumplir, no sólo formalmente, sino en profundidad y con rigor, la normativa sobre el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, ya sean Proyectos de leyes que serán sometidas a la potestad legislativa del Parlamento de La Rioja (artículo 19.1, a) del Estatuto de Autonomía), ya sean Proyectos de reglamentos que serán aprobados por el Poder Ejecutivo autonómico (artículo 24.Uno, a) del Estatuto de Autonomía). En definitiva, el control previo de legalidad procedimental del Proyecto sometido a nuestra consideración no es otro que el querido por el Legislador autonómico, y, en concreto, son los trámites y requisitos establecidos por la Ley 8/2003, de 28 de octubre, “del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros” en el Capítulo V “De la iniciativa legislativa, de la potestad reglamentaria y del control de los actos de gobierno”, artículo 45 “iniciativa legislativa del gobierno”.

Este último precepto, en cuanto a las exigencias procedimentales para la redacción de los Proyectos de ley que han de ser posteriormente sometidos al Parlamento de La Rioja, expresa cuanto sigue:

"1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los Proyectos de Ley al Parlamento de La Rioja.

2. El procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley a que se refiere el apartado anterior se iniciará por el titular de la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente Anteproyecto que incluirá una Exposición de Motivos e irá acompañado por una Memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad de la norma y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persigue, haciendo referencia a las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del proyecto.

3. Se adjuntará, en su caso, un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios, si los hubiere, o de las modificaciones propuestas; relación de disposiciones afectadas y tabla de vigencias, en las que deberá hacerse referencia expresa de las que deben quedar total o parcialmente derogadas.

4. En todo caso, y sin perjuicio de otros informes preceptivos, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Secretaria General Técnica de la Consejería que inició el expediente.

El titular de la Consejería competente elevará el Anteproyecto, así como el resto de la documentación al Consejo de Gobierno a fin de que éste decida sobre su aprobación como Proyecto de Ley y su remisión al Parlamento de La Rioja".

El pleno respeto y, por ende, el grado de satisfacción en el cumplimiento de los trámites requeridos por el Legislador como garantía del acierto y de la legalidad de la norma proyectada, máxime cuando, como en este caso, se está poniendo en marcha un procedimiento legislativo que se plasma en la preparación de un Proyecto de ley por el cual el Gobierno ejerce la iniciativa legislativa conferida por el artículo 20 del Estatuto de Autonomía, es de indudable trascendencia, y, por ello, es preciso un análisis previo al contenido material elevado en la consulta.

Como decíamos en Dictámenes anteriores (*ad exemplum*, los DD. 17/97 o 9/01), *"la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cuyo incumplimiento provoca, en todo caso, la inevitable inseguridad jurídica derivada de la puesta en juego de los preceptos que, con carácter general, regulan la ineficacia de los actos y disposiciones administrativas (artículo 62 y 63 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido"*. Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son, empero, distintas según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o una norma con rango de ley, en cuyo caso sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa del Parlamento. En el primer caso, disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales, pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (artículos 70.2 y 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa); mientras que en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Legislativo garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos, y, es más, su intervención conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exige el artículo 45 de la Ley 8/2003.

Esta matización, la función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo, como la vulneración del bloque de constitucionalidad, o la posible infracción de derechos fundamentales, pues, en tal caso, se impediría el recto actuar de la función parlamentaria".

Precisadas así las normas que sirven de parámetro para el control previo formal del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, hemos de pasar a analizar el grado de cumplimiento en el mismo, de conformidad con el expediente adjunto a la consulta suscrita por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte.

A la luz de lo preceptuado en el artículo 45 de la Ley 8/2003 y visto el expediente, podemos afirmar que se ha dado cumplimiento a los trámites requeridos legalmente.

1) Iniciación.

En efecto, según consta en el expediente, la Entidad “Universitas Internacional de La Rioja” S.A. presentó una solicitud de reconocimiento de la Universidad Internacional de La Rioja (UNIR), el 17 de diciembre de 2007. Tras su examen, se remitió para informe de la Conferencia General de Política Universitaria, que emitió informe respecto de la solicitud V081, ya modificada y distinta de la emitida a este Consejo (V084).

