



## **SR. CONSEJERO DE EDUCACIÓN**

**El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 18 de noviembre de 2020, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su consulta, registrada con el nº 175/2020, relativa al anteproyecto de Ley de reconocimiento de EUNEIZ como universidad privada de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Ref.: DNCG\_LEY\_103336/20\_07).**

**Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión, la vocal Sra. Saiz Ruiz de Loizaga.**

### **PRESIDENTE:**

**D. Sabino Torre Díez.**

### **VICEPRESIDENTE:**

**D. Xabier Unanue Ortega.**

### **VOCALES:**

**D.ª M.ª Teresa Astigarraga Goenaga.**

**D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.**

**D.ª Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.**

**D. Imanol Zubizarreta Arteche.**

**D. Iñaki Calonge Crespo.**

**D.ª Miren Izaskun Iriarte Irureta.**

### **SECRETARIO:**

**D. Jesús M.ª Alonso Quilchano.**

## **DICTAMEN N.º 171/2020**

### **ANTECEDENTES**

- 1. El 15 de octubre de 2020 ha tenido entrada en la Comisión la Orden del Consejero de Educación de esa misma fecha por la que se somete a consulta el anteproyecto de Ley de reconocimiento de EUNEIZ como universidad privada de la Comunidad Autónoma del País Vasco.**
- 2. El expediente recibido en la Comisión comprende, además de la orden de remisión y de la versión del anteproyecto objeto de la consulta (de 14 de octubre de 2020), de la siguiente documentación relevante, ordenada cronológicamente:**



- a) Informe de la Comisión Delegada de la Conferencia General de Política Universitaria (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades), suscrito el 10 de mayo de 2019, en relación con el expediente de reconocimiento de la Universidad EUNEIZ, remitido al Viceconsejero de Universidades e Investigación del Gobierno Vasco mediante oficio del secretario de la Conferencia General de Política Universitaria de 2 de diciembre de 2019, junto con el anexo a ese informe, fechado el 19 de noviembre siguiente.**
- b) Informe de incidencia de la norma proyectada en las personas emprendedoras y Pymes del País Vasco, suscrito por la Directora de Política y Coordinación Universitaria el 6 de febrero de 2020.**
- c) Evaluación previa del impacto del género del anteproyecto (6 de febrero de 2020).**
- d) Memoria justificativa del anteproyecto (también del 6 de febrero de 2020).**
- e) Orden de la Consejera de Educación de 6 de febrero de 2020, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto.**
- f) Orden de la Consejera de Educación de 13 de julio de 2020, de aprobación previa del anteproyecto. Le sigue el texto de la norma de la misma fecha.**
- g) Informe del Consejo de Coordinación de la Enseñanza Pública Universitaria relativo al anteproyecto (24 de julio de 2020).**
- h) Informe del Consejo Vasco de Universidades (24 de julio de 2020).**
- i) Informe de la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios del Departamento de Educación (18 de agosto de 2020).**
- j) Memoria de la Directora de Política y Coordinación Universitaria en la que analiza el informe jurídico y da respuesta a sus observaciones (2 de septiembre de 2020).**
- k) Versión del anteproyecto de 2 de septiembre de 2020.**
- l) Informe justificativo de la ausencia de relevancia del anteproyecto desde el punto de vista del género (8 de septiembre siguiente).**



- m) Informe de Unibasq-Agencia de Calidad del Sistema Universitario Vasco (en adelante, Unibasq), relativo al anteproyecto (firma digital de 9 de septiembre de 2020).**
  - n) Informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer (Emakunde), del 11 de septiembre posterior.**
  - o) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas del Gobierno Vasco (15 de septiembre).**
  - p) Memoria de la Directora de Política y Coordinación Universitaria en la que analiza los informes precedentes y da respuesta a sus observaciones (18 de septiembre).**
  - q) Versión del anteproyecto de 21 de septiembre de 2020.**
  - r) Informe de control económico-normativo, emitido por la Oficina de Control Económico (OCE), de 2 de octubre de 2020.**
  - s) Memoria de la Directora de Política y Coordinación Universitaria en la que justifica la incorporación al anteproyecto de una previsión sugerida por la OCE (14 de octubre).**
- 3. Con posterioridad se han recibido en esta Comisión (con registro de entrada del 16 de noviembre último) varios informes anteriores a los citados en el párrafo anterior: (i) un informe de Unibasq, de evaluación de la memoria presentada por Eusteiz 2018, S.A. para el reconocimiento de la Universidad EUNEIZ (suscrito digitalmente el 4 de abril de 2019); (ii) un informe del Consejo de Coordinación de la Enseñanza Pública Universitaria de 31 de enero de 2020; y (iii) un informe del Consejo Vasco de Universidades ( fechado el 31 de enero de 2020), que acompaña como anexos los informes relativos a la norma proyectada emitidos por la Diputación Foral de Álava (de 14 de enero de 2020), por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (en adelante, UPV), por Mondragon Unibertsitatea (escrito fechado el 27 de enero de 2020) y por la Universidad Deusto.**

## **OBJETO Y DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY**

- 4. El anteproyecto de ley sometido a dictamen tiene por objeto reconocer la Universidad privada EUNEIZ y regular determinados aspectos generales reflejados en su articulado.**



5. **Se estructura en preámbulo, diez artículos, dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.**
6. **El preámbulo da noticia del marco normativo estatal y autonómico de la iniciativa, así como de la solicitud efectuada por la compañía mercantil unipersonal, en forma de sociedad anónima, Eusteiz 2018, S.A., de reconocimiento de la universidad privada con el nombre de "EUNEIZ", a establecer en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV). Detalla la procedencia de los equipos impulsores del proyecto, así como del ámbito en el que se ofrecerá una educación superior universitaria –áreas de las nuevas tecnologías, y de las ciencias del deporte y la salud–, con los compromisos que se indican.**
7. **Asimismo, el preámbulo ofrece datos sobre ciertos trámites que figuran en el expediente de reconocimiento de la universidad.**
8. **El preámbulo traslada, igualmente, de manera resumida, el contenido de la ley; la adecuación de su rango a lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LOU); y a los principios rectores del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC).**
9. **El artículo 1 de la norma proyectada reconoce a Eusteiz 2018, S.A. como universidad privada con la denominación de "Universidad EUNEIZ". Dicha universidad se establecerá en la CAPV y se regirá por su ley de reconocimiento, sus normas de organización y funcionamiento –que deben ser aprobadas por el Gobierno Vasco y reconocerán explícitamente que la actividad de la universidad se fundamente en la libertad académica– y la normativa en materia de universidades.**
10. **El artículo 2 (rubricado "Estructura") se refiere a las unidades estructurales en que se organiza la universidad, que contará inicialmente con los centros docentes de la Facultad de ciencias de la salud y la Facultad de nuevas tecnologías interactivas, que se encargarán de la gestión administrativa y la organización de las enseñanzas conducentes a la obtención de los títulos oficiales de grado y postgrado que indica. Prevé que las denominaciones de tales enseñanzas puedan modificarse en el decreto de puesta en funcionamiento con los requisitos que establece; y que el reconocimiento de nuevos centros en esa universidad e implantación de nuevas enseñanzas deberán ajustarse a la normativa**



**de aplicación en materia de universidades, una vez acreditado que cuentan con los recursos y medios necesarios.**

11. **El artículo 3 establece las normas generales relativas a la autorización para la puesta en funcionamiento de la universidad, que deberá ser concedida mediante decreto del Gobierno Vasco, una vez efectuadas las comprobaciones correspondientes, singularmente en las materias que se citan. Igualmente se contempla la posibilidad de autorizar en el decreto, a propuesta de la universidad, la implantación progresiva de los cursos de los correspondientes planes de estudios. En ese precepto se prevén también los supuestos de caducidad del reconocimiento de la universidad: transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de la ley sin solicitar la autorización para el inicio de actividades o en caso de denegación de autorización por incumplimiento de requisitos.**
12. **El artículo 4 regula los requisitos de acceso a la universidad, para lo que se remite a la normativa vigente en esa materia. Dispone que la universidad regulará libremente el régimen de acceso y permanencia del alumnado en sus centros, con una valoración preferente, en todo caso, de los méritos académicos; y con la garantía de que el derecho de acceso y permanencia se reconozca sin discriminación alguna por razón de nacimiento, sexo, orientación sexual, religión, opinión u otra condición o circunstancia personal o social.**
13. **En cuanto al periodo de funcionamiento de la universidad y sus centros, el artículo 5 establece su mantenimiento, al menos, durante el periodo de tiempo necesario para que el alumnado que hubieran iniciado sus estudios en ella, con un aprovechamiento académico normal, puedan finalizarlos. A falta de compromiso específico al respecto en las normas de organización y funcionamiento de la universidad u otras aplicables, ese tiempo mínimo es el que resulte de la normativa de extinción de los planes de estudios.**
14. **El artículo 6 se refiere a las garantías que debe ofrecer la universidad: disponer de los recursos propios para el desempeño adecuado de sus funciones, así como su implantación y desarrollo en el marco de los objetivos del Sistema universitario vasco (en adelante, SUV); y aquellas que establezca el Gobierno Vasco en el decreto de autorización de la puesta en funcionamiento de la universidad a los fines que expresa el precepto.**



15. **El artículo 7 regula el régimen de inspección de la universidad –sin perjuicio de la alta inspección y otras facultades que competen al Estado–, que se atribuye al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de universidades, en lo referente al cumplimiento de las normas que le sean aplicables y de las obligaciones asumidas, para lo que la universidad deberá colaborar en las tareas de inspección con los órganos competentes y deberá comunicar al departamento citado las variaciones que se produzcan en sus normas de organización y funcionamiento, en su situación patrimonial y en su regulación específica de becas y ayudas a la investigación y al estudio. Se prevé, igualmente, que dicho departamento pueda solicitar a la universidad la realización de auditorías con una periodicidad no inferior a un año. Y si, como resultado de las actuaciones de comprobación, el departamento mencionado apreciara que la universidad incumple los requisitos normativos o los compromisos asumidos por la entidad titular al solicitar el reconocimiento, le requerirá para la regularización en el plazo que señale, transcurrido el cual sin atender al requerimiento, previa audiencia de la universidad y del Consejo Vasco de Universidades, el Gobierno Vasco informará al Parlamento Vasco, a efectos de una posible revocación del reconocimiento.**
  
