

**INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO DE CREACIÓN,
RECONOCIMIENTO, AUTORIZACIÓN, ADSCRIPCIÓN Y ACREDITACIÓN DE
UNIVERSIDADES Y CENTROS UNIVERSITARIOS**

PLENO

Expediente nº: IPN/CNMC/013/21

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 9 de junio de 2021

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Universidades, en relación con el Proyecto de Real Decreto de creación, reconocimiento, autorización, adscripción y acreditación de universidades y centros universitarios (PRD), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 28 de abril de 2021, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), el PLENO acuerda emitir el presente informe.

INDICE

1. ANTECEDENTES	3
2. CONTENIDO.....	6
3. VALORACIÓN.....	10
3.1. Observaciones generales.....	10
3.2 Observaciones particulares.....	14
3.2.1. Requisitos para la creación y reconocimiento de universidades	14
3.2.2. El sistema de acreditación institucional de los centros universitarios (artículo 14).....	18
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	20
Voto particular que formula la consejera D ^a . María Pilar Canedo .I.	22

1. ANTECEDENTES

El sistema universitario español ha experimentado un considerable desarrollo en las últimas décadas, lo que puede apreciarse tanto en el notable incremento del número de estudiantes matriculados en los distintos títulos oficiales (entre 1983 y 2020, se ha pasado de 850.000 a 1.633.000) como en el aumento del número de universidades (de titularidad pública y privada) y de centros y departamentos de educación superior (entre 1983 a 2020, se ha pasado de 37 universidades a 87, correspondiendo estas últimas a 50 universidades públicas y 37 privadas)¹. Este desarrollo se ha visto acompañado de un aumento en la oferta de títulos académicos.

Nuestro sistema se caracteriza por estar sometido a una intensa regulación en diferentes ámbitos: estatal y autonómico. Partiendo del artículo 27 de la Constitución Española (CE) que regula el derecho fundamental a la educación², el artículo 149.1. 30ª de la misma establece la competencia estatal para la regulación de las “condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales”.

En consecuencia, la [Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades](#) (LOU, modificada por Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril³) regula el marco básico con el propósito de impulsar la acción de la Administración General del Estado en la vertebración y cohesión del sistema universitario, de incrementar el grado de autonomía de las universidades, y de establecer los cauces necesarios para fortalecer las relaciones y vinculaciones recíprocas entre Universidad y sociedad.

Asimismo, la LOU en su artículo 4 regula las exigencias para la creación de universidades públicas y el reconocimiento de las universidades privadas (se requiere ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, ley de las Cortes Generales, informe previo de la Conferencia General de Política Universitaria y autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma) y dispone en su apartado 3 que: “*Para garantizar la calidad de la docencia e investigación y, en general, del conjunto del sistema universitario, el*

¹ Datos de la MAIN que acompaña al PRD objeto de este informe.

² Existen otros preceptos de rango constitucional que influyen en el ámbito universitario, como el artículo 20.1.c), que reconoce y protege el derecho a la libertad de cátedra; el artículo 31.2, que insta a una programación y ejecución de recursos públicos basada en criterios de equidad, eficiencia y economía; el artículo 44.2, que insta a los poderes públicos a promover la ciencia y la investigación científica y técnica; o el artículo 103.3, que determina el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

³ Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOMLOU).

Gobierno, previo informe de la Conferencia General de Política Universitaria, determinará, con carácter general, los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de Universidades. Los mencionados requisitos contemplarán los medios y recursos adecuados para el cumplimiento por las Universidades de las funciones a que se refiere el apartado 2 del artículo 1.”⁴

Reflejo de la habilitación anterior es la normativa reglamentaria actualmente vigente, el [Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios](#) (en adelante, RD 420/2015), que regula los requisitos exigidos para la creación de universidades públicas y el reconocimiento de universidades privadas (artículos 4 a 10 y 15); entre otros, los siguientes:

- Una oferta académica mínima de ocho títulos oficiales de grado y máster y un Plan de desarrollo a validar por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) o equivalente autonómico.
- Una programación investigadora en las áreas científicas que guarden relación con las titulaciones oficiales.
- Una relación de personal Docente e Investigador (PDI) / alumnos suficiente (relación inferior a 1/25 entre profesores y alumnos matriculados, pudiendo oscilar entre 1/50 y 1/100 según el nivel de semipresencialidad y experimentalidad) y con la adecuada cualificación (100% de Doctores para Doctorado y un mínimo de 70% de Doctores para Máster y 50% de Doctores para Grado). Las universidades deben aportar la plantilla inicial del PDI así como su previsión de incremento anual.
- Instalaciones, medios y recursos adecuados.
- Organización y estructura adecuadas, incluyendo una memoria justificativa (con aspectos como la determinación del emplazamiento de los centros de la universidad).
- Garantía de prestación del servicio el tiempo necesario para la consecución de sus objetivos académicos e investigadores y plan de

⁴ El referido artículo 1.2 establece que: “Son funciones de la Universidad al servicio de la sociedad: a) La creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura; b) La preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos y para la creación artística; c) La difusión, la valorización y la transferencia del conocimiento al servicio de la cultura, de la calidad de la vida, y del desarrollo económico; d) La difusión del conocimiento y la cultura a través de la extensión universitaria y la formación a lo largo de toda la vida.”.

viabilidad de cierre, asumiendo el compromiso de funcionamiento hasta que los alumnos matriculados puedan finalizar sus estudios.

Igualmente se establece que el cumplimiento de estos requisitos (y de otros previstos en la ley de creación o reconocimiento y en el resto de normativa autonómica que puede ampliarlos) será comprobado, a partir de la documentación remitida por la Universidad, por la autoridad competente de la Comunidad Autónoma, que emitirá la autorización para el inicio de las actividades en el plazo de 6 meses.

EL PRD objeto del presente Informe sustituye y deroga por completo el RD 420/2015, adaptando y reforzando los requisitos mínimos respecto a la creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios, la adscripción de centros de educación superior a las universidades, la acreditación institucional de los centros universitarios, y la autorización de universidades y centros que impartan enseñanzas conducentes a la obtención de títulos extranjeros universitarios.

La CNMC ha analizado a través de distintos instrumentos de promoción de la competencia el sector de la educación⁵ y, concretamente, el sistema español de universidades. En este sentido, destaca la consulta pública sobre [competencia y regulación eficiente en el sistema universitario español](#) realizada en 2016⁶. Por otro lado, la CNMC ha participado a través de una [contribución](#) al [debate sobre competencia en el sector de la educación](#), impulsado por la OCDE, destacando los distintos trabajos realizados por esta Comisión en este ámbito.

Adicionalmente, en el marco de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (en adelante, LGUM), la CNMC ha defendido la aplicación de los principios de regulación económica eficiente y la no distorsión de la neutralidad competitiva entre agentes públicos y privados⁷. En este ámbito, cabe destacar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la CNMC el 22 de febrero de 2016 contra el *Acuerdo de 27 de octubre de 2015 del Gobierno*

⁵ Véanse, por ejemplo, los Informes sobre proyectos normativos elaborados por la extinta Comisión Nacional de la Competencia, CNC, ([IPN 80/12](#) sobre el anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa y el [IPN 34/09](#) sobre los Reales Decretos Ómnibus de Educación) en los que se recomendó aplicar principios de regulación económica eficiente y de promoción de la competencia sin perjuicio de la consecución de otros objetivos de interés general en materia educativa.

⁶ Los resultados de dicha consulta pueden consultarse en estas dos entradas del blog de la CNMC ([aquí](#) y [aquí](#)). Del análisis de las 605 contribuciones válidas recibidas, se extrae que en términos generales las universidades en España tienen margen de mejora y hay opiniones relativamente positivas sobre ciertas reformas que pueden contribuir a mejorar la regulación y el entorno de competencia efectiva de las universidades.

⁷ Por ejemplo, Expediente [UM/084/15](#) Enseñanzas universitarias de Aragón (con arreglo al artículo 26 de la LGUM).

de Aragón sobre los objetivos, criterios y requisitos de las enseñanzas universitarias oficiales en la comunidad autónoma de Aragón para el periodo 2016-2019 ([UM/001/16](#): ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS ARAGÓN), que fue estimado por la Audiencia Nacional mediante su [Sentencia de 31 de enero de 2020](#)⁸.

2. CONTENIDO

Son **fin**es principales de la norma: (i) capacitar a las Administraciones públicas para la gestión, ordenación y planificación de las iniciativas; (ii) extender la gestión de las estructuras universitarias a las nuevas modalidades de universidad; (iii) encauzar el futuro desarrollo de las estructuras universitarias; y (iv) garantizar la calidad del servicio público de educación superior.

