

Consejo
Económico y
Social de
Extremadura



CES

DICTAMEN 8/2017

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE
RECONOCIMIENTO DE LA UNIVERSIDAD
INTERNACIONAL AUGUSTA EMÉRITA.

DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE RECONOCIMIENTO DE LA UNIVERSIDAD INTERNACIONAL AUGUSTA EMÉRITA.

I. ANTECEDENTES

Con fecha 15 de noviembre de 2017, el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Educación y Empleo remitió al Consejo Económico y Social de Extremadura el **Anteproyecto de Ley de Reconocimiento de la Universidad Internacional Augusta Emérita**, a los efectos previstos en artículo 69 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y en el artículo 5 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, sobre la creación del Consejo Económico y Social de Extremadura y, por tanto, solicitando la emisión del preceptivo informe al que hace referencia esta norma.

El Anteproyecto de Ley objeto de este Dictamen ha sido analizado y tratado el por la Comisión Permanente y, dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura, en sesión celebrada el día 27 de Diciembre de 2017, ha acordado aprobar por mayoría, con el voto particular del Sr. Consejero del Grupo III, en representación de la Universidad de Extremadura, D. Francisco Pedraja Chaparro el siguiente

DICTAMEN

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley consta de una Exposición de Motivos, dividida, a su vez, en tres apartados, cuatro Títulos, una Disposición Transitoria y dos Disposiciones Finales.

El primer apartado de la Exposición de Motivos comienza reproduciendo algunos aspectos relativos al sistema universitario español contenidos en el Preámbulo de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en relación con la autonomía universitaria, la mejora en la calidad docente, investigadora y de gestión, los retos que suponen las nuevas necesidades de la

sociedad y la necesidad de introducir mayor nivel de flexibilidad en las universidades que les permitan *responder al dinamismo de una sociedad avanzada como la española (LOU)*.

Asimismo, se señala el impacto que la crisis económica ha tenido sobre la formación a lo largo de la vida y las ventajas proporcionadas por la tecnología que facilita dicha formación a distancia para terminar afirmando que todo lo expuesto ha producido la consolidación de las universidades privadas en España y el carácter complementario de la formación ofrecida por las universidades privadas frente al de las universidades públicas.

En el apartado segundo se detallan las normas que regulan la creación de universidades privadas, comenzando con el reconocimiento constitucional de la libertad de las personas físicas y jurídicas para crear centros docentes.

También contiene este apartado el título competencial sobre el que se sustenta el Anteproyecto de Ley, esto es, el Real Decreto 634/1995, de 21 de abril sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura y el artículo 10 de la Ley Orgánica 1/2011 de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, que en su apartado 1.5 otorga a la Junta de Extremadura la competencia para autorizar universidades privadas.

El apartado tercero señala que el reconocimiento de la Universidad Internacional Augusta Emérita se ha tramitado a petición de la entidad Proactiva Online de Educación Superior, S.L. y conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y el Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios.

El Título I, formado por los artículos 1 y 2, reconoce la Universidad Internacional Augusta Emérita como centro privado de enseñanza online en la modalidad no presencial parcial, le exige adoptar personalidad jurídica antes de solicitar la autorización para su funcionamiento y determina el régimen jurídico

aplicable al centro universitario.


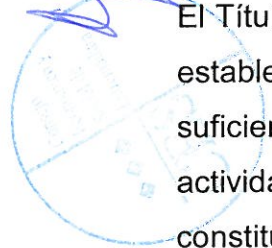

El Título II, que contiene los artículos 3 a 8, establece, en primer lugar, el procedimiento de autorización tanto para el inicio de las actividades de la Universidad Internacional Augusta Emérita como para la impartición de enseñanzas, así como el plazo de caducidad, en su caso, del reconocimiento contenido en el Anteproyecto de Ley. En cuanto al alumnado, determina los requisitos de acceso, atribuye al centro educativo la competencia para regular el régimen de permanencia de los estudiantes y establece la obligación de la institución docente de garantizar al alumnado la finalización de los estudios.