16. **El artículo 8, bajo el título de “Transmisión o cesión de titularidad”, dispone que deberá comunicarse al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de universidades, con carácter previo a producirse, la realización de actos y negocios jurídicos que modifiquen la personalidad jurídica o la estructura de la universidad o que impliquen la transmisión o cesión de la titularidad que ostenten sobre ella las personas físicas o jurídicas. En esos casos, se estará, además, a lo establecido en la LOU. En el supuesto de cambio de titularidad, quien ostente la nueva se subrogará en los derechos y obligaciones de las personas físicas o jurídicas que detentaban la titularidad con anterioridad. En ese precepto se contempla también que los terrenos y edificios en que se instala la universidad quedan afectados a ese uso por periodo indefinido mientras la CAPV no autorice el cese de sus actividades o un cambio en su emplazamiento e instalaciones.**
  
17. **El artículo 9 –intitulado “Memoria de las actividades”– prevé la obligación de la universidad de elaborar anualmente una memoria de las actividades docentes e investigadoras que se realicen en ella, que se pondrá a disposición del Parlamento Vasco, del departamento del Gobierno Vasco**



**competente en materia de universidades y del Consejo Vasco de Universidades.**

18. **El artículo 10 –“Evaluación de las actividades”– prevé el sometimiento de la universidad a la evaluación de sus actividades por Unibasq, de acuerdo con la norma reguladora de dicha agencia de calidad.**
19. **En la parte final de la norma las disposiciones adicionales dirigen a la universidad los mandatos de impulsar iniciativas en todas las áreas universitarias para: consolidar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (disposición adicional primera); y para fomentar la defensa, el estudio y la promoción del patrimonio cultural vasco, en general, y del euskera, en particular (disposición adicional segunda).**
20. **Las disposiciones finales prevén: la primera, la autorización a la persona titular del departamento competente en materia de universidades para dictar las disposiciones precisas para aplicar lo previsto en la ley proyectada; y la segunda, la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de País Vasco.**

## **INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN**

21. **Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye como ámbito de la función consultiva de la Comisión los “anteproyectos de Ley”, cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos, siempre que no se encuentren incursos en las excepciones que contempla, lo que no ocurre en este caso.**

## **CONSIDERACIONES**

### **I PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN**

22. **En el examen del procedimiento de elaboración del anteproyecto sometido a dictamen ha de considerarse que las exigencias de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante, LPEDG), han de ajustarse a la naturaleza del producto normativo. En este caso nos encontramos ante una ley singular de reconocimiento de una universidad privada, sometida a una normativa específica, que establece también requisitos formales para llevar a cabo tal reconocimiento, como veremos más adelante.**



23. **Conviene recordar, asimismo, que esta Comisión viene haciendo hincapié desde el principio de su andadura en el distinto alcance de su intervención en razón del concreto objeto sobre el que, en cada caso, ejerce su función consultiva (Dictamen 39/1999). Y, específicamente, hemos analizado la singularidad de las iniciativas legislativas en contraste con las reglamentarias, en atención a que estas últimas encuentran su fundamento y límite en las leyes de las que traen causa, en tanto que los anteproyectos de ley no están sometidos a tan estricta vinculación, tal y como analiza la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018, de 24 de mayo.**
24. **En las iniciativas legislativas el legislador goza de lo que se ha denominado “libertad de configuración”, cuyo ejercicio se orienta en función de valoraciones políticas. Por ello, en el examen del procedimiento también tenemos en cuenta ese mayor nivel de opción “sobre la forma de crear derecho” que conllevan los anteproyectos de ley y orientamos nuestra intervención a contribuir al acierto de la regulación proyectada, esto es, a su racionalidad –entendida como utilidad para alcanzar los objetivos propuestos y la corrección de la regulación en términos de adecuación a la realidad que se pretende normar–.**
25. **La especificidad de la función consultiva, así expresada, no impide, sin embargo, que, con un ánimo de estricta colaboración con el órgano consultante, la Comisión formule observaciones sobre el procedimiento de elaboración del anteproyecto y de la memoria que lo acompaña, en aras de su mejora; pero siempre sin olvidar que nuestra valoración del procedimiento de elaboración no se adentra en el terreno de la validación jurídica del texto y no permite fundar objeciones a la constitucionalidad del producto normativo final.**
26. **En cuanto al procedimiento seguido para obtener el texto que ahora se somete a dictamen, dejamos constancia, de inicio, de que el expediente remitido viene conformado por los documentos del *iter* procedimental seguido en atención a la solicitud de reconocimiento de la universidad presentada por la entidad privada Eusteiz 2018, S.A.U. –acompañada de la documentación oportuna–, que, formando sin duda parte del procedimiento de reconocimiento, no se ha facilitado a esta Comisión. Por ello, el análisis procedimental (y de fondo) lo efectuamos sin consideración a esa documentación.**





27. **Con carácter previo al dictado de la orden de inicio del procedimiento, constan unos documentos –algunos de ellos consistentes en informes de órganos especializados en el ámbito universitario– concernientes a la valoración de la oportunidad, en unos casos, y al análisis de viabilidad, en otros, de la creación de la universidad para la impartición de las áreas proyectadas.**
28. **En ese bloque de documentos se incardina un informe inicial del Comité de evaluación de Unibasq –suscrito electrónicamente el 4 de abril de 2019–, referido a la memoria presentada por Eusteiz 2018, S.A.U. para el reconocimiento de la Universidad EUNEIZ.**
29. **Unibasq –regulada en la Ley 13/2012, de 28 de junio– expresa que actúa de conformidad con lo previsto en el apartado a) del artículo 6.2 del Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento autorización y acreditación de universidades y centros universitarios. Y lo hace, según afirma, en su condición de órgano de evaluación externa de la calidad universitaria en la CAPV, al que corresponde evaluar el “Plan de desarrollo de titulaciones” de aquellas solicitudes presentadas con el propósito de crear una nueva universidad, a que se refiere el citado precepto del Real Decreto 420/2015.**
30. **El Comité de evaluación de Unibasq, en atención a la información remitida por el Departamento de Educación del Gobierno Vasco el 14 de enero de 2019, efectúa un análisis de cada uno de los primeros seis requisitos establecidos en el artículo 4 del citado Real Decreto 420/2015, que agrupa en dimensiones numeradas del 1 al 6.**
31. **Esas dimensiones que analiza, en consideración a los requisitos que demanda el artículo 4 del Real Decreto 420/2015, se intitulan: 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”. Formula el contenido de cada una de esas dimensiones, que valora con una justificación asociada a esa valoración.**
32. **El estudio y análisis realizados de la memoria presentada por Eusteiz 2018 S.A.U. conduce a Unibasq a calificar el informe como desfavorable porque**



entiende que la propuesta no cumple suficientemente los requisitos establecidos en el Real Decreto 420/2015 y en la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema universitario vasco (LSUV). En concreto, considera que se cumplen suficientemente las dimensiones 5 y 6. Por el contrario, hace una valoración negativa de las restantes.

33. **La Comisión Delegada de la Conferencia General de Política Universitaria (en adelante, CGPU), de la Secretaría General de Universidades del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, emitió un primer informe el 10 de mayo de 2019 (se cita en referencias posteriores como de 5 de junio de 2019) respecto al “segundo proyecto que presenta la sociedad promotora para la creación y reconocimiento de la Universidad EUNEIZ”. En él da noticia de que el primer proyecto de la sociedad promotora, de 15 de noviembre de 2017, tuvo un informe desfavorable de Unibasq y de los servicios técnicos de la Secretaría General de Universidades, sin que llegara a ser valorado por la CGPU, ya que dicha sociedad desistió de la solicitud.**
34. **Ese informe de la CGPU se estructura en los siguientes apartados, que inciden sobre los extremos previstos en el Real Decreto 420/2015:**
- a) **“Entidad promotora”:** Eusteiz 2018, S.A unipersonal, con domicilio social en Vitoria-Gasteiz, constituida en un 90% por una sociedad mercantil ULENI, S.L. –que posee el 90 % de las participaciones- y en un 10% -cedido por esa sociedad mercantil-, por Saski Baskonia S.A.D. Señala la importancia de la experiencia académica que aportarán los equipos docentes y de investigación de dos escuelas universitarias catalanas, adscritas a la *Universitat* de Girona y a la de Tarragona, la primera (identificada como EUSES-UdG/EUSES-URV), y a la de Barcelona la segunda (ENTI-UB), a las que considera impulsoras del proyecto. Asimismo, refiere que la memoria destaca la implicación en el proyecto, como entidades promotoras, de dos de los principales clubs de Vitoria-Gasteiz: Saski Baskonia SAD y el Deportivo Alavés.
- b) **“Modelo académico y oferta docente”:** además de las ofertas de grados, doble grado y másteres, contempla articular otras enseñanzas y cursos complementarios, programas de doctorado, títulos propios de máster, entre otros. Añade también que “la oferta académica de grados y másteres coincide en parte con la que actualmente ofrecen los centros adscritos catalanes anteriormente citados, que darán soporte al proyecto académico”.