De acuerdo con lo establecido en la MAIN, con la finalidad de adaptar el sistema de universidades a los cambios producidos en un entorno cada vez más globalizado⁹, el PRD tiene por **objeto**¹⁰: por un lado, establecer los requisitos básicos para la creación de universidades públicas y el reconocimiento de universidades privadas, así como para la creación y reconocimiento de centros universitarios, cuya finalidad esencial sea la impartición de la docencia de títulos oficiales universitarios y la generación y la transferencia del conocimiento científico, tecnológico y humanístico a través de las actividades de investigación. Asimismo, regula el procedimiento para la autorización del inicio de las actividades académicas.

Por otro lado, determinar los requisitos básicos para la adscripción de un centro a una universidad pública o privada, delimitar el proceso de acreditación institucional de los centros universitarios, y regular el procedimiento para la obtención de la autorización para que universidades y centros puedan impartir docencia conducente a la obtención de un título universitario extranjero.

⁸ Una vez admitido el recurso presentado por la CNMC ante la AN, el legislador autonómico elevó los requisitos controvertidos del Acuerdo impugnado a una norma con rango de ley (concretamente, a través de una modificación a principios de 2016 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de ordenación del sistema universitario de Aragón, LOSUA). El Tribunal Constitucional, a través de su Sentencia de 22 de mayo de 2019, declaró nula e inconstitucional aquella modificación legal, por vulnerar la autonomía universitaria (artículo 27.10 de la Constitución Española) sin justificación en motivos de interés general o de protección de derechos fundamentales.

⁹ Se citan los siguientes: (i) el incremento del número de universidades, campus y facultades con objetivos, oferta académica o tamaños heterogéneos; (ii) el incremento del número de estudiantes; (iii) el impulso de las universidades no presenciales y de ofertas híbridas o semipresenciales; (iv) el aumento de la presencia de instituciones que imparten docencia de títulos extranjeros en España.

¹⁰ De acuerdo con los mandatos contenidos en los artículos 4.3 y 86.1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

El PRD mantiene, en gran medida, la estructura del Real Decreto en vigor, si bien con una regulación mucho más pormenorizada. Consta de una parte expositiva (preámbulo), una parte dispositiva integrada por diecisiete artículos y una parte final que se divide en cinco disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales y se completa con cuatro anexos.

El capítulo I (artículos 1 a 2) **Disposiciones generales** se ocupa de regular el objeto y los requisitos básicos para la creación, reconocimiento, adscripción y acreditación de universidades y centros universitarios, así como de definir universidades y centros, que serán aquellas creadas al amparo de la Ley de Universidades y que cumplan con lo establecido en el PRD.

El capítulo II (artículos 3 a 13) **Universidades que imparten enseñanzas conducentes a títulos oficiales del sistema universitario español** regula tanto el procedimiento como los requisitos para la creación y reconocimiento de las universidades (actividad docente e investigadora y transferencia del conocimiento, personal, dotaciones o Memoria). Los contenidos mínimos de la oferta docente, de la actividad investigadora, así como los requisitos exigidos al personal docente e investigador y los relativos a las instalaciones y los equipamientos, también se contemplan en este capítulo. Las garantías de viabilidad en caso de cese de actividad, los contenidos mínimos de las normas de gobierno y organización, el procedimiento de autorización de inicio de actividad y el régimen de supervisión y control por parte de las Comunidades Autónomas, son otros de los aspectos regulados en él. Por último, se refiere a los requisitos para la adscripción de los centros docentes adscritos a universidades, regulándose el contenido mínimo del convenio que la articula.

El capítulo III (artículo 14) **Acreditación institucional de los centros universitarios**, se ocupa de regular el procedimiento de acreditación institucional de los centros de las universidades públicas y privadas, que deberá ser transparente e incluir mecanismos de rendición de cuentas.

El capítulo IV (artículos 15 a 17) **Centros que impartan enseñanzas conducentes a la obtención de títulos extranjeros universitarios y de educación superior de ámbito similar al universitario**, regula el procedimiento de autorización que contará con el informe del Ministerio de Asuntos Exteriores, los requisitos exigidos a estos centros para impartir los títulos conforme a los sistemas educativos extranjeros y el control de la calidad de los títulos impartidos.

Las **disposiciones adicionales** se ocupan de las peculiaridades de determinadas Universidades (Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Universidad Internacional de Andalucía, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Universidades de la Iglesia Católica y Centros Universitarios de la

Defensa) y de la supeditación de la norma a lo establecido en los Tratados o Convenios internacionales.

Las **disposiciones transitorias**, recogen un plazo de cinco años para la adaptación de las universidades a los requisitos establecidos en el PRD, así como la implantación progresiva de los requisitos de personal y la adscripción, con carácter general, de un centro universitario a una única universidad.

La parte final se completa con la **disposición derogatoria** única (en particular el RD 420/2015), las **disposiciones finales** (que se ocupan del carácter básico y los títulos competenciales de la norma, de la habilitación normativa de desarrollo del PRD y de la entrada en vigor prevista para el 1 de julio de 2021) y con los **cuatro anexos**.

El **anexo I** recoge el conjunto de elementos que necesariamente debe contener la Memoria que se presente en el procedimiento de creación o reconocimiento de una nueva universidad o centro. Los **anexos II y III** determinan los requisitos técnicos de las dotaciones y espacios formativos. Por último, el **anexo IV** recoge los requisitos mínimos de carácter tecnológico, informático y audiovisual considerados necesarios para el desarrollo de una actividad universitaria de calidad.

Las principales **novedades** del PRD son las siguientes:

- Una denominación de universidad acotada¹¹ a “*una institución que oferta títulos oficiales de grado, máster y doctorado y que desarrolla actividades docentes, de investigación, de transferencia de conocimiento e innovación en varios ámbitos de conocimiento*”.
- En cuanto a la docencia se exige que: (i) la oferta mínima de enseñanzas oficiales sea de diez títulos oficiales de grado, seis títulos oficiales de máster y dos programas oficiales de doctorado, estando representadas al menos tres de las cinco ramas del conocimiento¹², (ii) la Memoria incluya un plan de desarrollo de la programación¹³; (iii) al menos el 50% del alumnado esté matriculado en grados¹⁴; (iv) la formación permanente no supere en dos veces al alumnado de títulos oficiales.

¹¹ En el RD 420/2015 solo se hace mención a su creación o reconocimiento al amparo de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

¹² Las cinco ramas del conocimiento son: Artes y Humanidades, Ciencias, Ciencias de la Salud, Ciencias Sociales y Jurídicas e Ingeniería y Arquitectura. Los dos programas de Doctorado deben ser de dos ramas distintas de conocimiento.

¹³ Planificación de la actividad docente a cinco años, requisitos de calidad y estrategia de internacionalización.

¹⁴ En el RD 420/2015 no se establecía ningún porcentaje a este respecto.

- En relación con la investigación: (i) la Memoria debe contener una programación plurianual de las dotaciones; (ii) al menos un 5% del presupuesto debe destinarse a la investigación¹⁵.
- En cuanto al personal docente e investigador (PDI): (i) la temporalidad no podrá exceder del 40%; (ii) con carácter general la ratio PDI-alumnos será 1/25; (iii) deberán contar con el doctorado, al menos el 50% del que interviene en Grados y Máster y el 100% del que interviene en programas de Doctorado¹⁶; (iv) la Memoria detallará dotaciones iniciales y evaluaciones periódicas de la actividad investigadora.
- Se señalan las exigencias de instalaciones y equipamientos docentes, de investigación y de transferencia.
- Se establecen las garantías de viabilidad de las universidades (incluyendo para las universidades públicas la exigencia de un acuerdo del Consejo de Gobierno de cada Comunidad Autónoma que se comprometa al mantenimiento de sus actividades y a su sostenibilidad económica¹⁷); los plazos para la solicitud de inicio de la actividad y controles más estrictos por parte de las Comunidades Autónomas.
- Los centros docentes podrán adscribirse con carácter general a una única universidad y se amplía el contenido mínimo del convenio de adscripción.
- La impartición de enseñanzas universitarias y de educación superior conforme a sistemas educativos extranjeros (ya sea por centros adscritos a universidades españolas o por universidades extranjeras implantadas en territorio español) precisará la autorización del organismo competente de la Comunidad Autónoma¹⁸.
- Se aumentan las exigencias de transparencia en el procedimiento de acreditación institucional de los centros universitarios y se establece un periodo transitorio de 5 años para adaptarse a los requisitos establecidos en el PRD.

¹⁵ En el RD 420/2015 no se establecía ningún porcentaje a este respecto.

¹⁶ En la MAIN (en la página 18) también se señala un porcentaje del 60% de Doctores en el cuerpo docente, aunque en el PRD no se ha encontrado dicha mención.

¹⁷ Este aspecto relativo a las universidades públicas no estaba considerado en el RD 420/2015.

¹⁸ Aunque, a diferencia del RD 420/2015, ya no se somete a esta impartición a los mismos requisitos de oferta académica, investigación y transferencia de conocimiento, instalaciones, etc. Solo se mantienen algunos requisitos relativos al personal docente e investigador.