El expediente ha sido iniciado por el titular de la Consejería competente, la de Educación, Cultura y Deporte, a través de su Secretaria General Técnica, con fecha 29 de julio de 2008, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1, g) del Decreto 37/2003, de 15 de julio, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de Organización del Sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja (posteriormente modificado por el Decreto 43/2006, de 30 de junio). Se adjunta “Borrador del Proyecto de Ley de reconocimiento de la Universidad Internacional de La Rioja”.

2) Memorias.

Consta asimismo en el expediente, la *Memoria inicial justificativa* de la norma proyectada, de 6 de agosto de 2008, en la que se hace constar el marco normativo en que se inserta la citada norma y se razona sucintamente sobre la oportunidad de la misma, así como sobre la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen.

Se adjunta al expediente también una “*Memoria cronológica*”, de 20 de julio de 2008, relativa a la solicitud de reconocimiento de la Universidad Internacional de La Rioja”, que no sólo abunda sobre los aspectos anteriores, sino que hace referencia a las consultas facultativas y preceptivas efectuadas y cuantos datos son de interés para conocer el proceso de elaboración del Proyecto. Se aportan también tres tomos UNIR V084, que incorporan contenidos relativos, entre otros aspectos, a la solicitud de reconocimiento de la UNIR, las razones para su creación, la personalidad jurídica de sus promotores, la escritura de constitución de la compañía Mercantil, “Universitas Mercantil de La Rioja, S.A.”, el Consejo Asesor, los Compromisos a cumplir por los promotores, la base jurídica de la petición, el Proyecto Docente, las normas de organización y funcionamiento, o las líneas de Investigación, Infraestructuras, y que permiten a la Consejería competente y a este Consejo Consultivo, conocer cuantos datos son necesarios, no solo para la elaboración de la Memoria inicial, sino también para iniciar el expediente administrativo de reconocimiento de la UNIR.

Además, se aporta con posterioridad otra “*Memoria final*”, de 27 de agosto de 2008, que se pronuncia sobre los extremos a los que se refiere el Informe del Servicio Jurídico General y que permite conocer el *iter* y las razones que justifican el texto final adoptado y ahora sometido al Dictamen de este Consejo Consultivo.

En general, podemos afirmar que existe un cumplimiento puntual de los trámites procedimentales, pues, a pesar de no existir memoria económica de la norma, consideramos que no es precisa, ya que la aprobación de esta Ley tiene como finalidad regular los *aspectos relativos a las condiciones y requisitos para el reconocimiento de la Universidad Internacional de La Rioja*, sin que suponga gasto alguno para la Comunidad Autónoma de La Rioja. Nada, pues, tiene este Consejo que objetar al respeto.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Proyecto de Ley.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada; pues en caso contrario, amenazarían sobre ella los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

Dentro del *juicio de estatutariedad* al que hacíamos referencia anteriormente, lo primero que ha de analizarse, como es obvio, es si nuestra Comunidad tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye la condición *sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del "bloque de constitucionalidad", hemos de acudir, no sólo a nuestra Constitución, sino también a la cúspide del ordenamiento jurídico secundario autonómico encabezado por la norma institucional básica de nuestra Comunidad, - en los términos del artículo 147 CE-, cual es el Estatuto de Autonomía.

El artículo 27.1 CE establece el derecho de todos a la educación, así como la libertad de enseñanza y en el 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 artículo 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*”.

A la Comunidad Autónoma de La Rioja, en virtud de lo establecido en el artículo 10 uno del Estatuto de Autonomía de La Rioja, conforme a la redacción dada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, le corresponde 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 las Leyes Orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma 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.

Por su parte, el Decreto 1/2008, de 1 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en su artículo 8.2.4.k), atribuye a la Dirección General de Universidades y Formación Permanente de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte *"la planificación, regulación y ejecución de las funciones y competencias que corresponden a la Consejería en materia de enseñanza universitaria"* .

Pues bien, en ejercicio de su competencia, el Estado 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 (artículos 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 (artículo 4, apartados 1.a y 5).