- c) "Proyecto investigador": referido a la programación de la actividad investigadora de la universidad, a través de una futura fundación que se constituirá a partir del segundo año de inicio de las actividades académicas.**
- d) "Previsión de alumnos y profesores".**
- e) "Emplazamiento e instalaciones".**
- f) "Normas de organización y funcionamiento".**
- g) "Estudio económico y garantías financieras".**
- h) "Conclusión": con carácter general, el proyecto presentado por la sociedad promotora cumple con las exigencias del Real Decreto 420/2015, por lo que, a través de su Comisión Delegada, la CGPU emite informe favorable. No obstante, indica que el departamento competente debe verificar la subsanación de dos inconsistencias detectadas por la Secretaría General de Universidades:**
- 1) Los datos de profesorado aportados no permiten calcular el porcentaje de docentes que ejercen a tiempo completo. Por ello, con anterioridad al inicio de la actividad académica se deberá verificar que al menos el 60% de la plantilla docente ejerce su función en dicho régimen de dedicación.**
  - 2) La ausencia de información respecto a la situación en la que se encuentra la construcción del edificio que albergará la Universidad a partir del curso 2021/2022, así como la prevención, en caso de retraso de las obras, obliga a que la entidad promotora garantice los espacios adecuados para la continuidad del funcionamiento de la nueva universidad, a partir de dicha fecha.**
35. **La CGPU, a petición del órgano promotor de la iniciativa normativa, ha efectuado un contraste de las discrepancias mantenidas con el informe de Unibasq antes reseñado (de abril de 2019), que añade a su informe anterior a modo de anexo (19 de noviembre de 2019). En dicho anexo se sigue la metodología de Unibasq –que agrupa en seis dimensiones el conjunto de requisitos exigidos para el reconocimiento de la universidad–, y efectúa un análisis comparativo de las dimensiones que**



**en el informe de Unibasq merecen una valoración negativa, desde la perspectiva de las exigencias del Real Decreto 420/2015.**

36. **De ese análisis la CGPU concluye que “el Informe de Unibasq no presenta argumentos sólidos que permitan deducir que el proyecto de reconocimiento de la Universidad privada EUNEIZ incumple las exigencias del Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios”.**
37. **Posteriormente, Unibasq emitió un informe fechado el 15 de septiembre de 2020 – consta firma electrónica del 9 de septiembre anterior del director de Unibasq–, con el fin de “proporcionar información al órgano solicitante en torno a las menciones y funciones que se encomiendan directa e indirectamente a la Agencia en el Proyecto de Ley”, en el ejercicio de la competencia atribuida por el artículo 3 de la Ley 13/2012, de 28 de junio, de Unibasq, tras un informe previo desfavorable de 4 de abril de 2019.**
38. **En ese informe Unibasq concluye: “que el Proyecto de Ley de reconocimiento de EUNEIZ como universidad privada de la Comunidad Autónoma del País Vasco recoge de forma adecuada las referencias a las funciones generales y específicas que, conforme a derecho y en el contexto del Espacio Europeo de Educación Superior en el que se enmarca, son propias del ámbito de actuación de la Agencia y emite un informe favorable al proyecto de Ley de reconocimiento de EUNEIZ como universidad privada de la Comunidad Autónoma del País Vasco”.**
39. **En esas actuaciones preliminares ha emitido también informe el Consejo Vasco de Universidades –en reunión conjunta con el Consejo de Coordinación de la Enseñanza Pública Universitaria celebrada el 9 de enero de 2020–, como órgano de coordinación del Sistema universitario vasco (SUV), y de consulta y asesoramiento del Gobierno Vasco en materia de universidades, según el artículo 65 de la LSUV, desarrollado por el Decreto 204/2007, de 20 de noviembre, por el que se regula el Consejo Vasco de Universidades.**
40. **El Consejo de Coordinación se configura en el artículo 68 de la LSUV como órgano de coordinación, asesoramiento y participación para la determinación de las finalidades y objetivos del sistema universitario público –en el que se encuentra representada la UPV–. En el artículo 2.1.f) del Decreto 314/1998, de 17 de noviembre, que regula ese órgano, se cita como una de sus funciones la de informar en los procedimientos de creación y reconocimiento de nuevas universidades.**



41. **Los informes de esos dos consejos reflejan los hitos procedimentales más relevantes del expediente iniciado para el reconocimiento de la universidad. Dan a conocer que, tras los informes emitidos por Unibasq y la CGPU, el 5 de diciembre de 2019 se registró el escrito del administrador único de Eusteiz 2018, S.A. con un documento titulado “información complementaria a la memoria para el reconocimiento de la universidad privada EUNEIZ”, que “guarda relación con las inconsistencias detectadas por Unibasq y la Comisión Delegada de la Conferencia General de Política Universitaria, y servirá, en su caso, para la comprobación de la subsanación de las inconsistencias señaladas en el informe de la Comisión Delegada de forma previa al inicio de la actividad”.**
42. **Esos informes –aprobados por unanimidad– reflejan también los antecedentes normativos y el contenido esencial del proyecto de la universidad, con exposición de la educación que se propone impartir.**
43. **El informe del Consejo Vasco de Universidades adjunta, a modo de anexos, los documentos en que se vierten las observaciones realizadas por alguno de los miembros del órgano: la UPV, la Universidad de Deusto, Mondragon Unibertsitatea y la Diputación Foral de Álava.**
44. **La UPV –al igual que hace Mondragon Unibertsitatea– sopesa la posibilidad de implantar una universidad privada con ánimo de lucro en el País Vasco, “lo que acarrea una enorme responsabilidad, máxime si tenemos en cuenta que las dos universidades privadas existentes hasta el momento (Universidad de Deusto y Mondragon Unibertsitatea) son universidades sin ánimo de lucro que proporcionan un servicio a la sociedad vasca, al igual que lo hace su única universidad pública”. Incide en que el proyecto “debe tener una viabilidad a largo plazo, no de dos años, y debe tener unos cimientos investigadores claros, puesto que no se puede hablar de universidad sin investigación”. Y repara en que, más allá de la comprobación técnica del cumplimiento de los requisitos del Real Decreto 420/2015, el reconocimiento de una universidad debe tener en cuenta la capacidad de investigación y de docencia, que, en este caso, cuestiona Unibasq en su informe de abril de 2019 y ha sido objeto de observaciones por parte de la CGPU. Apela, además, a que “los datos de inserción laboral reflejan que, en una coyuntura económica favorable, el mercado no es capaz de absorber la producción de mano de obra cualificada que generan las universidades del sistema universitario vasco en este ámbito”.**
45. **La Universidad de Deusto valora positivamente “la incorporación de un nuevo agente al ecosistema vasco de ciencia e innovación (...), máxime cuando es fruto del dinamismo de la iniciativa social”. Y recuerda que la nueva universidad debe**



**ser evaluada, al igual que el resto de agentes del sistema, “en términos de aporte de valor en tres dimensiones o misiones de la academia: la formación superior, la generación y transferencia de nuevo conocimiento de impacto social, y el ejercicio de la responsabilidad social”. Y, por último, señala que “Su oferta y programas formativos, su *know how* investigador, y la capacidad de su personal docente e investigador deberá, lógicamente, responder a los niveles de exigencia y estándares de excelencia y calidad aplicados al resto de universidades del sistema”.**

46. **La Diputación Foral de Álava, por su parte, concluye en su escrito de alegaciones que “más allá de lo trascendental que resulta su establecimiento para completar una oferta universitaria de calidad en la ciudad de Vitoria-Gasteiz, el proyecto sometido a la consideración del Consejo Vasco de Universidades constituye una magnífica oportunidad de progreso por cuanto representa una sólida aportación al desarrollo presente y futuro de nuestro territorio, contribuyendo decisivamente a la potenciación de talento en áreas de alto valor estratégico e incidiendo así en la generación de empleo de calidad y en el incremento de la cadena de valor en la generalidad de los sectores económicos e industriales del entorno”.**
47. **Con esos trámites previos, la Consejera de Educación dictó el 6 de febrero de 2020 la Orden de inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto, conforme a las facultades atribuidas en el artículo 62.3.a) de la LSUV. En la orden se detalla el marco normativo de la iniciativa y los trámites realizados hasta el momento de su dictado (el 6 de febrero de 2020); y dispone ordenar el inicio del procedimiento, que habrá de ajustarse a la LPEDG.**
48. **En esa misma fecha se dictó también la orden de aprobación previa del anteproyecto, cuya primera versión se aprueba y se ordena la continuación de los actos de instrucción necesarios para la finalización del procedimiento.**
49. **Se incorpora al expediente una memoria justificativa del anteproyecto – de la misma fecha que las órdenes referidas– que deja constancia de los antecedentes normativos, la justificación de la propuesta y la justificación económica.**
50. **En el apartado de justificación de la propuesta solo refiere los trámites procedimentales realizados y la libertad para el reconocimiento de universidades no públicas: “Se ha recibido en el Departamento de Educación la solicitud de reconocimiento para la creación de la universidad privada EUNEIZ en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el ejercicio del derecho de libre creación de**



**universidades privadas contenido en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades y en el artículo 108.1 de la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco. La solicitud presentada va acompañada de toda la documentación necesaria para iniciar el expediente de tramitación en la Dirección de Política y Coordinación Universitaria”. De lo que colige que “El Departamento de Educación, tras la recopilación de los informes previos preceptivos de Unibasq-Agencia de Calidad del Sistema Universitario Vasco, la Comisión Delegada de la Conferencia General de Política Universitaria del Estado, el Consejo Vasco de Universidades y el Consejo de Coordinación de Enseñanza Pública Universitaria, en base al art. 62.3.a de la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco, debe proceder a la elaboración y trámite del proyecto de Ley para su elevación al Parlamento”.**

- 51. No obstante, esa memoria no ofrece datos concretos relativos al contenido de la solicitud de reconocimiento de la universidad y documentación de la entidad solicitante incorporada al expediente correspondiente a esa solicitud –que, como hemos avanzado, no figura en el expediente–.**
- 52. Tampoco deja constancia expresa de la valoración del cumplimiento de los requisitos a que se somete el reconocimiento de la universidad, en atención a la documentación presentada y a los informes previos emitidos, como correspondería a una memoria justificativa de un anteproyecto de esta naturaleza. Ni lo hace mediante remisión –o conformidad– explícita a las valoraciones de los órganos informantes, que, no obstante, por sí solas no pueden sustituir a la valoración técnica que ha de efectuar el órgano promotor, y que, sin duda, ha sido realizada para fundamentar la viabilidad y oportunidad de la norma.**
- 53. También le sería exigible una explicación del contenido complementario regulador de la norma proyectada –más allá del expreso reconocimiento de la universidad–, que se concreta en las previsiones relativas a compromisos u obligaciones impuestas a la universidad, que no cuentan con antecedente referencial en la normativa específica aplicable.**
- 54. En cuanto a la previsión económica, la memoria refleja que, “Tal y como queda recogido en la documentación remitida por los promotores de la iniciativa con anterioridad al inicio del procedimiento de reconocimiento de dicha universidad, la Universidad privada EUNEIZ tiene personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar y patrimonio propio, y actúa en régimen de autonomía de conformidad con las leyes y con su propia ley de reconocimiento y no se define como una organización sin**



ánimo de lucro”. Y concluye: “Por lo tanto, el Departamento de Educación no dotará una partida presupuestaria destinada a su financiación, dado que todo el coste económico deberá ser asumido por la universidad EUNEIZ”.

