



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

# INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 640/2021, DE CREACIÓN, RECONOCIMIENTO Y AUTORIZACIÓN DE UNIVERSIDADES Y CENTROS UNIVERSITARIOS

**IPN/CNMC/005/25**

16/05/2025

[www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)

## **INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 640/2021, DE CREACIÓN, RECONOCIMIENTO Y AUTORIZACIÓN DE UNIVERSIDADES Y CENTROS UNIVERSITARIOS**

**Expediente nº: IPN/CNMC/005/25**

### **PLENO**

#### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

#### **Vicepresidente**

D. Ángel García Castillejo

#### **Consejeros**

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D. Enrique Monasterio Beñaran

D<sup>a</sup> María Vidales Picazo

#### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 16 de mayo de 2025.

Vista la solicitud informe del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, en relación con el Proyecto de Real Decreto (PRD) por el que se modifica el Real Decreto 640/2021, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 4 de abril de 2025, 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 \(Ley 3/2013\)](#), el PLENO acuerda emitir el presente informe.

## 1. ANTECEDENTES

El artículo 27 de la Constitución Española, apartado 6, reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales. Asimismo, en su apartado 8, señala que los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.

Este planteamiento se corrobora en el artículo 5 de la [Ley Orgánica 2/2023](#), de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU en adelante), cuando en su apartado 1 señala que “*el sistema universitario deberá garantizar niveles de buen gobierno y calidad contrastables con los estándares internacionalmente reconocidos, en particular, con los criterios y directrices establecidos para el aseguramiento de la calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior*”, y por lo establecido en su apartado 2, según el cual “*la promoción y el aseguramiento de dicha calidad es responsabilidad compartida por las universidades, las agencias de evaluación y las Administraciones Públicas con competencias en esta materia*”.

Se entiende por sistema universitario el conjunto de universidades, públicas y privadas, y de los centros y estructuras que les sirven para el desarrollo de sus funciones. Por su parte, se entiende por universidades aquellas instituciones, públicas o privadas, que desarrollan fundamentalmente las funciones centrales de docencia, investigación y transferencia e intercambio del conocimiento, y que ofertan títulos universitarios oficiales de Grado, Máster Universitario y Doctorado en la mayoría de las ramas de conocimiento, pudiendo desarrollar otras actividades formativas.

El sistema universitario español viene experimentando una fuerte expansión en cuanto al número de universidades y centros universitarios, como también de los estudiantes matriculados en las mismas.

Entre 1985 y 2024 el número de estudiantes universitarios se ha duplicado en España, llegando en el presente curso 2024-2025 al máximo histórico de estudiantes matriculados en estudios de Grado, Máster y Doctorado, lo que ha hecho que la proporción de población adulta con estudios universitarios supere levemente la media europea en la actualidad.

No obstante, si nos centramos en la última década como período de análisis, los datos del presente curso 2024-2025 ponen de manifiesto un comportamiento muy dispar entre las instituciones públicas y las universidades privadas, ya que respecto del año 2014-2015 la memoria que acompaña el PRD refiere que las universidades públicas apenas han visto crecer su matrícula de estudiantes en un 2.3%, mientras que las universidades privadas lo hacían en un 116.7%. De acuerdo con los datos del [sistema integrado de información universitaria](#)

(SIIU), sobre la base de los tres niveles académicos (Grado, Máster y Doctorado), un 74,3% de alumnos están matriculados en universidades públicas<sup>1</sup>.

El PRD señala que en los últimos años se ha producido un proceso de complejización de la universidad española en estos términos:

*“Las estadísticas españolas, pues, confirman que prácticamente un tercio del estudiantado está ya pagando precios privados por realizar estudios universitarios oficiales en España. Una proporción que, si sigue creciendo a este ritmo y se llegase a una situación de mayoría de plazas ofertadas por centros privados, puede acabar afectando significativamente a la igualdad de oportunidades en el acceso a la formación superior de la población, y con ello quebrando las políticas universitarias desarrolladas en toda la etapa democrática por los sucesivos gobiernos para impulsar un sistema universitario alejado del elitismo y que progresivamente fuera más equitativo, lo que, si sucede, puede finalmente contribuir a debilitar la cohesión social actual y futura de nuestro país.*

*[...] No obstante, la aceleración de las transformaciones que están desarrollándose en el sistema universitario español, producto de una multiplicidad de factores internos y externos a la educación superior, inducen cambios profundos en el mismo, entre los que se debe desatacar la complejización de la tipología de universidades que coexisten, ante la eclosión reciente de numerosos centros privados, y la diversidad de acercamientos que estas empresas educativas privadas practican en torno a la idea central de las funciones que una universidad, entendida como servicio de interés general, desempeña, o debe desempeñar, en la sociedad y la economía españolas.*

*[...] Estos años de complejización del sistema universitario, además, han coincidido con una expansión de la docencia universitaria virtual, que tuvo en los efectos derivados de la crisis de la pandemia del Covid-19 un punto de inflexión muy importante, y que ha tenido en las universidades privadas su impulsor fundamental.*

*[...] Sin embargo, bajo este modelo docente online conviven fórmulas muy diversas de organización de la actividad académica y de la evaluación de la misma, así como de la dotación y nivel del profesorado: unas de calidad homologable y de trayectoria académica muy solvente, y algunas otras, especialmente de entre las aparecidas en los últimos tiempos, que se fundamentan en una figura del profesorado universitario muy alejada de la del*

---

<sup>1</sup> Como referente comparativo cabe indicar que, en Alemania, según Eurostat, en el curso 2022-2023 los centros privados agrupaban el 16% del estudiantado universitario, en Italia el 19%, en Francia del 24%, en Suiza el 15%, en Suecia el 6% y en Dinamarca solo el 0,2%. En España, según los datos del SIIU, en 2024, es el del 25%.

*personal docente e investigador que es la esencia del modelo universitario español, con unas condiciones académicas y laborales igualmente alejadas de las del profesorado universitario mayoritario en España, hecho que conduce a debilitar su calidad en términos universitarios.*

*Finalmente, buena parte de las universidades privadas reconocidas en los últimos años están demostrando un desarrollo muy limitado de las actividades de investigación y de transferencia, a pesar de que estas actividades son consustanciales al hecho universitario, siendo realmente las que diferencian una universidad de una academia, en España o en toda Europea Occidental”.*

Desde estos planteamientos, el preámbulo del PRD indica que es necesario modificar el [Real Decreto 640/2021](#), de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios (así como otras normas sectoriales de referencia), para adaptarlo a una realidad universitaria mucho más compleja<sup>2</sup>, que en muy poco tiempo se ha transformado profundamente y para garantizar la calidad global de todo el sistema universitario, y especialmente en la docencia y en la investigación.