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

La autonomía universitaria, reconocida en el artículo 27.10 de la Constitución Española¹⁹ y desarrollada en el artículo 2 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), no solo sirve a los fines de formación de una ciudadanía con pensamiento crítico y conocimiento humanístico o de la protección de otro derecho constitucional como la libertad de cátedra (artículo 20.1 CE). La autonomía también es clave para optimizar la contribución de la universidad a la formación, la innovación y la transferencia de conocimiento, si bien, para ello, precisa ser acompañada de la debida competencia en el sistema.

En efecto, la competencia es un instrumento esencial para incentivar a los agentes intervinientes en el sistema universitario a la consecución de los objetivos de formación, innovación y transferencia de conocimiento²⁰. Existe evidencia empírica de que las universidades mejoran su contribución a la sociedad (en términos de sus funciones principales: formación, innovación y transferencia de conocimiento) cuando disfrutan de mayor autonomía al tiempo que se enfrentan a una mayor dosis de competencia efectiva²¹.

Desde un punto de vista económico, la universidad tiene rasgos de *plataforma*²², porque conecta las demandas de agentes interdependientes: docentes e investigadores, estudiantes y empresas (por ejemplo, una universidad que atrae a buenos alumnos también logrará captar buenos docentes y viceversa²³). Esto

¹⁹ Tenor literal “Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca”.

²⁰ El propio Premio Nobel de Economía Jean Tirole señala (en su libro “La economía del bien común”, página 114) que “la competitividad entre las universidades por atraerse a los mejores profesores y estudiantes empuja a crear excelentes condiciones de investigación” (*strong competition between universities to attract the best professors and students creates an excellent research environment*).

²¹ Aghion, P. Dewatripont, M. Hoxby, C. Mas-Colell, A. & Sapir, A. (2010). The governance and performance of universities: evidence from Europe and the US. *Economic Policy*, 25, 7-59.

²² Mercado de múltiples caras o lados. Ver Rochet, J.C., & Tirole, J. (2004). “Two-sided markets: an overview”. Institut d’Economie Industrielle Working Paper.

²³ El hecho de que la calidad del estudiantado y del personal docente e investigador se retroalimenta demuestra que existen efectos de red indirectos (los distintos lados de la plataforma se atraen). Esos efectos se dan también entre otros agentes. Por ejemplo, si los empleadores demandan los egresados de ciertas universidades porque tienen confianza en las mismas entonces los mejores estudiantes querrán acudir a esas universidades, que seguirán produciendo los mejores alumnos, lo que también atraerá mejores docentes e investigadores, proyectos de investigación y recursos financieros. Y hay que tener en cuenta que también hay efectos de red directos (los agentes en el mismo lado de la plataforma se

otorga incentivos a las universidades a autorregularse en calidad²⁴. Pero, para ello, necesitan autonomía para organizar su oferta y que la transparencia y la financiación introduzcan los incentivos adecuados a la competencia.

Para asegurar un funcionamiento óptimo de los mecanismos de competencia en el sector universitario, hay que tener en cuenta la existencia de fallos de mercado. El principal que podría considerarse relacionado con los aspectos regulados en el PRD es la existencia de información imperfecta y asimétrica²⁵. Por ejemplo, los estudiantes no conocen *ex ante* la calidad de la universidad, lo que les puede llevar a no elegir la universidad más adecuada a sus intereses (de modo que las universidades no tienen tantos incentivos a invertir en mejorar su calidad)²⁶.

Junto con los fallos del mercado, pueden aparecer intereses generales desvinculados de la eficiencia (como la equidad o la igualdad de oportunidades) que promuevan una intervención pública para lograr mayores cotas de bienestar en el sector universitario.

Los fallos de mercado y la existencia de razones imperiosas de interés general pueden llevar a la aplicación de controles de acceso al mercado²⁷ y la imposición

atraen): los estudiantes quieren compartir universidad con los mejores estudiantes y los docentes e investigadores desean lo propio con los mejores docentes e investigadores.

²⁴ Una universidad que deteriorase mucho su calidad, perdería estudiantes, lo que le llevaría a perder docentes e investigadores, recursos para la investigación y la confianza de los empleadores, lo que de nuevo le llevaría a menor demanda de los estudiantes (activándose un círculo vicioso). Ello llevaría a la universidad a intentar mantener una calidad óptima para todos los agentes, incluso sin una regulación que lo exigiese.

²⁵ Otros “fallos de mercado” que afectan a las universidades (aunque ajenos al análisis realizado sobre este PRD) son las externalidades (como la generación de una ciudadanía con pensamiento crítico y conocimiento humanístico), lo que justifica que exista financiación pública. Otras tareas de la universidad, como la I+D+i y la transferencia de conocimiento, también presentan externalidades y características de bien público, lo que justifica la financiación pública especialmente para investigación básica. También hay argumentos de equidad para la intervención en educación superior.

²⁶ La educación es un “bien de experiencia” (post-experience good) solo se puede juzgar su calidad *ex post* (en ocasiones, varios años después). Algunos autores señalan incluso que es un “bien de creencia” (credence good), cuya calidad no se conoce ni siquiera tras haberlo disfrutado. Incluso en los casos donde el estudiante pueda apreciar la calidad sobre la marcha, existen importantes costes de cambio (switching costs) a otra universidad en términos económicos y personales. Ver Office of Fair Trading (2014). “Higher Education in England. An OFT Call for Information”; Brown, R. (2014). “Competition and Choice in Undergraduate Education”. Council for the Defence of British Universities. Obtenido de <http://cdbu.org.uk/competition-and-choice-in-undergraduate-education>; Belleflamme, P., & Jacquemin, J. (2015). “An Economic Appraisal of MOOC Platforms: Business Models and Impacts on Higher Education”. CESifo Economic Studies, 2015, 1–22.

²⁷ De acuerdo con la Ley Orgánica de Universidades (LOU), para la creación o reconocimiento de una universidad es necesaria una Ley de las Cortes Generales o de la Asamblea General

de requisitos a las universidades, con objeto de asegurar una calidad mínima de los servicios prestados. En este sentido, tanto el actual RD 420/2015 como el PRD imponen requisitos de diferente intensidad a la creación de universidades públicas y el reconocimiento de universidades privadas, en materias como el número, la categoría y la diversidad de titulaciones ofertadas, la disponibilidad de docentes, o las instalaciones y medios materiales y tecnológicos para el desarrollo de la enseñanza. La nueva norma proyectada no innova en lo sustancial el modelo regulatorio vigente, esto es, no utiliza en general nuevos criterios o indicadores de calidad, simplemente propende a incrementar dichas exigencias en aras, según se expresa en la MAIN del PRD, de una elevación del estándar mínimo de calidad de las universidades.

La exigencia normativa de requisitos mínimos de calidad para el desarrollo de actividades prestacionales de interés general -y aún más si están legalmente configuradas como servicios públicos, como sucede en el caso del “servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio”, cuya prestación está reservada a las universidades, públicas o privadas (art. 1.1 LOU)- no constituye *per se* una restricción de la competencia (sino el estándar mínimo obligatorio de prestación del servicio), salvo –eso sí- que los requisitos de calidad exigidos resulten innecesarios, desproporcionados o discriminatorios.

El artículo 4.3 LOU otorga al Gobierno un amplio margen de configuración normativa para regular los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de universidades.

Algunos de los requisitos previstos en el PRD tienen una relación más o menos clara con la calidad de los servicios educativos de las universidades (por ejemplo, la ratio de docentes por alumno suele asociarse a una atención más personalizada). En otros casos, como la composición de la oferta mínima de titulaciones que debe tener cada universidad, y si bien el artículo 4.3 LOU otorga al Gobierno un amplio margen de configuración normativa para regular los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de universidades, dicha relación es menos evidente.

Es por ello que sería deseable que se incorporaran indicadores de calidad de los servicios prestados por las universidades, que permitieran analizar si la imposición de requisitos más exigentes en estos ámbitos menos evidentes está relacionada con mayores niveles de calidad del servicio universitario.

de la Comunidad Autónoma, previo informe preceptivo de la Conferencia General de Política Universitaria (CGPU). Además, el inicio de actividades también requiere una autorización de la Comunidad Autónoma, y los Estatutos de las universidades públicas deben ser aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

También conviene establecer mecanismos que incentiven suficientes niveles de competencia entre universidades²⁸. En este sentido, la literatura ha destacado dos grandes tipos de mecanismos:

- En primer lugar, la mejora de la información sobre el sector, que pueda llevar a todos los agentes implicados (no solo estudiantes, sino también al personal docente e investigador, organismos de investigación, empleadores, etc.) a tomar sus decisiones en función de la calidad de cada universidad. Para ello es clave establecer mecanismos de seguimiento de universidades y centros a partir de indicadores objetivos y comparables, que puedan aproximar la calidad del servicio de cada universidad (por ejemplo, en términos de docencia²⁹, investigación y transferencia de conocimiento³⁰).
- En segundo lugar, que la financiación responda más a los indicadores de resultado de cada universidad³¹ (PBF, *performance based budgeting*) y a la demanda relativa³². Precisamente, los indicadores antes mencionados sobre la calidad pueden dar los incentivos apropiados a las universidades si, además de hacerse públicos para fomentar decisiones óptimas de los agentes, tienen incidencia en su financiación³³.

