



Memoria justificativa del proyecto de decreto del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento que regula los procedimientos y las medidas de aseguramiento de la calidad de enseñanzas universitarias oficiales en la Comunidad Autónoma de Aragón.

1. Antecedentes

La Comunidad Autónoma de Aragón, en virtud del artículo 73 del Estatuto de Autonomía de Aragón, tiene atribuida la competencia compartida en enseñanza en toda su extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades que, en todo caso, incluye la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa; su programación, inspección y evaluación; la promoción y apoyo al estudio; la formación y el perfeccionamiento del personal docente; la garantía de calidad del sistema educativo; y la ordenación, coordinación y descentralización del sistema universitario de Aragón con respeto al principio de autonomía universitaria. Actualmente, en el seno de la Administración autonómica, las competencias sobre la citada materia corresponden al Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento, de acuerdo con el Decreto 7/2020, de 10 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica de dicho Departamento.

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades establece, en su artículo 37, una estructura de las enseñanzas oficiales en tres ciclos (Grado, Máster y Doctorado) y determina en el artículo 35 la intervención administrativa, disponiendo la necesaria verificación por el Consejo de Universidades del plan de estudios en el que se concretarán los títulos oficiales y exigiendo la pertinente autorización de la Comunidad Autónoma según lo dispuesto en las correspondientes legislaciones autonómicas.

En desarrollo de la normativa estatal, se han aprobado el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas universitarias de doctorado y el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad.

En la Comunidad Autónoma de Aragón, al amparo de las competencias expuestas, se aprobó la Ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón con el objetivo de ordenar y coordinar este sistema; y para ello en sus artículos 12 y 14, conforme la ley orgánica prevé, se atribuye al Gobierno de Aragón la competencia para autorizar la implantación y supresión de las enseñanzas oficiales.



Posteriormente, la Ley 2/2022, de 19 de mayo, de aplicación y desarrollo de la Ley 1/2021, de 11 de febrero de simplificación administrativa mantiene el régimen de autorización y silencio negativo para la implantación, modificación y supresión de enseñanzas universitarias oficiales.

Por otra parte, dentro de este marco ordenador del sistema universitario de Aragón, el artículo 5 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, regula la programación universitaria, la cual tiene como objeto la planificación a medio y largo plazo de la actividad de enseñanza universitaria desarrollada en Aragón, señalando en su apartado 2 que la aprobación de dicha programación corresponde al Gobierno de Aragón, y su desarrollo y ejecución están atribuidos al departamento competente en materia de educación universitaria. A la luz de este precepto se han aprobado los sucesivos acuerdos para desarrollar la programación de las enseñanzas universitarias en la Comunidad Autónoma de Aragón, el último de ellos, el Acuerdo de 24 de marzo de 2021, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen los principios y objetivos que guiarán la programación de las enseñanzas universitarias oficiales en la Comunidad Autónoma de Aragón para el periodo 2021-2024 (Boletín Oficial de Aragón número 84, de 19 de abril de 2021).

En este contexto, la aprobación del Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, requiere adecuar los procedimientos de implantación, modificación, renovación de la acreditación y extinción de enseñanzas universitarias previstos en la Orden IIU/969/2017, de 23 de junio, a las nuevas exigencias de aquella norma. Asimismo, la aprobación de una nueva programación universitaria hace necesaria la elaboración de una nueva norma que sustituya a la citada Orden IIU/969/2017, de 23 de junio, con el fin de incorporar aquellos aspectos novedosos que se insertan en la actual programación como es la elaboración de un mapa de titulaciones o la exigencia de planes de actuación en los supuestos de baja demanda de las titulaciones.

Mediante Orden de la Consejera de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento de 4 de febrero de 2022, se inició el procedimiento de elaboración del proyecto de disposición general sobre el asunto citado *ut supra*, que sustituirá a la actual Orden IIU/969/2017, de 23 de junio, por la que se regula el procedimiento de implantación, seguimiento, modificación, renovación de la acreditación y supresión de enseñanzas universitarias oficiales en la Comunidad Autónoma de Aragón. A tal efecto, encomienda a la Dirección General de Universidades la elaboración del correspondiente texto y sus correspondientes memorias justificativa y económica, así como la instrucción del procedimiento.



En cuanto al régimen aplicable al procedimiento de elaboración de la disposición administrativa de carácter general, se indica que el 20 de abril de 2022 se publicó en el Boletín Oficial de Aragón el Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón. Su disposición transitoria única dispone que los procedimientos de elaboración de normas que estuvieran iniciados a la entrada en vigor de este Decreto Legislativo y el texto refundido que se aprueba, se regirán por la legislación anterior. En consecuencia, como el procedimiento de elaboración del proyecto normativo se ha iniciado con anterioridad a la entrada en vigor del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, dicho procedimiento de tramitación deberá ajustarse a lo dispuesto en la regulación anterior.

2. Necesidad de elaborar una nueva memoria justificativa del proyecto de decreto

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, el día 29 de junio de 2022 se emitió una memoria justificativa de este proyecto de disposición general.

Durante la tramitación del procedimiento se recabó un informe de la Secretaría del Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento, de fecha 19 de julio de 2022, en el que se realizó un análisis jurídico procedimental de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia relevante.

Tras el estudio de las observaciones efectuadas por la Secretaría del Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento, se amplió la memoria con algunos aspectos no incluidos inicialmente mediante la memoria justificativa complementaria de 27 de julio de 2022, y se modificó el texto del proyecto de norma elaborado dando lugar a una nueva versión del proyecto (nº 2) de fecha 27 de julio de 2022.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 50.1 b) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, el 3 de febrero de 2023 la Dirección General de Servicios Jurídicos ha emitido un informe en el que se señalan observaciones al procedimiento tramitado y al texto del proyecto elaborado (versión nº 3 de 1 de diciembre de 2022). En este informe, a diferencia del criterio adoptado por la Dirección General de Servicios Jurídicos en informes anteriores sobre esta materia (el último de ellos el suscrito el 11 de diciembre de 2011), y en base a la jurisprudencia y a pronunciamientos del Consejo Consultivo de Aragón sobre los criterios restrictivos para determinar cuándo un reglamento tiene un carácter organizativo o de orden interno, se señala que el proyecto de disposición de carácter



general proyectado no tiene la naturaleza de disposición reglamentaria en asuntos de orden interno, sino de reglamento ejecutivo. Igualmente, este informe se aparta de las consideraciones anteriores sobre la competencia para su aprobación por la persona titular del departamento competente en materia de enseñanza universitaria, que es la que hasta la fecha lo ha venido aprobando; en su lugar, considera que no existe una habilitación expresa a favor de la misma, de manera que el órgano competente para aprobarlo es el Gobierno de Aragón, mediante decreto.

Asimismo, el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos señala la necesidad de completar los razonamientos expuestos en la memoria justificativa sobre los siguientes aspectos:

- Realización de un análisis de las cuestiones novedosas que incluye la norma con respecto a las anteriores, y en particular, del mapa de titulaciones y las medidas de sostenibilidad y calidad.
- Completar la justificación de los aspectos clave de la regulación que inciden en la intervención administrativa propuesta sobre las titulaciones oficiales y planes de estudios, de conformidad a las posibilidades de programación universitaria que permite la Ley 5/2005, de 14 de junio, en su artículo 5.
- Ampliar la justificación de que el proyecto de norma no tiene implicaciones negativas a la unidad de mercado.
- Con motivo de la naturaleza de reglamento ejecutivo, y no de norma organizativa, debe indicarse la necesidad de completar el trámite de audiencia con la realización de un trámite de información pública, que deberá efectuarse antes de redactar la memoria final.
- La naturaleza de reglamento ejecutivo del proyecto de norma en tramitación determina la necesidad de recabar un dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, conforme a lo dispuesto en el artículo 15.3 de la Ley 1/2019, de 30 de marzo.
- Por último, en el apartado correspondiente al articulado, en concreto al artículo 4, estima que en la contestación a las observaciones de la Universidad San Jorge en el trámite de audiencia se señala un razonamiento que debería formar parte de la memoria.



- Asimismo, cuando alude al contenido del artículo 5, señala que la inclusión de determinados requisitos para la obtención del informe de viabilidad requiere justificación en la intervención y motivación de su adecuación a los criterios del artículo 5.1 de la Ley 5/2005, de 14 de junio. La necesidad de justificación y motivación lo reitera con la documentación exigida por los artículos 7.2 y 10.2 para la autorización de implantación de títulos universitarios oficiales y la modificación de los planes de estudio que requieren autorización del Gobierno de Aragón, respectivamente.
- Finalmente, en relación con el artículo 12, relativo a medidas de aseguramiento de la sostenibilidad de las titulaciones implantadas de Grado y Máster, considera que debe constar una debida justificación en la memoria y una explicación de su contenido.

El 17 de febrero de 2023 la Dirección General de Universidades ha emitido un informe en el que, analizadas las observaciones efectuadas por la Dirección General de Servicios Jurídicos, se acuerda aceptar todas ellas.

En consecuencia, si bien según la Dirección General de Servicios Jurídicos lo expuesto no afecta a la validez de los trámites realizados, resulta necesario redactar una nueva memoria justificativa en los siguientes términos.

3. Justificación de la necesidad de elaborar el proyecto de decreto

La publicación del Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, requiere adecuar los procedimientos de implantación, modificación, renovación de la acreditación y extinción de enseñanzas universitarias previstos en la Orden IIU/969/2017, de 23 de junio, a las nuevas exigencias de aquella norma.

Asimismo, la nueva programación universitaria hace necesaria la aprobación de una nueva norma que sustituya a la citada Orden IIU/969/2017, de 23 de junio, con el fin de incorporar aquellos aspectos novedosos que se insertan en la actual programación como es la elaboración de un mapa de titulaciones.

En virtud de ello, resulta necesario elaborar una disposición administrativa de carácter general que, comprendiendo ambos aspectos, regule los procedimientos y medidas de aseguramiento



de la calidad de enseñanzas universitarias oficiales en la Comunidad Autónoma de Aragón, que sustituirá a la actual Orden IU/969/2017, de 23 de junio.

4. Contenido del proyecto de decreto.

La estructura del proyecto de decreto se plasma en un artículo único de aprobación del reglamento y las correspondientes disposiciones adicionales, transitoria, derogatoria y finales. A continuación, se inserta el reglamento.

El Reglamento contiene 17 artículos, que se organizan en seis capítulos: disposiciones generales; implantación de títulos universitarios oficiales; modificación de títulos universitarios oficiales; medidas relacionadas con el aseguramiento de la sostenibilidad y calidad de las enseñanzas universitarias oficiales; extinción de títulos universitarios oficiales; e inscripción en el Registro y publicación.

Las novedades que incorpora el proyecto de decreto elaborado son las que se señalan a continuación:

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 5/2005, de 14 de junio, en su artículo 5.1. d), las universidades constituyen un elemento vertebrador del territorio al servicio de la sociedad y de la mejora de su estado cultural, social y económico, teniendo en cuenta el principio de sostenibilidad. Por este motivo, en aras de contribuir a un desarrollo armonioso y equilibrado en la implantación de nuevas titulaciones, y favorecer su conocimiento por el conjunto de la sociedad, la Dirección general competente en materia universitaria elaborará anualmente un mapa de titulaciones.

Es por ello que una de las novedades de la norma consiste en la regulación del mapa de titulaciones, como herramienta de planificación relativa a la implantación de nuevas titulaciones a medio plazo, con el fin de proporcionar mayor información al potencial alumnado acerca de la oferta de enseñanzas en el Sistema Universitario de Aragón. Se ha optado por incluir en el mapa de titulaciones las enseñanzas que pretenden implantarse en los dos cursos siguientes, lo cual supone una proyección a medio plazo, que permite conocer al conjunto de la ciudadanía, y



especialmente al estudiantado, la evolución del Sistema Universitario de Aragón, sin ahondar en la futura estrategia de la universidad a largo plazo.

Con ello se contribuye a conseguir que las universidades planifiquen su oferta de enseñanzas con tiempo suficiente para su conocimiento por los potenciales estudiantes y que éstos puedan optar al estudio que realmente deseen cursar dentro del abanico de posibilidades que las universidades les ofrecen.

Del mismo modo, la regulación del mapa de titulaciones viene a implementar el objetivo definido en la letra a) de la cláusula II del Acuerdo de 24 de marzo de 2021, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen los principios y objetivos que guiarán la programación de las enseñanzas universitarias oficiales para el periodo 2021/2024.

A este respecto, cabe aclarar que el mapa de titulaciones no es contrario al principio de autonomía de las universidades, puesto que no limita ni restringe la posibilidad diseñar nuevas titulaciones para su posterior sometimiento al procedimiento de autorización. El objetivo perseguido con este mapa de titulaciones es crear una herramienta de planificación que permita establecer un horizonte a medio plazo en relación con las enseñanzas que pretendan implantarse, y ello porque no ha de olvidarse que la enseñanza universitaria es un servicio público, que, si bien puede ser prestado tanto por entidades privadas como públicas, debe enmarcarse en este contexto de cooperación y planificación conjunta, puesto que, de otro modo, no es posible dar cumplimiento a las previsiones que establece la Ley 5/2005, de 14 de junio, en su artículo 5, respecto a los criterios que han de tenerse en cuenta a la hora de configurar la programación universitaria. En todo caso, el mapa de titulaciones tiene carácter informativo, en ningún caso vinculante.

Con respecto a la anterior normativa, no se exige el informe de adecuación a la programación universitaria tanto en el procedimiento de implantación como de modificación. La reducción de la intervención administrativa en los supuestos en que las universidades deben pedir autorización al Gobierno de Aragón, no obsta para que existan reglas que garanticen la adecuada comunicación de dichas modificaciones a través de la remisión de los informes y de las memorias definitivas verificadas.



Como contrapartida, el artículo 26 del Real Decreto 882/2021, de 28 de septiembre, exige novedosamente un informe preceptivo sobre la necesidad y viabilidad académica y social. A mayor abundamiento, se trae a colación la reciente sentencia del Tribunal Supremo número 1490/2022, de 15 de noviembre, en la que se viene a señalar que la intervención administrativa de las Comunidades Autónomas, a través de la exigencia de un informe sobre la necesidad y viabilidad social y académica, *no contraviene la autonomía universitaria, en la medida que su intervención no coarta, por sí misma, la implantación de titulaciones*. Asimismo, esta sentencia considera *que las universidades privadas también realizan la expedición de títulos académicos oficiales, por lo que la intervención de las Administraciones competentes en la materia resulta necesaria, siempre que sea la idónea para alcanzar unos adecuados estándares de calidad, pues todas las universidades, públicas y privadas, forman parte del sistema educativo universitario que presta ese servicio público de educación superior*. En consecuencia, es preceptiva la emisión por la Comunidad Autónoma de un informe sobre la necesidad y viabilidad académica y social de los títulos universitarios a implantar, con carácter previo al inicio del procedimiento de verificación del plan de estudios por el Consejo de Universidades.

Otra diferencia respecto a la regulación precedente consiste en la inclusión del incumplimiento de la obligación de implantación e inicio de la docencia en el plazo de dos cursos académicos como supuesto de extinción de oficio, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 27.5 del Real Decreto 882/2021, de 28 de septiembre.

Respecto a los procedimientos regulados, y en aras a reducir las cargas administrativas y simplificar los procedimientos, se suprime el término del plazo establecido tanto para la solicitud del informe preceptivo emitido por la dirección general competente en materia de universidades previo a la solicitud de verificación, como para la solicitud de la autorización de modificación del Gobierno de Aragón.

Por otro lado, dentro del procedimiento de verificación tramitado ante el Consejo de Universidades, el proyecto de decreto incorpora el mandato establecido en el artículo 26.5 del Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, que dispone que las agencias de calidad realizarán un informe preceptivo de verificación de la calidad de la memoria del plan de estudios del título universitario oficial, de acuerdo con los protocolos específicos que dichas agencias hayan establecido de forma común para todo el sistema universitario.



Por último, con el fin de garantizar la sostenibilidad de las titulaciones ya implantadas se incluyen en el Capítulo IV otras medidas relacionadas con el aseguramiento de la sostenibilidad y calidad de las enseñanzas universitarias oficiales, que traen como base el objetivo definido en la letra f) de la cláusula II del Acuerdo de 24 de marzo de 2021, del Gobierno de Aragón. Entre éstas, destaca la obligatoriedad de elaboración de un plan de actuación que identifique los títulos afectados y las medidas necesarias a adoptar cuando la sostenibilidad de alguna de las titulaciones se vea comprometida en los supuestos contemplados en el reglamento. Todo ello a los efectos de proceder a la adopción de las medidas oportunas correspondientes para asegurar la sostenibilidad de la titulación, o, en su caso, a la extinción del título universitario.

El aseguramiento de la calidad del sistema universitario se completa con el procedimiento de seguimiento de las enseñanzas y con el procedimiento de renovación de la acreditación de los títulos impartidos ya implantadas hasta su renovación, destacando que la detección de graves incumplimientos exigirá adoptar las medidas correctoras pertinentes pudiendo ser causa de extinción.

Respecto al procedimiento de renovación de la acreditación, según el artículo 34 del Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, para el inicio de este procedimiento la universidad efectuará la solicitud a través de la aplicación que determine el Ministerio de Universidades y éste dará traslado de la solicitud a la agencia de calidad competente. Por consiguiente, ya no será necesario dirigir estas solicitudes a la dirección general competente en materia de universidades para su posterior traslado a la Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón.

5. Cumplimiento de los principios de buena regulación

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 129.1, establece que *«En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de*



anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios». En términos similares el artículo 43 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, y ahora el artículo 39 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, exige la adecuación de la norma a elaborar a los citados principios.

En lo que respecta a la norma proyectada, se han observado estos principios. Así se justifica en la exposición de motivos la necesidad de la actualización normativa, siendo ésta proporcionada, ya que se limita al mínimo imprescindible para conseguir el fin pretendido y se garantiza igualmente el principio de seguridad jurídica, puesto que queda suficientemente acreditada tanto su inserción en el ordenamiento jurídico como la habilitación de la autoridad que lo dicta. En aplicación del principio de seguridad jurídica, este reglamento regula trámites no previstos en la normativa estatal para obtener la autorización del Gobierno de Aragón para la implantación, modificación, en los casos en que proceda, y extinción de enseñanzas universitarias, que se insertan de forma coherente y se encuentran amparados en la Ley 5/2005, de 14 de junio.

En lo que concierne a la garantía del principio de transparencia, se ha dado trámite de audiencia a las universidades que integran el sistema universitario de Aragón y a los centros autorizados para impartir enseñanzas conducentes a la obtención de títulos extranjeros universitarios, así como al departamento de Sanidad y a la Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón. Este trámite se completa con el de información pública.

Por otra parte, se publicarán en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón los trámites del procedimiento conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón.

En cuanto al principio de eficacia y de eficiencia, el reglamento es el instrumento más adecuado para garantizar la consecución de los fines perseguidos y a pesar de que exige a las universidades determinados requisitos para garantizar sostenibilidad y calidad de las enseñanzas oficiales, éstos no implican cargas administrativas accesorias ni innecesarias para la ciudadanía. Asimismo, respecto a los procedimientos correspondientes a la solicitud de autorización de implantación y modificación de títulos universitarios, el reglamento reduce la documentación necesaria para resolver a la mínima indispensable como es la memoria del plan de estudios, la memoria económica, los acuerdos por los órganos competentes universitarios y los convenios correspondientes suscritos con otras entidades.



6. Análisis de la adecuación de los procedimientos administrativos a las exigencias derivadas de su tramitación electrónica.

El artículo 48.1.b) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, exige que la memoria justificativa incluya: “Un análisis de la adecuación de los procedimientos administrativos que en ella se incluyan a las exigencias derivadas de su tramitación electrónica”.

El reglamento regula los procedimientos de implantación, modificación, renovación de la acreditación y extinción de enseñanzas universitarias oficiales en la Comunidad Autónoma de Aragón.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.2.a y d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en virtud del cual se establece la obligación de relacionarse por medios electrónicos con la Administración Pública para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo a las personas jurídicas y a quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

Los sujetos afectados por los procedimientos regulados en el reglamento son las universidades que integran el sistema universitario de Aragón y, por tanto, están obligadas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48.2 f) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, se efectúa una breve descripción de las siguientes cuestiones:

i. Canales de presentación de solicitudes, criterios para establecerlos y para fijar el plazo.

Conforme a lo expuesto anteriormente, deberán utilizarse medios electrónicos para la presentación de las solicitudes por parte de las Universidades pertenecientes al sistema universitario de Aragón.

Los plazos establecidos se han adaptado a los plazos máximos de duración de los procedimientos determinados en el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre. A este respecto, el plazo de resolución y notificación de los procedimientos se ha fijado en tres meses, acomodándose, por consiguiente, al plazo general establecido en el artículo 28.2 de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa.

ii. Volumen estimado de solicitudes.



Para la estimación del volumen de solicitudes es preciso analizar cuál ha sido el número de solicitudes en los últimos años. A la vista de los datos de los cuatro últimos años, se extrae una media cercana a las treinta solicitudes anuales tramitadas sobre procedimientos de implantación, modificación y supresión de enseñanzas universitarias oficiales en el sistema universitario de Aragón.

iii. Razones para exigir la documentación que ha de aportarse con la solicitud.

Uno de los aspectos novedosos del Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, es la reformulación del proceso de verificación, seguimiento y acreditación de los títulos universitarios oficiales, siendo uno de sus objetivos el de simplificar los procesos administrativos y la documentación necesaria.

Conforme a esta perspectiva y en los términos establecidos en este Real Decreto, el proyecto de norma establece la documentación mínima necesaria para resolver los procedimientos, basada fundamentalmente en la presentación de una memoria de la actuación que se solicita junto con una memoria económica. Asimismo, cuando en la actuación que se solicite intervengan varias Universidades, se precisará la formalización del correspondiente convenio que establezca el régimen de participación de las mismas.

Finalmente, no se precisa que se presente junto con la solicitud ninguna declaración responsable de los datos proporcionados.

iv. Flujo de tramitación del procedimiento administrativo electrónico y el tipo de datos que se van a gestionar en los sistemas de información.

El flujo de tramitación que comprende, en este procedimiento, a la dirección general competente en materia de Universidades (actualmente, la Dirección General de Universidades), incluye la revisión de la documentación presentada y la comprobación de que la solicitud cumple los requisitos establecidos en el reglamento que se pretende elaborar. En el caso de que la implantación o la modificación pueda tener como consecuencia un gasto para la Comunidad Autónoma, deberá informar previamente el Departamento competente en materia de hacienda (actualmente, Departamento de Hacienda y Administración Pública).



Una vez concluida la tramitación del procedimiento, en su caso, se elevará la propuesta al Gobierno de Aragón para que proceda a dictar el Acuerdo correspondiente que ponga fin al procedimiento.

v. Previsión de medidas organizativas.

De acuerdo con lo previsto en el reglamento, la gestión del procedimiento administrativo recaerá principalmente en el personal adscrito a la dirección general competente en materia de Universidades (actualmente, la Dirección General de Universidades).

Así, en el apartado “i. Canales de presentación de solicitudes, criterios para establecerlos y para fijar el plazo” se señaló en la memoria justificativa inicial que deberán utilizarse medios electrónicos para la presentación de las solicitudes por parte de las universidades pertenecientes al sistema universitario de Aragón. A este respecto cabe añadir que en el futuro reglamento se contempla un canal para la presentación de los escritos de iniciación de los procedimientos de implantación, modificación y extinción de enseñanzas universitarias oficiales en la Comunidad Autónoma de Aragón a través del procedimiento específico habilitado en el tramitador electrónico del Gobierno de Aragón (sede electrónica del Gobierno de Aragón).

Complementado lo expuesto, se incluyeron en la versión 2 del proyecto de norma, dos disposiciones adicionales referidas, por una parte, a la relación electrónica de las entidades destinatarias del decreto y, por otra parte, a la presentación electrónica de solicitudes y otros escritos. Con ello, el contenido del decreto se completa incluyendo una descripción de los canales que se van a utilizar para presentar las solicitudes y otros escritos.

Los plazos establecidos se han adaptado a los plazos máximos de duración de los procedimientos determinados en el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre. A este respecto, el plazo de resolución y notificación de los procedimientos se ha fijado en tres meses, acomodándose, por consiguiente, al plazo general establecido en el artículo 28.2 de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa.

En cuanto a los efectos de la ausencia de notificación de la resolución del procedimiento en el plazo de tres meses establecido, se determina un silencio negativo conforme a lo dispuesto en el artículo 6 c) de la Ley 2/2022, de 19 de mayo, de aplicación y desarrollo de la Ley 1/2021, de 11 de febrero de simplificación administrativa.



ii. Volumen estimado de solicitudes.

Para la estimación del volumen de solicitudes es preciso analizar cuál ha sido el número de solicitudes en los últimos años. A la vista de los datos de los cuatro últimos años, se extrae una media cercana a las treinta solicitudes anuales tramitadas sobre procedimientos de implantación, modificación y supresión de enseñanzas universitarias oficiales en el sistema universitario de Aragón.

iii. Razones para exigir la documentación que ha de aportarse con la solicitud.

En el apartado “iii. Razones para exigir la documentación que ha de aportarse con la solicitud” se dice que, de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, el reglamento establece la documentación mínima necesaria para resolver los procedimientos, basada fundamentalmente en la presentación de los siguientes documentos:

- Una memoria de la actuación que se solicita junto con una memoria económica, a los efectos de conocer los razonamientos que justifican la solicitud.
- Los trámites procedimentales internos de la entidad interesada que garanticen la capacidad del órgano solicitante para presentar la solicitud.
- Cuando en la actuación que se solicite intervengan varias universidades, se precisará la formalización del correspondiente convenio que establezca el régimen de participación de las mismas.

Por otra parte, no se precisa que se presente junto con la solicitud ninguna declaración responsable de los datos proporcionados.

Lo expuesto se completa aludiendo a lo establecido en el artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, cuando resulte aplicable en lo concerniente a la posibilidad de recabar, a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto, los documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por otras Administraciones

iv. Flujo de tramitación del procedimiento administrativo electrónico y el tipo de datos que se van a gestionar en los sistemas de información.



El flujo de tramitación que comprende, en este procedimiento, a la dirección general competente en materia de Universidades (actualmente, la Dirección General de Universidades), incluye la revisión de la documentación presentada y la comprobación de que la solicitud cumple los requisitos establecidos en la norma que se pretende elaborar. En el caso de que la implantación o la modificación pueda tener como consecuencia un gasto para la Comunidad Autónoma, deberá informar previamente el Departamento competente en materia de hacienda (actualmente, Departamento de Hacienda y Administración Pública).

Una vez concluida la tramitación del procedimiento, en su caso, se elevará la propuesta al Gobierno de Aragón para que proceda a dictar el Acuerdo correspondiente que ponga fin al procedimiento.

v. Previsión de medidas organizativas.

Si bien la gestión del procedimiento administrativo recaerá principalmente en el personal adscrito a la dirección general competente en materia de universidades (actualmente la Dirección General de Universidades), la tramitación electrónica se llevará a cabo conforme a los criterios y recomendaciones que efectúe la Unidad de Apoyo de la Administración Electrónica y Gobernanza de Datos del Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento.

7. Impacto social de las medidas y efectos sobre la unidad de mercado.

Los servicios prestados por las universidades están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

De conformidad con el artículo 1.2 de la citada Ley *«la unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica».*

Vista la antedicha Ley y los principios que informan la aplicación de la misma, el reglamento que se pretende aprobar no tiene implicaciones respecto a la unidad de mercado, puesto que en la elaboración del texto se han observado dichos principios recogidos en su artículo 9, como son los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas



y transparencia. Por ello, no resulta necesario la elaboración de la Memoria de Competencia contenida en la Guía publicada al efecto por la Comisión Nacional de la Competencia.

8. Procedimiento de elaboración

El procedimiento de elaboración deberá seguir los trámites previstos en los artículos 46 a 58 de la citada Ley 2/2009, de 11 de mayo, así como lo dispuesto en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en relación con las reglas que han de seguirse para la iniciativa legislativa y potestad normativa de las Administraciones Públicas.

a) Inicio del procedimiento.

De acuerdo con la competencia señalada y en cuanto miembro del Gobierno en función de la materia objeto de regulación, por Orden de 4 de febrero de 2022, la Consejera de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento, se acordó el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de norma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo.

b) Consulta pública previa.

Con carácter previo a la elaboración del proyecto de la disposición de carácter general, se publicó el correspondiente proceso de consulta pública previa a través del Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón, del 7 al 21 de febrero de 2022, conforme a lo establecido en artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y de acuerdo con lo dispuesto en la Orden CDS/354/2020, de 18 de marzo, por la que se da publicidad al Acuerdo de 26 de febrero de 2020, del Gobierno de Aragón, por el que se dictan instrucciones sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración normativa a través del Portal de Gobierno Abierto del Gobierno de Aragón.

Con fecha 23 de febrero de 2022, el Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales ha certificado el nombre del autor (Víctor Sánchez Abenia) y el contenido de la aportación recibida (la implantación en la Universidad de Zaragoza de una nueva titulación de Grado con la denominación de Grado en Filosofía, Economía y Trabajo Social). Tras su valoración, se ha constatado que esta aportación alude a una cuestión que no forma parte del objeto del proyecto de norma (regular procedimientos, para



la implantación de titulaciones), sino un acto de aplicación de la misma (la implantación de una determinada titulación).

c) Audiencia y/o información pública.

Respecto al trámite de audiencia, al tratarse de una norma que afecta a las enseñanzas impartidas dentro del sistema universitario de Aragón, se consideró oportuno dar trámite de audiencia a las universidades del sistema universitario de Aragón, así como a los centros autorizados para impartir enseñanzas conducentes a la obtención de títulos extranjeros universitarios.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, simultáneamente con este trámite de audiencia, el proyecto de la norma se remitió a la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad, a los efectos de que formule las observaciones que estime oportunas, en cuanto que el texto elaborado afecta a las competencias de este Departamento al introducir un informe preceptivo de la dirección general competente en materia de formación sanitaria en la tramitación de las solicitudes de implantación de las titulaciones del área de ciencias de la salud. Por este motivo, se dio traslado al Departamento de Sanidad del proyecto de disposición general para que formule las sugerencias oportunas.

Igualmente, considerando las competencias de la Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón en materia de enseñanza universitaria, se remitirá el citado proyecto a esta entidad, a través de su Secretaría General Técnica.

Una vez estudiadas las alegaciones vertidas en el trámite de audiencia realizado, la Dirección General de Universidades emitió el 1 de diciembre de 2022 un informe en que se hace constar el análisis y aceptación o no de aquéllas. En virtud de las modificaciones en el texto del proyecto de norma realizadas, se elaboró una nueva versión del mismo (versión 3 de 1 de diciembre).

En la memoria inicialmente redactada se consideró que se debía prescindir del trámite de información pública, establecido en el artículo 51 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, siguiendo el criterio de la Dirección General de Servicios Jurídicos en el informe emitido con ocasión de la aprobación de la anteriormente vigente Orden de 19 de diciembre de 2011, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, y en el que concretamente se señaló: “(...) se *prescinde, acertadamente, del trámite de audiencia e información pública debido a la inexistencia*



de asociaciones representativas de intereses colectivos relacionadas con la materia (“cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición”) que consten de manera indubitada para la Administración de la Comunidad Autónoma, pudiendo aplicarse al presente caso la Doctrina sentada en los Dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón. Como ejemplo citar, el Dictamen nº 31/1996, de 8 de octubre de 1996 o el Dictamen 82/98, de 21 de julio, que examinó la ausencia de trámite de información pública en el proyecto de elaboración de la disposición general como consecuencia de la proyección meramente interna de la norma proyectada”.

Sin embargo, tal como se indica al inicio de esta memoria, el 3 de febrero de 2023 la Dirección General de Servicios Jurídicos ha emitido un informe en el que, a diferencia del criterio adoptado por ese centro directivo en informes anteriores, y en base a la jurisprudencia y a pronunciamientos del Consejo Consultivo de Aragón sobre los criterios restrictivos para determinar cuándo un reglamento tiene un carácter organizativo u de orden interno, se señala que el proyecto de disposición de carácter general proyectado no tiene la naturaleza de disposición reglamentaria en asuntos de orden interno, sino de reglamento ejecutivo. Una de las consecuencias de ello es la necesidad de que el trámite de audiencia se complete con el de información pública.

Por ello, deberá someterse el proyecto de norma a información pública durante un plazo de quince días hábiles, mediante su inserción en el Boletín Oficial de Aragón a fin de que con objeto de posibilitar que cualquier persona física o jurídica que lo considere oportuno pueda examinarlo y presentar las alegaciones y sugerencias que estime pertinentes

d) Informes.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 48.5 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, el proyecto de norma se ha sometido a informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento, que, mediante el informe emitido el 19 de julio de 2022, ha realizado un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que se considere relevante. La incorporación al texto del proyecto de norma de las observaciones de modificación de redacción conllevó una nueva versión del proyecto (versión 2) de fecha 27 de julio de 2022.



Así mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.1, letra e) del Decreto 7/2020, de 10 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento, el proyecto de norma se sometió a informe de la Dirección General de Administración Electrónica y Sociedad de la Información, ya que se regulan procedimientos administrativos que se sujetan a las exigencias derivadas de la tramitación electrónica. Este centro directivo, a través del Servicio de Transformación Digital, contestó que no efectuaba ninguna observación.

No es necesario recabar informe de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería, previsto en el artículo 13 de la Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022, al no comportar la nueva norma incremento de gasto ni disminución de ingresos para la Comunidad Autónoma de Aragón.

En virtud de lo establecido en el artículo 52 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, se ha recabado un informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, de fecha 3 de febrero de 2023, en el que, conforme a lo indicado anteriormente, considera que la naturaleza del proyecto de norma es la de un reglamento ejecutivo, el órgano competente para su aprobación es el Gobierno de Aragón mediante decreto (y no mediante orden de la Consejera de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento, como inicialmente se había tramitado), y que, además de proponer algunas modificaciones del texto, se amplíe en la memoria la justificación algunos aspectos del texto del proyecto de norma. A tal efecto, el 17 de febrero de 2023 la Dirección General de Universidades ha emitido un informe a las observaciones indicadas, aceptando las mismas, lo que conlleva una nueva versión del proyecto, ahora de decreto (versión 4).

Por último, conforme a lo establecido en el artículo 15 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, resulta exigible recabar el dictamen de este órgano al tratarse de una norma procedimental que tiene carácter de reglamento ejecutivo.

e) Aprobación y publicidad.

Una vez realizados los trámites expuestos, de acuerdo con el artículo 53 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, se elaborará una memoria final que actualizará el contenido de la memoria justificativa y de la memoria económica, si hubiera habido alguna variación de las mismas, y se acompañará al proyecto de disposición general para su posterior aprobación.



Los trámites realizados durante el procedimiento se publicarán en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo.

Finalmente, de acuerdo con los artículos 58 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, las disposiciones reglamentarias se publicarán en el «Boletín Oficial de Aragón» para producir efectos jurídicos.

9. Forma de inserción en el ordenamiento jurídico.

El artículo 40 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, dispone que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de Aragón y, en su caso, a los miembros del Gobierno, cuando así lo habilite una ley o un reglamento.

En este sentido, si bien conforme a lo informado por la Dirección General de Servicios Jurídicos en actuaciones anteriores sobre esta materia y la tramitación de esta norma, se consideró que el proyecto de orden tenía la naturaleza de disposición reglamentaria en asuntos de orden interno.

Sin embargo, de acuerdo con el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos de 3 de febrero de 2023, este centro directivo se aparta de las consideraciones anteriores sobre la competencia para su aprobación por la persona titular del departamento competente en materia de enseñanza universitaria, que es la que hasta la fecha lo ha venido aprobando; en su lugar, considera que no existe una habilitación expresa a favor de la misma, de manera que el órgano competente para aprobarlo es el Gobierno de Aragón, mediante decreto.

Lo expuesto, aunque no afecta a la validez de los trámites realizados, obliga a determinar que el órgano competente para aprobar la disposición reglamentaria proyectada al Gobierno de Aragón, mediante decreto, y no por orden de la Consejera de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento como inicialmente se había tramitado (versiones 1 a 3 del proyecto). En este sentido, la forma jurídica de la última versión (número 4) es la de proyecto de decreto del Gobierno de Aragón.

La disposición proyectada se ampara en el ejercicio de la competencia compartida en materia de enseñanza universitaria que la Comunidad Autónoma de Aragón tiene atribuida por el artículo 73 del Estatuto de Autonomía, así como por el artículo 81 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre y por el Decreto 7/2020, de 10 de febrero, del Gobierno de Aragón.



El futuro reglamento, aunque constituye una disposición de carácter general, regula los procedimientos de implantación, modificación, renovación de la acreditación y extinción de las enseñanzas universitarias oficiales, ya establecidos previamente en una norma estatal.

Una vez aprobada la norma jurídica por el Gobierno de Aragón, mediante decreto, se procederá a su publicación en el «Boletín Oficial de Aragón», de conformidad con lo previsto en el artículo 45 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo y pasará a formar parte del ordenamiento jurídico en el área de la enseñanza universitaria.

10. Impacto de género.

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, vino a desarrollar el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo, garantizado constitucionalmente. Su artículo 15 exige a las Administraciones Públicas la integración del principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas.

En similares términos, la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón, establece como principios generales de la actuación de los poderes públicos, la integración de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el conjunto de las políticas de Aragón y la implantación del uso integrador y no sexista del lenguaje. En concreto, su artículo 16 dispone que la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón integrará transversalmente de forma activa el principio de igualdad de género en la elaboración, ejecución y seguimiento de las disposiciones normativas, en la definición y presupuestos de las políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades, considerando sistemáticamente las prioridades y necesidades propias de las mujeres y de los hombres, teniendo en cuenta su incidencia en la situación específica de unas y otros, al objeto de adaptarlas para eliminar los efectos discriminatorios y promover la igualdad de género.

De igual modo, la Ley 4/2018, de 19 de abril, de identidad y expresión de género e igualdad social y no discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón, establece que ninguna persona podrá ser objeto de discriminación o penalización por razón de género por motivo de su identidad o expresión de género.



De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, y el artículo 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, relativo al uso integrador y no sexista del lenguaje, en la redacción del texto del reglamento se ha optado por un uso integrador del lenguaje, evitando el uso sistemático del masculino para referirse a ambos sexos, con el fin de evitar la infrarrepresentación del género femenino en el lenguaje administrativo.

Al objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 18 de la Ley 7/2018, de 28 de junio y en el artículo 44 de la Ley 4/2018, de 19 de abril, será necesario elaborar un informe de evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género del proyecto de decreto elaborado.

Por último, la exigencia de que ambas cuestiones deban ser objeto de informe se recoge igualmente en el artículo 48.4 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo.

11. Impacto sobre la discapacidad.

La Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón establece en el artículo 78 que “todos los anteproyectos de Ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Aragón, y puedan afectar a personas con discapacidad deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de discapacidad que analice los posibles efectos negativos y positivos sobre las personas con discapacidad y establezca medidas que desarrollen el derecho de igualdad de trato”.

No procede declaración de impacto sobre la discapacidad puesto que la norma propuesta no incluye medidas que puedan afectar al colectivo de personas con discapacidad.

12. Memoria económica.

En la memoria justificativa inicialmente redactada se indicaba que la aplicación de la norma a elaborar no conlleva coste económico alguno porque se limita a regular los procedimientos de implantación, modificación, renovación de la acreditación y extinción de enseñanzas universitarias oficiales en la Comunidad Autónoma de Aragón, no implicando por ello incremento del gasto o disminución de ingresos para la Administración autonómica. Por ello, no se incorpora memoria económica al expediente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo.



Así mismo resulta preciso traer a colación la innecesaridad de recabar informe de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería, previsto en el artículo 13 de la Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022, al no comportar el reglamento un incremento de gasto o de efectivos en el ejercicio presupuestario 2022 o de cualquier ejercicio posterior, o una disminución de ingresos. Por consiguiente, no resulta preciso elaborar una memoria económica que valore estas cuestiones que no se van a producir con la aprobación del proyecto de decreto que se está tramitando.

Firmado electrónicamente

Yolanda Sancho Serrano

Directora General de Universidades