55. **Ese mensaje se repite en la memoria económica, que, además, repasa los preceptos del anteproyecto con impacto económico, en todo caso, a cargo de la propia universidad; y menciona, con carácter general, que cumple los requisitos que exige la normativa aplicable, con la matización de que “si bien su materialización se exigirá con carácter previo a la autorización del inicio de actividades”. Es decir, difiere al momento de la petición de autorización de funcionamiento e inicio de actividades de la universidad, la verificación del impacto económico –y del cumplimiento de compromisos adquiridos sobre recursos disponibles–, que ahora el Departamento autor de la iniciativa no efectúa, ni ofrece datos a ese respecto.**
56. **Por lo que se refiere a la evaluación previa del impacto en función del género, prevista en el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres (LIMH), pese a que el departamento proponente ha cumplimentado (el 6 de febrero de 2020) el cuestionario de esa evaluación previa, con posterioridad se ha incorporado un informe – fechado el 8 de septiembre de 2020– justificativo de la ausencia de relevancia desde el punto de vista del género, que ha verificado Emakunde.**
57. **A la fase inicial que se desarrolla en el seno del departamento promotor pertenece igualmente el informe jurídico que, en este caso, ha sido elaborado por la Asesoría jurídica de ese departamento (artículo 7.3 LPEDG). En él se enuncian los trámites necesarios para el procedimiento de elaboración; reseña la competencia que se ejerce con el dictado de la norma y su marco normativo; y su contenido. Se detiene en la relación de la documentación que debe acompañar a la solicitud de reconocimiento de la universidad según la normativa aplicable. Concluye con la valoración favorable del anteproyecto.**
58. **También se incluye en esa fase inicial un informe de impacto en la empresa del anteproyecto, requerido en el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa. Expone las actuaciones de la universidad que tendrán incidencia en las personas emprendedoras y Pymes de la CAPV. Y repara en los objetivos enunciados en el artículo 4 de esa ley relativos al SUV,**





**aunque no explica la manera para su consecución a través de la norma ahora examinada.**

59. **En la segunda fase, relativa a la apertura del procedimiento al trámite de audiencia y participación (artículo 8.1 LPEDG), se constata que el sector afectado ha intervenido a través de los órganos colegiados antes mencionados –en los que han emitido sus alegaciones específicas la UPV, las universidades privadas de la CAPV y la Diputación Foral de Álava, entre otros–. Hay que valorar a ese respecto que la predeterminación normativa de la intervención de determinados órganos en el procedimiento, en razón a su cualificación en la materia o sector, está también enderezada a asegurar la racionalidad de las regulaciones proyectadas –ya que la opinión de cada órgano en su “parcela” tiene una cualificación específica–.**
60. **En ese sentido, una de las memorias del órgano proponente que valora las observaciones efectuadas en varios informes (la fechada el 18 de septiembre de 2020) justifica la manera de efectuar la audiencia mediante órganos colegiados: en el Consejo Vasco de Universidades están representados el Departamento de Educación del Gobierno Vasco, las tres universidades vascas, el Consejo Escolar de Euskadi, las tres diputaciones forales, la Asociación de municipios vascos-Eudel, así como la Confederación Empresarial Vasca-Confebask; y son miembros del Consejo de Coordinación de la Enseñanza Pública Universitaria también la UPV y el Departamento de Educación del Gobierno Vasco, representantes del PAS (personal de administración y servicios), alumnado y Consejo Social de la UPV.**
61. **En cuanto al trámite de información pública, el órgano proponente recuerda el acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de diciembre de 2017, por el que se aprueban instrucciones sobre la aplicación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, en lo que afecta a la exención de trámites; recuerda que el anteproyecto de ley no regula aspectos sobre una materia que obligue a terceras personas, sino que tiene por objeto reconocer la creación de una universidad; así como que los agentes implicados han sido informados del anteproyecto por su participación en los órganos en que se encuentran representados; y deja constancia, asimismo, de que el anteproyecto se halla disponible en el espacio colaborativo *Legesarea* desde el 2 de febrero de 2020.**



62. **Por lo que concierne a los informes evacuados en el procedimiento, además de los ya referidos –de Unibasq, de la CGPU, del Consejo Vasco de Universidades y del Consejo de Coordinación de la Enseñanza Pública Universitaria, junto con el informe de impacto en la empresa y el informe de la Asesoría jurídica–, se han de mencionar los informes de Emakunde (previsto en la LIMH), de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas del Gobierno Vasco –conforme al Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general– y el de la OCE –que ejerce el control económico-normativo previsto, con carácter preceptivo, en la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi–.**
63. **Emakunde verifica en su informe que no es exigible la realización del informe de impacto en función de género y efectúa sugerencias para la redacción de la norma.**
64. **La Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas ha informado desde la doble perspectiva del cumplimiento de la normativa lingüística y de su incidencia en la normalización del uso del euskera (no aprecia su existencia).**
65. **La OCE apunta en su informe que la iniciativa carece de incidencia en las materias propias de la hacienda general del País Vasco; que el proyecto examinado no comporta nuevas necesidades de recursos humanos ni materiales, ni la creación de obligaciones económicas directas para la Administración de la CAPV que requieran financiación adicional respecto de los recursos presupuestarios ordinarios disponibles, por lo que, “en principio, carece de incidencia presupuestaria directa e inmediata en los presupuestos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi en la vertiente del gasto”; y que no se aprecia incidencia en la vertiente de los ingresos.**
66. **No existe propiamente una memoria conclusiva que responda a las exigencias del artículo 10.2 de la LPEDG. El órgano autor de la iniciativa ha elaborado a lo largo del procedimiento varias memorias en diferentes momentos, en las que valora las alegaciones de los agentes intervinientes en el procedimiento, razonando su aceptación o rechazo en cada caso.**



## **II TÍTULO COMPETENCIAL Y MARCO NORMATIVO**

67. **El artículo 16 del EAPV establece que “En aplicación de lo dispuesto en la Disposición Adicional primera de la Constitución, es de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución (CE) y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30ª de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía”.**
68. **La tramitación del anteproyecto trae causa del artículo 27.1 de la CE, que garantiza el derecho de las personas a la educación, así como a la libertad de enseñanza. El párrafo 6 del mismo artículo 27 reconoce la libertad de las personas físicas y jurídicas para crear centros docentes dentro del respeto a los principios constitucionales; y el párrafo 10 se refiere a la autonomía de las universidades, en los términos que la ley establezca.**
69. **La distribución competencial en materia de enseñanza universitaria presenta, así, una dimensión singular respecto a la enseñanza no universitaria: junto al tradicional reparto de poder que se deriva de la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma confluye, como un elemento específico y relevante de nuestro examen, la autonomía de las universidades, reconocida por el artículo 27.10 de la CE.**
70. **Esa peculiaridad determina que las competencias asumidas en materia de educación por la CAPV conforme al artículo 16 del EAPV se vean limitadas en el ámbito de la enseñanza universitaria: por las competencias que el artículo 149.1.30ª de la CE atribuye al Estado –competencia exclusiva en relación con las normas básicas para el desarrollo de su artículo 27–, y por las que corresponden a la universidad como integrantes de la autonomía universitaria –(en el Dictamen 48/2003 efectuamos un exhaustivo análisis, que damos aquí por reproducido, de la forma en que la competencia autonómica del artículo 16 del EAPV se ve afectada por el artículo 27 de la CE y las leyes orgánicas que lo desarrollen–.**
71. **Con fundamento en el artículo 149.1.30.ª de la CE, el Estado aprobó la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LOU) –después modificada, en primer lugar, por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril–, que constituye la normativa básica estatal en esta materia –y que, además, define el conjunto de facultades que dotan de contenido a la autonomía universitaria–.**



72. **En el ámbito material del anteproyecto, la LOU atribuye expresamente la competencia para el reconocimiento de las universidades privadas a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial hayan de establecerse –en este caso, al Parlamento Vasco–, que llevará a cabo mediante ley (artículo 4.1.a). Aunque también reconoce análoga potestad al Estado, mediante ley de las Cortes Generales, si bien en este caso ha de ser ejercitada de acuerdo con el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial hayan de establecerse [apartado b) del artículo 4.1].**
73. **Traemos aquí el recordatorio contenido en la STC 141/2013, de 11 de julio, sobre la forma de operar la autonomía universitaria y su conexión con la creación de centros universitarios privados:**

**En la STC 223/2012 (FJ 6) rechazamos un motivo de impugnación idéntico al ahora examinado. Entonces recordamos, con cita de la STC 106/1990, de 6 de junio, FJ 6, que la autonomía «encuentra su razón de ser en la protección de la libertad académica, en su manifestación de libertad de enseñanza, estudio e investigación, frente a todo tipo de injerencias externas, de manera que, en todo caso, la libertad de ciencia quede garantizada, tanto en su vertiente individual como institucional, entendida ésta, además, como la correspondiente a cada Universidad en particular. Por imperativo de la norma constitucional, que reconoce la autonomía universitaria “en los términos que la ley establezca”, corresponde al legislador precisar y desarrollar esa autonomía, determinando y reconociendo a las universidades las facultades precisas que aseguren la libertad académica o... atribuyéndoles las facultades que garanticen el espacio de libertad intelectual, sin el cual no es posible la plena efectividad de la función esencial y consustancial a la institución universitaria, consistente en “la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura” -art. 1.2 a) LORU». En la misma Sentencia afirmamos que «la creación de centros universitarios privados y el establecimiento de su régimen jurídico no es manifestación de la autonomía universitaria consagrada en el art. 27.10 CE, sino del art. 27.6 de la Norma Fundamental, en cuanto reconoce a “las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales”»; y que «en lógica consecuencia, la Ley Orgánica de**



universidades ha dispuesto en su art. 5.1 que la creación de estos centros docentes se hará “con sometimiento a lo dispuesto en esta ley y en las normas que, en su desarrollo, dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias”, para prescribir, a continuación, en el apartado cuarto, su integración en las universidades privadas como centros propios o su adscripción a las universidades públicas o privadas.

