Universidade Vigo UNIVERSIDADE DA CORUÑA

ALEGACIÓNS DAS UNIVERSIDADES DE VIGO E DA CORUÑA AO ANTEPROXECTO DE LEI DE RECOÑECEMENTO DA UNIVERSIDADE PRIVADA "UNIVERSIDAD INTERCONTINENTAL DE LA EMPRESA"

Á vista do anteproxecto de lei de recoñecemento da universidade privada *Universidad Intercontinental de la Empresa* sometido a exposición pública a través do portal de transparencia da Xunta de Galicia, e en aplicación do artigo 9 c) da lei Lei 1/2016, do 18 de xaneiro, de transparencia e bo goberno,

As Universidades de Vigo e A Coruña, representadas polos seus respectivos Reitores Manuel Joaquín Reigosa Roger e Julio Ernesto Abalde Alonso, aos efectos previstos no artigo 83 da Lei 39/2015, de 1 de outubro, de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común (LPACAP), formulan as seguintes

ALEGACIÓNS

1. Sobre o incumprimento das normas reguladoras da transparencia e do procedemento de elaboración de proxectos normativos

O sometemento do anteproxecto de lei ao trámite de información pública incumpre o disposto na lexislación galega de transparencia e bo goberno (Lei 1/2016) e de organización e funcionamento da Administración Xeral e do sector público (Lei 41/2010).

Con efecto, o artigo 9.c) da Lei de transparencia e bo goberno obriga á Xunta a publicar "*A relación circunstanciada e motivada dos procedementos de elaboración de anteproxectos de lei e de disposicións administrativas de carácter xeral que estean en tramitación, a partir do momento en que se produza a aprobación do anteproxecto, con indicación do seu obxecto e estado de tramitación, así como a posibilidade que teñen as persoas de remitir suxestións e a forma de o facer*".

Esta previsión debe conectarse co disposto no artigo 41 da lei de organización e funcionamento consonte o cal, na denominada "fase inicial" do procedemento de elaboración de proxectos normativos e logo de indicar na súa alínea primeira que "*a elaboración de disposicións administrativas de carácter xeral será iniciada polo centro directivo correspondente, co acordo previo da persoa titular da consellaría*", acrecenta a na segunda que:

"O anteproxecto irá acompañado dos seguintes documentos:

a) Unha memoria xustificativa sobre a súa legalidade, o seu acerto e a súa oportunidade, así como sobre as modificacións e innovacións que contén.

b) Unha memoria económico-financeira que conteña a estimación do custo ao que poida dar lugar e, de ser o caso, a súa forma de financiamento.

c) O informe do servizo xurídico correspondente da consellaría na que se encadre o centro directivo que tivese a iniciativa.

d) O anteproxecto tamén irá acompañado dunha táboa de vixencias e dunha cláusula ou disposición derrogatoria na que se enumeren expresamente as normas de igual ou inferior rango que se pretende derrogar".

Porén, na publicación deste anteproxecto de lei de creación dunha universidade privada omitíronse todos eses documentos aos que alude o precepto que se vén de transcribir. Podería entenderse a omisión respecto da memoria económico-financeira (na medida en que o propio anteproxecto declara que a norma proposta non terá impacto ningún nos gastos e ingresos públicos) mais non respecto do resto dos documentos relacionados nese artigo 41.2 da Lei 41/2010, máxime cando na propia exposición de motivos se afirma que "*a proposta presentada conta co informe favorábel de pertinencia socioeconómica do órgano competente en materia universitaria*". Ese informe, cando menos, debería ter sido publicado acompañando o texto do anteproxecto.

Neste sentido, chama a atención que a Exposición de Motivos do anteproxecto se refira, ben que de forma sintética, ao cumprimento dos principios de boa regulación contidos, con carácter básico, no artigo 129 LPACAP cando se descoñece abertamente o disposto na lexislación galega de directa aplicación.