Por último, cabe señalar que la CNMC ha analizado a través de distintos instrumentos de promoción de la competencia el sector de la educación<sup>3</sup> 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 2016<sup>4</sup>. Por otro lado, la CNMC ha participado a través de una [contribución](#) en 2019 al debate sobre competencia en el sector

---

<sup>2</sup> Cobra notable importancia para el permanente aseguramiento de la calidad, y su mejora constante, el proceso de acreditación institucional de las facultades y escuelas. La verificación de los requisitos para la acreditación institucional se asigna a las agencias de aseguramiento de la calidad, en tanto que organismos independientes de los poderes públicos en su actuación, y que deben valorar no solo la actividad docente, sino que también ahora la disponibilidad, la calidad y la adecuación del profesorado.

<sup>3</sup> 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. Más recientemente, destaca el [IPN/CNMC/013/21](#) sobre el Proyecto de Real Decreto de creación, reconocimiento, autorización, adscripción y acreditación de universidades y centros universitario.

<sup>4</sup> 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.

de la educación, impulsado por la OCDE, recogiendo 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 competencia por la exigencia de requisitos discriminatorios<sup>5</sup>. 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 de Aragón sobre los objetivos, criterios y requisitos de las enseñanzas universitarias oficiales en la comunidad autónoma de Aragón para el periodo 2016-2019* (que fue estimado por la Audiencia Nacional mediante su Sentencia de 31 de enero de 2020)<sup>6</sup>.

## 2. CONTENIDO

El PRD se compone de un artículo primero que modifica de forma sustancial el **Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios**.

El artículo primero contiene 28 apartados que reforman parcialmente los capítulos I, II, III, IV y V de dicho Real Decreto 640/2021 en los siguientes términos:

- Capítulo I: se introducen cambios en lo relativo a las denominaciones de universidad y centro universitario, así como a la de universidad de especiales características (cuya clave no es el lugar de ubicación de la sede, sino el alcance territorial de la oferta académica y de sus estudiantes).
- Capítulo II: versa sobre las universidades que imparten enseñanzas conducentes a la obtención de títulos, su creación o reconocimiento. La reforma convierte en norma vinculante la regla de que la creación de una

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, Expediente [UM/084/15](#) Enseñanzas universitarias de Aragón (con arreglo al artículo 26 de la LGUM).

<sup>6</sup> [UM/001/16](#) Enseñanzas universitarias de Aragón. 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), ya que no presentaba justificación en motivos de interés general o de protección de derechos fundamentales.

universidad pública o el reconocimiento de una universidad privada requiere de un proyecto global de formación y de investigación basado en la docencia de calidad y la excelencia de la investigación, que esté sustentado en una masa crítica de estudiantes y de profesorado suficiente para garantizar su sostenibilidad integral como universidad. El cumplimiento de estos requisitos será examinado en dos informes previos a la creación y autorización del centro universitario y que deberán elevarse a la Conferencia General de Política Universitaria<sup>7</sup>. De igual forma, entre los requerimientos de sostenibilidad económica, se indica que el aval bancario será depositado en la Caja de Depósitos o institución similar; y, en la línea indicada en Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, se aumentan notablemente las exigencias de presencia de la investigación en la actividad de la universidad al considerarla como una actividad consustancial a la propia noción de universidad y de profesorado.

- Capítulo III: se refuerza la acreditación institucional de las facultades, escuelas y centros universitarios, no solo centrada en la oferta académica, sino también en el análisis de la disponibilidad y nivel del profesorado, para mantener un elevado nivel de calidad global de los centros universitarios. Este examen se repetirá cada seis años.
- Capítulo IV: relativo a los centros que impartan enseñanzas conducentes a la obtención de títulos extranjeros universitarios y de educación superior de ámbito similar al universitario. Precisarán obligatoriamente la autorización del organismo competente de la Comunidad Autónoma correspondiente en la que se ubique la universidad o centro y, para ello, deberán cumplir las condiciones impuestas para ello.
- Capítulo V: en este nuevo capítulo se potencia la capacidad de recogida y elaboración de la información del Sistema Integrado de Información Universitaria, y se crea en cada universidad un Comité ético de comportamiento del personal docente e investigador en materia de investigación y transferencia.

Las innovaciones que se efectúan afectan también a las disposiciones adicionales, que pasan a ser nueve, la disposición transitoria tercera, la

---

<sup>7</sup> Un primer informe preceptivo y vinculante que elaborará la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) o la agencia de evaluación de calidad creada por la Comunidad Autónoma donde se ubica la sede de la universidad (este informe ya se prevé en real decreto de 2021, la reforma consiste en convertirlo en vinculante y orientarlo al análisis de la calidad académica de la propuesta); y un posterior informe preceptivo a cargo del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

disposición final que versa sobre la habilitación normativa y también a los anexos I, III y IV.

Las modificaciones introducidas en el Real Decreto 640/2021 afectan igualmente a otros tres Reales decretos:

- Se modifican el [Real Decreto 1509/2008](#), de 12 de septiembre, por el que se regula el Registro de Universidades, Centros y Títulos y el [Real Decreto 822/2021](#), de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad, respectivamente, se sustituye la locución nominal “ámbito de conocimiento” por la de “campo de estudio”<sup>8</sup>.
- Se modifica el [Real Decreto 1002/2010](#), de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales. Se establece que, al expedir materialmente los títulos, en estos se incorporará en lugar visible si la modalidad de impartición del título ha sido presencial, semipresencial o híbrida, o virtual, según conste en la memoria del mismo.

De acuerdo con la MAIN, la reforma presenta una afectación a la competencia:

*“[...] En este sentido, sí puede advertirse un impacto de esta reforma sobre la competencia, en tanto se eleva el nivel de requisitos para la creación, reconocimiento y autorización de universidades, en diversos órdenes; por ejemplo, en la actividad docente, se introduce la obligación de que las universidades cuenten con títulos universitarios oficiales de Grado, de Máster y al menos tres de Doctorado; en el ámbito de la actividad investigadora y de transferencia de conocimiento, las universidades “deberán captar, en convocatorias, programas y contratos de investigación (I+D+I), como mínimo el equivalente al 2 por ciento de su presupuesto total anual en el plazo de cinco años desde el inicio de su actividad”; con relación a las instalaciones y equipamientos, las universidades deberán, por sí mismas o mediante convenios, disponer de una “capacidad mínima de alojamiento estudiantil equivalente al 10 por ciento de las plazas de enseñanzas de Grado previstas en la Memoria para el cuarto año de funcionamiento de la universidad o el quinto año en el caso de Dobles Grados”; en relación con la sostenibilidad económica de las universidades, estas deberán incluir en la propuesta de*

---

<sup>8</sup> Según el propio PRD, el cambio aspira a lograr mayor claridad conceptual y evitar confusiones toda vez que el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, establecía que los títulos académicos se adscribirán a un “ámbito de conocimiento”, pero, al mismo tiempo, la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, utiliza este mismo concepto en conexión con las relaciones de puestos de trabajo del profesorado. En este contexto, es necesario cambiar esta denominación, reservando el término “ámbito de conocimiento” para las cuestiones relacionadas con los puestos de trabajo, e introduciendo el concepto “campo de estudio” para las cuestiones académicas.

*Memoria la documentación que acredite la disponibilidad (mediante aval bancario, seguros de caución o valores de deuda del Estado), de los recursos económicos necesarios correspondientes al adecuado funcionamiento de la universidad con toda la oferta académica comprometida para estar activa en el tercer año de inicio de actividad (el subrayado es nuestro)”.*

El proyecto se completa con seis disposiciones transitorias (en general, las universidades cuya actividad académica se haya iniciado antes de la fecha de entrada en vigor de este real decreto dispondrán de hasta tres años desde dicha fecha para adaptarse a los nuevos requisitos que por este se establecen), una disposición derogatoria y una disposición final relativa a la entrada en vigor (a los veinte días de su publicación en el BOE).

### 3. VALORACIÓN

#### 3.1. Observaciones generales

Esta Comisión es consciente de que para garantizar la calidad del sistema universitario y, en particular, de la docencia e investigación, la LOSU atribuye al Gobierno la capacidad de determinar las condiciones y requisitos básicos para la creación de universidades públicas y el reconocimiento de universidades privadas, así como para el desarrollo de sus actividades<sup>9</sup>.

Desde esta Comisión se comparte el objetivo buscado de mejorar la calidad de las universidades españolas. Sin embargo, considera que algunos de los instrumentos elegidos en este PRD no son los adecuados para maximizar el factor de calidad que persigue la norma analizada en el presente informe, y sin embargo pueden suponer barreras de entrada injustificadas y discriminatorias.

Cabe recordar que la competencia es un instrumento esencial para incentivar a los agentes intervinientes en el sistema a la consecución de los objetivos esenciales de la actividad universitaria relativos a la formación, innovación y transferencia de conocimiento.

Existe evidencia empírica de que las universidades mejoran su contribución a la sociedad respecto a dichas funciones principales cuando disfrutan de mayor

---

<sup>9</sup> Art. 5.5 LOSU: “El Gobierno regulará el procedimiento y las condiciones para la acreditación institucional de los centros universitarios, basada en el reconocimiento de la capacidad de la universidad para garantizar la calidad académica de aquéllos”. Todo ello sin perjuicio de que el aseguramiento de dicha calidad sea una responsabilidad compartida por las universidades, las agencias de evaluación y las Administraciones Públicas con competencias en esta materia.

autonomía al tiempo que se enfrentan a una mayor dosis de competencia efectiva<sup>10</sup>.

Sin embargo, el PRD no se centra en estas medidas, sino que pretende asegurar la calidad preferentemente a través de la introducción de ciertos requisitos de acceso y ejercicio de la actividad universitaria en materias como el número de alumnos, la categoría y la diversidad de titulaciones ofertadas, la disponibilidad residencial de docentes, o las instalaciones y medios materiales para el desarrollo de la enseñanza. Estos requisitos son restricciones injustificadas y discriminatorias al afectar a la entrada de nuevos agentes, pero no a los incumbentes.

**Esta falta de justificación y discriminación deriva de la ausencia en el PRD de indicadores efectivos, concretos y objetivos de calidad de los servicios prestados por las universidades** (en términos de docencia<sup>11</sup>, investigación y transferencia de conocimiento<sup>12</sup>) que permitan valorar a esta Comisión su correlación con mayores niveles de calidad del servicio universitario, o al menos permita una valoración expost de la calidad perseguida.

Estos requisitos son analizados de forma específica en el apartado siguiente (3.2 observaciones particulares) si bien, podemos adelantar que los mismos deben adecuarse a los principios de buena regulación (necesidad, proporcionalidad, no discriminación, eficacia...) sobre la base de razones imperiosas de interés general debidamente acreditadas, así como respetar el principio constitucional de libertad de empresa, todos ellos principios recogidos en nuestro ordenamiento jurídico.

Cabe recordar que si bien la enseñanza pública universitaria está al margen de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior por tratarse de un “servicio no económico de interés general”, no lo está la enseñanza universitaria privada, por lo queda dentro del marco de actuación de los principios recogidos en aquella, sustancialmente análogos a los mencionados en el párrafo

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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).

<sup>12</sup> 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.

anterior, y recogidos igualmente de forma particular tanto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado como en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>13</sup>.

Adicionalmente, debe indicarse que esta Comisión es consciente del amplio margen de libertad que ofrece al Gobierno el artículo 4.2 de la LOSU:

*“Para garantizar la calidad del sistema universitario y, en particular, de la docencia e investigación, el Gobierno, mediante real decreto, determinará las condiciones y requisitos básicos para la creación de universidades públicas y el reconocimiento de universidades privadas, así como para el desarrollo de sus actividades”.*

Sin olvidar que dicho margen debe ser ejercido respetando la igualdad de condiciones que debe exigirse a todos los agentes del sistema universitario en aras a que todos ellos garanticen una enseñanza de calidad, objetivo que justifica la propuesta normativa contenida en el PRD que se ha elevado a informe de esta Comisión.

Dado que esta Comisión no ha tenido ocasión de informar dicha ley orgánica, cabe indicar ahora que este precepto presenta aspectos<sup>14</sup> que le podrían llevar a una excesiva deslegalización, ya que, apelando al mismo, el PRD introduce condicionantes de acceso a la actividad cuya naturaleza exigiría que se contuvieran de forma expresa en norma con rango de ley.

Por último, cabe indicar que sin perjuicio de que este informe se centra en las principales novedades introducidas por este PRD, existen otros aspectos que se recogían en el informe de la CNMC de 2021 y a los cuales nos remitimos.

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, llama la atención que aspectos recogidos en la LOSU y ahora en el PRD que, de acuerdo con la Directiva 2006/123 y la Ley 20/2013 son más que cuestionables, como lo relativo a la intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones (integrados todos ellos en la CGPU), en los términos establecidos en las letras e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Adicionalmente, el informe preceptivo de órganos con representación de las diferentes universidades incumbentes puede introducir dinámicas negativas en el sistema, en la medida que las diferentes AAPP (por ejemplo, las CCAA) pueden no estar interesadas en la creación de universidades en otra región por la mayor presión competitiva sobre las universidades ubicadas en su territorio. Por ello, se sugiere realizarse una evaluación en profundidad de estas restricciones a la luz del marco regulatorio europeo.

<sup>14</sup> Algunos ejemplos de lo señalado son el informe vinculante de la ANECA o agencias autonómicas de calidad, el número mínimo de 4.500 estudiantes, la obligación de disponer de una capacidad mínima de alojamiento estudiantil equivalente al 10 por ciento de las plazas de enseñanzas de Grado o la experiencia en gestión universitaria a los promotores del proyecto.

## 3.2. Observaciones particulares

### 3.2.1. Informe vinculante de la Agencia Nacional de Evaluación de Calidad y Acreditación (ANECA) o agencia autonómica correspondiente (propuesta de artículos 4.2 y 4.3 del RD 640/2021).

El artículo 4 especifica los requisitos para la creación y reconocimiento de una universidad: (i) presentar una memoria justificativa del cumplimiento de las condiciones exigidas en el real decreto y normativa autonómica y (ii) recabar de oficio informe preceptivo y vinculante de la agencia de aseguramiento de calidad autonómica o en su caso de ANECA:

*“2. (...) En el supuesto de que el procedimiento se inicie ante la Comunidad Autónoma donde vaya a ubicarse su sede oficial, ésta recabará de oficio a su agencia correspondiente de aseguramiento de la calidad o en su caso a la Agencia Nacional de Evaluación de Calidad y Acreditación (ANECA), informe preceptivo y vinculante. En el caso de las universidades de especiales características a que se hace referencia en el artículo 2.4, el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades igualmente de oficio recabará dicho informe preceptivo y vinculante a la Agencia Nacional de Evaluación de Calidad y Acreditación (ANECA).”*

El informe de las agencias de calidad ya se prevé actualmente en el Real Decreto 640/2021. Sin embargo, el PRD introduce como novedad su carácter vinculante por lo que, como señala el artículo 4.2 más adelante: *“Si el informe de la agencia correspondiente fuera desfavorable, concluye el procedimiento administrativo de solicitud de creación o de reconocimiento de una universidad (...)”*.

La MAIN señala al respecto lo siguiente: *“el referido informe de la agencia de calidad correspondiente ya se prevé (...), pero el actual proyecto normativo refuerza su eficacia al convertirlo en vinculante y orientarlo al análisis de la calidad académica de la propuesta”*.

Esta Comisión considera que el aseguramiento de la calidad es esencial para conseguir un sistema universitario robusto; sin embargo, no comparte que los términos en los que se regula la medida introducida a este fin asegure el fin perseguido, existen alternativas menos restrictivas.

El aseguramiento de la calidad debe basarse en criterios objetivos y claramente definidos. En el PRD se indica que el informe preceptivo y vinculante, en especial, analizará *“la calidad de la oferta docente; la disponibilidad, características y adecuación de la plantilla de profesorado que sustenta esa actividad docente e investigadora y que se compromete la entidad promotora del proyecto universitario a contratar; la dotación de equipamientos e instalaciones para la docencia, la investigación y la transferencia, de servicios y de gestión; y*

*la solvencia de la programación plurianual de la investigación y la transferencia de la universidad*".

Algunos de estos requisitos sí parecen sustentarse en criterios objetivos y medibles, como la relativa al profesorado (basándose por ejemplo en su trayectoria profesional, que sí puede contrastarse), pero otros, como la calidad de la oferta docente, presentan importantes dificultades de análisis antes del inicio de la actividad. Además, evaluar la calidad en ese momento y supeditar a ella la autorización de creación o reconocimiento, reduce mucho la posibilidad de contabilizar indicadores de resultado, que son los que realmente determinan la calidad, como por ejemplo la empleabilidad posterior de los estudiantes (a diferencia de los criterios de inputs, basados principalmente en volumen, como el número de alumnos matriculados).

La evaluación de criterios objetivos y medibles es esencial para garantizar la calidad de la educación. Por ello, sin perjuicio de la existencia de requisitos de entrada al mercado que deben supervisarse, el momento determinante de la evaluación debe ser la supervisión y control ex post, que permitirán identificar el rendimiento real del centro analizado tras un periodo de actividad<sup>15</sup>. Sin embargo, dado el carácter vinculante del informe previo, que en caso de ser desfavorable impide la entrada en el mercado, el procedimiento seguido para el dictamen final del mismo debería introducir un mecanismo que permita a las partes conocer las deficiencias identificadas y, en su caso, subsanarlas. Con ello se puede cumplir con el pretendido objeto de garantizar que la nueva oferta universitaria sea de calidad, sin por ello restringir un derecho fundamental como es la libertad de empresa sin que quede acreditada la razón imperiosa de interés general que pretende proteger tal limitación.

Por último, y dada la relevancia del informe para permitir la entrada en el mercado, podría valorarse la participación de vías de colaboración alternativas a la ANECA o equivalente autonómico, como podrían ser otras agencias

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, para poder conceder títulos universitarios en Inglaterra se requiere obtener una autorización (*Degree Awarding Powers*, DAP) por parte del regulador inglés de educación superior (*Office for Students*, OfS), permitiendo solicitar una autorización a prueba a los centros que hayan impartido educación superior durante menos de tres años. Antes de que finalice el período de prueba (limitado a tres años) la *Quality Assurance Agency for Higher Education* (QAA) realizará una evaluación de los acuerdos del centro con respecto a los criterios del DAP. La OfS tendrá en cuenta el asesoramiento proporcionado por la QAA (también podrá solicitar el asesoramiento de terceros en relación con la calidad o los estándares) y considerará su propia evaluación de riesgos del centro y decidirá si este cumple o no los criterios para obtener un DAP (pudiendo extender una vez el período de prueba hasta en 12 meses). Véase el siguiente [enlace](#) para más información (comentar que este procedimiento se encuentra actualmente paralizado, hasta agosto de 2025, para analizar el incremento del riesgo financiero de los centros, habiéndose cerrado una [consulta pública](#) sobre estos aspectos el pasado 23 de abril de 2025).

internacionales adheridas a la red EQAR (*European Quality Assurance Register*), en línea con el artículo 5.4 de la LOSU<sup>16</sup>.

Por todo ello, **se considera que dado el carácter vinculante del informe de la agencia de calidad para la creación o reconocimiento de universidades o centros, el procedimiento para su elaboración debería ser revisado para que, a la vez que cumple la mejora de la calidad del nuevo centro, no suponga restricción desproporcionada y discriminatoria respecto a otros agentes incumbentes.** En cualquier caso, el control que se realice por las autoridades públicas debe centrarse en aspectos objetivos y medibles, recogiendo esencialmente **indicadores de resultado, para permitir la insustituible revisión y valoración expost de los requisitos exigidos y su efectividad.**

### **3.2.2. Variedad de oferta académica y limitación de solicitudes de verificación (propuesta de artículo 5.1 del RD 640/2021 y DA 9ª del PRD)**

Se establece en la propuesta de artículo 5.1 que las universidades deberán disponer de una oferta académica conformada por títulos oficiales de Grado, Máster Universitario y Doctorado, como mínimo con una oferta de enseñanzas conducentes a la obtención de diez títulos oficiales de grado, seis títulos oficiales de máster y tres programas oficiales de doctorado. Además, en las ofertas de cada uno de los tres títulos, deberán estar representadas como mínimo tres de las cinco grandes ramas del conocimiento<sup>17</sup>.

La obligatoriedad de ofrecer títulos oficiales de grado, máster y doctorado, en un mínimo de áreas de conocimiento ya se contemplaba en el RD 640/2021 y se establece en la LOSU (artículo 2.2). El RD 640/2021 introdujo también la obligatoriedad de impartir un número específico de enseñanzas en cada título (diez títulos oficiales de grado, seis títulos oficiales de máster y dos programas oficiales de doctorado). La novedad del PRD en este aspecto es introducir un elemento aún más restrictivo al aumentar de dos a tres los programas oficiales de doctorado que deben ofertarse.

La exigencia de tener que ofrecer los tres tipos de títulos (grado, máster y doctorado), el número mínimo en cada uno de ellos y que, además, deban cubrir

---

<sup>16</sup> EQAR es el registro oficial del [Espacio Europeo de Educación Superior](#) de agencias de garantía de la calidad que cumplen sustancialmente las normas y directrices para la garantía de la calidad en el espacio europeo de educación superior (ESG). El objetivo del [Sistema Europeo de Garantía de la Calidad y Reconocimiento](#) de la Unión Europea es apoyar unos sistemas de garantía de la calidad sólidos en la enseñanza superior, que permitan una cooperación más estrecha entre los países de la UE.

<sup>17</sup> (i) Artes y Humanidades; (ii) Ciencias; (iii) Ciencias de la Salud; (iv) Ciencias Sociales y Jurídicas e (v) Ingeniería y Arquitectura, que a su vez agrupan los diversos campos de estudio.

al menos tres áreas de conocimiento, supone una limitación a la autonomía de la universidad y a su capacidad de diferenciación y especialización sin que se haya motivado la razón, contradiciendo las principales recomendaciones de expertos<sup>18</sup>.

La oferta académica de una universidad no vendría plenamente determinada por una elección basada en el análisis de sus fortalezas sino, al menos en parte, por la regulación<sup>19</sup>. Ello no tiene relación directa con la calidad y podría, incluso, ser un obstáculo para alcanzarla.

**Se recomienda replantear la obligatoriedad de ofertar un número determinado de títulos de cada tipo o, en su caso, no incrementar el número respecto al existente actualmente.**

Por otra parte, la disposición adicional 9ª del PRD sobre limitaciones de solicitud de verificación de nuevas titulaciones oficiales o de modificación sustancial de las mismas establece que *“Las universidades activas académicamente, para evitar una saturación de las agencias de calidad y que ello suponga una merma cuantitativa y cualitativa de su labor, no podrán solicitar al año más de cinco verificaciones de nuevas titulaciones de Grado y de Máster Universitario e, igualmente, no podrán solicitar más de cinco modificaciones sustanciales cuando estas impliquen aumento del número de plazas ofertadas de Grado o de Máster Universitario.»*

Esta limitación contraviene principios esenciales de la oferta académica superior como son la flexibilidad, la autonomía y la capacidad de innovación. Ello resta competitividad al sistema educativo español al limitar su capacidad de respuesta a un entorno cambiante y, a su vez, limita la libertad de las universidades a competir entre ellas.

Además, no está justificada la elección del umbral establecido, y tampoco tiene en cuenta el distinto tamaño o complejidad de cada institución. Para universidades grandes supone una limitación desproporcionada teniendo en cuenta el número de programas que ofertan y que anualmente están sujetos a análisis para asegurarse que su oferta se ajusta a la realidad de mercado. Para

---

<sup>18</sup> [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. Pág. 9: *“Las universidades españolas están poco especializadas y reproducen casi exclusivamente el mismo modelo”*.

<sup>19</sup> Por ejemplo, en el caso inglés, existe una mayor flexibilidad. El regulador inglés de educación superior ([Office for Students](#), OfS) puede autorizar a los proveedores registrados a otorgar títulos en los siguientes niveles: (i) solo títulos de nivel 5 (como títulos de Técnico Superior); (ii) títulos hasta el nivel 6 inclusive (grado); (iii) títulos de docencia (hasta el nivel 7 inclusive) o (iv) títulos de investigación (nivel 8 y másteres de investigación de nivel 7). Además, los centros pueden solicitar estas facultades en asignaturas específicas, para todas las asignaturas o hasta niveles específicos.

las universidades más pequeñas o de reciente creación, esta limitación atenta directamente a su capacidad para escalar y alcanzar el tamaño que por otro lado el RD exige tener para poder mantener la licencia universitaria. Adicionalmente, la causa que se esgrime (posibilidad de atasco de las agencias de evaluación), no puede considerarse una razón imperiosa de interés general.

En consecuencia, **se recomienda un replanteamiento de la medida indicada. No obstante, si se mantuviera, se recomienda reforzar su justificación desde la óptica de los principios de buena regulación, identificando la razón de interés público perseguida, así como modular el umbral atendiendo a las particularidades potenciales entre universidades.**

### **3.2.3. Número mínimo de estudiantes matriculados (propuesta de artículo 5.4 del RD 640/2021)**

Se introduce un nuevo requisito a la creación o reconocimiento de universidades: *“4. La Memoria deberá cumplir el requisito de que el plan de desarrollo de las titulaciones oficiales de Grado, Máster Universitario y Doctorado, que deberá figurar en ella, incluya la previsión de que a los cinco años del inicio de su actividad el número de estudiantes matriculados en dichas titulaciones oficiales supere los 4.500<sup>20</sup> (...).”*

La MAIN lo justifica en su punto 2.2: *“La reforma establece un mínimo de volumen de estudiantes para asumir que una nueva iniciativa es un proyecto universitario consistente y perdurable, y no es en ningún caso una academia. Esta masa crítica estudiantil implica lógicamente un número determinado de profesorado, así como de personal técnico, de gestión, de administración y servicios, además de unas determinadas instalaciones y equipamientos, configurando así, como conjunto académico sólido, un proyecto universitario homologable a los estándares nacionales e internacionales”*. Y más adelante añade (punto 3): *“la creación de una universidad pública o el reconocimiento de una universidad privada requiere de un proyecto global de formación y de investigación basado en la docencia de calidad y la excelencia de la investigación, que esté sustentado en una masa crítica de estudiantes y de profesorado suficiente para garantizar su sostenibilidad integral como universidad. El cumplimiento de estos requisitos lógicos y razonables para cualquier universidad pública o privada que quiera implantarse con garantías de solvencia, éxito, viabilidad y vocación de permanencia”*.

---

<sup>20</sup> El apartado se completa con la comprobación del requisito: *“La Comunidad Autónoma, o el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades en el caso de las universidades de especiales características, deberá corroborar que la universidad cumpla con este requisito, y si no lo cumplierse podrá incoar un expediente de revocación de la autorización de actividad universitaria”*.

Las razones expresadas no demuestran una relación directa con la mejora de la calidad de la enseñanza. Un número mínimo de estudiantes no asegura un nivel de calidad ni la sostenibilidad del proyecto<sup>21</sup>. Una institución de gran tamaño podría descuidar la calidad y la excelencia, al igual que una de menor tamaño podría, a través de una mayor especialización, alcanzar un alto grado de calidad académica.

**Esta Comisión considera que contar con un número mínimo de estudiantes matriculados supone una nueva exigencia de gran relevancia para el acceso al sistema respecto de la que no se ha acreditado su relación con una mejora de la calidad del servicio público, que es el objetivo perseguido, por lo que se aconseja su replanteamiento.**

### **3.2.5. Experiencia en gestión universitaria de los promotores del proyecto (propuesta del artículo 9.6 del RD 640/2021)**

El artículo 9 establece diversas medidas para garantizar la actividad y sostenibilidad de las universidades. Entre los requisitos que es necesario incluir en la memoria para el reconocimiento de una universidad privada, el punto 6 establece:

*“Estas iniciativas para el reconocimiento de una universidad privada deberán incluir en la Memoria la justificación de la experiencia en actividades docentes e investigadores y gestión de la educación universitaria de la persona física o jurídica que promueve la universidad, y de las personas que conformarán el equipo directivo de la futura universidad en el inicio de su actividad”.*

Se requiere por tanto experiencia en la actividad docente e investigadora, así como de gestión de la educación universitaria, siendo estos requisitos extensibles tanto al **equipo directivo** como a la **persona física o jurídica que promueve la universidad**.

---

<sup>21</sup> En Inglaterra existía un requisito de naturaleza similar para los títulos universitarios, al exigirse tener al menos 1.000 estudiantes de educación superior equivalentes a tiempo completo, de los cuales al menos 750 estén matriculados en títulos de grado.

No obstante, este criterio de número total de estudiantes fue eliminado al considerar que *“el criterio del número total de estudiantes puede ser una barrera que impide que las instituciones más pequeñas, especializadas y de alta calidad se beneficien del prestigio que conlleva ser una universidad. Los proveedores de educación superior son cada vez más diversos, y establecer un límite de este tipo, sin importar el nivel, podría excluir a algunos proveedores de alta calidad. La fortaleza de una comunidad académica no está determinada por su tamaño; de hecho, históricamente algunas universidades prestigiosas han surgido de instituciones muy pequeñas”* (véase la página 11 del siguiente [enlace](#)).

La [regulación actual](#) en Inglaterra mantiene el requisito de que más del 55% de los estudiantes estén cursando estudios superiores (de los cuales al menos el 50% deben ser cursos de nivel 6 o superior del Marco de Cualificaciones de Educación Superior).

A juicio de esta Comisión, la experiencia en el ámbito docente, investigador y de gestión de la educación universitaria podría ser un elemento de calidad para las personas que formen parte del equipo directivo, pero no tiene por qué ser exigible de todos y cada uno de los integrantes de este, es más, podría ser interesante contar con perfiles, por ejemplo, de tipo empresarial, junto con los más estrictamente académicos.

Sin embargo, exigir la misma experiencia para el promotor de la universidad se considera un requisito desproporcionado, dado que no ejercerá funciones que ni directa ni indirectamente pueden tener relación con la mejora de la calidad universitaria, docentes o de investigación ni relacionadas.

Adicionalmente, en la medida en que parece convertirse en reguladas las actividades profesionales reseñadas al exigirse una cualificación profesional determinada (experiencia docente o de investigación), debe tenerse en consideración las exigencias que a este respecto señala el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones.

Por todo ello, **se recomienda por tanto la modulación del requisito de experiencia para no exigirlo a todos los integrantes del equipo directivo y la eliminación de este requisito para la persona física o jurídica promotora de la universidad privada.**

### **3.2.6. Capacidad mínima de alojamiento estudiantil (propuesta del artículo 8.5 del RD 640/2021 y DT 4ª del PRD)**

La propuesta del artículo 8.5 del Real Decreto 640/2021 establece que *“tanto las universidades públicas como las privadas adquieren, para su creación o reconocimiento, según el caso, el compromiso de disponer de **una capacidad mínima de alojamiento estudiantil equivalente al 10 por ciento de las plazas de enseñanzas de Grado previstas en la Memoria para el cuarto año de funcionamiento de la universidad o el quinto año en el caso de Dobles Grados. Dicho compromiso deberá constar en la Memoria a la que se refiere al artículo 4 de este real decreto. Esta disponibilidad debe estar operativa en el inicio del tercer año de actividad académica de la nueva universidad**”*<sup>22</sup>. Se excluye de este requisito a las “universidades de especiales características” que se rijan por un modelo docente virtual (propuesta del artículo 8.7 del Real Decreto 640/2021).

---

<sup>22</sup> El compromiso de disponibilidad de alojamiento se hará efectivo por la propia universidad pública o privada, o en colaboración con fundaciones, organizaciones o empresas en virtud del correspondiente convenio.

La MAIN señala que este requisito contribuirá a dar “*soluciones de alojamiento para los estudiantes dada que este último vector es muy significativo ya que en este momento más de un millón de estudiantes universitarios estudian fuera del municipio de residencia habitual*”.

Señala también la MAIN que los nuevos requisitos exigidos, entre los que se encuentra la capacidad mínima de alojamiento estudiantil, “*suponen, sin duda, mayores exigencias para los proyectos universitarios que desean implementarse y también para los que ya han iniciado su actividad académica*”.

Sin embargo, la DT 4ª del PRD indica que “**a las universidades cuya actividad académica se haya iniciado antes de la fecha de entrada en vigor de este real decreto, no les será de aplicación obligatoria lo estipulado en la nueva redacción dada al artículo 8.5 del Real Decreto 640/2021, de 27 de julio**”. Por lo tanto, **la exigencia de una capacidad alojativa mínima solo aplica a los nuevos entrantes**.

Con respecto a este requisito esta Comisión considera que:

- se trata de un **requisito discriminatorio** que **favorece a las universidades incumbentes**, tanto públicas como privadas.
- constituye una **barrera de entrada** que eleva el coste de entrada de los nuevos operadores, no realizándose ninguna estimación de dicho coste.
- **no se encuentra justificado el umbral mínimo** del 10% como cifra que esté indicada por la ausencia de plazas de residencia en el mercado libre.

De mantenerse, se aconseja que se exija a todos los operadores actuales y futuros.

### **3.2.7. Limitación del precio de matrícula de centros adscritos (propuesta del artículo 13.11 del RD 640/2021)**

La propuesta del artículo 13.11 del Real Decreto 640/2021 dispone que “*la universidad a la que se adscribe un centro, por acuerdo de Consejo de Gobierno, podrá, si así lo considerase, limitar el importe de los precios de las matrículas de los títulos oficiales de Grado y de Máster universitario de los centros adscritos, hasta el nivel del importe de los precios de los títulos oficiales impartidos en los centros propios de similares características académicas*”<sup>23</sup>. La MAIN **no ofrece ninguna justificación respecto a esta medida**.

Mientras que los títulos universitarios oficiales de las universidades públicas se

---

<sup>23</sup> Los centros podrán tener una naturaleza pública o privada cuando se adscriban a una universidad pública, y naturaleza privada cuando se adscriban a una universidad privada (artículo 13.2 del RD 640/2021).

rigen por los denominados “precios públicos”, fijados por la Comunidad Autónoma o Administración correspondiente<sup>24</sup>, cabe señalar que **los centros adscritos** (y las universidades privadas) **se rigen actualmente por la libertad de precios**, siendo fijados por sus respectivos órganos de gobierno.

Por su parte, la relación entre las universidades y sus centros adscritos se rige por los convenios de adscripción, suscritos por el rector/a de la universidad y el representante legal del centro que pretende ser adscrito (artículo 13.5 del RD 640/2021). Dichos convenios regulan, entre otros aspectos, las previsiones relativas al régimen económico que ha de regir las relaciones entre el centro adscrito y la universidad.

En la regulación de los precios públicos puede establecerse que los estudiantes matriculados en centros adscritos a una universidad abonen a la respectiva universidad un porcentaje de los correspondientes precios públicos establecidos (generalmente un 25%<sup>25</sup>), sin perjuicio de lo acordado en los correspondientes convenios de adscripción.

**Dada la falta de justificación de la medida** en base a los principios de necesidad y proporcionalidad **y que una modificación de precios decidida por un tercero** (la universidad a la que se adscribe el centro) **limita la capacidad de autoorganización** de los centros adscritos (pudiendo incluso afectar a su propia viabilidad económica) **se recomienda que se reconsidere la posibilidad de limitar los precios de las matrículas de los centros adscritos.**

### **3.2.8. Docencia exclusiva o mayoritaria no presencial**

Esta Comisión puede entender razonable que, en aras de una mayor transparencia, se indique la modalidad de impartición del título oficial (presencial, semipresencial o híbrido, o virtual) en la expedición material de títulos de Grado y de Másteres universitarios<sup>26</sup>. También por motivos obvios que las universidades que se rijan por un modelo docente virtual estén excluidas de los

---

<sup>24</sup> Dentro de un marco general de contención o reducción progresiva de los precios públicos (artículo 57.4.b) de la LOSU). Véase la [estadística](#) y los [datos](#) de precios públicos universitarios para el curso 2024-25. Fuente: Sistema Integrado de Información Universitaria (SIU).

<sup>25</sup> Andalucía establece el 30% y Cataluña el 12% (para los estudios de Grado de los centros adscritos cuya titularidad corresponde a la Generalitat de Catalunya y a sus entes autónomos) o el 27% (para los estudios de Grado de los centros adscritos cuya titularidad no corresponde a la Generalitat de Catalunya y a sus entes autónomos).

<sup>26</sup> Modificación de los artículos 5.3 y 8.3 del Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales.

requisitos de capacidad mínima de alojamiento estudiantil, analizados en el apartado 3.2.6 de este informe.

No obstante, **tanto en el PRD como en la MAIN, parece desprenderse la idea de que los títulos universitarios con formación no presencial tienen una menor calidad que los presenciales**. Por ejemplo, la MAIN incluye, entre los fenómenos y tendencias que cuestionan abiertamente la calidad académica global de algunas de universidades de iniciativa privada, la expansión de la docencia virtual u online canalizada a través de proyectos universitarios casi exclusivamente privados, señalando, como aspecto negativo, el elevado peso de la formación universitaria online respecto al resto de países europeos de nuestro entorno.

**La MAIN no justifica adecuadamente los motivos por los que considera que la expansión de la formación no presencial es negativa<sup>27</sup>**, y no valora ningún aspecto que pueda justificarla (mayor desarrollo de la fibra óptica en España, demanda de formación universitaria de personas trabajadoras, ahorros de costes de transporte y de alojamiento...).

Sobre esta materia se han detectado los siguientes aspectos concretos susceptibles de mejora que pasamos a exponer a continuación:

- **El PRD modifica la definición de las “universidad de especiales características” (artículos 2.4 y 3.1 del Real Decreto 640/2021)**, incluyendo a aquellas cuyo ámbito territorial de actuación académica sea el de todo el Estado y cuenten con más del 80% de su actividad docente implementada bajo el modelo docente virtual o híbrido. Dado que el reconocimiento de estas universidades se realizará por Ley de las Cortes Generales a propuesta del Gobierno aparentemente supone una reformulación de las competencias Estado-Comunidades Autónomas, si bien no corresponde a esta Comisión su enjuiciamiento.

La CNMC no comparte la definición de “universidad de especiales características” del PRD ya que, todas las universidades (tanto las presenciales como las virtuales) deben tener (o aspirar a tener) un ámbito de actuación supracomunitario e incluso supranacional, atrayendo a los mejores estudiantes y profesores y no limitarse al ámbito de su ciudad, provincia o

---

<sup>27</sup> Señala la MAIN que en “*el curso 2024-2025, el 26% del estudiantado universitario español estudia ya en formato virtual -proporción que, por ejemplo, dobla el 13% alcanzado por este tipo de estudiantado en Gran Bretaña según la Higher Education Statistics Agency (HESA) con datos del curso 2022-2023*”.

comunidad autónoma<sup>28</sup>. Además, no se justifica el límite del 80% de su actividad docente implementada bajo el modelo docente virtual o híbrido. Por ello, **se recomienda que se reconsidere la diferenciación establecida respecto de la “universidad de especiales características”** sobre estos elementos.

- EL PRD establece, en la propuesta de **artículo 7.12 del Real Decreto 640/2021**, que *“las universidades con docencia exclusiva o mayoritaria no presencial (más del 80% de sus créditos de títulos oficiales impartidos virtualmente) con sede social en España y que quieran impartir titulaciones universitarias oficiales aprobadas en su momento por las agencias de aseguramiento de la calidad españolas, deberán garantizar en su Memoria de creación o de reconocimiento el compromiso explícito de que **por lo menos el 75% del personal docente e investigador resida en España**, para garantizar la calidad académica, la colaboración y coordinación del profesorado en la preparación de las asignaturas y el seguimiento del aprendizaje del estudiantado, así como que el nivel formativo y las condiciones del profesorado sean homologables a las del conjunto del sistema universitario español”*. Además, **la DT 1ª del PRD** establece, para las universidades virtuales que ya estén académicamente activas, un plazo de adaptación de un año.

La MAIN señala que existen propuestas de universidades privadas que implican que la mayoría del estudiantado y del profesorado no resida en España, con lo que realmente lo que se busca es obtener un título oficial español (y europeo) a distancia, y no incluye ninguna justificación sobre el porcentaje escogido (75%).

Sin embargo, **esta Comisión entiende que, en principio, no existe ninguna relación empírica entre calidad de la formación y lugar de residencia del docente o investigador**, por lo que **recomienda la supresión de este requisito o, en su caso, la justificación de un porcentaje mínimo de residencia en España para el personal docente e investigador**. En caso de que se mantuviera el porcentaje mínimo del 75%,

---

<sup>28</sup> Como señala el Premio Nobel de Economía Jean Tirole *“la competitividad entre las universidades por atraerse a los mejores profesores y estudiantes empuja a crear excelentes condiciones de investigación”*. Pág. 114 de su libro *“La economía del bien común”*.

**se recomienda una mayor flexibilidad en el plazo para que las universidades virtuales existentes puedan adaptarse.**

### **3.2.9. Límites a la creación y adquisición de facultades, escuelas y centros por una universidad en una CCAA diferente (DA 4ª del RD 640/2021)**

El PRD propone modificar la citada DA 4ª de la siguiente manera:

*“1. La creación de facultades, escuelas y centros por una universidad en una Comunidad Autónoma diferente de la de ubicación de su sede social, **deberá contar con la aprobación** de los órganos competentes **de dichas Comunidades Autónomas**, previa obtención del informe favorable del Consejo de Universidades y de la Conferencia General de Política Universitaria.*

*2. La adquisición y posterior adscripción de facultades, escuelas y centros ya existentes de una universidad ubicada en una Comunidad Autónoma diferente de la que se sitúa la sede social de la universidad adquirente y a la que se adscribirá, **requerirá la aprobación** de los órganos competentes **de dichas Comunidades Autónomas**, previa obtención del informe favorable del Consejo de Universidades y de la Conferencia General de Política Universitaria”.*

Ni el PRD ni la MAIN justifican la medida y la engloban dentro de la complejidad que está experimentando el sistema universitario en España, señalando que *“algunas universidades se expansionan en otras Comunidades Autónomas, distintas de donde tienen su sede social, creando nuevas universidades formalmente pero que en la práctica configuran un grupo universitario (por ejemplo, cuentan con unidades de gestión comunes), o, igualmente, mediante tanto la adquisición de centros adscritos privados de universidades públicas como instalando directamente facultades, escuelas o centros en esos territorios”.*

La MAIN señala que la normativa actual está llevando a una situación en la que se crean formalmente nuevas universidades, si bien, en la práctica, se trata del mismo grupo universitario.

Parece un sistema alternativo al proceso de creación de universidades (ahora se trata de facultades o centros) regulado en el artículo 3 en el que ya no se exige la aprobación por ley, pero sí en cambio contar con la aprobación de los órganos competentes de las comunidades autónomas, del consejo de universidades y de la CGPU.

Esta nueva disposición plantea diversos interrogantes que pasamos a exponer a continuación:

Por un lado, el artículo 41.4 de la LOSU (creación, modificación y supresión de centros y estructuras) señala que: *“La creación, modificación y supresión de facultades y escuelas serán acordadas por la Comunidad Autónoma, a iniciativa de la universidad mediante propuesta y aprobación de su Consejo de Gobierno”*. Sin embargo, no se contempla la necesidad de autorización por el Consejo de Universidades ni por la CGPU. **En la medida en que son regímenes de autorización adicionales, se considera necesaria la aplicación de reserva de ley, en línea con el artículo 17 de la Ley 20/2013<sup>29</sup>.**

Por otro, en lo que se refiere a la adquisición de facultades, escuelas o centros en otras comunidades autónomas, además de que presenta la problemática ya recogida en el párrafo anterior, las competencias de aprobación que se otorgan a los diferentes entes intervinientes se regulan de un modo abstracto, sin que se concreten los posibles aspectos susceptibles de control que serían analizados.

#### 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Desde esta Comisión se comparte el objetivo buscado por el PRD de mejorar la calidad de las universidades españolas. Sin embargo, no se comparten los instrumentos elegidos ya que no maximizan el factor de calidad que supondría la introducción de competencia real y efectiva entre universidades.

Además, no se incorporan en el PRD indicadores efectivos, concretos y objetivos de calidad de los servicios prestados por las universidades que permitan analizar si la imposición que realiza de requisitos más exigentes está relacionada con mayores niveles de calidad del servicio universitario.

Esta Comisión es consciente de que Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario ofrece al Gobierno un amplio margen de libertad para garantizar la calidad del sistema universitario, pero las condiciones en que esa habilitación se produce y el propio contenido de los requisitos en que se traduce en este PRD presentan riesgos de deslegalización, ya que la naturaleza de

---

<sup>29</sup> Todo ello sin perjuicio de que, en base al principio de unidad de mercado, podría plantearse simplificar aún más el procedimiento y que, para una universidad ya existente, fuera muy similar la creación o adquisición de facultades, escuelas y centros tanto dentro como fuera de la Comunidad Autónoma donde tiene su sede social. La exigencia de reconocimiento de universidades privadas de ámbito y alcance autonómico supone una barrera de entrada que dificulta la entrada de nuevos operadores y la expansión de los ya existentes, por lo que esta Comisión recomienda considerar, con las debidas garantías, la posibilidad de aplicar la eficacia a nivel nacional del reconocimiento autonómico de las universidades privadas. En un ámbito diferente, los sistemas de gestión colectiva de residuos, la CNMC realizó una recomendación similar (véase el [PRO/CNMC/001/21](#) Informe sobre el principio de eficacia nacional en los sistemas de gestión colectiva de residuos).

aquellos exigiría que se contuvieran de forma expresa en norma con rango de ley.

Adicionalmente, se han detectado los siguientes aspectos reseñables dentro del articulado:

- *Informe vinculante de la Agencia Nacional de Evaluación de Calidad y Acreditación (ANECA) o agencia autonómica correspondiente.* Se considera que dado el carácter vinculante del informe para la creación o reconocimiento de universidades o centros se recomienda revisar el proceso de manera que incluya mecanismos que permitan a las partes conocer y subsanar las posibles deficiencias identificadas en el proceso de evaluación. En cualquier caso, el control debe centrarse en aspectos objetivos y medibles, recogiendo esencialmente indicadores de resultado, que permitan la evaluación *ex post*.
- *Variedad de oferta académica.* Se recomienda replantear la obligatoriedad de ofertar un número determinado de títulos de cada tipo o, en su caso, no incrementar el número respecto al existente actualmente. Igualmente, se recomienda un replanteamiento de la medida que limita las verificaciones de nuevas titulaciones por las agencias y, de mantenerse, se recomienda reforzar su justificación desde la óptica de los principios de buena regulación, identificando la razón de interés público perseguida.
- *Número mínimo de estudiantes matriculados.* Dado que un número mínimo de estudiantes no asegura un nivel de calidad ni la sostenibilidad del proyecto, se aconseja su replanteamiento.
- *Experiencia en gestión universitaria de los promotores del proyecto.* Se recomienda la modulación del requisito de experiencia para no exigirlo a todos los integrantes del equipo directivo y la eliminación de este requisito para la persona física o jurídica promotora de la universidad privada.
- *Capacidad mínima de alojamiento estudiantil.* Se recomienda que se reconsidere dicho requisito. De mantenerse, se aconseja que se exija a todos los operadores actuales y futuros; y que se cuantifique debidamente los costes económicos previstos y se justifiquen los porcentajes mínimos fijados.
- *Limitación del precio de matrícula de centros adscritos.* Dada la falta de justificación de la medida y que se trata de una modificación de precios

decidida por un tercero que limita la capacidad de autoorganización de los centros adscritos, se recomienda su replanteamiento.

- *Docencia exclusiva o mayoritaria no presencial.* Se recomienda que se reconsidere la diferenciación establecida respecto de la “universidad de especiales características”. Además, se recomienda la supresión de fijar un porcentaje mínimo de residencia en España para el personal docente e investigador. En caso de que se mantuviera el porcentaje mínimo, se recomienda una mayor flexibilidad en el plazo para que las universidades virtuales existentes puedan adaptarse.
- *Límites a la creación y adquisición de facultades, escuelas y centros por una universidad en una CCAA diferente.* En la medida en que se crean regímenes de autorización adicionales, se considera necesaria aplicar la existencia de reserva de ley. Por otro lado, dada su excesiva vaguedad en cuanto a elementos a controlar en la autorización, se recuerda que estas funciones deben entenderse sin perjuicio de las prerrogativas de la CNMC como autoridad de competencia en materia de concentraciones económicas.