74. **Avanzamos en nuestro análisis reseñando que la LOU ha sido desarrollada por el Real Decreto 240/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios, que regula las condiciones y requisitos para el reconocimiento, funcionamiento y régimen jurídico de las universidades privadas.**
75. **Conforme al artículo 3 del real decreto, “la creación de las universidades públicas y el reconocimiento de las universidades privadas se llevarán a cabo por ley, previo informe de la Conferencia General de Política Universitaria de acuerdo con lo establecido en los artículos 4 y 5 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades”. En aplicación del artículo 4.3 de la LOU, dicho real decreto establece los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de universidades. Tales requisitos contemplarán en todo caso los medios y recursos adecuados para el cumplimiento por las universidades de las funciones a que se refiere el artículo 1.2 de la LOU.**
76. **Admitido, así, que las comunidades autónomas que ostenten competencia en materia educativa la tienen también para reconocer por ley de su Asamblea Legislativa las universidades privadas que se establezcan en su ámbito territorial, no ofrece duda la competencia de la CAPV para adoptar la actual iniciativa normativa (y en forma de ley). Esa competencia ha sido igualmente aceptada por el Tribunal Constitucional, que ha entendido que el artículo 5.1 de la LOU es una manifestación del derecho fundamental que el art. 27.6 de la CE reconoce a las personas físicas o jurídicas a crear centros docentes (STC 223/2012, de 29 de noviembre, y STC 131, 158, 159 y 160/2013, de 5 de junio).**
77. **En cuanto al marco normativo estatal de referencia del anteproyecto informado, sin duda, la LOU constituye la norma nuclear, de la que destacamos singularmente, los preceptos ya reseñados.**



78. **La LOU regula de manera detallada, y respetando el principio de libertad de creación de centros constitucionalmente reconocido, los principales aspectos relativos a las condiciones y requisitos para el reconocimiento, funcionamiento y régimen jurídico de las universidades tanto públicas como privadas.**
79. **En su artículo 5 regula la creación de universidades privadas y centros universitarios privados y dispone en su párrafo 1 que, “En virtud de lo establecido en el apartado 6 del artículo 27 de la Constitución, las personas físicas o jurídicas podrán crear Universidades privadas o centros universitarios privados, dentro del respeto a los principios constitucionales y con sometimiento a lo dispuesto en esta Ley y en las normas que, en su desarrollo, dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias”.**
80. **El Real Decreto 420/2015, antes mencionado, desarrolla la LOU y establece —entre otros aspectos— el número de centros y las exigencias materiales y de personal mínimo necesarios que deberán reunir las universidades privadas para su reconocimiento —sus preceptos tienen carácter básico, como refleja su disposición final primera, relativa al “Título competencial”—. El anexo II de ese real decreto prevé las exigencias especiales (en forma de garantías) para las enseñanzas en el ámbito de Ciencias de la Salud, en las que se incluyen las enseñanzas de fisioterapia, como las que proyecta impartir la Universidad que el anteproyecto reconoce.**
81. **También ha de considerarse el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, así como sus posteriores modificaciones —el Real Decreto 420/2015 también modifica varios preceptos de ese real decreto—.**
82. **En virtud de ello, el Gobierno Vasco aprobó el Decreto 274/2017, de 19 de diciembre, de implantación y supresión de las enseñanzas universitarias oficiales conducentes a la obtención de los títulos de Grado, Máster y Doctorado —que derogó el Decreto 205/2012, de 16 de octubre, por el que se establece el procedimiento y los plazos para la renovación de la acreditación de los títulos universitarios de Grado, Máster y Doctorado—.**
83. **En el ámbito autonómico la norma de cabecera es la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema universitario vasco (LSUV), que reconoce en su artículo 61 —dentro del título IV, sobre ordenación del SUV— que corresponde al Parlamento Vasco, con carácter exclusivo, el**



**reconocimiento de las universidades privadas y, en su caso, la revocación de dicho reconocimiento.**

84. **En el artículo 108 –que inicia el título VIII, sobre universidades no públicas– establece que “Cualquier persona física o jurídica podrá promover el reconocimiento de universidades no públicas, sin otras limitaciones o prohibiciones que las establecidas en la legislación básica de universidades”. Ese precepto contempla las condiciones a que se somete la creación de ese tipo de universidades. Asimismo, dispone que “las universidades no públicas tendrán personalidad jurídica propia, distinta de la de sus promotores”, lo que deberá acreditarse con carácter previo a la autorización para el inicio de actividades. En virtud del artículo 109, el reconocimiento de las universidades privadas se hará mediante ley**
85. **Desde el punto de vista procedimental ha de tenerse en cuenta también lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común (LPAC).**

### **III ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO**

#### **A) Consideraciones generales**

86. **Se somete a consulta el anteproyecto de ley de reconocimiento de una universidad privada (con el nombre de “Universidad EUNEIZ”) en el marco de los parámetros normativos que hemos expuesto.**
87. **Como consideración previa, dejamos constancia de que, pese a que el artículo 4.5 de la LOU expresamente atribuye carácter constitutivo al reconocimiento de las universidades privadas, la STC 232/2012 (dictada en recurso de inconstitucionalidad planteado contra la LOU) ha generado un debate doctrinal al abordar la función que tienen las leyes de reconocimiento de las universidades privadas en el sistema diseñado por la LOU (FJ 10):**

**Mientras que la creación de las universidades públicas requiere un acto insustituible de voluntad de los poderes públicos, para el cual el legislador orgánico ha establecido una reserva de Ley, la creación de las universidades privadas corresponde, al amparo de lo establecido en el art. 27.6 CE, a las personas físicas o jurídicas (art. 5.1 LOU), por lo que la Ley singular de reconocimiento carece de este componente fundacional. La Ley de reconocimiento no tiene, pues, naturaleza**



**constitutiva, en cuyo caso no podría prescindirse de ella, sino que propiamente tiene la naturaleza de una autorización, y esta naturaleza no se ve alterada por la intervención del legislador. En efecto, es el Gobierno estatal quien establece los requisitos básicos necesarios para la creación y reconocimiento de las universidades públicas y privadas (art. 3.2 LOU...), siendo, en todo caso, necesaria para universidades públicas y privadas la preceptiva autorización que, para el comienzo de sus actividades, otorgan las Comunidades Autónomas una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos normativamente establecidos (art. 4.4 LOU) ...**

88. **Al final del párrafo transcrito, el Tribunal Constitucional declara que, “En definitiva, como señalamos en la STC 31/2010, de 28 de junio... corresponde al Estado la regulación del marco jurídico general en que deben adoptarse las decisiones autonómicas de creación y reconocimiento de universidades”. Y añade que, por ello, la exigencia o no de una ley singular de reconocimiento de estas características, con carácter previo a la autorización administrativa que, en todo caso, corresponde a las comunidades autónomas, es una “opción de política legislativa” que “no corresponde a este Tribunal enjuiciar salvo en aquello que pueda vulnerar las competencias autonómicas”.**
89. **La posterior STC 131/2013, de 5 de junio –dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto también en relación con varios preceptos de la LOU–, recuerda (fundamento jurídico décimo) que la exigencia de una ley de reconocimiento “no es, ni mucho menos, una cuestión baladí, ya que, como ha establecido el propio legislador orgánico, el reconocimiento sirve para garantizar la calidad de la docencia e investigación y, en general, del conjunto del sistema universitario, así como para asegurar que las universidades disponen de los medios y recursos adecuados para el cumplimiento de las funciones que, en relación con la educación superior, les ha asignado ese mismo legislador orgánico”.**
90. **La intervención de la Comisión en la consulta planteada viene limitada al análisis de la adecuación jurídica de la iniciativa legislativa al marco normativo de referencia. El examen de necesidad y oportunidad –en todo caso requerido para el reconocimiento de una universidad– se deduce de forma indirecta de los informes efectuados por los órganos especializados que han intervenido en el procedimiento, de lo que hemos**





**dado cuenta en el apartado del dictamen correspondiente al procedimiento de elaboración.**

91. **Además, reparamos en que la regulación proyectada presenta un sistema diseñado con una doble verificación: la que corresponde efectuar en este momento, de creación de la universidad; y la verificación previa a la autorización de comienzo de actividades.**
92. **La primera verificación viene referida a los aspectos básicos comprendidos en la sección 1ª del capítulo I del Real Decreto 420/2015 – “Requisitos básicos para la creación y reconocimiento de universidades”–, que encabeza el artículo 4 –y desarrolla en los artículos siguientes, 5 a 11–, que dispone que: “Las universidades, públicas y privadas, deberán disponer de recursos adecuados para prestar el servicio público de educación superior y desarrollar las funciones previstas en el artículo 1 de la Ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre. Por recursos adecuados se entienden las exigencias mínimas que toda universidad debe guardar para el cumplimiento de sus fines. Estas exigencias mínimas se concretan en el presente artículo y en los siguientes. A estos efectos, para la creación de una universidad pública y el reconocimiento de una universidad privada, se deberán cumplir los siguientes requisitos: a) Disponer de una oferta académica mínima de titulaciones oficiales. b) Contar con una programación investigadora adecuada. c) Disponer de personal docente e investigador en número suficiente y con la adecuada cualificación. d) Disponer de instalaciones, medios y recursos adecuados para el cumplimiento de sus funciones. e) Contar con una organización y estructura adecuada. f) Garantizar la prestación del servicio, así como el mantenimiento de sus actividades según lo regulado en el artículo 9. g) Garantizar que sus estatutos, régimen jurídico y Normas de organización y funcionamiento sean conformes a lo establecido en el Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, en la normativa de la comunidad autónoma respectiva y en este real decreto”.**
93. **Podemos observar que esos requisitos coinciden con las dimensiones analizadas por Unibasq y contrastadas por la CGPU en los informes emitidos en el procedimiento, como hemos señalado en el apartado correspondiente del dictamen. Finalmente, ambos órganos concluyeron de manera favorable al reconocimiento, después de discrepancias iniciales y una aportación de documentación complementaria por parte de la entidad solicitante.**
94. **La segunda verificación del cumplimiento de requisitos resulta diferida al momento de tramitación del procedimiento de autorización para la puesta en funcionamiento de la Universidad, coincidente con lo regulado**



**en la sección 2ª del capítulo I del Real Decreto 420/2015 (“Autorización de comienzo de actividades”). Entonces se comprobará, según el artículo 3 del anteproyecto, el cumplimiento “de los compromisos adquiridos por la entidad titular relativos a las actividades docentes e investigadoras, y, en especial, que se han realizado las inversiones necesarias en infraestructuras para poder llevar a cabo la completa implantación de las enseñanzas que se autoricen”. Asimismo, con arreglo al párrafo 2 del artículo 3 del anteproyecto, también en ese momento “el Gobierno Vasco comprobará que se han cumplido los requisitos mínimos legalmente establecidos, entre ellos, los relativos al personal docente e investigador y que han sido verificados y acreditados los planes de estudio conducentes, como mínimo, a la obtención de un total de ocho títulos de carácter oficial de grado y máster, que se expedirán de acuerdo con lo previsto en la normativa que resulte de aplicación”.**