Precisamente, en relación con estes principios de boa regulación, debe notarse que Galicia xa conta con tres universidades públicas que teñen demostrado, de xeito máis ca notorio, capacidade para dar resposta ás necesidades formativas da sociedade. No seu conxunto, e para este curso, as prazas de inicio de estudios ofertadas polas tres universidades públicas excederon en 1.000 prazas ao número de alumnos que aprobaron nesta última convocatoria as Probas de Acceso á Universidade. Por outra banda, e para atender a demanda e a empregabilidade en determinadas titulacións, as Universidades veñen demandando un incremento das prazas ofertadas, que poderían atender cos recursos que se dispoñen, sen que a Administración autonómica se teña mostrado moi receptiva a tales demandas que mellorarían a nosa oferta.

Surprende que nun contexto no que se ten afirmado que o sistema estaba pechado, polo menos no número de prazas, e se obriga ás universidades públicas a reducir as prazas ofertadas na mesma contía que as prazas de nova oferta, poida resultar razoábel e xustificada a creación dunha universidade privada, que si incrementaría o número de prazas ofertadas.

2. Sobre a entidade promotora da nova universidade privada

O artigo 1.2 do anteproxecto informa de que a proxectada nova universidade "*constitúese como Fundación Universidad Intercontinental de la Empresa, en*

adiante FUIE, de interese galego e sen ánimo de lucro". Porén, á falta de documentación que acompañe o anteproxecto, a única referencia a quen sexan os promotores é a que a se contén na exposición de motivos indicando que foi a a entidade "Fundación Galicia Obra Social – Afundación" quen solicitou o recoñecemento da nova universidade privada.

Mais se isto for así, levántanse diversas cuestións que nin o anteproxecto nin tampouco, por non existir, a documentación anexa permiten resolver. Indo por partes:

- Se Afundación é a promotora da nova universidade falta a certificación do acordo adoptado polo seu Padroado. Repárese en que de acordo co artigo 14 dos Estatutos desta fundación, ese órgano sería o competente para promover a creación dunha nova universidade.

- Dado que a nova universidade pretende constituírse, pola súa vez, en fundación, estamos diante dun suposto de escisión da fundación promotora (Afundación) dos regulados no artigo 43 da Lei 12/2006, de Fundación de Interese Galego (LFIG). A escisión debe ser aprobada polo Padroado por medio de acordo motivado comunicado ao Protectorado. Mais, polas razóns xa indicadas, descoñécese, se é que existe, o contido dese acordo.

- O Protectorado, de conformidade co artigo 47 LFIG, debe "*velar polo cumprimento adecuado dos fins fundacionais, de acordo coa vontade dos fundadores e tendo en conta o interese xeral*". Neste sentido, débese reparar en:

a) A creación dunha universidade non se encontra entre os fins fundacionais de "Afundación" (artigo 5 dos estatutos), que só aluden ao "*fomento da educación en todos os seus niveis*" mais non ao exercicio ou prestación directa de servizos educativos.

b) Tampouco se conta entre as actividades relacionadas no artigo 6 deses estatutos que alude, en cambio, a "*fomentar*" ou "*promover*" as actividades educativas desenvolvidas por outros suxeitos (así, "*potenciar a formación*" ou o "*financiamento de cátedras específicas*").

Por todas estas razóns, o Protectorado exercido pola Xunta de Galicia a teor do artigo 49 LFIG debe pronunciarse acerca do acordo de promoción dunha nova universidade, valorando tanto a legalidade do acordo como a súa relación coa escisión fundacional (artigo 48.1.h LFIG) ben como o seu impacto e compatibilidade co interese xeral.

3. Sobre a infracción do procedemento específico de elaboración do proxecto de lei de recoñecemento de universidades privadas regulado na lexislación universitaria

Xunto co incumprimento das previsións reguladoras da elaboración de proxectos normativos, o anteproxecto incumpre tamén o disposto na lexislación universitaria estatal e autonómica de aplicación.

En concreto, o artigo 12 da Lei 6/2013, de 13 de xuño, do Sistema Universitario de Galicia (LSUG), logo de establecer unha reserva formal de lei para o recoñecemento de universidades privadas, advirte que o tal recoñecemento está condicionado ao cumprimento dos "*requisitos básicos esixidos na Lei orgánica de universidades, nesta lei así como nas disposicións regulamentarias que se diten no seu desenvolvemento*".