²⁸ Ver Mazzarotto N. (2007). "Competition and market incentives in higher education". Obtenido de <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1059881> y Marcos, F. (2003). "Privatising Higher Education in Spain". *European Business Organization Law Review*, 4, 541-552.

²⁹ Pese a la dificultad para medir la calidad de la docencia, existen iniciativas internacionales a tener en cuenta. Por ejemplo, el [Teaching Excellence Framework](#) del Reino Unido tiene en cuenta elementos de empleabilidad (qué porcentaje de egresados han acabado trabajando en su campo de estudio y con qué salario al cabo de 1-5-10 años) o de satisfacción del estudiantado (qué porcentaje de estudiantes continúan sus estudios de un año a otro o indicadores de satisfacción transcurrido un tiempo de haber concluido los estudios).

³⁰ Los indicadores de calidad sobre investigación (como el impacto de las publicaciones) y transferencia de conocimientos (como las patentes) están más desarrollados, pues son los que ya se utilizan para medir la calidad de la faceta investigadora del personal docente e investigador. Aunque son perfectibles, se trata de indicadores relativamente consolidados.

³¹ Jongbloed, B., & Vossensteyn, H. (2016). "University funding and student funding: international comparisons". *Oxford Review of Economic Policy*, 32 (4), 2016, pp. 576–595.

Por ejemplo, en ciertos países (destacando Austria, Dinamarca, Finlandia y Escocia; seguidos de Australia, Alemania, Hong-Kong, Países Bajos y EEUU) la financiación en función de resultados supone un 20%-50% del total de lo recibido por las universidades.

³² Musselin, C. & Teixeira, P. N. (2014). "Reforming Higher Education: Public Policy Design and Implementation". *Higher Education Dynamics*, 41. OCDE (2020). [Education at a Glance, 2020. OECD Indicators. \(páginas 324-339\)](#).

³³ La Comisión Europea ha señalado los problemas que pueden generarse en el sistema universitario por "rigidez y ausencia de incentivos" y por una "financiación no ligada a sus resultados". Ver Comisión Europea (2016). [Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de España. COM\(2016\) 329 final, Bruselas, 18 de](#)

En el apartado siguiente, se valoran con mayor grado de detalle las concretas restricciones que se incorporan en el PRD desde la óptica de los principios de regulación económica eficiente.

3.2 Observaciones particulares

3.2.1. Requisitos para la creación y reconocimiento de universidades

3.2.1.1. Requisitos de oferta de títulos (artículo 5)

El artículo 2.1 del PRD proporciona una definición de universidad más estrecha que la recogida en la LOU³⁴ como *“institución que oferta títulos oficiales de grado, máster y doctorado, y que desarrolla actividades docentes, de investigación, de transferencia de conocimiento e innovación en varios ámbitos de conocimiento”*.

La mención expresa a títulos oficiales de “grado, máster y doctorado” y a “varios ámbitos de conocimiento” es una novedad respecto al RD 420/2015. Sin embargo, la mención de los títulos oficiales de grado, máster y doctorado no constituye en sí misma restricción alguna, pues no existen otros títulos oficiales distintos de los mencionados ni presupone ninguna restricción sobre la configuración de la oferta mínima exigible. En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, “(l)as universidades impartirán enseñanzas de Grado, Máster y Doctorado conducentes a la obtención de los correspondientes títulos oficiales”.

De manera coherente con esta mayor concreción, el PRD exige (en su artículo 5.1) “diez títulos oficiales de grado, seis títulos oficiales de máster y dos programas oficiales de doctorado³⁵ de tres de las cinco grandes ramas de conocimiento” (cuando el RD 420/2015 exigía indistintamente ocho programas de grado y máster, sin que fueran necesariamente de distintas ramas de conocimiento³⁶).

[mayo](#); y Comisión Europea (2017). [Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2017 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2017 de España. COM\(2017\) 508 final, Bruselas, 22 de mayo](#).

³⁴ La LOU se limita en su artículo 1 a caracterizar la universidad como la institución que realiza el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio, describiendo estas funciones de manera genérica.

³⁵ Los programas de Doctorado han de ser al menos de 2 ramas distintas.

³⁶ Algunas CC.AA. sí establecen requisitos más exigentes que los del RD 420/2015. Véase, por ejemplo, el artículo 6 de la Ley Andaluza de Universidades (diez títulos de carácter oficial, de los cuales no menos de tres másteres, e implantación progresiva de los estudios de doctorado) y el artículo 13 de la Ley del sistema universitario de Galicia (ocho títulos de

El PRD añade (en su artículo 5.6) la exigencia de un 50% del estudiantado en Grado y de un número de estudiantes matriculados en títulos de formación permanente no superior al doble de los matriculados en títulos oficiales (cuando el RD 420/2015 no exigía estos porcentajes).

En la MAIN se justifica que estos requisitos no dificultan la creación de nuevos centros, argumento que se basa en que la inmensa mayoría de las universidades españolas ya cumplen estos requisitos (“...de las 87 universidades existentes, 50 públicas y 37 privadas, tan solo hay 3 que no cumplen el número mínimo de grados activos, solo 5 no cumplen tener un mínimo de 50% de estudiantes de grado con relación al total de estudiantes matriculados y solo 4 no tienen representación en 3 de las 5 ramas del conocimiento”).

Sin embargo, es previsible que el incremento de los requisitos sí dificulte la creación y reconocimiento de universidades. Este incremento de los requisitos para la configuración de universidades puede tener un impacto más reseñable sobre los proyectos universitarios más especializados³⁷.

Como se ha señalado, los requisitos de oferta de títulos tienen una relación menos evidente con la calidad del servicio universitario. Ciertamente, la exigencia de ofertar un mayor número de títulos puede conducir al aprovechamiento de mayores economías de escala (lo que podría permitir mayores niveles de inversión o menores costes por alumno), pero no queda claro en qué medida la exigencia de que estos títulos cubran al menos tres ramas de conocimiento apoya una mayor calidad del servicio, puesto que dificulta la especialización en ramas de conocimiento y la generación de economías de escala.

carácter oficial, de los cuales al menos cuatro serán grados y dos programas de doctorado; abarcando la oferta al menos dos ramas de conocimiento).

³⁷ En este sentido, la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Universitario Español señala sobre la universidad española: “nuestras universidades poseen una estructura demasiado homogénea y [...] ofrecen una gran mayoría de estudios comunes [...] Las universidades españolas están poco especializadas y reproducen exclusivamente el mismo modelo [...]”. Ver Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Universitario Español (2013). “Propuestas para la reforma y la mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español.”

Por su parte, la Comisión de Expertos Internacionales de la EU2015 señala sobre la universidad española que el sistema de educación superior no está suficientemente diferenciado a nivel institucional [...] y que las universidades españolas ofrecen programas similares y redundantes en universidades de la misma región. Ver Comisión de Expertos Internacionales de la EU2015 (2011): “Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana”.

Por su parte, la OCDE recomienda a España “*specialisation of universities and research organisations to raise the quality of innovation and strengthen competitiveness*”. Ver “OCDE (2017). [Spain 2017 OECD Economic Survey. Reforms for inclusive growth](#).”

En el mismo sentido, la exigencia de ofertar simultáneamente títulos de grado y posgrado, junto con el requisito de que los alumnos matriculados en grados sean, como mínimo, el 50% del total y la limitación al número de estudiantes matriculados en títulos de formación permanente (no puede superar el doble de los matriculados en títulos oficiales) también reducen la capacidad de configurar una oferta especializada en programas de posgrado y en formación permanente, y no queda claro en qué medida estos requisitos promueven una mayor calidad del servicio ofertado.

No obstante, cabe señalar que el modelo regulatorio propuesto se articula desde la perspectiva propia de la política de calidad universitaria. Por consiguiente, las apreciaciones realizadas al informar sobre esta iniciativa normativa persiguen velar por que las eventuales restricciones que la misma pueda generar en las libertades económicas respeten los principios a los que el ordenamiento jurídico somete la limitación de estas libertades y anticipar en qué medida tales restricciones a la competencia pueden impedir o desincentivar el objetivo, en este caso de calidad, que persigue un determinado modelo regulatorio.

3.2.1.2. Requisitos de personal docente e investigador (artículo 7)

En primer lugar, se establece en general que la ratio PDI³⁸/alumnos no sea inferior a 1/25, pudiendo oscilar entre 1/25 y 1/50 en modalidad virtual, situándose entre el 1/50 y el 1/100 solo en situaciones justificadas que deberán contar la autorización expresa de la administración competente (artículos 7.4 y 7.5).