En definitiva, la Comunidad Autónoma de La Rioja ostenta el título competencial suficiente, que le otorgan los textos constitucional y estatutario para elaborar y tramitar el Proyecto de reconocimiento de la UNIR, sometido al Dictamen de este Consejo Consultivo . Así lo estima también el Informe emitido por los Servicios Jurídicos, de fecha 26 de agosto de 2008, al concluir que: *"La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene, por tanto, capacidad para tal reconocimiento. No obstante, sobre esta materia, confluyen competencias estatales, así lo reconoce el propio artículo del Estatuto transcrito, por lo que es forzoso referirse a la Ley Orgánica de Universidades y a la normativa básica del Estado sobre Universidades"*, y que apoyándose en las SSTC 106/1990, de 6 de junio y 47/2005, de 3 de marzo, señala que: *"además del parámetro de constitucionalidad, las normas autonómicas deben dictarse dentro de las bases estatales, pues tal es la competencia que tienen asumida. Por ello, esta Ley debe atenerse a las previsiones de la Constitución, de la Ley Orgánica de Universidades, Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre y a la normativa básica dictada por el Estado en ejercicio de la competencia del artículo 149, 1, 30ª de la Constitución, en particular al Real Decreto 557/1991 de 12 de abril, que establece las normas básicas para la creación y reconocimiento de Universidades y centros universitarios"*.

Por tanto, en ejercicio de las competencias que incumben a la Comunidad Autónoma de La Rioja y en cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, la Consejería de Educación, Cultura y Deporte tramita el "Anteproyecto de Ley de reconocimiento de la Universidad Internacional de La Rioja", que elevará al Parlamento Autonómico para su aprobación.

Cuarto

Sobre el cumplimiento de los trámites procedimentales para el “reconocimiento” de las universidades privadas y la adecuación de la UNIR al marco normativo estatal.

Del juego de los títulos competenciales, constitucional y estatutario, así como de cuanto se ha expuesto en el Fundamento de Derecho anterior, se infiere que estamos ante una competencia autonómica sobre la que confluye la competencia estatal que ha dado lugar a las citadas normas estatales, de aplicación al reconocimiento de las Universidades privadas. A nuestra Comunidad Autónoma, dentro de sus competencias, le corresponde el desarrollo y ejecución de la enseñanza en todos sus niveles, incluido el universitario, por lo que goza de competencia para el “desarrollo” de dichas "normas estatales" y, en particular, la competencia para elaborar las leyes sobre reconocimiento de las Universidades privadas que hayan de establecerse en su ámbito territorial que es, en definitiva, lo que pretende el Anteproyecto de Ley de reconocimiento de la UNIR, que ahora se dictamina.

No obstante, el Anteproyecto dictaminado no se refiere a una Ley que haya de innovar el ordenamiento jurídico mediante la tipificación de supuestos abstractos a los que vincular determinadas consecuencias jurídicas, sino a una disposición que asume como función específica el reconocimiento, con carácter constitutivo, de una Universidad. Antes bien, tiene un objeto muy limitado y definido, consistente en “reconocer” una Universidad privada en La Rioja. Se trata, por tanto, como explicitan los Servicios Jurídicos en el citado informe, de un acto de autorización porque, *“aunque la Constitución reconoce en el artículo 27, la libertad de creación de centros docentes como un derecho fundamental, las exigencias de la garantía institucional de lo que supone una Universidad exigen que las Administraciones Públicas competentes realicen una función de control o autorización, o reconocimiento de iniciativas como la recibida en La Rioja”*. Así lo impone la LOU, en el citado art. 5.1, que damos de nuevo por reproducido para no incurrir en reiteración y el art. 4.1 cuando prevé que el reconocimiento de *Universidades privada se haga por* “Ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma” en cuyo ámbito haya de establecerse.

La forma jurídica del reconocimiento es legal, aunque el texto remitido no tiene contenido normativo sino, siguiendo con el meritado informe, de “autorización condicionada”, como confirman la STC 47/2005, y las Leyes autonómicas de reconocimiento de otras Universidades privadas, que incluyen una previsión legal o reglamentaria de la posible revocación del reconocimiento. Por tanto, el contenido y alcance del Anteproyecto se asientan en el reconocimiento de una Universidad privada previa consideración del cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios vigentes.

Es fundamental, desde el punto de vista jurídico, definir los requisitos exigibles y comprobar su cumplimiento. Así, el art. 4.3 LOU dispone que, *“para garantizar la calidad de la docencia e investigación y, en general, del conjunto del sistema*

universitario, el Gobierno, previo informe de del Consejo de Coordinación 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”..

El marco normativo de inserción de la norma dictaminada, tanto en los aspectos sustantivos como en los procedimentales, queda configurado por las previsiones de la Ley Orgánica 6/2001 de 21 de diciembre, de Universidades, modificada por la Ley 4/2007, de 12 de abril. Y los arts. 11 y 13 del Real Decreto 557/ 1991, de 12 de abril, que establece normas básicas para la creación y reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios.