Deste modo, a LSUG remítese ao previsto nos artigos 4 e 5, 12 e 27 da Lei Orgánica 6/2001, de 21 de decembro, de Universidades (doravante, LOU) ben como ao Real Decreto 420/2015, de 29 de maio, que a desenvolve neste punto. De conformidade con estas normas estatais de carácter básico, para o recoñecemento –non para a autorización da súa posta en funcionamento – dunha universidade privada, esta debe reunir os requirimentos estabelecidos no artigo 4 do RD 420/2015:

"a) Dispor dunha oferta académica mínima de titulacións oficiais

b) Contar cunha programación investigadora adecuada.

c) Dispor de persoal docente e investigador en número suficiente e coa adecuada cualificación.

d) Dispor de instalacións, medios e recursos adecuados para o cumprimento das súas funcións.

e) Contar cunha organización e estrutura adecuada.

f) Garantir a prestación do servizo, así como o mantemento das súas actividades segundo o regulado polo artigo 9.

g) Garantir que os seus estatutos, réxime xurídico e normas de organización e funcionamento sexan conformes co establecido na Lei orgánica 6/2001, do 21 de decembro, na normativa da comunidade autónoma respectiva e neste real decreto".

De por parte, o artigo 13 da LSUG (relativos aos "*Requisitos xerais para a creación ou o recoñecemento dunha nova universidade no Sistema universitario de Galicia*") desenvolve estas esixencias básicas, completándoas para as universidades privadas coas dispostas no seu artigo 14.

A estes requirimentos hai que somar aínda o de non estaren os seus promotores incursos na prohibición establecida no artigo 5 LOU, isto é, non teren sido sancionados con carácter firme pola comisión de infraccións graves en materia académica ou profesional.

Na análise do anteproxecto seguirase, en aras dunha maior clareza expositiva, a orde dese artigo 4 do RD 420/2015.

a) Oferta académica mínima de titulacións oficiais

De conformidade co artigo 13.a) LSUG, as novas universidade, sexan elas públicas ou privadas, deberán contar co "*desenvolvemento de ensinanzas conducentes, como mínimo, á obtención de oito títulos de carácter oficial e validez en todo o territorio nacional, dos cales polo menos catro serán graos universitarios e dous programas de doutoramento. A oferta das novas institucións abranguerá, como mínimo, dúas ramas de coñecemento*".

Acrecenta a letra g) dese mesmo precepto, que "*O catálogo de titulacións ofertadas deberá ser complementario e non reiterativo respecto das titulacións preexistentes e consolidadas no SUG, e valorarase especialmente a súa conexión con novas ramas xurdidas no campo científico e con novas necesidades profesionais*".

Alén do máis, o anteproxecto debería conter ou, cando menos ir acompañado, dun do plan de desenvolvemento esixido polo artigo 6.2.a) do RD 420/2015: *"Un plan de desenvolvemento de titulacións por cada rama de coñecemento que deberá comprender, ao menos, a relación das titulacións, a previsión do número total de prazas universitarias que se pretenden ofertar, curso a curso; o curso académico en que darán comezo as referidas actividades e o calendario para a implantación completa das ensinanzas e a posta en funcionamento dos correspondentes centros, así como os medios con que se conte especificamente para o seu desenvolvemento. Este plan deberá ser avaliado pola Axencia Nacional de Avaliación da Calidade e Acreditación (Anaca) ou, se for o caso, polo órgano de avaliación externa da comunidade autónoma en cuxo territorio se estableza a universidade".*

O anteproxecto non permite valorar se a nova universidade privada reúne ou non estes requisitos ao non especificar cales son en concreto as titulacións oficiais ofertadas. Semella, si, cumprirse coa esixencia de que aquelas pertenzan a dúas ramas de coñecemento diferentes – xurídico-social e enxeñaría e arquitectura – mais todo fai sospeitar que lonxe de se tratar dunha oferta complementar da xa existente no SUG vai reiterar titulacións xa existentes na actuais tres universidades do sistema (dereito, administración de empresas, enxeñaría informática, etc.).