Este aspecto relativo a la modalidad virtual se ha hecho más exigente respecto al RD 420/2015, que permitía el rango 1/50-1/100 sin necesidad de situaciones excepcionales ni autorizaciones.

En segundo lugar, se exige que el PDI cuente con un 50% de doctores para títulos de grado y máster (y un 100% para el doctorado). En este caso, el marco regulatorio es en general continuista, si bien hay una cierta relajación respecto al RD 420/2015 (que exigía un 70% de doctores para máster).

Aunque el incremento de los requisitos de profesorado respecto al vigente RD 420/2015 puede suponer mayores exigencias para la operación de las universidades, la mejora de las ratios de docentes por alumno redundará en una mayor calidad del servicio, al favorecer una atención más personalizada a los estudiantes.

Ello se verá, además, favorecido porque las condiciones y posibilidades tecnológicas para la enseñanza virtual han mejorado en los últimos años. La

³⁸ El PDI se computa en equivalencias de dedicación a tiempo completo.

enseñanza virtual puede ofrecer un acceso a la educación flexible y a menor coste para ciertos colectivos (trabajadores de menor cualificación que deseen mejorar sus capacidades, estudiantes con menores recursos o capacidad para desplazarse físicamente...), fortaleciendo la dimensión redistributiva de la educación superior y sus efectos positivos en la inclusión y la cohesión social.

3.2.1.3. Requisitos de instalaciones y equipamientos (artículo 8)

Se establecen unos requisitos prescriptivos (artículo 8.2 del PRD), incluyendo módulos mínimos de superficie (anexo II), destacando, por ser una novedad respecto al marco actual del RD 420/2015, el anexo IV que fija requisitos mínimos de carácter tecnológico, informático y audiovisual.

En cuanto a los requisitos de superficie, se valora positivamente que se establezcan en función del “número de alumnos que se prevea van a utilizarlos simultáneamente” en lugar de en función de los alumnos matriculados. La regulación establece superficies mínimas por alumno para los supuestos de aulas, laboratorios docentes y laboratorios de investigación. Estos requisitos afectan positivamente a la calidad del servicio y no se aprecian razones que permitan afirmar que los requisitos concretos previstos por usuario sean desproporcionados.

En cuanto a las exigencias de equipamiento tecnológico, informático y audiovisual, se exigen: i) conexión de internet, ii) campus virtual docente, iii) intranet, iv) web institucional y de los centros, departamentos, institutos de investigación, servicios universitarios dirigidos al estudiantado y al resto de la comunidad universitaria, v) equipamiento audiovisual, informático y de red de internet en todo el aulario y en los laboratorios destinados al desarrollo de prácticas académicas, vi) dotación de aulas de informática, vii) servicio de biblioteca y documentación y viii) dotación de laboratorios y de servicios científico-técnicos.

La mayoría de los requisitos anteriores parecen vinculados a proporcionar una prestación de servicios universitarios de mayor calidad y no parecen desvinculados de las necesidades y tendencias tecnológicas actuales (conexión a internet, campus virtual, webs institucionales, equipamiento audiovisual e informático, etc.).

En cambio, llama la atención el requisito del servicio de biblioteca y documentación, que exige que su *“dotación y capacidad como mínimo debe ser coherente temáticamente con las titulaciones de grado, máster y doctorado ofertadas y sus necesidades de información y bibliografía, así como con el número de estudiantes matriculados -estableciéndose el que la capacidad de todo el sistema de bibliotecas de la universidad o centro debe permitir como mínimo el acceso al 10 por ciento del estudiantado”*. En cuanto a la dotación, se recomienda contemplar la posibilidad de que la dotación de fondos bibliográficos

incluya los fondos a disposición mediante sistemas de préstamo interbibliotecario y similares. En cuanto a la capacidad, se debe valorar si lo que se precisa es capacidad en salas de estudio, puesto que la consulta de los fondos bibliográficos puede satisfacerse mediante medios virtuales.

3.2.1.4. Requisitos de sostenibilidad (artículo 9)

El artículo 9.1 del PRD establece que las universidades públicas deberán aportar un acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma que se comprometa al mantenimiento de sus actividades y a su sostenibilidad económica.

El compromiso de financiación al que el artículo 9 de la PRD hace referencia está en consonancia con el artículo 79.1 de la LOU según el cual “*se garantizará que las universidades (públicas) dispongan de los recursos necesarios para un funcionamiento básico de calidad*”. Por ello el apartado primero del artículo 9 explicita: “*Las universidades públicas deberán aportar un acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma donde se ubique, por el que este se comprometa al mantenimiento de sus actividades y a su sostenibilidad económica*”.

Siendo imprescindible esta garantía de financiación para conseguir la correcta dotación de una nueva Universidad, para preservar la neutralidad competitiva y evitar los desincentivos que pueda generar, la obligación de financiación debería vincularse al cumplimiento de los indicadores de calidad exigidos para todas las universidades en el momento de valorar la continuidad de sus titulaciones y su acreditación institucional, en lugar de hacerse en términos absolutos.

No obstante, procede señalar que la garantía de la sostenibilidad económica de las universidades públicas no es una opción reglamentaria, sino una exigencia legal, tal como resulta del artículo 79.1 LOU.

En definitiva, el artículo 9.1 del PRD es una novedad respecto al RD 420/2015 y supone, en la práctica, que una universidad pública tiene garantizado el mantenimiento de sus actividades. Desde la óptica de competencia, afecta al principio de neutralidad competitiva y supone un desincentivo a que las universidades públicas mejoren su calidad o su gestión económica, puesto que no se verían penalizadas del mismo modo que las universidades privadas en el supuesto de que no estuvieran prestando con la debida calidad el servicio público de educación superior.

3.2.2. El sistema de acreditación institucional de los centros universitarios (artículo 14)

La acreditación institucional de los centros universitarios, regulada en el artículo 14, tiene la ventaja de permitir la renovación de la acreditación de títulos oficiales

“en bloque” (por el artículo 27 *ter* del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales) evitando ir “uno por uno” con arreglo al procedimiento establecido en los artículos 24 y 27 *bis* del RD 1393/2007.

No obstante, este sistema de acreditación institucional también tiene considerables cargas procedimentales:

- La certificación de la implantación del sistema interno de garantía de calidad (que se exige como requisito para la acreditación institucional) requiere la acreditación de la ANECA o de su equivalente autonómico.
- La resolución de acreditación institucional depende del Consejo de Universidades³⁹ (CU), donde están presentes los Rectores de las Universidades.
- Se requiere que se haya renovado la acreditación inicial de la mitad de sus títulos oficiales de Grado, de la mitad de sus títulos oficiales de Máster y de la mitad de sus títulos oficiales de Doctorado⁴⁰. Es decir, que no se evita que al menos se pase una vez por el gravoso procedimiento de los artículos 24 y 27 *bis* del RD 1393/2007. Y esto supone una ventaja para universidades *históricas* (con mayor porcentaje de sus títulos renovados) sobre universidades nuevas.
- La acreditación institucional debe renovarse cada 6 años⁴¹ y es de nuevo el CU el competente para resolver en un plazo de 6 meses (silencio administrativo será estimatorio).

Por ello, y sin perjuicio de realizar una valoración positiva tanto del espíritu de la figura de la acreditación institucional, como una vía de reducir la carga sobre las universidades en la ordenación de sus enseñanzas, así como de la

³⁹ El Consejo de Universidades (CU) es un órgano de coordinación académica (con competencias para informar disposiciones legales y reglamentarias que afectan al sistema universitario y verificar la adecuación de los planes de estudio de títulos oficiales a las directrices y condiciones establecidas por el Gobierno), presidido por el Ministro competente en materia de universidades y compuesto por los Rectores de las universidades, más 5 miembros designados.

⁴⁰ Esta cuestión también se ha endurecido respecto al RD 420/2015 donde solo se consideraba la renovación de la acreditación inicial del 50% de Grados y Másteres de forma indistinta. En este caso, esa modificación del PRD (exigiendo la renovación de la acreditación del 50% por cada tipo de programa) parece proporcional y adecuada al objetivo de permitir una renovación en bloque (dentro de que sean necesarias reformas de todo el procedimiento como las que se señalan a continuación).

⁴¹ En el RD 420/2015 era cada 5 años. Este mayor intervalo de tiempo se valora de manera positiva porque supone aligerar la carga administrativa.

generalización de la figura de los silencios estimatorios, se recomiendan las siguientes medidas:

- Abrir la vía a la acreditación de los sistemas internos de garantía de la calidad por vías alternativas a la ANECA o equivalente autonómico, como podrían ser otras Agencias internacionales adheridas a la red EQAR (European Quality Assurance Register).
- Valorar que la participación del CU en el proceso de acreditación de las nuevas universidades sea compatible con el art. 10.f de la Ley 17/2009.
- Buscar una valoración más objetiva de los sistemas internos de garantía de calidad que no discrimine negativamente a las universidades más recientes (cuya oferta académica no ha recibido en un 50% la renovación de la acreditación).

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las universidades mejoran su contribución a la sociedad cuando disfrutan de mayor autonomía y se enfrentan a mayores dosis de competencia efectiva. Ello no obsta para que el mercado de los servicios de educación universitaria presente fallos de mercado y existan intereses generales como los asociados a la equidad o la igualdad de oportunidades que hagan deseable una intervención pública para lograr alcanzar mayores niveles de bienestar social.

El PRD establece requisitos más exigentes que los previstos en la actualidad para el acceso y la prestación de servicios por las universidades, que afectarán tanto a los centros de nueva creación como a los ya existentes. Algunos de estos requisitos pueden parecer directamente relacionados con la calidad del servicio universitario (como las ratios de docentes por alumno o los equipamientos), mientras que otros requisitos, principalmente los asociados a la composición mínima de la oferta de titulaciones, tienen una relación menos evidente con la calidad del servicio universitario.

Con el mismo objetivo de mejorar la calidad del servicio universitario, es posible acudir, de manera complementaria, a mecanismos que incentiven suficientes niveles de competencia entre universidades.

En primer lugar, sería deseable una mayor medición y transparencia sobre el desempeño y los resultados de las universidades que permita mejorar la capacidad de elección de alumnos y profesores y la comparabilidad entre universidades que anime a la continua mejora de los servicios, en línea con lo que se hace en otros países. Para ello es clave establecer mecanismos de seguimiento de universidades y centros a partir de indicadores objetivos y comparables, que puedan aproximar la calidad del servicio de cada universidad

(por ejemplo, en términos de docencia, investigación y transferencia de conocimiento).

En segundo lugar, sería deseable que la financiación de las universidades responda en mayor medida a los indicadores de resultado de cada universidad y a la demanda relativa, incentivando la consecución de mayores niveles de desempeño.

En cuanto a las medidas concretas previstas en el PRD, se realizan recomendaciones en relación con las siguientes:

- Los requisitos de oferta de titulaciones, como ofertar titulaciones en, al menos, 3 de las 5 ramas del conocimiento o limitar el peso de los títulos de grado y de la formación permanente, por cuanto que no parecen directamente vinculados a una mayor calidad del servicio universitario y pueden reducir la capacidad de especialización de los centros universitarios y su capacidad de aprovechamiento de economías de escala en determinados casos.
- Determinados requisitos concretos previstos en relación con la dotación y capacidad de las bibliotecas.
- Los requisitos de sostenibilidad de las universidades públicas.
- Posibles mejoras en el sistema de acreditación institucional de los centros universitarios.

Presidenta
D.^a Cani Fernández Vicién

Secretario del Consejo
D. Joaquim Hortalà i Vallvé

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA CONSEJERA D^a MARÍA PILAR CANEDO EN EL EXPEDIENTE IPN/CNMC/013/21 INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO DE CREACIÓN, RECONOCIMIENTO, AUTORIZACIÓN, ADSCRIPCIÓN Y ACREDITACIÓN DE UNIVERSIDADES Y CENTROS UNIVERSITARIOS

INDICE:

I. Introducción.....	22
II. Antecedentes	23
III. Analisis de fondo	24
1. Análisis general de competencia contenido en el IPN.....	24
2. Valoraciones discordantes respecto del IPN	25
A.La definición de Universidad.....	25
B.Las exigencias vinculadas con las titulaciones.....	26
C.Requisitos de instalaciones y tecnología.....	28
D.Personal docente e investigador	28
E.Sobre la viabilidad de las Universidades	29
F.Sistema de acreditación institucional.....	30
G.Dispensa de requisitos para determinadas universidades	30
H.Las exigencias a enseñanzas de educación superior conforme a sistemas extranjeros	31
IV. Conclusión	31

I. INTRODUCCIÓN

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 11.3 del Reglamento de funcionamiento interno de la CNMC y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría del Pleno de la CNMC, formulo el presente voto particular al presente IPN⁴².

⁴² Reglamento de Funcionamiento Interno de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC, aprobado por el Pleno del Consejo, el 4 de octubre de 2013.

La razón de mi discordancia es la consideración de que el mencionado Informe sobre la propuesta de norma no realiza el adecuado juicio de necesidad y proporcionalidad que, desde la perspectiva de *better regulation*, es inherente a la labor de promoción de la competencia por lo que, aunque desarrolla una argumentación que esta Consejera comparte en gran medida, no llega a conclusiones suficientes respecto de las restricciones propuestas por el PRD.

II. ANTECEDENTES

1. El informe solicitado a la CNMC tiene su base en el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC que establece que “la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia actuará como órgano consultivo sobre **cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos**”. Por ello, el informe de la CNMC debe, aplicando los parámetros internacionales de buena regulación y promoción de la competencia, **ofrecer al legislador la visión de competencia**. De esta forma, en el momento de tomar las decisiones normativas correspondientes, el legislador podrá considerar las implicaciones que sus opciones normativas tienen en el mercado; si las restricciones planteadas son necesarias para paliar la existencia de un fallo de mercado o proteger una Razón Imperiosa de Interés General (RIGG); si el objetivo puede alcanzarse con medidas menos restrictivas, o si se genera algún tipo de discriminación.

No en vano, el Consejo de Estado ha requerido que la CNMC se pronuncie, “por lo menos, acerca del impacto de aquella en el sector desde la perspectiva del Derecho de la competencia y la garantía de la unidad de mercado”.

2. Para realizar este análisis es necesario considerar que el PRD busca desarrollar los mandatos de la LOU.

El artículo 4.3 de esta norma establece que: “**Para garantizar la calidad de la docencia e investigación y, en general, del conjunto del sistema universitario**, el Gobierno, previo informe de la Conferencia General de Política Universitaria, determinará, con carácter general, los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de Universidades. Los mencionados requisitos contemplarán los medios y recursos adecuados para el cumplimiento por las Universidades de las funciones a que se refiere el apartado 2 del artículo 1.”

Es decir, la LOU justifica en la **garantía de la calidad** del sistema universitario la capacidad del Gobierno de establecer requisitos y controles del sistema universitario que se desarrollan en el PRD objeto de informe.

3. Esta Consejera comparte muchas de las afirmaciones realizadas en el IPN. Sin embargo considera que los principios generales recogidos en la argumentación que sustenta el informe deberían ser aplicados al análisis de la propuesta de RDL, esencialmente porque las exigencias que establece generan limitaciones en el **mantenimiento de la competencia efectiva y buen**

funcionamiento del sistema universitario español sin que en algunos casos se pueda asumir que contribuyen al fin de mejora de la calidad del sistema por lo que no pueden considerarse adecuados a los principios de buena regulación.

III. ANALISIS DE FONDO

1. Análisis general de competencia contenido en el IPN

4. El IPN argumenta de la siguiente forma:

“la competencia es un instrumento esencial para incentivar a los agentes intervinientes en el sistema universitario a la consecución de los objetivos de formación, innovación y transferencia de conocimiento⁴³. Existe evidencia empírica de que las universidades mejoran su contribución a la sociedad (en términos de sus funciones principales: formación, innovación y transferencia de conocimiento) cuando disfrutan de mayor autonomía al tiempo que se enfrentan a una mayor dosis de competencia efectiva⁴⁴”.

Manifiesta también que para que existan incentivos de los centros a autoregularse en términos de calidad **“necesitan autonomía** para organizar su oferta y que la transparencia y la financiación introduzcan los incentivos adecuados a la competencia”.

También asume que la existencia de fallos de mercado y razones imperiosas de interés general “pueden (en opinión de esta consejera deben) llevar a la aplicación de controles de acceso al mercado y la imposición de requisitos a las universidades, **con objeto de asegurar una calidad mínima de los servicios prestados**”. Tales “requisitos de calidad exigidos” se asumen siempre que no “resulten innecesarios, desproporcionados o discriminatorios”.

5. El informe realiza diversas manifestaciones con las que esta Consejera está plenamente de acuerdo. Por ejemplo afirma que “conviene establecer mecanismos que incentiven suficientes niveles de competencia entre universidades”. Entre ellos menciona “la mejora de la información sobre el sector, que pueda llevar a todos los agentes implicados (no solo estudiantes, sino también al personal docente e investigador, organismos de investigación, empleadores, etc.) a tomar sus decisiones en función de la calidad de cada universidad” y “que la financiación responda más a los indicadores de resultado de cada universidad (PBF, *performance based budgeting*) y a la demanda

⁴³ El propio Premio Nobel de Economía Jean Tirole señala (en su libro “La economía del bien común”, página 114) que “la competitividad entre las universidades por atraerse a los mejores profesores y estudiantes empuja a crear excelentes condiciones de investigación” (*strong competition between universities to attract the best professors and students creates an excellent research environment*).

⁴⁴ Aghion, P. Dewatripont, M. Hoxby, C. Mas-Colell, A. & Sapir, A. (2010). The governance and performance of universities: evidence from Europe and the US. *Economic Policy*, 25, 7-59.

relativa”. En concreto manifiesta que “los indicadores antes mencionados sobre la calidad pueden dar los incentivos apropiados a las universidades si, además de hacerse públicos para fomentar decisiones óptimas de los agentes, tienen incidencia en su financiación”.

6. Sin embargo, tales argumentos que fundamentan el análisis específico de las limitaciones incluidas en el PRD, no se traducen, en opinión disidente de esta Consejera, en conclusiones suficientemente claras sobre algunas cuestiones.

2. Valoraciones discordantes respecto del IPN

7. La cuestión esencial a referir es que, a pesar de que la norma propuesta establece como uno de sus fines principales, garantizar la **calidad** del servicio público de educación superior, las exigencias que introduce en el sistema jurídico se limitan a establecer requisitos de **tamaño** y **diversificación** de la oferta que carecen, en general, de relación con la calidad del sistema universitario o de las universidades.

No se analiza en qué medida los nuevos requisitos incrementarán la calidad del servicio ofertado (principio de necesidad), ni se aportan indicadores de calidad que permitan apreciar si la calidad del servicio es más alta en las universidades que ya cumplen los requisitos que en las que no los cumplen.

Tales nuevas exigencias sí pueden sin embargo generar una **barrera de entrada** en el sistema para determinados tipos de centros. No cumplen por tanto con las exigencias de buena regulación mencionadas.

A. La definición de Universidad

8. La propia definición de universidad se modifica en el sentido de que, además de estar obligada a ofrecer títulos oficiales de grado, master y doctorado, debe hacerlo en varios ámbitos de conocimiento.

9. Al respecto se afirma en el IPN que “la mención de los títulos oficiales de grado, máster y doctorado no constituye en sí misma restricción alguna, pues no existen otros títulos oficiales distintos de los mencionados ni presupone ninguna restricción sobre la configuración de la oferta mínima exigible”.

Tal afirmación no es compartida por esta Consejera en la medida en que, además de los títulos oficiales, **tanto las universidades públicas como las privadas** ofrecen títulos propios que podrían contribuir a la consolidación de una oferta de calidad suficiente de las Universidades pero que no se toman en cuenta en la propia definición de la entidad.

10. Además, el hecho de que se exija que se ofrezcan los **tres tipos** de títulos de grado, master y doctorado, supone una limitación a la autonomía de

organización de las Universidades y va en contra de las decisiones de especialización que podrían adoptar determinados centros en aras, precisamente, de un incremento en la calidad del servicio prestado a la sociedad.

La misma conclusión puede derivarse de la exigencia de que las titulaciones lo sean en varios ámbitos de conocimiento.

B. Las exigencias vinculadas con las titulaciones

11. En lo que el IPN denomina “de manera coherente con la mayor concreción”, el PRD incrementa la cantidad de títulos oficiales que debe ofrecer una Universidad. La exigencia de diez títulos oficiales de grado, seis títulos oficiales de máster y dos programas oficiales de doctorado cuando en la actualidad se exigen indistintamente ocho programas de grado y máster supone un cambio de gran trascendencia cuya vinculación con la calidad, ni es abordada por el PRD, ni resulta aparente.

La trascendencia se deriva, precisamente, de que las universidades verán determinada por la regulación la decisión de su oferta académica y especialización limitando su autonomía de decisión y su capacidad de fijación de criterios de oferta docente basados precisamente en sus fortalezas. Esta decisión no tiene por qué tener vinculación con la calidad sino que incluso puede, precisamente, ser contraproducente para alcanzarla.

Nos encontramos por tanto ante una nueva **exigencia de gran relevancia para el acceso de centros al sistema respecto del que no se ha acreditado la contribución a la mejora de la calidad del servicio público prestado a la sociedad.**

12. El PRD establece una nueva exigencia referida a la existencia de **al menos tres ramas diferentes de conocimiento** en que debe realizarse la oferta de títulos oficiales.

Tal exigencia limita también la autonomía de gestión de los centros, genera una barrera de entrada a aquellos que hubieran optado por la mayor especialización y, nuevamente, **carece de relación directa con la calidad** de las titulaciones ofrecidas o de la universidad.

La exigencia de ofrecer títulos en tres ramas de conocimiento diferente no necesariamente está vinculada con las economías de escala o con la solvencia del centro que las ofrece. Nada impide que una institución de gran tamaño descuide la calidad y la excelencia. Incluso cabe plantearse que la exigencia establecida en la norma fuerce a algunas instituciones a diversificar su oferta de manera artificial para cumplir las exigencias legales, sin atender de manera esencial a la calidad, sino más directamente al cumplimiento formal.

Por ello las exigencias vinculadas con **los principios de buena regulación implican que no deberían exigirse requisitos respecto de los cuales no se**

haya acreditado suficientemente su vinculación directa con la exigencia de calidad y solvencia de la oferta realizada.

13. La propuesta exige que el 50% de los estudiantes lo sean de Grado e impide que el número de estudiantes matriculados en títulos de formación permanente sea superior al doble de los matriculados en títulos oficiales.

La decisión sobre tales cuestiones debería estar directamente vinculada con el modelo de universidad pretendido por cada institución. No se perciben razones **vinculadas con la calidad de la enseñanza**, que pudieran servir para limitar la autonomía de los centros para centrar especialmente su oferta en alguno de los posibles destinatarios del servicio universitario (por ejemplo universidades centradas especialmente en la investigación o en la formación de postgrado y doctorado).

Si de lo que se trata con la exigencia propuesta es de garantizar que exista una oferta suficiente de titulaciones de grado oficial, existen medidas menos restrictivas de la autonomía universitaria que servirían al mismo objetivo.

Por otra parte, impedir que el número de estudiantes matriculados en títulos de formación permanente sea superior al doble de los matriculados en títulos oficiales afecta de manera clara al modelo de oferta de cada universidad. Tal restricción limita la capacidad de autoorganización de los centros e impide el desarrollo libre de una oferta de servicios que puede resultar de especial relevancia para determinados sectores sociales a los que el acceso a la formación universitaria reglada les resulta más complejo. **No se indica la razón imperiosa de interés general** que trata de proteger esta limitación pero no es descartable que, con un objetivo lícito, se esté adoptando una medida cuyas externalidades negativas no se hayan considerado suficientemente por el legislador.

Por ello, los principios de buena regulación exigen a las administraciones proponentes que identifiquen en cada limitación propuesta la RIIG que se pretende conseguir. Solo de este modo, con la adecuada motivación, se puede conseguir una valoración adecuada de si los objetivos pretendidos por las restricciones realmente se alcanzan y, de ser así, si existen medidas menos lesivas que sirvan al mismo objetivo generando menores restricciones.

De este modo se obtendría la mayor ventaja de proteger adecuadamente la RIIG sin limitar el acceso de entidades a la prestación del servicio lo que podría incrementar la calidad del servicio prestado con todas las ventajas sociales que ello conlleva.

14. El PRD **justifica** las exigencias establecidas manifestando que, de las universidades que actualmente ofrecen sus servicios en España, el número de las que no cumplen los requisitos es muy pequeño.

En opinión de esta Consejera, tal justificación lo es, precisamente, de que las exigencias establecidas no necesariamente son aptas para mejorar la calidad

del sistema universitario, razón, precisamente, por la que **deberían modificarse los incentivos a la mejora de la calidad** en lugar de optar por incrementar las exigencias de tamaño.

C. Requisitos de instalaciones y tecnología

15. El PRD establece unos requisitos prescriptivos de instalaciones incluyendo superficie, biblioteca presencial, mínimos de carácter tecnológico, informático y audiovisual.

16. Tales exigencias tan solo pueden considerarse necesarias si se opta por un determinado modelo de enseñanza que no necesariamente está vinculado con una mayor calidad.

Nos encontramos ante requisitos que previsiblemente tendrán como consecuencia incrementos en la financiación de las universidades públicas pero que pueden generar barreras de entrada en el sistema.

Sin embargo, las universidades, dentro de su margen de autonomía, deberían poder decidir libremente si optan por modelos que exigen instalaciones físicas o empleo de determinados sistemas tecnológicos u optan por alternativas ya puestas en marcha en otros sistemas universitarios en el mundo.

Nuevamente, las exigencias del PRD carecen de un vínculo con la mejora en la calidad del servicio universitario y sin embargo pueden crear barreras de entrada para algunos operadores.

Todas estas exigencias generan una externalidad de uniformización del servicio prestado por los centros universitarios -aparente hasta cierto punto y real en otro sentido, que reduce las posibilidades de elección de los estudiantes (profesores y personal no docente) y los incentivos de diferenciación por la vía de la mejora que serían deseables para la tendencia a la excelencia del sistema.

Esta situación, vinculada con la falta de verdaderos indicadores de calidad del sistema identificados en estudios internacionales y señalada en el IPN, hacen más difícil el discernimiento de personal docente, investigador o de servicios y, especialmente por más relevante, de los estudiantes en su toma de decisión sobre el centro seleccionado y resultan por tanto contrarios al sentido de mejora pretendido por el PRD.