1.- Los requisitos reglamentariamente establecidos para el reconocimiento de una universidad privada.

La exigencia de los requisitos acumulativos de los artículos 11 y 13 del Real Decreto 557/1991, tiende a asegurar la suficiencia de medios y recursos, junto con el ineludible respeto al ordenamiento jurídico. Estos artículos se expresan en los siguientes términos:

Artículo 11: Para el reconocimiento de una Universidad privada será necesario cumplir, además de los requisitos comunes del presente Real Decreto, los que a continuación se indican:

a) Asegurar que las normas de organización y funcionamiento por las que ha de regirse la actividad y autonomía de la Universidad sean conformes con los principios constitucionales y respeten y garanticen, de forma plena y efectiva, el principio de libertad académica que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio.

b) Formalizar el compromiso de mantener en funcionamiento la Universidad y cada uno de sus Centros durante un período mínimo que permita finalizar sus estudios a los alumnos que, con un aprovechamiento académico normal, los hubieran iniciado en ella.

e) Aportar los estudios económicos básicos que aseguren la viabilidad financiera del proyecto dentro de las previsiones del presente Real Decreto, incluyendo, entre otras partidas, las que aseguren el desarrollo de la investigación a que se refiere el artículo 5.2 y un porcentaje destinado a becas y ayudas al estudio e investigación, en las que se tendrá en cuenta no sólo los requisitos académicos de los alumnos sino también sus condiciones socioeconómicas.

d) Aportar las garantías financieras que aseguren la financiación económica a que Se refiere la letra e) anterior”.

Artículo 13: "Uno. La creación y reconocimiento de Universidades se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

Dos. El expediente de creación o reconocimiento de Universidades deberá contener:

a) Justificación, dentro del marco a que se refiere el artículo 4, de las enseñanzas a impartir y el número de Centros con que contará la nueva Universidad al inicio de las actividades, con expresión del número total de puestos escolares que pretenden cubrirse, curso a curso, hasta alcanzar el pleno rendimiento; así como el curso académico en que darán comienzo las referidas actividades y el calendario para la implantación completa de las enseñanzas.

b) Justificación, dentro de las previsiones del artículo 5.2, 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.

c) Justificación de la plantilla de profesorado al comienzo de la actividad, así como la previsión de su incremento anual hasta la implantación total de las correspondientes enseñanzas. En el caso de Universidades públicas se estará a lo señalado en la letra a) del artículo 10.

d) 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.

e) Determinación del emplazamiento de los Centros de la Universidad y Su ubicación en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma correspondiente, con memoria justificativa y especificación de los edificios e instalaciones existentes y las proyectadas para el comienzo de las actividades y hasta la implantación total de las enseñanzas. En todo caso, se efectuará una descripción física de los edificios e instalaciones existentes o proyectadas, justificando la titularidad sobre los mismos.

f) En el caso de Universidades privadas, deberá acreditarse debidamente la personalidad de los promotores y aportarse las normas de organización y funcionamiento a que se refiere la letra a) del artículo 11, así como la documentación exigida en las letras b). e) y d) del mismo artículo“.

2.- El preceptivo informe del Consejo de Coordinación Universitaria.

El artículo 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 que ha sido oportunamente recabado, puesto que 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 en el expediente el texto íntegro y original del Informe emitido por el Secretario General del Consejo de Coordinación Universitaria, de fecha 3 de junio de 2008, en que, tras valorarse los aspectos relativos a la oportunidad de la propuesta de reconocimiento de la UNIR, así como los relativos al cumplimiento de los requisitos exigidos por la legislación, se emite un pronunciamiento en sentido *desfavorable* a dicho reconocimiento *“en tanto no se acredite por los promotores que se han subsanado las*

deficiencias señaladas”. Tal conclusión es transcripción literal del contenido del Acta de la sesión celebrada por la Conferencia General de Política Universitaria, reunida el 2 de junio de 2008, cuyo punto 5 del Orden del día se refiere al “Informe sobre el expediente de reconocimiento de la Universidad Internacional de La Rioja”. En ella, se recogen las intervenciones de los miembros de la Conferencia, a propósito del informe elaborado por los Servicios Técnicos de la Secretaría General, y, finalmente, la intervención del Secretario General del Consejo de Coordinación Universitaria, quien, a la vista de las anteriores intervenciones, propone la redacción finalmente dada al informe, indicando que tal redacción “*significaría que el Gobierno de La Rioja, previa comprobación de que se han cumplido las correspondientes diferencias, podría aducir en el trámite correspondiente de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma que se ha emitido informe favorable*”. La propuesta es aceptada por la Conferencia General.