Sexa como for, a falta de indicación concreta das titulacións no anteproxecto e a omisión de informes e memorias xa constitúen, de por si, un incumprimento do disposto na normativa universitaria española e galega que impide, pola ausencia de elementos de xuízo esenciais, a formulación de alegacións adecuadas.

b) Programación investigadora adecuada

A este respecto, a normativa de aplicación esixe, dentro dos requisitos para o recoñecemento de novas universidades, dúas condicións:

- Dun lado, a documentación que os promotores deben presentar de conformidade co previsto con carácter básico no artigo 6.2.b) do RD 420/2015: "*Unha programación plurianual da actividade investigadora nas áreas científicas que*

garden relación coas titulacións oficiais que integren a nova universidade, e que deberán conter, entre outras, as estratexias para a incorporación de talento científico, para a adquisición, uso e/ou construción de infraestruturas científico-técnicas, para a participación en proxectos de investigación competitivos de ámbito rexional, nacional e internacional, e para a colaboración co sector produtivo en materia de I+D+i, incluíndo os indicadores que se establecerán na súa avaliación".

- Do outro a garantía de financiamento da actividade investigadora esixida pola LSUG no seu artigo 14.1, letras c) e d) como condición para o recoñecemento dunha universidade privada:

"c) Achegar os estudos económicos básicos que aseguren a viabilidade financeira do proxecto, incluíndo, entre outras partidas, as que aseguren o desenvolvemento da investigación, así como as garantías do seu financiamento.

d) Destinar a bolsas e axudas ao estudo e á investigación a porcentaxe dos seus recursos que se estableza desde a Xunta de Galicia. Na adxudicación destas axudas teranse en conta non só o rendemento académico do alumnado senón tamén as súas condicións socioeconómicas".

Pois ben, nin o texto do anteproxecto non tampouco, obviamente, os documentos que (non) o acompañan conteñen referencia ningunha a esta esixencia que a normativa de aplicación establece como condición para o recoñecemento – e non, reitérase, a posta en funcionamento – dunha nova universidade privada.

Alén do máis, a única referencia que o anteproxecto realiza á actividade investigadora é inexacta e incompatíbel coa referida normativa universitaria. Con efecto, di o artigo 2.2 do anteproxecto que *"cada área académica (...) fomentará a actividade investigadora por medio de programas e estudos de grao, máster universitario e programas de doutoramento"*, confundindo de forma inexplicábel, a docencia coa investigación. De resto, esta confusión pode detectarse tamén na cualificación como "*estruturas docentes*" dos "*institutos universitarios*" – en vez dos centros, facultades ou escolas – en aberta contradición co establecido con carácter básico nos artigos 7 a 10 LOU.

c) Dispor de persoal docente e investigador en número suficiente e coa adecuada cualificación

O anteproxecto non contén previsión ningunha relativa a esta esixencia que é, reitérase, condición para o recoñecemento da nova universidade privada.

d) Dispor de instalacións, medios e recursos adecuados para o cumprimento das súas funcións

O anteproxecto non contén previsión ningunha relativa a esta esixencia que é, reitérase, condición para o recoñecemento da nova universidade privada.

Se o que se pretende é destinar a esta nova universidade privada recursos, instalacións e medios procedentes de Afundación, ou sexa, da antiga obra social

das caixas de aforro galegas, a Xunta de Galicia debería pronunciarse acerca de se considera adecuado que ese patrimonio común do conxunto dos galegos e galegas se destine a un negocio lucrativo que vai competir coas universidades públicas galegas, encargadas da prestación do servizo público do ensino superior no noso país.

e) Contar cunha organización e estrutura adecuada

De conformidade co artigo 12 LOU, a estrutura das universidades privadas axustarase ao disposto nesa Lei para as universidades públicas, en concreto, nos artigos 8 a 10 a teor dos cales as universidades deben organizarse en facultades e escolas para a impartición dos títulos de grao, ben departamentos, institutos universitarios de investigación e escolas de doutoramento para o ensino de posgrao e a investigación.

