

INFORME. ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE GARANTÍA DE UNIDAD DE MERCADO

UM/028/25 CENTRO EDUCATIVO - BARCELONA

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D. Enrique Monasterio Beñaran

D^a María Vidales Picazo

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 8 de julio de 2025

1. ANTECEDENTES

1. El 20 de junio de 2025, el INSTITUTO TÉCNICO DE ENSEÑANZA S.L. dirigió a la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) una reclamación al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), con relación a la Resolución de revocación de la autorización de apertura del Centro Educativo Privado ITES-CIAPE de Barcelona dictada por la Gerente del Consorcio de Educación de Barcelona el 20 de mayo de 2025.
2. El 26 de junio de 2025, la SECUM remitió a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) la reclamación al amparo del artículo 26.5 de la LGUM.
3. El 8 de julio de 2025 el Pleno del Consejo de la CNMC aprobó el presente informe.

2. RESUMEN DE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA

4. La Reclamante indica en su escrito que en fecha 5 de junio de 2025 ha tenido conocimiento de la publicación, el día 26 de mayo de 2025 en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) número 9419, de la Resolución de 20 de mayo de 2025 por la que la Gerente del Consorcio de Educación de Barcelona acuerda la revocación de la autorización de apertura del centro educativo privado ITES-CIAPE¹. Como fundamentación de la citada resolución figura lo siguiente:

Por Resolución de 3 de marzo de 2025, se resolvió la incoación del expediente revocación de la autorización de apertura del centro educativo privado ITES-CIAPE, código 08014176, de Barcelona, por un presunto incumplimiento de los requisitos de la autorización recogidos en el artículo 16.b del Decreto 122/2012, de 9 de octubre, de procedimiento de autorización y de comunicación previa para los centros educativos privados.

Por la Resolución de 20 de mayo de 2025, se resolvió dicho expediente y se declaró la revocación de la autorización de apertura del centro educativo privado ITES-CIAPE, código 08014176, de Barcelona, por incumplimiento de las condiciones de autorización imputable a la titularidad de dicho centro educativo privado.

5. Se desprende la documentación que consta en el expediente que, en agosto de 2024, el centro educativo realizó un cambio de titularidad sin comunicarlo al Consorcio de Educación de Barcelona. Desde noviembre de 2024, la inspección educativa solicita al centro en diferentes ocasiones las titulaciones de los docentes así como el justificante de haber iniciado el trámite de cambio de titularidad. En enero de 2025, el centro envía la documentación referente a la titulación de 17 docentes, de un total de 29 y se constata que solamente 6 docentes cumplen los requisitos para la docencia en los módulos informados. Se requiere al centro docente para que en el plazo de 10 días presente la documentación acreditativa de la titulación de todos los docentes, sin que conste la respuesta del centro docente a dicho requerimiento.
6. La citada Resolución de 20 de mayo de 2025 de la Gerente del Consorcio de Educación de Barcelona acuerda la revocación de la autorización de apertura del centro educativo.

¹ <https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/index.html?documentId=1014897>.

7. La Reclamante considera que la revocación de la autorización del centro educativo resulta contraria a la libertad de establecimiento del artículo 16 LGUM y al principio de proporcionalidad del artículo 5 LGUM. En su opinión, solo cabría revocar la autorización para expedir los títulos respecto de los cuales la Administración entiende que no se dispone del profesorado preceptivamente exigido, pero no revocar la autorización del centro en su totalidad. A través de esta revocación total se está impidiendo al Reclamante la continuación de su actividad con relación a las formaciones no regladas y también con relación a aquellas titulaciones para las que sí dispone del profesorado exigible.

3. ANÁLISIS DE LA COMPATIBILIDAD CON LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN O ESTABLECIMIENTO

3.1. Inclusión de la actividad en el ámbito de la LGUM

8. La actividad económica consistente en la prestación de servicios de educación en centros privados está incluida en el ámbito del artículo 2 LGUM, pues supone la ordenación de medios por cuenta propia con la finalidad de prestar un servicio en condiciones de mercado. Ello también se desprende, entre otros, del informe de esta Comisión UM/084/15 de 14 de diciembre de 2015². Este procedimiento dio lugar, posteriormente, a una impugnación con base al artículo 27 LGUM (expediente UM/001/16³), y, finalmente, a la Sentencia firme de la Audiencia Nacional, estimatoria y favorable a las tesis de esta Comisión, de fecha 31 de enero de 2020 (recurso número 114/2016).

3.2. Valoración sobre la compatibilidad de la actividad administrativa con la libertad de establecimiento o circulación

9. Por una parte, el artículo 27 de la Constitución (CE) prevé expresamente la libertad de enseñanza (apartado 1) y la libertad de creación de centros docentes (apartado 6) dentro del respeto a los principios constitucionales. La libertad de creación de centros educativos ha sido reconocida y amparada por el Tribunal Constitucional⁴, llegando a declarar inconstitucional la limitación o prohibición de

² <https://www.cnmc.es/expedientes/um08415>.

³ <https://www.cnmc.es/expedientes/um00116>.

⁴ Entre otras, en las Sentencias del Tribunal Constitucional 191/2020, de 17 de diciembre, 27/2022 de 24 de febrero, 2/2021 y 6/2021 de 25 de enero y 101/2022 de 12 de septiembre.

la implantación de enseñanzas de centros de educación privados por la duplicidad de titulaciones con centros públicos⁵.

10. Por otra parte, y en el mismo artículo 27 apartados 1 y 5 de la CE se reconoce el derecho a la educación según una “*programación general*”, por lo que, de acuerdo con el apartado 8 del artículo 27 CE, los poderes públicos “*inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes*”. Así, la inspección educativa garantiza el cumplimiento por parte de los centros de enseñanza de los requisitos legales, puesto que “*el Estado tiene competencia exclusiva para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y, por ende, para imponer en los planes de estudios las materias cuyo conocimiento considere necesario para la obtención de un título concreto*”⁶.
11. Asimismo, la regulación y el control de los centros educativos persigue la tutela de una de las razones de interés general previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio en relación con el artículo 5 LGUM: la protección del derecho de los destinatarios de los servicios (es decir, los alumnos) a recibir una educación de acuerdo con los principios, fines y contenido establecidos por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
12. El artículo 74.2 de la Ley autonómica catalana 12/2009, de 10 de julio, de Educación, señala que los centros educativos privados están sometidos al principio de autorización administrativa. Los centros son autorizados si cumplen los requisitos fijados en relación con la titulación académica del personal docente, la ratio entre alumnos y docentes, las instalaciones y su capacidad. En el caso de la ciudad de Barcelona, el artículo 160 de la Ley 12/2009 otorga competencias educativas al Consorcio de Educación de Barcelona cuya Gerente ha dictado la resolución revocatoria de 20 de mayo de 2025 objeto de reclamación.
13. Asimismo, el artículo 16 del Decreto autonómico catalán 122/2012 de 9 de octubre, relativo al procedimiento de autorización y comunicación previa para la apertura de centros educativos privados señala que la revocación de la autorización tendrá lugar, previa instrucción del expediente administrativo correspondiente, únicamente en los siguientes tres supuestos: a) incumplimiento de los requisitos de la autorización b) interrupción del funcionamiento del centro

⁵ Véase Sentencia del Tribunal Constitucional 74/2019, de 22 de mayo.

⁶ Fundamento 3 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 187/1991, de 3 de octubre.

durante un período de, al menos, un curso académico, o bien, demorar dos años la puesta en funcionamiento del centro desde la obtención de la autorización c) no impartición de las enseñanzas para las que se autorizó el centro según la normativa vigente o el incumplimiento de las normas académicas.

14. El Tribunal Supremo se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la revocación de autorizaciones de centros de enseñanza. Así, ha señalado que *“una medida tan drástica como la revocación de la autorización de los centros docentes está prevista únicamente para aquellos supuestos en que dejen de satisfacerse los requisitos mínimos y no para otras situaciones”*⁷. Así, por ejemplo, ha confirmado la revocación de autorizaciones en aquellos casos en los que las instalaciones de los centros se encontraban en un estado “precario”⁸. Y en el supuesto de que no se hayan vulnerado los requisitos mínimos exigibles a los centros educativos, el Tribunal Supremo considera que debe otorgarse al centro inspeccionado un período razonable para subsanar las deficiencias no esenciales detectadas⁹. Esta interpretación del Tribunal Supremo está de acuerdo con el principio de proporcionalidad previsto en el artículo 5 LGUM.
15. En este **caso concreto**, en el apartado 7 de los Hechos de la Resolución de incoación del expediente de revocación de 3 de marzo de 2025 consta que *“solo 6 docentes cumplen los requisitos para la docencia en los módulos informados, el resto no cumple la normativa vigente citada en los Reales Decretos de cada uno de los títulos impartidos por el centro”*. En el apartado 7 de los Hechos de la Resolución de revocación de autorización de fecha 20 de mayo de 2025 consta, además, que el centro educativo mandó la documentación acreditativa de únicamente 17 docentes del total de 29 profesores que impartían clases en ese momento. Y del apartado 19 de los Hechos de la misma Resolución de 20 de mayo de 2025 se desprende que el centro educativo dispuso hasta el 28 de abril de 2025 para regularizar las deficiencias detectadas, esto es para llevar a cabo una *“regularización de las titulaciones del profesorado”*.
16. Por tanto, considerando que la titulación académica del personal docente así como la ratio entre alumnos y profesores con titulación adecuada constituyen requisitos esenciales determinantes de la autorización del centro (artículo 74.2

⁷ Fundamento Cuarto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2015 (Recurso de Casación núm. 3051/2013).

⁸ Fundamento Segundo de la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1992 (Recurso de Casación núm. 294/1989).

⁹ Fundamento Segundo de la Sentencia del Tribunal Supremo de 03 de abril de 1987 (Recurso 763/1987)

de la Ley autonómica catalana 12/2009, de 10 de julio) y que, aún así, la entidad Reclamante ha dispuesto de un plazo de dos meses para corregir las carencias detectadas por la inspección educativa, no se considera desproporcionada la decisión de la Administración reclamada de revocar, finalmente, la autorización otorgada en su día.

17. En virtud de lo expuesto, **se concluye que la actividad administrativa NO es contraria a la libertad de establecimiento o circulación en los términos establecidos en la LGUM.**