Aunque dicho informe es preceptivo, pero *no vinculante*, como afirman los Servicios Jurídicos en su informe de 26 de agosto de 2008, tras este pronunciamiento, los promotores de la Universidad aportaron ante la Consejería nueva documentación, asumieron nuevos compromisos e introdujeron modificaciones en las normas internas correspondientes, incorporando todo ello a los respectivos tomos del Proyecto en la versión V084, según se detalla en el Anexo de la “Memoria justificativa”, de 6 de agosto de 2008, y se afirma en el informe de los Servicios Jurídicos, ambos aportados al procedimiento. Asimismo, “Universitas Internacional de La Rioja S.A.” aportó documentación complementaria con fecha 22 de agosto de 2008, tendente a subsanar las observaciones planteadas por los Servicios Técnicos de la Secretaría General de la CGPU en las cuestiones objetadas por esta.

3.- El cumplimiento de los requisitos legales por el Anteproyecto de Ley de reconocimiento de la UNIR.

Sin entrar en cuestiones o criterios de oportunidad y sin profundizar en cuestiones ajenas al mero reconocimiento de la Universidad, que no incumben a la función que tiene encomendada este Consejo Consultivo, es lo cierto que, efectuado el seguimiento puntual de las observaciones formuladas en dicho informe del CGPU, que han sido suficientemente estudiadas por la Consejería consultante, por los Servicios Jurídicos y por la Secretaría General Técnica, tras la sucesiva incorporación de la documentación pertinente al expediente, éstas pueden estimarse resueltas.

De una parte, los aspectos no expresamente contemplados en el Informe de la CGPU, relativos a la personalidad jurídica de la Universidad o la constitución de las garantías financieras para su funcionamiento, han sido solventadas en buena parte tras un riguroso estudio por los Servicios Jurídicos y la Secretaría General Técnica a través de las escrituras aportadas el 28 de agosto de 2008.

De otra parte, las cuestiones a las que aquel Informe hace referencia, relativas a la composición y estructura docente, las infraestructuras o los requisitos de superficie y titularidad de la UNIR, que deben cumplirse en los términos del RD 557/1991, de 21 de abril, de creación y reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios, las relativas a la organización y funcionamiento de la Universidad –que según el artículo 6.5 de la LO 6/2001, serán elaboradas y aprobadas por la propia Universidad-, la titulación de los órganos de gobierno unipersonales, contemplados en el artículo 27 de la LO 6/2001, o las cuestiones relativas a la ordenación de las pruebas de acceso a la Universidad de alumnos mayores de 25 años, actualmente reguladas en el RD 743/2003, son objeto de estudio detallado, tras las modificaciones realizadas por la entidad solicitante del reconocimiento, en el Anexo I de la Memoria justificativa, de 6 de agosto de 2008.

No obstante, creemos necesario efectuar algunas precisiones al respecto.

Primera.-Sobre la atribución de *personalidad jurídica propia* a la Universidad, cuyo reconocimiento se somete a la consideración de este Dictamen, como se indica en el informe de los Servicios Jurídicos, de 26 de agosto de 2008, “*Ni en la Memoria ni en las reglas de organización y funcionamiento, ni en el Anteproyecto de Ley de reconocimiento (en referencia al primer borrador) aparece ninguna referencia a la forma jurídica de personificación de la Universidad, pero la documentación última recibida y la coincidencia del capital social dejan bien a las claras que es a “Universitas internacional da La Rioja S.A.” a la que debe reconocerse como Universidad privada*”. Y, aun cuando de la documentación aportada pudiera derivar una cierta confusión, ésta puede despejarse si, como indica la Secretaría General Técnica en su Memoria final de fecha 27 de agosto de 2008, una vez interpretado el marco normativo de referencia, se revisa aquella.