Porén, fóra de frases máis propias dun folleto de propaganda que dunha lei de recoñecemento dunha nova universidade (como esa de que a nova universidade "*integra dous campus académicos, A Coruña e Vigo, que operan como sistema de intercampus conectados en rede*"!), o certo é que o artigo 2 dos anteproxecto, dedicado á "*estrutura e organización académica*" contempla unha estrutura confusa e contraria ao disposto na LOU: institutos universitarios como estruturas docentes xunto cun "*instituto universitario de investigación*" e ningunha escola de doutoramento. Tampouco se prevé a existencia de departamentos senón de de "*áreas académicas de coñecemento*", encargadas tanto da docencia como da investigación.

f) Garantir a prestación do servizo, así como o mantemento das súas actividades segundo o regulado polo artigo 9.

Esta condición cúmprese de forma suficiente co disposto nos artigos 3.2 e 5 do anteproxecto.

g) Garantir que os seus estatutos, réxime xurídico e normas de organización e funcionamento sexan conformes co establecido na Lei orgánica 6/2001, do 21 de decembro, na normativa da comunidade autónoma respectiva e neste real decreto

O anteproxecto non contén referencia ningunha ao modelo de gobernanza da nova universidade, descoñecendo a regulación básica recollida no artigo 27 LOU.

4. Sobre a disposición transitoria primeira do anteproxecto

Derrogando de forma singular a regulación xeral da adscrición e desadscrición de centros privados a unha universidade pública (artigo 23 LSUG), a DT 1ª do anteproxecto garante a IESIDE o mantemento da súa adscrición á Universidade de Vigo até o momento en que a Xunta autorice a entrada en funcionamento da nova universidade. De por si, esta previsión é incompatíbel coa regulación básica da

duración máxima dos procedementos administrativos ao non estabelecer duración ningunha, deixando o procedemento de desadscrición indefinidamente aberto.

Ademais, de conformidade coa xurisprudencia constitucional sobre as leis singulares autoaplicativas (STC 203/2013), a regulación contida nesta disposición transitoria debe reputarse inconstitucional porque:

a) Invade materias tradicionalmente ocupadas polo executivo e non sometidas a reserva de lei, constituíndo por tanto un exercicio anormal ou excepcional da potestade lexislativa para o cal o anteproxecto non fornece motivación ningunha.

b) Non se indica cal pode a situación excepcional ou singular a que pode obedecer esta derrogación singular en beneficio de IESIDE-Afundación do réxime xeral da desadscrición de centros privados a universidades públicas, nin consta que este tratamento singular potencialmente contrario ao principio de igualdade superase os testes de razoabilidade e proporcionalidade esixidos pola doutrina do Tribunal Constitucional.

Así as cousas, existe unha afectación negativa e inxustificada ao dereito fundamental á tutela xudicial efectiva do artigo 24.1 CE ao substraer de forma inxustificada da xurisdición contencioso-administrativa o control xudicial da decisión de pospor a desadscrición de IESIDE até a autorización de entrada en funcionamento da proxectada nova universidade.

5. Outras consideracións

- Bótase a faltar no anteproxecto disposicións relativas a garantir a presenza normal da lingua galega no funcionamento da nova universidade, descoñecendo o disposto no artigo 2.1.f) LSUG que fai da promoción da lingua galega un dos obxectivos e fins propios do Sistema Universitario de Galicia (SUG).

- Como garantía suplementar, debería establecerse que os inmóbeis en que a nova universidade se instale quedarán afectados ao seu uso universitario por tempo indefinido até que polo Consello da Xunta de Galicia sexa autorizado o cesamento de actividades.

- Debería esixirse aos promotores ou a quen ostentar sobre eles un control ou participación importante, declaración responsábel de non estaren incursos na prohibición establecida no artigo 5 LOU.

Asdo.: Manuel Joaquín Reigosa Roger

Asdo.: Julio E. Abalde Alonso