95. **En cuanto al rango de la norma propuesta, podemos verificar que responde a lo dispuesto en el artículo 4 de la LOU, con arreglo al cual, el reconocimiento de universidades privadas se llevará a cabo por ley de la Asamblea de la Comunidad en cuyo ámbito territorial haya de establecerse –en este caso, el Parlamento Vasco–.**
96. **También la LSUV, en su artículo 61 (título IV), contempla que corresponde al Parlamento Vasco, con carácter exclusivo, el reconocimiento de las universidades privadas y, en su caso, la revocación de dicho reconocimiento. Y en el artículo 108 (título VIII) prevé que cualquier persona física o jurídica podrá promover el reconocimiento de universidades no públicas, sin otras limitaciones o prohibiciones que las establecidas en la legislación básica de universidades.**
97. **Por lo que concierne a la entidad promotora de la Universidad EUNEIZ, “Eusteiz 2018, S.A.U.”, los datos de que disponemos son los que ofrecen los informes de órganos externos y los que sintetiza el preámbulo de la norma propuesta.**
98. **Genera, a ese respecto, una cierta confusión la relación existente entre esa sociedad con los equipos docentes y de investigación de EUSES-UdG/ EUSES-URV –*Escola Universitària de la Salut i l'Esport*, adscrita a la *Universitat de Girona* y a la *Universitat Rovira i Virgili* de Tarragona– y de ENTI-UB –*Escola de Noves Tecnologies Interactives* adscrita a la *Universitat de Barcelona*–, que el preámbulo presenta expresamente como “Los impulsores de ‘Universidad EUNEIZ’”.**



99. **En conexión con lo anterior, como se ha expuesto en el apartado del dictamen relativo al procedimiento de elaboración, el informe del CGPU, cuando aborda el “Modelo académico y oferta docente” perfilado en la solicitud de reconocimiento, pone de manifiesto que “la oferta académica de grados y másteres coincide en parte con la que actualmente ofrecen los centros adscritos catalanes anteriormente citados, que darán soporte al proyecto académico”.**
100. **Se hace necesario, por tanto, que se clarifique el modelo de universidad y la relación con esos centros catalanes, que aparecen como impulsores del proyecto y como soporte del proyecto académico de la universidad, aunque no se detalla en qué consiste ese soporte. Procede disipar esas dudas, de manera que no sugiera una eventual catalogación de la universidad como centro asociado a otras universidades, porque en ese caso se sometería a un régimen jurídico específico distinto al que nos guía en nuestro análisis.**
101. **En el ámbito en que llevamos a cabo nuestro examen, entendemos que, en la forma y contenidos generales, el texto proyectado se adecúa a las exigencias básicas del marco regulador descrito, con las observaciones que efectuamos seguidamente.**

#### **B) Observaciones al articulado**

102. **El anteproyecto sigue una estructura muy similar a otras leyes autonómicas que han reconocido universidades privadas. Entre las más recientes se encuentran la Ley de la Comunidad de Madrid 6/2019, de 27 de marzo, de reconocimiento de la universidad privada “CUNEF Universidad”, o la Ley canaria 9/2019, de 9 de abril, de reconocimiento de la “Universidad Privada de las Hespérides”.**
103. **Se puede constatar que el contenido del texto del anteproyecto informado coincide casi literalmente con el de la Ley de la Comunidad de Madrid 6/2019 de reconocimiento de la Universidad CUNEF, que procede advertir que es un centro universitario privado adscrito a una universidad pública, la Universidad Complutense de Madrid.**
104. **En la CAPV, el precedente más cercano lo constituye la Ley 4/1997, de 30 de mayo, de reconocimiento de la Universidad “Mondragon Unibertsitatea”, cuya estructura sigue también, en parte, la norma ahora proyectada.**
105. **El artículo 1 contiene la declaración de reconocimiento de la universidad, que se establecerá en la CAPV, aunque no explicita su sede, lo que sustrae**



**del conocimiento general uno de los aspectos identificativos de la universidad.**

106. **El párrafo 3 de ese artículo reproduce, de manera innecesaria, el principio de libertad académica previsto, con carácter general, en el artículo 20.1.c) de la CE (libertad de cátedra), y específicamente para las universidades, en el artículo 2.3 de la LOU, y también en el artículo 4.1 de la LSUV; y singularmente, en relación con las normas de organización y funcionamiento de las universidades, además de en el artículo 6.5 de la LOU, en el artículo 10 del Real Decreto 420/2015 –“Los Estatutos o, en el caso de las universidades privadas, las Normas de organización y funcionamiento por las que ha de regirse la actividad y autonomía de la universidad deben ser conformes con los principios constitucionales y respetar y garantizar, de forma plena y efectiva el principio de libertad académica que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio”–.**
107. **De acuerdo con lo que dispone el artículo 6.5 de la LOU, en ese párrafo 3 del artículo 1 las normas de organización y funcionamiento de la universidad se someten al régimen de aprobación de los estatutos de las universidades públicas –requiere, previo control de legalidad, su aprobación por el Gobierno Vasco, en este caso–.**
108. **En el mismo párrafo ha de corregirse la referencia al artículo 2.3 de la LOU –relativo a la autonomía universitaria desde una perspectiva general– ya que en este caso es más específico el artículo 6.5 –sobre el régimen jurídico de las universidades–. Además, advertimos que se menciona a “el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, en lugar de a “el Gobierno Vasco”.**
109. **En el artículo 3 se regula la autorización para la puesta en funcionamiento de la Universidad, que, según el párrafo 1, se otorgará por el Gobierno Vasco mediante decreto, a solicitud de la universidad, y a propuesta del departamento del Gobierno Vasco competente en materia de universidades, previa comprobación del cumplimiento de los compromisos adquiridos por la entidad titular y los requisitos mínimos legalmente establecidos (párrafo 2).**
110. **Respecto al órgano competente para otorgar esa autorización, el artículo 4 de la LOU, en su párrafo 4 solo dispone que el comienzo de las actividades de las universidades será autorizado “por el órgano competente de la Comunidad Autónoma”, una vez comprobado el cumplimiento de los**



**requisitos señalados en el párrafo 3 y de lo previsto en la ley de creación –en semejantes términos se postula el artículo 12 del Real Decreto 420/2015–.**

111. **En el caso de la CAPV, ese órgano competente se encuentra determinado en el artículo 109.3 de la LSUV, que no exige la aprobación por decreto del Gobierno Vasco. Con arreglo a ese precepto, el inicio de actividades se acordará por orden del consejero o consejera titular del departamento competente en materia de universidades en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley de reconocimiento, “siempre que dentro de dicho plazo se hubiera obtenido la homologación de sus títulos oficiales y se hubiera acreditado el cumplimiento de los demás requisitos legales”.**
112. **En coherencia con lo anterior, el artículo 62.2.b) de la LSUV incluye, entre las atribuciones del departamento competente en materia de universidades, “Autorizar el comienzo de las actividades de las universidades una vez comprobado que cumplen los requisitos previstos en la legislación vigente y en la ley de creación”.**
113. **Se aprecia, por tanto, una discrepancia entre dos normas del mismo rango –la ahora proyectada y la LSUV– en cuanto a la determinación del órgano competente para autorizar la puesta en funcionamiento de la universidad, sin que en el expediente se haya ofrecido ninguna explicación o se haya justificado la opción elegida en este caso; y sin derogación expresa del apartado b) del artículo 62.2 de la LSUV.**
114. **En consideración a que existe una norma de carácter general que regula el SUV, como es la LSUV, que se ajusta al marco normativo básico y que identifica el órgano al que encomienda la autorización de la puesta en funcionamiento de las universidades privadas, a falta de cualquier explicación, convendría, en principio, que se respetara y prevaleciera para no provocar la disfunción con que nos encontramos –que tal vez sea indeseada y pueda evitarse– y garantizar la coherencia del sistema también para el futuro.**
115. **El contraste del anteproyecto con el artículo 109.3 de la LSUV permite constatar, asimismo, que el texto proyectado no prevé expresamente el plazo en que debería otorgarse la autorización por el Gobierno Vasco, que, conforme al precepto de la LSUV citado, sería de seis meses a computar desde la entrada en vigor de la ley de reconocimiento, siempre que en ese**



**plazo se hubiera acreditado el cumplimiento de los requisitos exigidos y la homologación de sus títulos.**

116. **Respecto a dicha autorización, el Real Decreto 420/2015 –de fecha posterior a la de la LSUV– dispone en el párrafo 1 del artículo 12 que el comienzo de las actividades de las universidades será autorizado “por el órgano competente de la comunidad autónoma” –una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos para su creación o reconocimiento establecidos en las normas de aplicación–. Seguidamente, en el párrafo 2 expresa que el procedimiento de autorización se iniciará a solicitud del interesado “y tendrá una duración máxima de seis meses”. Precisa que, “Transcurrido ese plazo y en el caso que no se haya dictado la correspondiente autorización o denegación del inicio de la actividad, se entenderá autorizada por silencio administrativo (...)” –en virtud de la después derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, con equivalencia actual en el artículo 24 de la LPAC–.**
117. **Tanto la LSUV como el Real Decreto 420/2015 coinciden, por tanto, en el establecimiento de un plazo de seis meses para tramitar y resolver el procedimiento de autorización de la puesta en funcionamiento de la universidad. El artículo 12 del Real Decreto 420/2015 contiene un mayor detalle respecto a ese procedimiento y especifica que se iniciará a instancia del interesado.**
118. **Cabe traer aquí de nuevo que la LSUV condiciona la operatividad de la autorización en el plazo previsto de seis meses a que en el mismo se hubiera obtenido la homologación de los títulos oficiales de la universidad y se hubiera acreditado el cumplimiento de los demás requisitos legales – especificidades que, en cambio, no contempla el Real Decreto 420/2015 y que tampoco se trasladan al texto propuesto–.**
119. **Tal condicionamiento impuesto en la LSUV, en el caso de operar en la ley ahora proyectada, nos hace reflexionar sobre el devenir del procedimiento en el caso de que, transcurridos seis meses desde la entrada en vigor de la ley de reconocimiento, no se cumplieran esos requisitos. Resultaría, así, que el cómputo del plazo no se iniciaría hasta que las condiciones expuestas se materializaran, con el límite del plazo de caducidad que contempla el párrafo 3 del artículo 3 del anteproyecto.**