Como indica el Informe del Servicio Jurídico, el art. 2.1 LOU, en su párrafo segundo, establece que las Universidades privadas tendrán personalidad jurídica, adoptando alguna de las formas admitidas en Derecho. Esta determinación adquiere singular relevancia porque el art. 6-5 de la misma Ley establece que las Universidades privadas se registrarán, además de por las normas que el mismo precepto explicita, por las correspondientes a la clase de personalidad jurídica adoptada. Ahora bien, si se acepta que esa personalidad jurídica es distinta a la entidad promotora, tan importante como lo señalado es determinar cuando es jurídicamente exigible que la Universidad adopte esta forma jurídica y ello, porque encontrándonos ante un procedimiento autorizatorio, las razones de una eventual denegación deben sustentarse en un motivo tasado, manifiesto y de suficiente entidad jurídica y porque la forma jurídica sólo puede exigirse a la Universidad con posterioridad al acto administrativo autorizatorio de reconocimiento, toda vez que, como explícita e inequívocamente dispone el art. 4.5 de la LOU, este reconocimiento tiene carácter constitutivo.

Puesto que previamente a ese acto no puede hablarse de una Universidad dotada de personalidad jurídica que pueda actuar en el tráfico jurídico como sujeto de derechos y obligaciones, y como quiera que el artículo 2.1 del Decreto 557/1991, dispone imperativamente que solo podrán denominarse así aquellas que sean creada o reconocidas al amparo de la Ley Orgánica de Universidades, es obvio que una Universidad solo podrá adoptar la forma jurídica tal y con esa denominación, tras el acto legislativo de autorización. Desde esta interpretación puede entenderse la nueva documentación aportada por los promotores por más que deriven de ella algunos extremos confusos que deberán ser suficientemente aclarados antes de la aprobación del Proyecto.

Conforme al Informe del Servicio Jurídico General, de la nueva documentación aportada se deduce que la entidad "Universitas Internacional de La Rioja SA" ha aumentado su capital, que pasa a ser de 900.000 euros, que quedarán totalmente suscritos en un plazo de 24 meses. Pero, junto a esta documentación, obra un certificado, del Secretario del Consejo de Administración de la Sociedad Universitas Internacional de La Rioja S.A., en el que se manifiesta literalmente que *"la Universidad Internacional de La Rioja tiene personalidad jurídica propia, adoptando la forma de Sociedad Anónima."*

El expediente revela una cierta confusión entre la entidad promotora (*Universitas Internacional de La Rioja S.A.*) y la entidad promovida (*Universidad Internacional de La Rioja*). Ambas son distintas y, aunque tanto una como otra pueden constituirse legalmente en cualquier forma de las admitidas en Derecho (art. 2.1 LOU), la naturaleza de una Universidad se adecua mejor a la forma fundacional, por lo que este Consejo Consultivo recomienda a la Comunidad Autónoma una especial vigilancia del cumplimiento de los diversos requisitos legales exigidos al efecto, especialmente a la vista de las lagunas que presenta la legislación universitaria en materia de creación y reconocimiento de Universidades privadas. A este propósito, se advierte que el Proyecto, que nos ha sido remitido no contiene la relación de Centros o estructuras (en la medida que lo exija una Universidad no presencial) de la nueva Universidad, determinación ésta que bien puede hacerse, a la luz de los arts. 7 y 8 LOU, en esta Ley (en su articulado o en un anexo, como han hecho otras Leyes autonómicas de reconocimiento de Universidades privadas) o en un acto o disposición posterior de puesta en funcionamiento.

Segunda.- Por lo que respecta a la *garantía financiera*, que constituye el segundo de los aspectos fundamentales abordado por el Informe del Servicio Jurídico General, nada resta añadirse a lo ya dicho, sin perjuicio de reiterar que, con respecto a la documentación inicial, se ha complementado aquella de modo que ha quedado acreditado suficientemente que el capital social de la futura Universidad ascenderá a 900.000 euros, dentro de los próximos 24 meses y, por ello, con anterioridad seguramente a la puesta en funcionamiento, *"que será autorizada por la Administración competente...previa comprobación de que se han cumplido los compromisos adquiridos por la Entidad titular"* (art. 15. dos RD 557/1991).

Teniendo en cuenta que el Presupuesto inicial de la Universidad proyectada coincide con esa cifra, puede afirmarse que aparentemente la Universidad proyectada cuenta con patrimonio para hacer frente a las obligaciones que pueda asumir como sujeto jurídico y tal vez no resulte exorbitado interpretar que la garantía financiera a que se refiere la letra d) del artículo 11 del RD 557/1991, de 12 de abril, no deba extenderse necesariamente a la totalidad del proyecto de universidad presupuestado, sino a las partidas que aseguren el desarrollo de la investigación y el porcentaje destinado a becas y ayudas al estudio e investigación, que son los apartados a los que expresamente se refiere la letra e) del artículo antes citado.