D. Personal docente e investigador

17. A este respecto el PRD establece una serie de exigencias cuya vinculación con la calidad no resulta obvia, especialmente en lo referente a la limitación de la temporalidad del profesorado. Tampoco se justifican adecuadamente las diferencias de ratios PDI- estudiante (que en algunos casos podrían incluso resultar contraintuitivos) o las exigencias de doctorados (especialmente en másteres profesionalizantes).

E. Sobre la viabilidad de las Universidades

18. El PRD establece que las universidades públicas **deberán aportar** un acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma que se comprometa al mantenimiento de sus actividades y a su sostenibilidad económica.

19. Tal como se recoge en el IPN, el artículo 79.1 de la LOU manifiesta que *“se garantizará que las universidades (públicas) dispongan de los recursos necesarios **para un funcionamiento básico de calidad**”*.

La nueva exigencia reglamentaria prescinde de la referencia expresa a la razón de ser de la exigencia que es “un funcionamiento básico de calidad”.

La propuesta simplemente establece la necesidad de aportar un compromiso público de mantenimiento de actividad y sostenibilidad económica que se configura por tanto como una **barrera de salida del sistema**, incluso para las entidades que no cumplan con tales **exigencias básicas de calidad**.

El IPN manifiesta que “la obligación de financiación debería vincularse al cumplimiento de los indicadores de calidad exigidos para todas las universidades en el momento de valorar la continuidad de sus titulaciones y su acreditación institucional, en lugar de hacerse en términos absolutos”. Afirmar igualmente que esta novedad del PRD “supone, en la práctica, que una universidad pública tiene garantizado el mantenimiento de sus actividades. Desde la óptica de competencia, afecta al principio de neutralidad competitiva y supone un desincentivo a que las universidades públicas mejoren su calidad o su gestión económica, puesto que no se verían penalizadas del mismo modo que las universidades privadas en el supuesto de que no estuvieran prestando con la debida calidad el servicio público de educación superior”.

20. Esta Consejera, coincidiendo en su totalidad con las citadas argumentaciones del IPN, no las considera coherentes con la novedad incluida en el PRD y por lo tanto considera que debería recomendarse su revisión considerando la valoración de las externalidades negativas que supone.

Es obvio que el servicio universitario requiere de cautelas en la salida del mercado de las universidades, dado que los receptores del servicio (que ordinariamente se prolonga en el tiempo varios años) podrían sufrir considerables perjuicios si no se arbitran sistemas adecuados para proteger sus derechos e intereses.

Esta cautela, con ser imprescindible, no exige sin embargo un compromiso de permanencia de centros en el sistema si los mismos no cumplen con las exigencias de calidad necesarias. De hecho, la permanencia en el sistema de un centro que no cumpliera con los estándares de calidad necesarios, redundaría en perjuicio de los usuarios mucho más que la alternativa de determinación de cauces ordenados de salida del sistema.

Por ello, en opinión de esta Consejera, la propuesta incluida en el PRD:

- En lugar de contribuir a la protección de una RIIG puede generar incentivos perversos que no contribuyen a garantizar una adecuada protección del interés general.
- Obvia la razón de ser del mandato normativo contenido en la LOU.
- No resulta proporcional a la protección de la RIIG contenida en la LOU ya que la misma puede alcanzarse por medios menos restrictivos que los planteados.

F. Sistema de acreditación institucional

21. El sistema de acreditación institucional planteado en el PRD mantiene una serie de exigencias de acreditación respecto de las que el IPN hace recomendaciones con las que esta Consejera está de acuerdo. Especialmente coincide con la que hace referencia a la necesaria inclusión de alternativas internacionales en los procesos de acreditación que abrirían el sistema a criterios de calidad ya aplicados en otros ordenamientos y permitirían la entrada de entidades sin intervención de agentes cercanos a la toma de decisión.

22. Sin embargo, considera este Voto que las valoraciones sobre la intervención del Consejo de Universidades, integrado en parte por los rectores de las Universidades, en el proceso de acreditación de nuevas entidades, debe realizarse en los mismos términos en que se realiza, desde la perspectiva de competencia, toda intervención de competidores en la entrada en el sistema de nuevos operadores. La existencia de potenciales conflictos de intereses puede tener efectos negativos en el sistema y por tanto debería evitarse.

23. Del mismo modo, la existencia de plazos de silencio de 6 meses en la tramitación de las acreditaciones, puede resultar en retrasos indebidos de la entrada de nuevos centros que ayuden a generar mejoras en el sistema y amplíen la capacidad de elección de los distintos tipos de usuarios.

24. Tampoco se percibe la justificación que subyace en la limitación consistente en que los centros docentes solo puedan adscribirse con carácter general a una única universidad.

G. Dispensa de requisitos para determinadas universidades

25. En líneas generales, el PRD realiza un tratamiento homogéneo de los prestadores de servicios universitarios, ya sean de naturaleza pública o privada, lo cual debe ser valorado positivamente.

No obstante, existen casos en que se recogen diferencias de trato que pueden tener impacto en la neutralidad competitiva y el principio de no discriminación.

Tal es el caso de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Universidad Internacional de Andalucía que ofrecen títulos propios sin que les exija, por ejemplo, oferta académica mínima o requisitos vinculados con el personal docente e investigador; las Universidades de la Iglesia Católica cuya excepción se recoge en la LOU; los Centros Universitarios de la defensa que pueden estar adscritos a más de una universidad. El PRD, en su disposición adicional cuarta, exceptúa a estos centros del requisito del artículo 13.4 del PRD sobre adscripción a una única universidad, o los centros adscritos que antes de la vigencia del PRD estuvieran adscritos a más de una universidad, (opción que no se permite a los centros de nueva creación).

Si las exigencias establecidas en el PRD estuvieran vinculadas con la calidad de la oferta, no tendría sentido alguno la posibilidad de excepcionarlas en los centros mencionados.

H. Las exigencias a enseñanzas de educación superior conforme a sistemas extranjeros

26. La impartición de enseñanzas universitarias y de educación superior conforme a sistemas educativos extranjeros (ya sea por centros adscritos a universidades españolas o por universidades extranjeras implantadas en territorio español) precisará la autorización del organismo competente de la Comunidad Autónoma⁴⁵.

27. Una regulación restrictiva para centros que no dependen del sistema universitario español no parece encontrar justificación dentro de principios de regulación eficiente, pues en este caso un eventual fallo de los mecanismos de aseguramiento de la calidad no debería tener un impacto en las universidades españolas. Por ello no se entiende la necesidad de evaluación de las titulaciones por el organismo autonómico.

De hecho, la implantación de estos centros en territorio español puede ser fuente de una competencia efectiva con las universidades españolas, fomentando la eficiencia estática y dinámica.

IV. CONCLUSIÓN

28. Los argumentos previamente expuestos llevan a esta Consejera a manifestar que, en su opinión, los requisitos del PRD se establecen sobre factores fácilmente medibles, pero no vinculados con la calidad misma del servicio ofrecido. Tales requisitos constituyen sustitutos imperfectos de la calidad sin que

⁴⁵ Aunque, a diferencia del RD 420/2015, ya no se somete a esta impartición a los mismos requisitos de oferta académica, investigación y transferencia de conocimiento, instalaciones, etc. Solo se mantienen algunos requisitos relativos al personal docente e investigador.

exista una relación causa-efecto entre el cumplimiento de tales requisitos y el nivel de calidad del servicio universitario.

Sin embargo los requisitos previstos en la norma son muy exigentes, lo que puede reducir la competencia entre universidades por dos vías: dificultando la entrada de nuevos agentes -lo cual reduce el nivel de exigencia sobre los ya instalados- o limitando la capacidad y los incentivos de los agentes ya instalados de innovar y prestar mejores servicios a los estudiantes y a la sociedad (en suma, reducir *de facto* su grado de autonomía).

29. El sector de las universidades requiere de una regulación eficiente, que, ante la existencia de fallos de mercado u otros intereses públicos, aplique las regulaciones que sean necesarias y proporcionadas, optando por aquellas alternativas que ocasionen la mínima distorsión competitiva.

Sin embargo el PRD endurece los requisitos para la creación y el reconocimiento de universidades y establece otras restricciones que distorsionan el juego competitivo sin hacer un verdadero ejercicio de la necesidad y proporcionalidad de tales restricciones. No se evalúa la calidad (actual o futura) sobre la base de indicadores objetivos, ni se justifica la necesidad de cada una de las restricciones que se imponen sobre la base de fallos de mercado o razones imperiosas de interés general, ni se analizan posibles mecanismos alternativos (como los mecanismos de incentivos), ni se establecen mecanismos de control *ex post* que podrían favorecer la consecución de los resultados deseados de manera menos distorsionadora sobre la competencia.

En tal sentido emito este Voto Particular.

Firmado: María Pilar Canedo Arrillaga