120. **La norma proyectada no se pronuncia tampoco sobre esos supuestos y desconocemos si es así porque diseña un régimen distinto al de la LSUV, cuestión que demanda una aclaración.**
121. **De cualquier forma, no cabe duda de que una interpretación relativa al plazo para otorgar la autorización, que sea conforme con el marco normativo en vigor ya referido, conduciría a que en el supuesto de tramitación del procedimiento de autorización se tomaría en consideración el plazo máximo reflejado en las normas citadas. Convendría hacer constar ese plazo en el texto propuesto, con las determinaciones que resulten necesarias para dilucidar las dudas manifestadas en el contraste con las normas de referencia.**
122. **Por último y desde la perspectiva de técnica legislativa –que tratamos detalladamente más adelante, en otro apartado del dictamen– avanzamos aquí que las previsiones relativas a la caducidad del reconocimiento de la universidad formuladas en dos párrafos dentro del artículo 3.3 del anteproyecto, desde un punto de vista sistemático merecen un tratamiento independiente en un precepto específico. En otro caso, deberían ubicarse al final del artículo en dos párrafos numerados como 4 y 5.**
123. **También con esa misma inspiración de coherencia sistemática, y en atención a que se condiciona la autorización para la puesta en funcionamiento de la universidad a la prestación de garantías para asegurar su funcionamiento y desarrollo, entendemos que el contenido del artículo 6 debería trasladarse al artículo 3 –relativo a la autorización para la puesta en funcionamiento de la Universidad–; o bien ubicar el precepto inmediatamente después del artículo 3. De cualquier forma, el párrafo 1 de ese artículo 6 no es sino reiteración de lo que ya se dice en el artículo 3.**
124. **El artículo 7 regula la inspección del cumplimiento por parte de la universidad de las normas que le sean de aplicación y de las obligaciones asumidas. En el párrafo 5 se contempla el requerimiento que efectuará el departamento del Gobierno Vasco competente en materia de universidades para subsanar los incumplimientos detectados, pero no fija el plazo para tal subsanación, sino que indica de forma general que “requerirá a la universidad para que regularice en plazo su situación”. A lo anterior asocia una consecuencia en caso de incumplimiento del requerimiento**



**una vez transcurrido el plazo, que puede derivar en la revocación del reconocimiento.**

125. **En aras de la seguridad jurídica y en consideración a los efectos que conlleva el incumplimiento en plazo del requerimiento, se hace necesaria una concreción de ese plazo o, en otro caso, la previsión de que se requerirá a la universidad para que regularice su situación en el plazo que se establezca en consideración a la entidad de la deficiencia detectada.**
126. **El artículo 8, relativo a la transmisión o cesión de titularidad, no hace sino reproducir lo que dispone a ese respecto el artículo 5.3 de la LOU, sin añadir ninguna particularidad al caso, que no sea la determinación del órgano al que ha de efectuarse la comunicación de esos actos o negocios jurídicos, que es el departamento del Gobierno Vasco competente en materia de universidades –ese debería ser el contenido exclusivo de ese precepto–.**
127. **En el párrafo 2 añade una previsión –que previamente había expresado con el mismo tenor literal la antes citada Ley de la Comunidad de Madrid 6/2019, de 27 de marzo, de reconocimiento de la universidad privada “CUNEF Universidad”, adscrita a una universidad pública, como ya hemos dicho– que se encuentra desconectada con el mensaje del párrafo 1. En su virtud, “2. Los terrenos y edificios en que se instala la universidad quedarán afectados a este uso por periodo indefinido en tanto la Comunidad Autónoma del País Vasco no autorice el cese de actividades de la universidad o un cambio en su emplazamiento e instalaciones. Esta afectación de los bienes a su uso como universidad deberá inscribirse en el Registro de la Propiedad con carácter previo a la autorización del inicio de actividades o de funcionamiento de la universidad”.**
128. **No es fácil el encaje de esa disposición en el texto, como mandato dirigido en particular a la universidad privada que la ley reconoce. Podría tener conexión con los bienes demaniales y la afectación al dominio público de los terrenos e instalaciones en el supuesto de las universidades públicas –en la línea del párrafo 2 del artículo 100 de la LSUV: “Los bienes y derechos de la universidad pública afectos al servicio público tienen la consideración de bienes de dominio público”–. Pero no se aprecia, sin explicación que lo aclare, su alcance en este caso, salvo que sus efectos se proyecten en otro ámbito, como pueda ser el urbanístico, cuestión que no ha sido abordada en el procedimiento.**





129. **El citado artículo 100 de la LSUV viene referido al patrimonio y se ubica en un capítulo que afecta solo a las universidades públicas. En su párrafo 1 dispone, respecto a esas universidades públicas: “1. La adquisición, afectación y gestión del patrimonio se rige por lo previsto en la presente Ley y en la legislación básica de universidades, por la Ley de Patrimonio de Euskadi, por la normativa reguladora del patrimonio de las administraciones públicas y por los estatutos y demás normas internas de la universidad que resulten de aplicación”.**
130. **El artículo 10 del anteproyecto, relativo a la evaluación de las actividades de la universidad –que llevará a cabo Unibasq–, responde a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 109 de la LSUV –relativo al reconocimiento de universidades privadas– , que, de manera específica, prevé que “La ley de reconocimiento establecerá el sometimiento preceptivo de la nueva universidad a evaluación de sus actividades por la Agencia de Evaluación de la Calidad y Acreditación del Sistema Universitario Vasco”.**
131. **Dicho lo anterior, ese precepto del anteproyecto analizado, además, reproduce literalmente con entrecomillado el artículo 2.1 de la Ley 13/2012, reguladora de Unibasq. Esa práctica es técnicamente incorrecta.**
132. **Por último, en las disposiciones adicionales primera y segunda –la primera intitulada “Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”; y la segunda, “Patrimonio cultural vasco y Euskera”– comprobamos que no se aporta nada nuevo a los principios generales en esas materias, que ya se encuentran recogidos en la LSUV y que el anteproyecto no complementa mediante compromisos específicos que los concreten.**
133. **Se constata, así, en relación con el contenido de la disposición adicional primera del anteproyecto, que el apartado g) del artículo 6.1 de la LSUV refleja como uno de los objetivos fundamentales del SUV “Contribuir a la reducción de las desigualdades sociales y culturales y a la consecución de la igualdad entre mujeres y hombres facilitando a todas las personas con voluntad y capacidad el acceso a la formación universitaria”. Y el apartado m) del artículo 7 incluye entre los principios informadores de la ordenación del SUV “La contribución a la producción de un conocimiento no androcéntrico, apoyando las medidas de acción positiva que las universidades consideren necesarias a fin de facilitar una mejor inserción y promoción de las mujeres en todas las áreas de conocimiento”.**
134. **Un ejemplo de concreción de ese objetivo de hacer efectiva la igualdad entre mujeres y hombres lo encontramos en varios preceptos de la LOU –**



**modificados por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril–, como: el artículo 27, que promueve la incorporación a los órganos de gobierno y representación de las universidades privadas de garantías expresas de participación y representación que aseguren en dichos órganos, “mediante una participación adecuada, la representación de los diferentes sectores de la comunidad universitaria de forma que propicie la presencia equilibrada entre mujeres y hombres”; o el artículo 41.4, en cuya virtud, “Se promoverá que los equipos de investigación desarrollen su carrera profesional fomentando una presencia equilibrada entre mujeres y hombres en todos sus ámbitos”.**

135. **Además, y como garantía de la efectividad de ese principio de igualdad entre hombres y mujeres, el artículo 27.bis de la LOU –añadido en la modificación de 2007– regula la Conferencia General de Política Universitaria, a la que atribuye entre sus funciones: “e) Coordinar la elaboración y seguimiento de informes sobre la aplicación del principio de igualdad de mujeres y hombres en la universidad”.**
136. **En cuanto a la disposición adicional segunda del anteproyecto (sobre “Patrimonio cultural vasco y Euskera”), se constata que reproduce literalmente un principio general formulado en el párrafo 3 del artículo 3 (“Servicios a la sociedad”) de la LSUV, en el sentido de que las universidades “Fomentarán, además, la defensa, el estudio y la promoción del patrimonio cultural vasco en general, y del euskera en particular”.**
137. **Singularmente respecto al euskera, el artículo 2 de la LSUV concreta más el compromiso, al definir el SUV –formado por todas las universidades con sede en el territorio de la CAPV, en el que se integrarán las que en el futuro sean creadas o reconocidas por el Parlamento Vasco–: “Asimismo, en el seno del sistema se promoverán las relaciones y la colaboración con otras instituciones universitarias ubicadas en otros territorios que comparten el cuerpo cultural del euskera o proyecto de futuro al objeto de potenciar el uso del euskera, a través de la coordinación de la docencia, la investigación, las actividades culturales y la movilidad entre el alumnado y el profesorado de las citadas instituciones universitarias, a fin de impulsar el uso del euskera, y todo ello dentro del ámbito de la Europa de las naciones. Se establecerán relaciones prioritarias con el resto de las universidades ubicadas en Euskal Herria”.**

### **C) Observaciones de técnica legislativa**

138. **En cuanto al concreto texto remitido, estima la Comisión conveniente efectuar una serie de consideraciones específicas en esta materia a fin**



**de colaborar a la obtención de un producto normativo técnicamente más acabado y, por tanto, más acorde con el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE).**