Ciertamente, mientras que la viabilidad financiera del proyecto parece poder quedar asegurada mediante los correspondientes estudios económicos básicos, la investigación y las ayudas al estudio suponen la aparición de terceros cuyos derechos habrán de quedar asegurados mediante una garantía financiera suficiente, por lo que parece aconsejable explicitar, aunque la norma aplicable no lo exija expresamente, el porcentaje destinado a dicho fin

Todo ello sin perjuicio de las facultades de inspección que corresponden a la Administración educativa, en los términos previstos en el art. 12 RD 557/1991.

Tercera.- Respecto de algunos otros requisitos, para valorar el cumplimiento de la norma, hay que utilizar *criterios de oportunidad ajenos a este informe*. No obstante, algunos de ellos son objeto de análisis por los Servicios jurídicos en su informe de 6 de agosto de 2008. En particular, en él se afirma que se respeta el requisito del artículo 11-a) pues las reglas de organización y funcionamiento (sin perjuicio de su aprobación ulterior si procede) no vulneran los principios constitucionales y normas de aplicación y se acompaña entre la documentación (punto 6 del tomo 1 de la versión V084) el compromiso a que se refiere el artículo 11.b). En el tomo 2 de la documentación facilitada, se aportan los estudios económicos a que se refiere el artículo 11-C).

En cuanto a las justificaciones de *los requisitos establecidos en el artículo 13*, están más sujetas a criterios de oportunidad, salvo, siguiendo con el citado informe, las referidas en su apartado dos-e), respecto de los emplazamientos, ubicación y disponibilidad. Sobre el particular, la solicitante aporta copia de sendos contratos de alquiler que cumplirían con el mencionado requisito. La suficiencia o no de esas instalaciones no se tiene que ajustar a las exigencias del anexo del Real Decreto 557/1991 ya que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 131/1996, de 1 de julio, entendió que esas precisiones no tenían carácter básico, por lo que, a falta de criterio normativo, no puede entrarse a valorar otra cosa que la existencia, ubicación y disponibilidad de las instalaciones; sin perjuicio de lo cual, y dado el carácter de Universidad "virtual" que se quiere dar a esta Universidad llama la atención que no se aporte ningún dato sobre la sede electrónica o sobre dominios en Internet que serán imprescindibles para su puesta en funcionamiento.

4.- La estructura y articulado de la norma proyectada.

El texto normativo sometido al Dictamen de este Consejo, consta de una Exposición de Motivos, ocho artículos, una Disposición Adicional y dos Finales y, dada la función de la norma, a la que ya se ha hecho referencia, resulta adecuado que el articulado no se estructure en Títulos y que no se contemple una disposición derogatoria.

La redacción observa el contenido de la Resolución de 28 de julio de 2005, de Directrices de Técnica Normativa que, aunque referidas al Estado central, pueden tomarse como referencia. Además, recoge las observaciones efectuadas por los Servicios Jurídicos en el Informe sobre el Anteproyecto de Ley y, en particular, se cita correctamente el art. 10. uno del EAR en la Exposición de Motivos; en el artículo 1, se incluye expresamente la expresión “personalidad jurídica propia y forma de Sociedad Anónima”; en el art. 3, se suprime el acrónimo UNIR, mencionándose expresamente a la “Universidad Internacional de La Rioja”; en el art. 5.1, se elimina la reduplicación de la preposición “de” y se corrige la conjugación del verbo “haber”, concordando correctamente los tiempos verbales .

No obstante, sobre el articulado este Consejo Consultivo considera oportuno efectuar algunas observaciones:

-El **artículo 1** formula el **reconocimiento de la Universidad** Internacional de la Rioja, como “Universidad privada ...con personalidad jurídica propia y forma de sociedad Anónima”; reconocimiento que, de lo anteriormente expuesto, se deduce correcto, en la medida en que, de una parte, es conforme con los artículos 4.3 y 5, y 5, que no sólo prevén el reconocimiento y creación de las Universidades privadas y la posibilidades de que estas impartan enseñanzas conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional en modalidad presencial y no presencial y, en este último caso, de manera exclusiva, como la UNIR, o parcial. De otra parte, se ajusta a lo establecido en el art. 2.1 LOU, según el cual las Universidades privadas tendrán personalidad jurídica adoptando alguna de las formas admitidas en Derecho y recoge literalmente la observación formulada al respecto por los Servicios Jurídicos en el citado informe.