En el artículo 6 se atribuye a la Consejería con competencias en materia de universidades la función inspectora, obliga a la Universidad Internacional Augusta Emérita a presentar anualmente una Memoria de actividades docentes e investigadoras y establece la posibilidad de revocación total o parcial de la autorización de actividades en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico.

En cuanto a la implantación de las enseñanzas, el artículo 7 del Anteproyecto remite al 11 del Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, reservando a la ANECA, a fin de garantizar la calidad de la enseñanza, la capacidad para fijar, evaluar y comprobar las características que se aplicarán a cada titulación que se implante y al conjunto de la oferta no presencial. Asimismo, se establece que la autorización de las enseñanzas se realizará para las actividades no presenciales y presenciales ocasionales y que la realización de actividades docentes presenciales continuadas debe someterse al régimen general establecido en el mencionado Real Decreto.

El Título II finaliza con el artículo 8 en el que se establece la obligatoriedad de remitir cada curso una Memoria académica que incluya información sobre alumnado, personal docente e investigador, personal de administración y servicios y actividades del curso.

Con el artículo 9 comienza el Título III. En este artículo se determina que la Comunidad Autónoma podrá denegar su conformidad a la realización de actos o negocios jurídicos que modifique la personalidad jurídica de la Universidad, y a la transmisión o cesión de la titularidad de la misma, señala las posibles causas para tal denegación, entre las que incluye la insuficiencia de garantías para el cumplimiento de los compromisos adquiridos, y establece la obligatoriedad de la subrogación en derechos y obligaciones de los, en su caso, nuevos titulares. En el siguiente artículo se establece que una infracción en estos aspectos se considera una modificación esencial del reconocimiento y, por tanto, puede ser causa de su revocación. De igual forma, se considera causa de revocación del reconocimiento la realización de operaciones sobre el capital de la entidad promotora de la Universidad o la emisión de obligaciones o títulos similares sin autorización.



El Título IV, que incluye únicamente el artículo 11, se refiere a la financiación y establece la obligación de que la Universidad cuente con los recursos suficientes que garanticen su viabilidad económica y la realización de sus actividades, la de aportar garantías sobre su financiación, que deberán constituirse antes de la autorización y determinarse teniendo en cuenta la oferta docente y la matrícula, y la de realizar un plan de viabilidad y cierre en caso de que fuera necesario.


El Anteproyecto de Ley contiene una Disposición Transitoria en la que se contempla la necesaria acreditación de que la Universidad, con personalidad jurídica distinta a la de la entidad promotora, asumirá los principios y líneas de actuación asumidos en la memoria sobre la que se realiza el reconocimiento, que la propiedad de la Universidad no difiere en más de un cuarenta por ciento en relación con la de la entidad promotora y que se ha producido la cesión de la denominación, imagen gráfica y propiedad intelectual a la Universidad.

Las dos disposiciones finales, de autorización para el desarrollo reglamentario la primera y de entrada en vigor la segunda, concluyen el Anteproyecto.

III. VALORACIONES

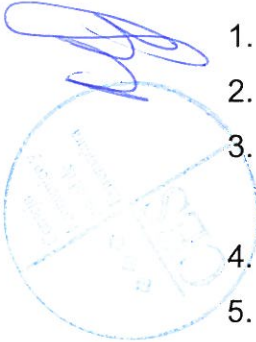

A) Sobre los documentos que acompañan al Anteproyecto de Ley

Con carácter previo a este Dictamen, valoramos sucintamente algunos aspectos del proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley y de la documentación aportada conforme dispone el artículo 69, puesto en relación con el 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de la pertinente en cumplimiento los artículos 7 y 40 de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura y del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que se detalla a continuación:

- 
1. Informe de necesidad.
 2. Informe de la Secretaría General de la Consejería de Educación y Empleo.
 3. Memoria económica.
 4. Informe de impacto sobre el empleo.
 5. Informe de impacto de género.
 6. Escrito sobre recomendaciones de informe de impacto de género a promotor.
 7. Aceptación de las recomendaciones del informe de impacto de género.
 8. Tabla de vigencias.
 9. Certificado de Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de comunicación previa.
 10. Informe de la Abogacía General de comunicación previa.
 11. Consulta pública previa.
 12. Información en el portal ciudadanos de consulta pública previa.
 13. Certificado sobre la consulta pública.
 14. Informe sobre la consulta pública.
 15. Resolución de apertura de trámite de información pública sobre el Anteproyecto de Ley.

16. Resolución de apertura de plazo de presentación de sugerencias en relación con el Anteproyecto de Ley.
17. Certificado sobre trámite de audiencia pública y transparencia.
18. Publicación en DOE de información pública.
19. Informe de simplificación administrativa.

Asimismo, se nos ha remitido la siguiente documentación relacionada con lo previsto en el artículo 12 del Real Decreto Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios:

- 
- 
1. Memoria de la Universidad Internacional Augusta Emérita. Abril 2016.
 2. Carta a la entidad petición de documentación por separado.
 3. Memoria y fascículos revisados de la Universidad Internacional Augusta Emérita. Diciembre 2016.
 4. Informe de la Conferencia General de Política Universitaria.
 5. Escrito de la Dirección General de Formación Profesional y Universidad comunicando a la entidad promotora el informe desfavorable de la Conferencia General de Política Universitaria.
 6. Subsanaciones al informe de la Conferencia General de Política Universitaria.

De entre la documentación relacionada, destacamos lo siguiente:

El Informe de necesidad y oportunidad justifica el Anteproyecto de Ley en el *objetivo, entre otros, de aumentar las posibilidades de formación en educación superior de nuestra población que, por razones de trabajo o circunstancias personales, no puedan cursar un programa presencial de enseñanza, potenciando las posibilidades de ella misma e intentar igualarnos a otros estándares europeos y nacionales para así conseguir mayores posibilidades de empleabilidad.*

En la **Memoria Económica** se afirma que *la Ley 1/2017 de 27 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para*

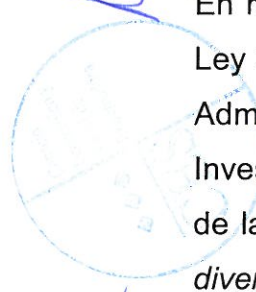

2017, no contempla crédito destinado a subvencionar los gastos relativos al reconocimiento, ni en su caso, a la implantación de la Universidad Internacional Augusta Emérita.

Por su parte, el Observatorio de Empleo y el Servicio Extremeño Público de Empleo han emitido un **Informe de impacto sobre el empleo** favorable tomando en consideración que el proyecto de Universidad presentado prevé la creación progresiva, entendemos que en cuatro años, de una plantilla de personal docente formada por 148 personas, de las cuales 51 tendrán dedicación a tiempo completo y 97 a tiempo parcial. Este Consejo Económico y Social, valorando positivamente la creación de empleo prevista, quiere destacar, sin embargo, que en dicho informe se ha obviado completamente al personal de administración y servicios (o personal no docente y de apoyo a la gestión), personal que, aun siendo conscientes de que la modalidad de enseñanza prevista probablemente requiera menor plantilla que la necesaria en las enseñanzas presenciales, es igualmente importante en los centros educativos.

El Instituto de la Mujer, tras hacer un breve análisis del sistema educativo español desde una perspectiva de género, de la utilización y acceso medios tecnológicos como base en la que se asienta la formación ofrecida por la Universidad Internacional Augusta Emérita y del tiempo que dedican hombres y mujeres al cuidado de personas dependientes, al considerar que esto que supone una limitación en la disponibilidad horaria para realizar estudios, ha emitido un **Informe de Impacto de Género neutro**. No obstante, el citado Informe realiza una serie de recomendaciones tanto al proyecto de centro educativo como al Anteproyecto de Ley. En relación con la propia Universidad Internacional Augusta Emérita, propone, entre otras cosas, incorporar formación de igualdad de género en los planes de estudio de todas las titulaciones impartidas, la promoción de representación equilibrada entre hombres y mujeres en los órganos de gobierno y otros órganos colegiados de la Universidad, así como en las comisiones de selección y evaluación. Estas y el resto de propuestas de mejora realizadas por el Instituto de la Mujer de Extremadura han sido asumidas por la entidad promotora de la Universidad.

En cuanto al propio Anteproyecto de Ley, el informe recomienda una revisión del lenguaje utilizado para evitar una redacción sexista de la norma.

También queremos destacar el **informe realizado por la Abogacía General de la Junta de Extremadura** que, aunque favorable, anota la siguiente observación: *Aun cuando concurre título habilitante en virtud de la normativa citada, y sin perjuicio del estudio pormenorizado de la norma que se realice en el momento que proceda, se echa de menos un marco normativo autonómico similar al existente en las Comunidades Autónomas que han reconocido Universidades de naturaleza semejante a la que hoy se plantea, que complete y desarrolle las previsiones que en esta materia recoge la normativa estatal referenciada.*



En relación con la **consulta previa** realizada al amparo del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el informe emitido por el Servicio de Universidad e Investigación de la Dirección General de Formación Profesional y Universidad de la Junta de Extremadura señala que *Durante este periodo, se han recibido diversas opiniones en relación con la implantación de este proyecto. En general, los ciudadanos muestran interés por acceder al proyecto en algún paso del proceso, algunos consideran que es una buena opción y se muestra interés por participar en el mismo. Sin embargo, ninguna de estas opiniones está relacionada con algunos de los aspectos planteados objeto de la consulta pública. Aun así, este Consejo hubiera considerado adecuado disponer de las opiniones de los ciudadanos u organizaciones recibidas. Asimismo, es reseñable que no ha habido sugerencias, propuestas ni alegaciones al Anteproyecto de Ley en el trámite de **información pública** habilitado para ello.*

Por último, nos referimos al **Informe de la Conferencia General de Política Universitaria**. Aunque dicho Informe fue desfavorable, en la documentación que se nos ha remitido se presentan varios documentos de subsanación de todas las observaciones realizadas por la Conferencia cuya eficacia no compete valorar a este Consejo.

B. Consideraciones generales sobre el texto

Como consideraciones previas, el Consejo Económico y Social de Extremadura valora positivamente el Anteproyecto de Ley que dictamina toda vez que supone el reconocimiento de un proyecto empresarial con impacto favorable en el empleo en la región y la demanda que este tipo de enseñanzas tiene por parte de la población ocupada, aun con las limitaciones que presenta en relación con la enseñanza presencial. Asume este Consejo el derecho constitucional de creación de nuevas universidades privadas, pero, no obstante, expresamos nuestro interés y preocupación en reforzar, por medio de la propia Ley u otras actuaciones, unos mecanismos eficaces de garantía de la calidad de la actividad docente e investigadora de la Universidad y de sus recursos humanos y materiales, de forma que no se elimine el efecto sobre la movilidad social de los extremeños que se espera de la actividad universitaria.

C. De carácter específico

C.1) EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En relación con la Exposición de Motivos, este Consejo manifiesta su preocupación con el contenido de su primera parte en tanto en cuanto considera que se hace una descripción sólo parcial de la realidad al obviar, entre otras cosas, el importantísimo papel desempeñado en la formación universitaria de personas adultas por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Esta descripción incompleta de la situación pudiera conducir a la conclusión de que hay ciertos puntos débiles en el sistema universitario español que únicamente pueden reforzarse mediante las universidades privadas, conclusión que se hace patente en el último párrafo de esta parte cuando se afirma que *Todo ello ha ocasionado que en los últimos años se haya confirmado la consolidación de las universidades privadas en España.*

En esta situación, y dado que la Exposición de Motivos no presenta un solo atisbo de justificación de este centro educativo en Extremadura concretamente, justificación que hubiera sido pertinente a ojos de este Consejo, creemos que el

derecho constitucional de creación de centros educativos privados, contenido en el apartado segundo, es motivo suficiente para el Anteproyecto de Ley.

C.2) ARTICULADO

Antes de presentar algunas consideraciones concretas sobre el articulado, cuyo objetivo no es otro que contribuir a mejorar el texto, queremos hacer una observación general en el sentido de que entendemos que determinadas partes del mismo son más propias de ciertos contratos administrativos que de una norma con rango de Ley.

En cuanto al articulado en sí mismo, comenzaremos señalando que, a nuestro parecer, el texto "...sociedad formada por empresas y profesorado con fuertes vinculaciones universitarias y experiencias en la creación, reconocimiento y funcionamiento de universidades privadas y públicas", contenido en el párrafo 1 del artículo 1, es un juicio de valor sin contenido normativo que, por tanto, no procede en una norma legal.

Igual consideración nos merece el texto "y como ya está previsto en la propia memoria de solicitud de reconocimiento" contenido en el párrafo 2º del artículo 1.

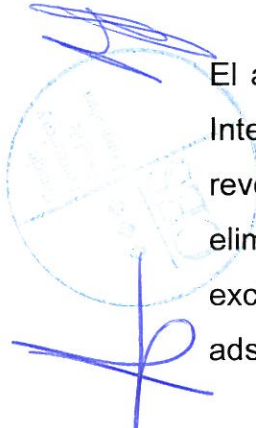
Sin embargo, en este mismo artículo 1, creemos pertinente la inclusión de la obligatoriedad de que las sedes social y fiscal de la Universidad siempre estén en Extremadura y que los posibles cambios de ubicación en relación con lo inicialmente previsto sean, al menos, comunicados a la Junta de Extremadura.

En el párrafo 1 del artículo 3, consideramos que sería positivo aclarar si la competencia para autorizar el inicio de la actividad de la Universidad corresponde a la Consejería con competencia en materia de universidades o al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

En relación con lo que se establece en el artículo 5.2., sugerimos que se reproduzca lo que señala el informe de la Conferencia General de Política

Universitaria en relación con las convocatorias a las que deba tener derecho un estudiante en los casos de cursos extinguidos.

En el artículo 9.1. se habla del plazo del que, con carácter general, dispondrá la Comunidad Autónoma para denegar su conformidad a actos y negocios jurídicos. Entendemos que cuando el artículo 5.1. de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, habla de este plazo general se está refiriendo a un marco normativo global de regulación de las universidades privadas en cada Comunidad Autónoma, marco al que también alude el Informe de la Abogacía General de la Junta de Extremadura citado anteriormente en este Dictamen. Pues bien, dado que la Junta de Extremadura ha optado por una vía regulatoria diferente, dictando una Ley concreta para cada universidad privada que solicite su reconocimiento, este Consejo considera necesario que el Anteproyecto de Ley fije el plazo concreto para la denegación aludida.



El artículo 10 se refiere a la revocación del reconocimiento de la Universidad Internacional Augusta Emérita. Sin embargo, su párrafo 1 alude también a la revocación “de la aprobación de la adscripción”. Consideramos que debe eliminarse la referencia a la adscripción por cuanto el Anteproyecto se refiere exclusivamente al reconocimiento de una universidad privada y no a la adscripción de centros privados a universidades públicas.

Por último, el párrafo 1 de la Disposición Transitoria obliga a que debe quedar acreditado que “la nueva sociedad (se refiere a la propia universidad) está compuesta por, al menos, el sesenta por ciento de las personas físicas o jurídicas que en su día constituyeron notarialmente dicha entidad promotora”. Este Consejo entiende, de acuerdo con la práctica habitual en el ámbito de las sociedades mercantiles, que el porcentaje que se cita no se refiere al número de personas sino al capital de la sociedad. En consecuencia, sugerimos que se modifique el texto en el sentido de que se garantice una permanencia del porcentaje que se determine de la cifra de capital y no del número de accionistas.

En consideración a lo expuesto, el Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el 27 de diciembre de 2017, **aprobó por mayoría, con el voto particular del Sr. Consejero del Grupo III, en representación de la Universidad de Extremadura, D. Francisco Pedraja Chaparro el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Reconocimiento de la Universidad Internacional Augusta Emérita.**

Vº Bº

Presidenta del Consejo Económico
Social de Extremadura

Fdo. María Mercedes Vaquera Mosquero

Secretaria General del Consejo y
Económico y Social de Extremadura

Fdo. María José Pecero Cuéllar

Voto particular presentado por Francisco Pedraja Chaparro, como representante de la Universidad de Extremadura en este Consejo Económico y Social, a los dictámenes correspondientes a los anteproyectos de Ley de Reconocimiento de la Universidad Abierta de Europa Extremadura y de la Universidad Internacional Augusta Emérita.

En mi calidad de representante de la Universidad de Extremadura en este Consejo y teniendo en cuenta que los dictámenes se refieren a anteproyectos sobre materias universitarias sobre las que el Consejo de Gobierno de la Universidad de Extremadura, celebrado en Cáceres el día 19 de diciembre de 2017, fijó una posición unánime, el contenido de mi voto particular coincide con el *manifiesto-documento* aprobado en esa sesión y que reproduzco a continuación:

Conocida la tramitación de los Anteproyectos de Ley de Creación de las Universidades Universidad Internacional Augusta Emérita y Universidad Abierta de Europa Extremadura por parte de la Consejería de Educación y Empleo de la Junta de Extremadura, la Universidad de Extremadura, a través de su Consejo de Gobierno, manifiesta lo siguiente:

1. *Que la Universidad de Extremadura se ha interesado por la documentación relativa a las dos nuevas universidades privadas que se pretenden implantar a corto plazo en la región en el periodo de exposición pública.*

2. *Que en la documentación examinada aparecen los informes preceptivos de la Conferencia General de Política Universitaria, resultando ambos ser DESFAVORABLES por el incumplimiento del RD 420/2015 relativo a profesorado e investigación.*

3. *Que entendemos que no se debe posibilitar una universidad que se encuentre sustentada en debilidades manifiestas en su profesorado y en sus infraestructuras, elementos básicos de una enseñanza universitaria de calidad.*

4. *Que ambos proyectos incumplen, además, lo regulado en el Decreto 157/2016 de 20 de septiembre, por el que se regula la autorización de implantación, modificación, supresión de enseñanzas universitarias oficiales y renovación de su acreditación, que nos obliga a todas las universidades de la Comunidad Autónoma.*

5. *Que tal y como manifestó el Equipo de Gobierno de la Universidad de Extremadura en las reuniones mantenidas los días 20 y 21 de noviembre de 2017 en San Martín de Trevejo, este Consejo de Gobierno defiende una universidad pública de calidad, abierta a todos, que facilite el acceso a los estudiantes con más y mejores becas y con unas tasas más bajas.*

*Por todo lo expuesto, el Consejo de Gobierno de la UEx **PROPONE** a la Consejería de Educación y Empleo y al Presidente de nuestra comunidad que detenga la tramitación de los Anteproyectos de Ley de Creación de las Universidades privadas "Universidad internacional Augusta Emérita" y "Universidad Abierta de Europa Extremadura" dado que los proyectos de creación de ambas universidades no muestran los mínimos indicadores de calidad que merece la sociedad extremeña.*

Badajoz, 27 de diciembre de 2017

Fdo: Francisco Pedraja Chaparro
Consejero Grupo III en representación de la UEX