139. **En el análisis que se aborda tenemos también en cuenta las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993 y publicadas en el Boletín Oficial del País Vasco por Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico (en adelante, las directrices), aplicables en virtud de la disposición adicional tercera de la LPEDG, junto con otras consideraciones convenientes a fin de mejorar la calidad del producto normativo.**
140. **En primer lugar, recomendamos realizar una revisión del texto, singularmente respecto al empleo de mayúsculas, que no se realiza de manera uniforme. Se aprecia, en general, un uso indiscriminado e irregular de la mayúscula: en las referencias a las universidades en general, o a las universidades públicas o privadas; a la propia universidad que ahora se reconoce –en otras ocasiones, como en el artículo 1.3, en el 3, en el 4 y siguientes, se emplea la minúscula–; a las áreas docentes (párrafo décimo del preámbulo: “Nuevas Tecnologías...”); las citas a la “Compañía mercantil unipersonal” (preámbulo y artículo 1); la denominación de los centros docentes con que cuenta la universidad –por ejemplo, en el artículo 2.1 combina las mayúsculas y minúsculas para identificar las áreas de las Facultades: “Facultad de Ciencias de la Salud y Facultad de nuevas tecnologías interactivas”–; o “Decreto” (en el artículo 3.1).**
141. **En relación con lo anterior, y salvo que tenga una justificación que desconocemos, al no tratarse aparentemente, tampoco, de un acrónimo, no se ve la necesidad de otorgar una denominación en mayúscula a la universidad que se reconoce –podría ser “Universidad Euneiz”, en lugar de “Universidad EUNEIZ”–.**
142. **También recordamos que en las normas debe evitarse la utilización de acrónimos (por ejemplo, en el undécimo párrafo del preámbulo se mencionan las “TICs”, suponemos que en referencia a las “tecnologías de la información y la comunicación”).**



143. **Igualmente, según venimos señalando, las normas han de citarse con su denominación oficial íntegra. En el párrafo decimosexto del preámbulo, en cambio, hay una mención genérica a la LOU.**
144. **Asimismo, recomendamos que la abreviatura “art.” empleada en algunas ocasiones (como en los párrafos tercero y cuarto del preámbulo) se sustituya por la palabra completa, “artículo”, como se hace en otros párrafos del preámbulo.**
145. **En cuanto al uso no sexista del lenguaje, constatamos que se ha tenido en cuenta, en general, en la redacción del proyecto. No obstante, en algunos pasajes se aparta de esa pauta, como, por ejemplo, en el preámbulo: en el párrafo segundo, “todos sus integrantes” (podría sustituirse por “todos los agentes integrantes”, v.gr.); en el párrafo decimotercero expresa “acceso de los alumnos”; en el párrafo decimooctavo del preámbulo y en el artículo 6.2 se contienen referencias a “los promotores de la universidad” (podría indicarse, “la entidad promotora de la universidad”), y en ese mismo artículo 6.2, se cita a “los integrantes de su comunidad universitaria”. Igualmente, en el artículo 4.2 menciona a “los solicitantes” (en lugar de “las personas solicitantes”); en el artículo 8.1 se habla de “el nuevo titular”, y “del titular anterior” (por ser una transcripción de lo previsto en el artículo 5.3 de la LOU, aunque no aparezca como tal reproducción); también en la disposición final primera, se hace referencia “al titular” del departamento del Gobierno Vasco competente en materia de universidades.**
146. **Las referencias que se realizan en el anteproyecto al departamento competente en materia de universidades han de completarse con la mención al “Gobierno Vasco”: “Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de universidades”.**
147. **Realizados esos comentarios generales, a continuación efectuamos, sin ánimo de exhaustividad, las siguientes observaciones, para procurar una adecuada formulación del texto y su mejor entendimiento.**
148. **En el preámbulo se cita la norma como “proyecto”, siendo así que se trata del texto de un producto normativo acabado –con independencia de que se halle en tramitación su aprobación–, que ha de formularse como tal. Singularmente en el párrafo decimocuarto se debe referir al contenido de “esta ley”, como hacen los párrafos siguientes; y también debe corregirse en ese sentido el párrafo decimooctavo –que ahora dice “procede aprobar el presente proyecto de ley”–. En el párrafo noveno se ha de aclarar si la**



**expresión final de “impulsoras del proyecto” se asocia con el proyecto normativo –en cuyo caso demandaría la misma subsanación– o con el proyecto universitario.**

149. **En la parte final del párrafo primero del preámbulo, con el fin de ajustarse a la literalidad del artículo 16 del EAPV que se reproduce, debe decir “de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149 1.30° de la misma (...)”. También ha de citarse de manera adecuada ese artículo de la CE en el artículo 7.1 del proyecto (“artículo 149.1.30°”).**
150. **En el párrafo cuarto, junto con el artículo 108 de la LSUV, procede citar también el artículo 109, en el que se dispone que el reconocimiento de las universidades privadas se efectuará mediante ley –y además contiene otras previsiones de interés en la materia del anteproyecto–.**
151. **Al final del párrafo quinto es más correcto suprimir “todas” y expresar: “al conjunto de las universidades que lo integran”.**
152. **En el párrafo séptimo, la cita de lo que dispone el artículo 4 de la LOU no se ajusta a la literalidad del precepto, que no define las universidades privadas, sino que regula su creación y reconocimiento. Proponemos, por ejemplo, que se indique que ese artículo 4 establece que el reconocimiento de las universidades privadas se llevará a cabo por ley de la Asamblea legislativa (...).**
153. **De acuerdo con el artículo 13.2 del Texto Refundido de la Ley de sociedades de capital, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, el párrafo octavo del preámbulo, así como el artículo 1 del anteproyecto, han de reflejar adecuadamente la denominación de la compañía mercantil unipersonal como “EUSTEIZ 2018, S.A.U.”. Conforme a ese precepto del Real Decreto Legislativo 1/2010, mientras subsiste la situación de unipersonalidad, la sociedad debe hacer constar tal condición –en este caso, mediante la expresión final “S.A.U.”–.**
154. **En el párrafo noveno ha de eliminarse la referencia final a “impulsoras del proyecto”, ya que la frase se ha construido con el sujeto al inicio: “Los impulsores de “Universidad EUNEIZ””.**
155. **Con arreglo a las normas de tabulación contempladas en las directrices, cada uno de los ítems del listado del párrafo undécimo del preámbulo debe iniciarse con minúscula, y el penúltimo añadir la conjunción “y” para unir con el último (o, en otro caso, finalizar cada uno de ellos con punto).**



156. **En el tercer punto de ese párrafo se menciona el “Proyecto EUSES-Udg y ENTI-UB”, correspondiente a los acrónimos de las escuelas adscritas a las universidades citadas en el párrafo noveno del preámbulo (aunque la primera se cita de manera más completa, como “EUSES-Udg/EUSES-URV”). Ese proyecto no se ha citado con anterioridad, más allá de lo expuesto en el párrafo noveno. Si tal proyecto existe con sustantividad propia, debería reflejarse entrecomillado; e igualmente el preámbulo podría aportar una información resumida sobre su contenido.**
157. **También en ese párrafo se debe citar con su denominación oficial la ciudad de “Vitoria-Gasteiz”.**
158. **En el párrafo decimotercero a “Universidad EUNEIZ” ha de preceder el determinante “la” –al igual que en otros pasajes, como en el párrafo noveno o en los preceptos de la parte dispositiva que la mencionan como universidad, en los que habría de prescindirse ya del entrecomillado al referirse a ella–.**
159. **En el párrafo decimosexto debe decirse, de acuerdo con la LOU: “Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito...”.**
160. **El último párrafo del preámbulo es excesivamente largo y sin otra puntuación que el uso de comas, por lo que recomendamos una formulación en dos frases con un punto y seguido o dos párrafos separados pero ligados con un conector.**
161. **En cuanto a la parte dispositiva, el artículo 1 ha de formular adecuadamente el reconocimiento de la universidad en estos términos: “Se reconoce la Universidad Euneiz, promovida por la entidad Eusteiz 2018, S.A.U., como universidad privada del Sistema Universitario Vasco. Esta universidad tiene personalidad jurídica propia, ofrecerá enseñanza universitaria presencial y ejercerá las demás funciones que (...)”.**
162. **Asimismo, en ese artículo 1 –al igual que ocurre en otros preceptos– se observa que se han trasladado literalmente prescripciones, principalmente de la LOU, sin adaptarlas a la norma concreta proyectada. Para efectuar esa adaptación, sugerimos, en primer lugar, que el párrafo 2 del artículo 1 –que dispone que la universidad se establecerá en la CAPV y se registrará por “su ley de reconocimiento...”– prevea que la universidad se registrará por “la presente ley” (o “esta ley”). Asimismo, como hemos señalado ya, demandaría un ajuste en la dirección apuntada, el párrafo 3, que habría**



**de referirse al Gobierno Vasco –en lugar de “el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco”–.**

163. **Consideramos que el último párrafo del párrafo 2 del artículo 2 merece una numeración como párrafo independiente.**
164. **En el párrafo 2 del artículo 3, relativo a la autorización para la puesta en funcionamiento de la universidad, conviven tres mensajes, unidos con un punto y seguido, que merecerían ser formulados en párrafos independientes.**
165. **En rigor, respecto al contenido de los artículos, las directrices prevén que se dividan en párrafos numerados en cifras árabes, que, a su vez, si es necesario, pueden dividirse en apartados introducidos por letras minúsculas ordenadas alfabéticamente. En el artículo 5.2, en cambio, se menciona “el apartado anterior”, y en el artículo 10, “el apartado 1 del artículo 2 de la Ley 13/2012”.**
166. **En el artículo 7.5 ha de indicarse de manera completa “Gobierno Vasco”.**
167. **El artículo 8, bajo el título de “Transmisión o cesión de titularidad”, comprende dos mensajes: en el párrafo 1, referido propiamente al efecto de la realización de actos o negocios jurídicos que modifiquen la personalidad jurídica o la estructura de la universidad o que impliquen la transmisión o cesión de su titularidad (como prevé el artículo 5.3 de la LOU); y un segundo mensaje, en el párrafo 2, relativo a la afectación de los terrenos en que se instala la universidad a ese uso por periodo indefinido. Entendemos que el contenido de ese párrafo 2 debería trasladarse a otro precepto (o, en su caso, modificar el título del artículo 8).**
168. **En el artículo 9.2 ha de completarse la mención al “Parlamento Vasco”.**
169. **Por último, a juicio de la Comisión, sobra el entrecomillado (referido al Boletín Oficial del País Vasco) en la disposición final segunda.**

## **CONCLUSIÓN**

**La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia.**



**Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 20 de noviembre de 2020 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).**

**V° B°:**

**Jesús María Alonso Quilchano,  
Secretario**

**Sabino Torre Díez,  
Presidente**

**Firmado electrónicamente**