-El **artículo 2**, relativo al “**Régimen jurídico aplicable** a la Universidad Internacional de La Rioja”, remite a la “normativa básica estatal en materia de Universidades y demás normas dictadas en su desarrollo” y a sus normas de organización y funcionamiento”, lo que es transcripción del artículo 5.5 de la Ley 6/2001; al tiempo que realiza un reconocimiento explícito de que su actividad se fundamenta en el principio de libertad académica, manifestada en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio, para añadir después que las mencionadas normas de organización y funcionamiento deberán ser conformes con los principios constitucionales, y el Estatuto de Autonomía de La Rioja, elaboradas por la Universidad y aprobadas por el Consejo de Gobierno de La Rioja. Las previsiones

contenidas en el precepto son fiel reproducción del contenido de los artículos 6.2 y 5 de la LO 6/2001 y del artículo 11 del RD 557/1991, de 12 de abril.

-El **artículo 3.1** somete a la **autorización del Gobierno de La Rioja la puesta en funcionamiento de la UNIR**, a petición de ésta y una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos de acuerdo con la normativa que resulte de aplicación. El contenido del precepto es acorde con lo establecido en el artículo 15. 2 del RD. 557/1991, si bien, a diferencia de este último, al que no remite en lo relativo al procedimiento a seguir, no establece plazo alguno en que la puesta en funcionamiento de la Universidad deba ser autorizada. Razones de seguridad jurídica aconsejan el señalamiento de un plazo a tal efecto.

-El **artículo 3.2** somete a **autorización de la Consejería Competente la impartición de las enseñanzas**, con remisión a la normativa estatal sobre títulos oficiales, que expresamente cita.

-El **artículo 4** se refiere a los **requisitos de acceso de los estudiantes** a la UNIR y, si bien señala en el apartado 1) que, para el acceso “será necesario que los estudiantes cumplan los requisitos que establece la normativa vigente para acceder a la enseñanza universitaria, en el apartado 2) indica que la UNIR “regulará libremente el régimen de acceso y permanencia del alumnado en sus centros”, aunque garantizando la inexistencia de regulación o situación de hecho alguna que suponga una contradicción. Resulta contradictorio someter el acceso de los alumnos a los requisitos establecidos por la normativa vigente y, a renglón seguido, decir que se regulará libremente. Debería aclararse la contradicción, que podría salvarse suprimiendo del apartado 2) la mención al acceso y reservando la libertad de regulación a la regulación al régimen de la permanencia; máxime cuando la no discriminación en el acceso a la Universidad queda ya preservada con la remisión a la normativa vigente.

-El **artículo 5**, sobre el plazo mínimo en que deberá permanecer en **funcionamiento la Universidad**, no supone más que la formalización del compromiso exigido por el artículo 11. b) del RD 557/1991.

-El **artículo 6**, relativo a la **función inspectora** reproduce parcialmente el artículo 12 del RD 557/1991, en su apartado 1), al tiempo que, en el 2), establece la colaboración necesaria para hacer efectiva la función inspectora de la Consejería con competencia para ejercerla.

-El **artículo 7**, sobre la “**variación de las condiciones de reconocimiento**” y la necesidad de comunicación previa a la Consejería competente para su autorización, reproduce el contenido del artículo 5.5 de la LO 6/2001.

-El **artículo 8** contempla la necesidad de elaboración anual de una Memoria anual de actividades por la UNIR, a lo que no procede formular objeción alguna.

-Las **Disposiciones Finales** prevén la autorización al Gobierno autonómico para el desarrollo reglamentario del texto dictaminado, en el ámbito de sus atribuciones (Primera) y la entrada en vigor de la ley, una vez aprobada por la Cámara legislativa “el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado” (Segunda).

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma tiene competencia para regular la materia objeto de regulación por la norma proyectada

Segunda

El Anteproyecto de Ley de Reconocimiento de la Universidad Internacional de La Rioja es conforme a Derecho, debiéndose tener en cuenta las consideraciones contenidas en el Fundamento de Derecho Cuarto, apartados 3 y 4 de este Dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero