MINISTERIO DE CIENCIA,
INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICAN 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 REAL DECRETO 1509/2008, DE 12 DE SEPTIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA EL REGISTRO DE UNIVERSIDADES, CENTROS Y TÍTULOS, EL REAL DECRETO 1002/2010, DE 5 DE AGOSTO, SOBRE EXPEDICIÓN DE TÍTULOS UNIVERSITARIOS OFICIALES 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.

Madrid, 5 de noviembre de 2026

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICAN 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 REAL DECRETO 1509/2008, DE 12 DE SEPTIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA EL REGISTRO DE UNIVERSIDADES, CENTROS Y TÍTULOS, EL REAL DECRETO 1002/2010, DE 5 DE AGOSTO, SOBRE EXPEDICIÓN DE TÍTULOS UNIVERSITARIOS OFICIALES 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.

Índice

Capítulo	Página
1. Resumen ejecutivo	3
2. Oportunidad de la norma	22
2.1 Motivación	22
2.2 Fines y objetivos perseguidos	30
2.3 Análisis de alternativas	52
2.4 Adecuación a los principios de buena regulación	53
2.5 Plan Anual Normativo	54
3. Contenido	54
4. Análisis jurídico	57
4.1 Fundamento jurídico y rango	57
4.2 Adecuación al orden de distribución de competencias	59
4.3 Engarce con el derecho nacional y de la Unión Europea	60
4.4 Habilitaciones de desarrollo	62
4.5 Derogación de normas	62
4.6 Entrada en vigor y vigencia	62
5. Descripción de la tramitación	62
6. Análisis de impactos	65
6.1 Impacto económico	65
6.2 Impacto presupuestario	68
6.3 Cargas administrativas	69
6.4 Impacto por razón de género	71
6.5 Impacto en la infancia, la adolescencia y la familia	72
6.6 Otros impactos	73
7. Evaluación ex post	76

1. Ficha del resumen ejecutivo

Ministerio/Órgano proponente	Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades	**Fecha**	12/11/2026
Título de la norma	Proyecto de Real Decreto por el que se modifican 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 Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales; 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.		
Tipo de Memoria	Normal [x] Abreviada [ ]		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			

Situación que se regula	En las últimas décadas el sistema universitario español está viviendo un proceso de intenso crecimiento, que se observa en el número de universidades y centros universitarios, en la diversidad de la oferta académica, en las cifras cada vez mayores de estudiantes matriculados, el dinamismo de la formación permanente o a lo largo de la vida, así como en el incremento significativo de la transferencia del conocimiento científico, tecnológico y humanístico dirigido al entorno productivo y a la propia sociedad. Esta expansión se explica por la confianza de la ciudadanía en la institución universitaria, caracterizadas todas ellas desde su nacimiento por elevados estándares de rigor académico y excelencia investigadora, lo que ha permitido a la universidad española situarse al nivel de calidad y competitividad homologable al de los modelos universitarios de nuestro entorno europeo. Esta tendencia se ha sustentado en un sistema universitario que se ha ido articulando desde el inicio de la democracia sobre tres principios fundamentales. En primer lugar, desde la aprobación de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria y de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, se impulsó un modelo universitario basado en la calidad global de todas sus universidades, sin excepción, sin distinción de naturaleza jurídica, tamaño, especialización o localización geográfica. En segundo lugar, este modelo se ha articulado sobre una mayoría de universidades públicas que, a través de sus precios públicos unido al desarrollo del sistema de becas del Estado, garantiza el acceso a los estudios universitarios a jóvenes indistintamente de su situación socioeconómica personal o familiar, juntamente con universidades privadas que, hasta ahora, mantenían niveles homologables de calidad. En tercer lugar, este modelo, al igual que acontece en el resto de los países avanzados, se ha edificado sobre dos funciones fundamentales: la docencia y la investigación, que son consideradas consustanciales al hecho

universitario, y que diferencian una universidad de una academia o del resto de etapas educativas.

El éxito del desempeño de la universidad española, entre otras cuestiones significativas, ha permitido multiplicar por cuatro el porcentaje de población adulta con estudios superiores en estas cuatro décadas y alcanzar y superar los valores medios europeos (según el INE a partir de los datos del Censo Anual de Población de 2023 el 41,1 por ciento de la población de entre 25 y 64 años tenía estudios superiores). Asimismo, ha contribuido a un desarrollo histórico de la investigación en nuestro país, de tal forma que España se sitúa entre los principales países del mundo en términos de producción científica (así lo pone de manifiesto el Informe de la Fundación CYD de 2023, al aseverar que España ocupa el puesto 12 entre los países por el volumen de sus publicaciones científicas, aportando las universidades el 70% de esa actividad).

A este éxito universitario han contribuido todas las universidades, las públicas como también las privadas, en tanto que el régimen constitucional de titularidad y gestión de universidades autoriza la entrada y la participación de la iniciativa privada en el sector de la educación superior. Todas, públicas y privadas, en todo caso, desarrollando sus actividades académicas bajo el axioma de que su objeto social exclusivo es la educación superior y la investigación y, en su caso, la transferencia e intercambio del conocimiento, tal y como establece el artículo 95 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario.

Sin embargo, en este contexto de expansión del sistema universitario se han constatado algunas tendencias que merecen la atención y la intervención reguladora de las Administraciones públicas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, dado el modelo constitucional de

	distribución de competencias en el ámbito de la educación superior que consagra la Constitución. Primeramente, el aumento de universidades es producto fundamentalmente del incremento de universidades y centros universitarios privados, que son cada vez más diversos desde el punto de vista de sus modelos de titularidad, origen societario y de sistemas de gestión. Actualmente, en España se contabilizan 50 universidades públicas y 48 universidades privadas, aunque se encuentran en evaluación por las Comunidades Autónomas diversos proyectos que, de ser autorizados, confirmarían un hecho histórico: las universidades privadas superarían por primera vez a las universidades públicas, situación única y que no sucede ni en Francia, Alemania, Italia o Gran Bretaña. La consecuencia de todo ello es que las universidades privadas están logrando también cotas históricas en captación de estudiantes: en el curso 2024-2025, el 31 % de los estudiantes ingresaban en alguna universidad privada, superando el 51 % en los programas de Máster Universitario -algunos de los cuales, y esto es muy relevante, son títulos universitarios habilitantes para el ejercicio de profesiones esenciales en nuestra sociedad y economía-. En efecto, en el actual curso el 86% de las plazas del Máster Universitario en Psicología General Sanitaria están ofertadas por universidades privadas, proporción que es del 54% en el Máster Universitario de Formación del Profesorado de Enseñanzas Secundarias o el 67% en el caso del Máster Universitario de Abogacía y Procura. En segundo lugar, algunas de las nuevas universidades privadas fueron reconocidas por ley autonómica y autorizadas al inicio de sus actividades, pese a contar con informe desfavorable de la Conferencia General de Política Universitaria (es decir, del órgano donde están representadas

las CCAA y el Gobierno), al no alcanzar los estándares de calidad requeridos a una universidad en docencia e investigación por la normativa vigente.

En tercer lugar, la llegada de la docencia virtual (*online)* o los formatos híbridos (eclosionó en tiempo de la pandemia, si bien después se han consolidado como una modalidad atractiva para determinados segmentos del estudiantado), junto con universidades de prestigio y larga trayectoria en esta modalidad de impartición de la docencia, ha traído consigo también el establecimiento de algunos proyectos universitarios que necesitan avanzar significativamente en la calidad de su oferta docente, de sus sistemas de evaluación y en la tipología y nivel de su profesorado, al estar lejos de los estándares del modelo universitario de nuestro país.

Finalmente, en cuarto lugar, se constata que gran parte de las universidades privadas reconocidas en los últimos años, a diferencia del comportamiento de las ya establecidas desde el inicio del período democrático, están mostrando un desarrollo muy limitado, o casi inexistente, de su actividad de investigación y de transferencia. Efectivamente, según los datos recopilados por el Sistema de Información sobre Ciencia, Tecnología e Innovación (SICTI), los valores acumulados en los años 2021, 2022 y 2023 de los recursos captados en todas las convocatorias competitivas de investigación autonómicas, nacionales y europeas, reflejan que las universidades públicas concentran el 95,5% de los 2.406 millones de euros que sumaban dichas convocatorias, mientras las universidades privadas sólo suponían el 4,5%. Es más, sólo 7 universidades privadas concentraban el 70% de esos recursos captados por el conjunto de universidades privadas, lo que demuestra esa falta de desarrollo de las labores de investigación en un número importante de las universidades privadas. Este hecho en buena medida quiebra uno de los fundamentos de la universidad moderna en España y en Europa Occidental y que

	la distingue de una academia, como es hacer investigación y transferencia al mismo tiempo que docencia. La política pública universitaria de la democracia ha construido la educación superior como un servicio de interés general para la ciudadanía, dada su incontestable contribución a la igualdad y la cohesión social, económica, cultural y territorial del país (funcionando como un exitoso y eficiente "ascensor social" y como potente "motor de innovación y desarrollo económico y territorial"), y desde este enfoque de servicio público, la universidad española ha estado siempre abierta en condiciones equitativas y accesibles para la generalidad de los ciudadanos. Esta fortaleza de la educación superior como servicio público y de calidad se podría quebrar si el núcleo del sistema universitario español se aleja de las universidades públicas que habían logrado durante décadas reunir tanto calidad docente e investigadora como equidad en el acceso a través de sus sistemas de becas y ayudas para el estudio y de su sistema de precios públicos. El sistema universitario español puede seguir expansionándose, esta norma no lo impide, sea por la creación de nuevas universidades públicas o por el reconocimiento de nuevas universidades privadas. Es decir, van a seguir creándose o reconociéndose universidades en España, por supuesto. La competencia entre centros y universidades es una realidad, y una riqueza del sistema universitario. Esta norma lo que pretende es canalizar ese crecimiento futuro, dentro de las necesidades de la sociedad española, de sus demandas formativas y laborales, de sus necesidades de más y mejor conocimiento, y de la necesaria ponderación respecto a su demografía y la evolución prevista en el futuro de la misma. Pero siempre garantizando que esos nuevos proyectos sean proyectos globales universitarios de calidad.

	En conclusión, el sistema universitario español atraviesa un proceso intensa transformación y, en parte, también necesaria y lógica por los potentes cambios que se desarrollan en la sociedad, en la tecnología y en la economía española y mundial, que debe encauzarse dentro de un marco jurídico que siga garantizando, como hasta la actualidad, la calidad global del sistema universitario del país, y la calidad integral de cada una de las universidades y centros universitarios que forman parte de la educación superior.

Objetivos perseguidos	El objetivo general de la norma es garantizar la calidad global del sistema universitario español a partir de la garantía, a su vez, de la calidad integral académica de cada proyecto universitario, tanto los de nueva creación como los ya existentes. Para ello, la reforma proyectada eleva los estándares de calidad exigibles a los proyectos de universidades que se presentan para su creación, reconocimiento y autorización, en los ámbitos específicos en que se despliega la actividad universitaria y, especialmente, en los de docencia e investigación y transferencia de resultados, que constituyen el núcleo de la actividad universitaria, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario. Así, el artículo 2.2. señala que "son funciones de las universidades: a) La educación y formación del estudiantado […]; c) La generación, desarrollo, difusión, transferencia e intercambio del conocimiento y la aplicabilidad de la investigación en todos los campos científicos, tecnológicos, sociales, humanísticos, artísticos y culturales; d) la promoción de la innovación […]; e) la transferencia e intercambio del conocimiento y de la cultura al conjunto de la sociedad […]"; mientras el artículo 6.1 revela que "la docencia y la formación son funciones fundamentales de las universidades y deben entenderse como la transmisión ordenada del conocimiento científico, tecnológico, humanístico y artístico, y de las competencias y habilidades inherentes al mismo"; y, finalmente, el artículo 11.1. indica que "la investigación es una de las funciones fundamentales de las universidades". Además, de docencia e investigación, la reforma proyectada también incide en otros ámbitos significativos de la actividad universitaria como son: el equipamiento e instalaciones para la docencia y la investigación; la experiencia en la gestión universitaria del equipo directivo; la sostenibilidad económica

en el tiempo de todo proyecto universitario; la transparencia sobre la composición y estructura jurídica de las empresas titulares; la presencia y potencia de los sistemas internos de garantía de la calidad; y la internacionalización del sistema universitario español.

La exigencia de cumplimiento de tales niveles de calidad en los campos descritos será aplicable, además, a las universidades ya existentes, que deberán adaptarse y cumplir el nuevo marco regulador.

Y, finalmente, la reforma aspira a que esta mejora de la calidad global del sistema universitario en su conjunto y de cada una de las universidades existentes, sea permanente, continuada. Para tal fin condiciona la obtención de la necesaria acreditación institucional de una facultad o centro (y su renovación periódica) al cumplimiento de unos requisitos de calidad, especialmente en la calidad del profesorado que es fundamental en la impartición de buena docencia, que también se refuerzan. Y ello lo hace desde la ponderación y garantizando que todos los requisitos y exigencias son posibles de alcanzar por todas las universidades. En este sentido, en el proceso de audiencia pública, y con posterioridad al mismo, se han hecho numerosas incorporaciones de alegaciones presentadas por diversas universidades, colectivos o gobiernos autonómicos encaminadas a reforzar el sentido de ponderación de esta norma. En especial, se han incorporado la práctica totalidad de las alegaciones y sugerencias de la Conferencia de Rectores y Rectoras de las Universidades Españolas (CRUE), asociación donde están representadas las universidades públicas y las privadas.

En definitiva, la reforma pone las bases para una política de mejora permanente y global del sistema universitario, alcanzando en el presente a todas las universidades y centros

	universitarios (los ya existentes y los que se quieren implementar) y proyectándose al futuro, protegiendo de esta forma el bien común que para la sociedad española es disponer de un sistema universitario dinámico de alta calidad docente e investigadora.
Principales alternativas consideradas	Las alternativas valoradas han sido tres: - Aprobar una nueva norma. Sin embargo, teniendo presente que las reformas que aquí se plantean no alcanzan a la totalidad del marco regulador de los procedimientos de creación, reconocimiento y autorización de universidades y de centros universitarios, se ha optado por mantener 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, procediendo a la reforma de los aspectos pertinentes. - No reformar el real decreto, si se entendía que los cambios en la realidad universitaria no requerían un reflejo normativo. Pero el crecimiento del sistema universitario español es tan profundo que la única forma de afrontarlo con garantías de éxito y calidad es encauzarlo a través de un marco jurídico actualizado, riguroso, de calidad, garantista y flexible. - Reformar el real decreto vigente mediante la presentación de un proyecto de real decreto de reforma, camino que finalmente se ha decidido transitar.
Plan Anual Normativo	El presente proyecto de real decreto no está incluido en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2026.
CONTENIDO	

Tipo de norma	Real Decreto.
Estructura de la norma	El proyecto normativo se estructura en las siguientes partes: título de la disposición; parte expositiva; parte dispositiva, que consta de cuatro artículos y una parte final dividida en tres disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales. El primer artículo que modifica 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, se compone de veintinueve apartados. El segundo artículo modifica el Real Decreto 1509/2008, de 12 de septiembre, por el que se regula el Registro de Universidades, Centros y Títulos. El tercer artículo modifica el Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales. El cuarto artículo modifica 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.
ANÁLISIS JURÍDICO	

Fundamento jurídico y rango normativo	Este real decreto se dicta en ejecución y desarrollo de diversos mandatos dirigidos a las Administraciones públicas con competencias en educación superior, y especialmente al Gobierno, contenidos en la Ley 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario. En primer lugar, todas las Administración públicas, así como las universidades y agencias de calidad, tienen la responsabilidad de garantizar "el buen gobierno y la calidad del sistema universitario" (art. 5, apartados 1 y 2). Para lograrlo, el Gobierno recibe dos instrumentos y mandatos; por un lado, 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 (art. 4.2); y por otro, mediante real decreto también, "regulará los procedimientos de evaluación, certificación y acreditación (art. 5.2., párrafo segundo). Los procedimientos y requisitos para la creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios se desarrollan en 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. En consonancia, la reforma de estos procedimientos para elevar los estándares de calidad se canaliza a través de un proyecto de real decreto.

Justificación de la entrada en vigor	La reforma proyectada entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», tal y como dispone la disposición final única del proyecto de real decreto. El proceso de crecimiento y transformación del sistema universitario español (e internacional) es tan acelerado y de implicaciones tan profundas, como ya se ha explicado, que el marco regulador que aquí se propone para los procedimientos de creación, reconocimiento y autorización de universidades, debe entrar en vigor inmediatamente tras su aprobación en las Cortes Generales para desplegar sus efectos. No obstante, la norma prevé, desde un planteamiento de ponderación global, periodos transitorios para que las universidades y centros universitarios puedan adaptarse a los nuevos requisitos establecidos. En este sentido, el proyecto normativo es sensible a la diversidad de universidades existentes en el sistema universitario español en atención a los años que llevan desplegando su actividad académica y concede periodos transitorios de adaptación de duración distinta, dependiendo de si la universidad ya ha iniciado su actividad académica (e incluso, en este caso, distinguiendo en función del número de años desde que comenzó dicha actividad) o si ya ha sido creada o reconocida, pero aún no autorizada para la actividad académica. El objetivo es establecer un régimen de adaptación escalonado y razonable para las universidades y centros universitarios existentes y para los que se pretendan crear o reconocer en el futuro, de tal modo que este real decreto sirva como impulso progresivo de la calidad global del sistema universitario y de cada una de las universidades que lo conforman.
Normas que quedarán derogadas	De conformidad con la reforma proyectada, quedarán derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan o se opongan a lo dispuesto en el real decreto.

Adecuación al orden constitucional de distribución de competencias	La norma se dicta en aplicación de las reglas 1.ª y 30.ª del el artículo 149.1 de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, así como de la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, respectivamente. El marco regulador básico que introduce esta reforma respeta las facultades de intervención y ordenación que los Estatutos de Autonomía reconocen a las Comunidades Autónomas en el ámbito de la educación superior, así como la autonomía de que disponen las universidades en virtud del derecho fundamental reconocido en el artículo 27.10 de la Constitución Española.
DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN	
Tramitación urgente	NO.
Consulta pública	El proyecto de Real Decreto se ha sometido a consulta pública el 15 al 30 de octubre de 2026, ambos incluidos, recibiéndose 29 observaciones, que se recogen en el Anexo I.

Audiencia e información públicas	Se han seguido los trámites de información pública previa, a que se refiere el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, entre el XXX En el trámite de Información pública previa se han recibido XX aportaciones recogidas en XXXX. Se ha dado audiencia personalizada a las siguientes organizaciones: a la Conferencia de Consejos Sociales de Universidades Públicas Españolas, a la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas y a otras organizaciones y asociaciones representativas de diversos colectivos como la Coordinadora de Representantes de Estudiantes de Universidades Públicas (CREUP), el Foro Emilia Pardo Bazán (que reúne a 37 universidades privadas españolas) y los sindicatos más representativos.

Informes solicitados	En el procedimiento de elaboración y tramitación de la presente propuesta normativa se han solicitado los siguientes informes: - Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (artículo 5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia). - Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre). - Informe del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, Ministerio de Defensa, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, Ministerio de Economía, Comercio y Empresa y Ministerio de Sanidad (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre). - Informe de la Agencia Española de Protección de Datos (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre). - Informe del Comité Económico y Social (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre). - Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre). Así mismo, se ha informado de este proyecto normativo a la Comisión Permanente del Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado (XXX), a la Conferencia General de Política Universitaria (XXX); y a su Comisión Delegada, el XXX) y al Consejo de Universidades (XXX).

	Además, se ha solicitado la aprobación previa del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, en virtud del artículo 26.5, párrafo quinto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, así como Dictamen del Consejo de Estado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 26.7 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre y el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, evacuado con fecha XXX.	
ANALISIS DE IMPACTOS		
Impacto presupuestario	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma **SÍ** afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. **SÍ** afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	[X] implica un gasto [ ] implica un ingreso [ ] implica disminución de ingresos [ ] implica disminución del gasto
Impacto económico	La norma tiene un impacto económico	Negativo [ ] Nulo [ ] Positivo [X]

Análisis de cargas administrativas	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	supone una reducción de cargas administrativas. ☐ Cuantificación estimada: incorpora nuevas cargas administrativas. ☒ Cuantificación estimada: - Costes de las cargas para la promotora de una nueva universidad, al someterse al procedimiento de creación o reconocimiento: 2.403 euros. - Costes de las cargas para las universidades ya creadas o reconocidas, al someterse a sus obligaciones anuales: 3.117 euros. no afecta a las cargas administrativas. ☐
Impacto de género	La norma tiene un impacto de género	Negativo ☐ Nulo ☒ Positivo ☐
Impacto en la infancia y adolescencia	La norma tiene un impacto en la infancia y adolescencia	Negativo ☐ Nulo ☒ Positivo ☐
Otros impactos considerados	Impacto en la familia	Negativo ☐ Nulo ☐ Positivo ☒

	Impacto universitario	Negativo ☐ Nulo ☐ Positivo ☒
	Impacto en protección de datos	Negativo ☐ Nulo ☒ Positivo ☐
	Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad	Negativo ☐ Nulo ☐ Positivo ☒
Evaluación *ex post*	De conformidad con la normativa aplicable, la reforma proyectada no es susceptible de evaluación, a la vista de su naturaleza y contenido.	

2. OPORTUNIDAD DE LA NORMA

2.1 Motivación

Las universidades españolas, como el conjunto del país, tienen importantes retos a los que dar respuesta, en buena medida producto de la aceleración de los procesos de globalización del conocimiento y de los avances tecnológicos y científicos y de su rápida aplicación a todos los órdenes de la vida social, económica e institucional. Entre estos, podemos citar por su trascendencia: el impacto de las nuevas tecnologías de la comunicación y la inteligencia artificial en las formas de enseñar y de aprender; la flexibilización sin perder un ápice de rigor académico de los planes de estudio para que dispongan de mayor capacidad de adaptación a las necesidades formativas que se derivan de los importantes cambios que se registran en el mercado laboral; la urgencia de impulsar la transferencia del conocimiento científico, tecnológico y humanístico que se produce en las universidades para convertido en un potente instrumento de innovación que contribuya a la permanente modernización de nuestras empresas y al aumento de su productividad; y, finalmente, fortalecer su capacidad de generar pensamiento crítico que diseminado en la sociedad pone las bases del progreso de la misma, bajo valores democráticos.

En este marco general, el sistema universitario español se enfrenta a uno de los desafíos más decisivos cómo es afrontar su actual etapa de fuerte crecimiento, sin que ello suponga poner en cuestión los elementos distintivos que lo vertebran y caracterizan, y que han ido progresivamente construyéndose durante todo el actual período democrático. De entre estos rasgos distintivos los fundamentales son, por un lado, la calidad global del sistema y, por otro, la doble orientación hacia la docencia de calidad y la excelencia investigadora que desarrollan todas las instituciones y empresas universitarias que integran el sistema universitario español, en tanto que son un servicio de interés general a toda la sociedad de formación de talento profesional y de progreso económico mediante la transferencia de conocimiento y tecnología al conjunto de sectores económicos del país. Un servicio de interés general que puede ser prestado por instituciones públicas o por empresas y organizaciones privadas, lo es actualmente y lo va a seguir siendo en el futuro.

Este sistema universitario, de igual modo, se caracteriza -o se ha caracterizado hasta ahora- por otros elementos distintivos, que complementan los dos anteriores.

En primer lugar, el núcleo de nuestro sistema universitario está asentado en las universidades públicas, pues en ellas estudia la mayoría del estudiantado y es donde se produce la mayor parte del conocimiento científico, tecnológico y humanístico; junto a ellas, encontramos universidades no públicas, heterogéneas

en su origen y forma societaria, que se han caracterizado en general hasta ahora por una calidad homologable. Unas y otras han alcanzado niveles similares a los de las principales universidades europeas, lo que sitúa al sistema universitario español en una posición favorable para afrontar los retos futuros. La convivencia de universidades de diversa naturaleza jurídica, tamaño, especializaciones y localizaciones geográficas representa una de las principales riquezas diferenciadoras de nuestro sistema universitario. Y esta norma pretende consolidar esa pluralidad como riqueza del sistema.

En segundo lugar, y en ese contexto de una amplia mayoría de estudiantado en las universidades públicas, el modelo universitario español en el período democrático se ha construido tomando como enfoque general la garantía del acceso a los estudios universitarios a los jóvenes indistintamente de su situación socioeconómica personal y/o familiar. Este objetivo se desarrollaba mediante la conjugación de los precios públicos (que, además, se toparon en 2021 por decisión de la Conferencia General de Política Universitaria a propuesta del Gobierno y que desde ese año han ido progresivamente descendiendo) y de un creciente sistema de becas (que en el curso 2023-2024 ha alcanzado la mayor dotación de recursos de la historia con 1.169 millones de euros y con 300.000 estudiantes universitarios beneficiados por el sistema de becas del Estado), al que se han unido las bonificaciones de las tasas ejecutadas por algunas Comunidades Autónomas, garantizando así la igualdad de oportunidades y de equidad y contribuyendo con ello a la cohesión social de la España actual y futura.

En tercer lugar, por la territorialización del sistema universitario. En efecto, prácticamente en todas las provincias españolas (así como, en Ceuta y Melilla) existen facultades o centros universitarios, acercando así la formación universitaria a todos los rincones del país.

En cuarto lugar, por el carácter generalista del sistema universitario, coherente con los otros principios y con la voluntad de los sucesivos Gobiernos de acercar los estudios universitarios a sus demandantes, cerca o relativamente cerca de sus lugares de residencia. Este rasgo definitorio, compaginado con una relativa especialización especialmente respecto de las universidades politécnicas, es similar a lo que caracteriza a las grandes universidades europeas y los sistemas universitarios europeos.

Y, en quinto lugar, la consolidación de un potente sistema de evaluación de la calidad universitaria en nuestro país, independiente en su actuación de los gobiernos, e inserto en las organizaciones y lógicas europeas de garantía y seguimiento permanente de la calidad. En este sentido, debe resaltarse que todas nuestras agencias de evaluación de la calidad universitaria forman parte de la *European Quality Assurance Register for Higher Education* (EQAR).

Por estos motivos, en la práctica, hasta ahora todos los estudiantes, sus familias y el conjunto de la ciudadanía, tenían la certidumbre de la calidad y nivel de los títulos ofrecidos por todas las universidades españolas. De ahí que hablemos de la consolidada y reconocida calidad global del sistema universitario español, similar a la alcanzada en otros sistemas universitarios de nuestro entorno europeo. Es, sin duda, un éxito colectivo de toda la sociedad española.

Esta calidad global del sistema universitario español le ha permitido la rápida y exitosa adaptación a los principios que fundamentan el Espacio Europeo de Educación Superior -recordemos que actualmente toda la oferta académica oficial universitaria española se desarrolla bajo los parámetros del EEES, y, por lo tanto, es homologable a la existente en el resto de países europeos-, y que ha supuesto el cambio y mejora de la estructura, organización y metodologías de toda nuestra oferta docente universitaria. Un cambio que, entre otras cuestiones, ha facilitado la generalización del desarrollo de las prácticas académicas en casi todas las titulaciones de Grado y de Máster Universitario, forjando una mayor conexión entre la educación superior y el mercado laboral, de lo que se deriva un fortalecimiento de la formación del estudiantado, y contribuyendo a una mejor inserción laboral futura -casi 400.000 estudiantes realizan prácticas cada año-.

Asimismo, el reconocimiento de la sociedad española de la calidad de nuestro sistema universitario y de su papel como formidable instrumento de progreso individual de la ciudadanía, explica el éxito colectivo de pasar de una proporción de población adulta del 10% con titulación de educación superior en 1980, al 22,5% del año 2000, hasta alcanzar según los datos del Censo Anual de Población del INE el 41% en el año 2023 e incluso, con este valor, superar significativamente la media europea de esta ratio.

Este conjunto de instituciones y de empresas que configuran el sistema universitario desarrollan, pues, funciones importantes para la sociedad y la economía españolas. De entre estas, debemos destacar las siguientes: formar talento y profesionales de las diversas ramas del saber; producir y transferir conocimiento científico, tecnológico y humanístico; contribuir al progreso y la competitividad del tejido productivo empresarial al convertir el conocimiento en innovación; potenciar el desarrollo territorial; generar el pensamiento crítico que hace avanzar a la sociedad; forjar espacios de difusión cultural e intelectual; y, finalmente, formar ciudadanos y ciudadanas en valores democráticos. La lectura atenta de estas funciones demuestra fehacientemente que las universidades desempeñan una labor trascendental para el sistema económico, laboral, social y cultural de España. Por ello mismo, el despliegue de cada una de ellas en la realidad diaria universitaria conforme a criterios de calidad y de excelencia, desde un enfoque de servicio de interés general, que puede ser prestado por entidades públicas o privadas, asegura que la universidad sigue contribuyendo decisivamente al progreso y al futuro de nuestro país. La labor de las Administraciones Públicas es garantizar que las universidades sigan desarrollando con calidad esas funciones, cuya trascendencia para el país es evidente.

Las universidades españolas están inmersas, como conjunto, en una etapa de profundas transformaciones en buena medida impulsadas por la notable expansión protagonizada por las universidades privadas en un breve período de tiempo. La presencia de estas últimas ha aumentado significativamente, tanto en lo que se refiere a su número, como en lo relativo a la extensión de su oferta académica, a la diversidad de modalidades docentes que la vertebran y a la captación de una cifra cada vez mayor de estudiantes.

Un dato revelador de estas aseveraciones es que en los últimos 25 años no se ha creado ninguna nueva universidad pública en el país, mientras sí lo han hecho 27 universidades de naturaleza jurídica privada. El resultado de esta trayectoria es que en el curso 2025-2026 se contabilizan 96 universidades activas en España, de ellas 50 son públicas y 48 son privadas, siendo este el mayor número jamás alcanzado por la iniciativa privada en la educación superior española. A estas cifras hay que sumarles las 10 propuestas de reconocimiento de nuevas iniciativas universitarias de carácter privado que se encuentran en proceso de análisis por los servicios técnicos en el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades para elevar su correspondiente informe a la Conferencia General de Política Universitaria. En caso de resultar favorables en estos últimos casos los preceptivos informes, España contaría ya con más universidades privadas que públicas, siendo el único gran país europeo que se enfrentaría a un contexto así.

Ciertamente, la tendencia expansiva de la universidad en España se viene gestando en todo el período democrático, como se corrobora si tenemos presente que el número de estudiantes matriculados en titulaciones oficiales en España entre 1985 y 2024 se ha prácticamente duplicado, y que en el curso 2024-2025 se ha registrado el máximo histórico de estudiantes universitarios en nuestro país, con una cifra que supera los 1.827.000 matriculados en Grado, Máster Universitario y Doctorado. Ello ha sido producto del aumento constante de la demanda de estudios universitarios de la ciudadanía española, al afianzarse la percepción social de que el acceso a los estudios universitarios es una garantía de una mejor inserción laboral, y de la creciente captación de estudiantado extranjero por las universidades españolas.

No obstante, este proceso expansivo se ha acelerado en los últimos años, si bien es cierto que básicamente, y a diferencia de etapas precedentes, sustentado en el notable crecimiento de las universidades privadas, mientras que las universidades públicas mantenían unos registros muy moderados e incluso mostrando una situación de estancamiento. Efectivamente, con los datos del curso 2024-2025, el ritmo de crecimiento del estudiantado respecto al año 2014-2015 refleja un aumento del 19%. Sin embargo, mientras que el estudiantado matriculado en centros públicos solo ha crecido en la última década un 2, el de los centros privados lo ha hecho en un 117% en el mismo período.

El resultado de estas dispares tendencias es que, en el curso 2024-2025, el 31 % del total del estudiantado universitario español está matriculado en universidades privadas y en centros privados adscritos a universidades públicas. Este porcentaje es claramente superior, por ejemplo, al registrado en Alemania con un 16%, en Italia con el 19%, en Francia con el 24%, en Suecia donde el estudiantado de centros privados sólo suponía el 6% del total, o en Dinamarca que era del 0,2%, según datos de Eurostat referidos al curso 2022-2023. Es más, especialmente destacable es la presencia privada en el nivel de Máster Universitario en España, en el que ya supera el 51% del estudiantado, porcentaje trascedente porque algunos de estos Másteres son habilitantes y obligatorios para ejercer determinadas profesiones que forman parte del "*core*" de nuestro sistema laboral y social. En efecto, es el actual curso el 86% de las plazas del Máster Universitario en Psicología General Sanitaria están ofertadas por universidades privadas, proporción que es del 59% en el Máster Universitario de Formación del

Profesorado de Enseñanzas Secundarias o el 67% en el caso del Máster Universitario de Abogacía y Procura, por citar tres ejemplos claramente representativos. Lógicamente, el precio privado, notablemente superior al precio público, limita, o puede limitar, el acceso a este tipo de estudios altamente demandas de una parte de la población española.

Esta eclosión de iniciativas privadas en el terreno de la educación universitaria en España está contribuyendo a complejizar el sistema universitario. De esta forma, por un lado, funcionan las universidades de naturaleza jurídica pública vinculadas competencialmente con las respectivas Comunidades Autónomas al tener las competencias transferidas, con excepción de la UNED y la UIMP, cuya dependencia es del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades; y, por otro, el sistema universitario cuenta con centros de naturaleza jurídica privada en los que conviven: universidades promovidas por la iniciativa social sin ánimo de lucro bajo el amparo del Concordato con la Santa Sede de 1979 y otros centros impulsados por diversos sectores de la Iglesia Católica; centros creados por iniciativas empresariales locales y otros fomentados por grandes empresas nacionales; universidades impulsadas por grupos empresariales extranjeros; centros promovidos por fondos de inversión internacionales; en un punto intermedio, debe indicarse que el sistema universitario cuenta también con universidades privadas que mantienen un sistema de precios públicos de la matrícula del estudiantado y se sustentan en parte con fondos públicos. A todas estas modalidades se les une, además, la presencia de universidades extranjeras en España que ofrecen titulaciones universitarias extranjeras y que también están creciendo en los últimos años.

Esta complejidad se acrecienta ante el hecho de 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 servicios centralizados), adquiriendo centros adscritos privados de universidades públicas o instalando directamente facultades o centros en esos territorios. Asimismo, otro paso más en esta progresiva complejidad procede de propuestas de universidades privadas en las que la mayoría del estudiantado y del profesorado no reside en España, con lo que realmente lo que se busca es obtener un título oficial español (y europeo) a distancia.

Cabe tener muy presente, en todo caso, que la intervención de la iniciativa privada en la educación superior se asienta sobre bases constitucionales y legales, y representa una parte de la riqueza del sistema. Nuestro país cuenta con centros universitarios privados con un prestigio académico reconocido interna y externamente. Centros de gran nivel de calidad, como la alcanzada en las universidades públicas, que han partido de personas o entidades con experiencia en educación universitaria y por ello han resultado proyectos muy sólidos.

Sin embargo, en los últimos años se están constatando diversos fenómenos y tendencias que cuestionan abiertamente la calidad académica global de algunas de las universidades de iniciativa privada, y que merecen una acción decidida de las Administraciones Públicas de regulación y ordenación, porque:

- Se ha constado el reconocimiento de varias universidades de naturaleza jurídica privada por ley autonómica del respectivo Parlamento, pese a contar con una valoración negativa sobre su calidad como proyecto universitario por parte de la Conferencia General de Política Universitaria (en la que están representadas todas las Comunidades Autónomas y el Gobierno de España), derivada de un pronunciamiento desfavorable vía informe que es preceptivo, pero no vinculante;

- Se observa desde la pandemia de la Covid-19, igualmente, una intensificación de la expansión de la docencia virtual u online canalizada a través de proyectos universitarios casi exclusivamente privados, que han alcanzado un peso entre el estudiantado universitario español elevado y muy superior al del resto de países europeos de nuestro entorno. En efecto, en el curso 2024-2025 el estudiantado matriculado en estudios oficiales bajo una modalidad docente online ya era el 26% en España, duplicando, por ejemplo, la ratio lograda en este mismo indicador en Gran Bretaña, que alcanzaba el 13% según cifras reportadas por el Higher Education Staff Statistics para el curso 2022-2023. Esta eclosión de los estudios online se desarrolla tanto en universidades virtuales como en universidades y centros presenciales. Este formato ha permitido acceder a los estudios universitarios a miles de estudiantes que residen en numerosas localidades diseminadas por todo el país, al mismo tiempo que tenemos una cifra creciente de estudiantes que habitan fuera de España y que estudian en alguna de estas carreras virtuales que se ofertan en estos centros. 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 en nuestro país, y algunas otras, que se fundamentan en una figura del profesorado universitario muy alejada de la del 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;

- Se ha evidenciado, finalmente, que 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. Una trayectoria diferente, sin duda, a la seguida por las universidades públicas y privadas desde el inicio de la democracia hasta la actualidad, que habían trabajado para desarrollar conjuntamente su labor docente y su labor de investigación y de transferencia del conocimiento. Estas actividades son consustanciales al hecho universitario, según el modelo de universidad español del que nos hemos dotado desde el inicio de la democracia del mismo modo que sucede en la mayoría de los países avanzados, y son las que marcan claramente hoy en día la diferencia entre una universidad y otros espacios educativos, en España y en Europa Occidental. Efectivamente, según los datos recopilados por el Sistema de Información sobre Ciencia, Tecnología e Innovación (SICTI), los valores acumulados en

los años 2021, 2022 y 2023 de los recursos captados en todas las convocatorias competitivas de investigación autonómicas, nacionales y europeas, reflejan que las universidades públicas concentran el 95,5% de los 2.406 millones de euros que sumaban dichas convocatorias, mientras las universidades privadas sólo suponían el 4,5% -pese a ser prácticamente la mitad de las universidades activas del país o a tener un tercio del estudiantado o del profesorado-. Es más, sólo 7 universidades privadas concentraban el 70% de esos recursos captados por el conjunto de universidades privadas, lo que demuestra esa falta de desarrollo de las labores de investigación en un número importante de las universidades privadas.

Este hecho es fundamental, porque recordemos que el 70% de la investigación científica y tecnológica en España se produce en el tejido universitario, por lo que es estratégico para el país que esta proporción, en la que se sustenta realmente la capacidad de competitividad de la economía española, no se reduzca por un aumento de universidades que no tienen entre sus prioridades el desarrollo de las actividades de investigación y de transferencia del conocimiento.

Todo ello está aconteciendo, además, en un contexto en el que las universidades públicas se han visto afectadas por el impacto negativo, diferente según los territorios, de las restricciones presupuestarias impulsadas por las políticas que se implementaron en los años posteriores a las crisis financiera y económica iniciada en 2007. Este impacto, y la demora en la recuperación del mismo, especialmente en algunos territorios, explican en buena medida que las disparidades de las trayectorias seguidas por las universidades públicas y privadas, esté siendo significativa.

Estos hechos, entre otros, si se reproducen y consolidan, sin la necesaria y debida respuesta de las Administraciones Públicas con competencias en la materia, pueden cuestionar la calidad global del sistema universitario español.

De igual modo, pueden afectar negativamente a su proyección en el contexto europeo, con el que las relaciones académicas y de investigación son cada vez más intensas producto de la globalización del conocimiento y de la ciencia que estamos viviendo. La convergencia con instituciones de educación superior europeas se ha visto acelerada por iniciativas de la Comisión Europea como las “Alianzas Universitarias Europeas”, un proyecto de integración docente y de investigación en el cual participan en este momento casi las dos terceras partes de nuestras universidades -siendo con ello el tercer país que dispone de más universidades participantes después de Francia y de Alemania-. En otras palabras, puede afectar negativamente a la competitividad internacional de nuestro sistema universitario.

Y, sobre todo, tales tendencias preocupantes pueden impactar en la confianza de la ciudadanía en la buena formación recibida por los estudiantes y en la consideración de la universidad como un poderoso instrumento de progreso social individual (ascensor social), de generación de ciencia e innovación que hace avanzar y competir a nuestras empresas (motor económico), y de transformación

social y de generación de debate público constructivo y democrático (motor intelectual y cultural).

Especialmente preocupante resultaría el hecho de que una mayoría de plazas universitarias no estuviera por primera vez provista por universidades públicas a precios públicos si no se encauzan y ordenan estas tendencias de expansión del sistema universitario, lo que podría quebrar nuestro modelo de educación superior como instrumento de progreso de los ciudadanos y de cohesión de la sociedad, y diferenciarnos con ello del modelo imperante en los grandes países europeos de nuestro entorno. La democracia en nuestro país ha ido construyendo un modelo universitario que se asienta en un predominio de la oferta pública de estudios superiores, de máxima calidad, con ello se aseguraba al acceso a esta formación de los ciudadanos indistintamente de su nivel de renta, y de esta forma se dejó atrás otro modelo forjado en la etapa predemocrática en una universidad elitista solo destinada a ciudadanos de elevado poder adquisitivo. En cambio, el modelo actual, conformado por una mayoría de oferta de plazas y de generación de investigación aportada por universidades públicas, junto con universidades privadas con homologables niveles de calidad, ha contribuido al progreso de la sociedad española y a elevar los niveles de igualdad de oportunidades de los ciudadanos.

Estas últimas aseveraciones son cruciales. En efecto, la consideración de la educación universitaria como un servicio público de calidad, prestado por instituciones públicas o por empresas privadas, que sirve al interés general, a la cohesión social y territorial, al progreso económico y a la consolidación permanente de los valores de la ciudadanía democrática, es un bien de incalculable valor para nuestra sociedad. La laboriosa construcción histórica de este prestigio y reconocimiento en el período democrático ha sido un esfuerzo de los sucesivos Gobiernos del país y un producto del trabajo de los equipos rectorales y de la comunidad académica universitaria, que ha costado décadas aquilatar, pero que podría diluirse si las autoridades públicas no garantizan la calidad global el sistema universitario español. Para ello es fundamental asegurar que todas sus universidades y centros, sin excepción, tengan niveles contrastables de calidad y de excelencia académica, dedicados exclusivamente a la docencia, la investigación y la transferencia de conocimiento, como un servicio a la sociedad española. Como es también imprescindible garantizar que todas las universidades, indistintamente de su naturaleza jurídica, dimensión o localización geográfica, desempeñen esas funciones que son consustanciales con el hecho universitario, y deben hacerlo corroborando su calidad y excelencia.

El sistema universitario puede seguir creciendo, ya sea con instituciones públicas o con empresas privadas, pero esta expansión debe ser ponderada con nuestra propia realidad demográfica, actual y futura, con las necesidades de nuestro mercado de trabajo y con la capacidad razonable de captación de estudiantado desde el exterior, sin que ello suponga en ningún caso renunciar un ápice al rigor académico y a la calidad de la docencia y de la investigación que se realiza. Esta norma es especialmente respetuosa, en este sentido, con la competencia entre universidades en nuestro país, y con la pluralidad del tejido universitario (de su diversa naturaleza jurídica, tamaño, relativa especialización, tipología de empresa, etc.), entendida esta como una riqueza de nuestro sistema.

Consecuencia de lo anterior, esta expansión debe producirse dentro de los cauces de un marco jurídico estable, ahora encabezado por la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, aunque flexible, al mismo tiempo, para disponer de capacidad de adaptación con rapidez a los cambios de necesidades educativas y formativas de una sociedad como la española en permanente mutación, como sucede en el resto de los países de nuestro entorno. Unos cambios que vienen inducidos por las aceleradas transformaciones que provocan la aplicación de los avances científicos y tecnológicos en todos los órdenes de la vida económica, social, laboral y cultural de nuestro país. Dado que la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, es el cuerpo jurídico de referencia de la legislación universitaria y se ha aprobado con vocación de permanencia, la norma que puede integrar y responder a esas llamadas a la garantía de la calidad, a la flexibilidad y a la capacidad de adaptación es, en este caso, 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.

De la elaboración y actualización del marco jurídico regulador de la creación, reconocimiento y autorización de universidades son responsables las Administraciones Públicas competentes en materia de política universitaria: le corresponde al Estado establecer el marco regulatorio básico y general, pero reconociéndose, a su vez, que la calidad del sistema universitario es una política compartida, desde el respeto a las competencias específicas, de todas las Administraciones Públicas, y del indispensable respeto a la autonomía de las propias universidades.

En efecto, el artículo 5.2 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, afirma que la promoción y aseguramiento de niveles de buen gobierno y calidad contrastables con los estándares internacionalmente reconocidos, “es responsabilidad compartida por las universidades, las agencias de evaluación y las Administraciones Públicas con competencias en esta materia”. Y para asegurar esa calidad, el artículo 4.2 de la referida norma legal autoriza al Gobierno a 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”.

En cumplimiento de tales mandatos legales, la reforma normativa proyectada introduce una serie de modificaciones en el régimen de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios a fin de reforzar la calidad global del sistema universitario español, mediante la garantía de la calidad de cada nuevo proyecto universitario y de su mantenimiento en el tiempo, sin que ello colisione con la posibilidad legal, que en ningún caso se cuestiona, de implementar nuevos proyectos universitarios de iniciativa pública o privada.

2.2 Fines y objetivos perseguidos

El objetivo general de la norma es garantizar la calidad global del sistema universitario español a partir de la garantía, a su vez, de la calidad integral de cada proyecto universitario, tanto de los de nueva creación o reconocimiento como de

los ya existentes. Se trata de asegurar el rigor académico y científico, así como la sostenibilidad económica y en el tiempo de los centros universitarios, con independencia de la naturaleza jurídico-pública o privada de la Universidad o de otras circunstancias como pudieran ser su localización, los ámbitos de conocimiento de especialización o su dimensión.

Este objetivo general se logra mediante una combinación de medidas en diversos órdenes de la actividad universitaria (oferta académica, volumen de estudiantado y de personal docente e investigador, resultados de las actividades de investigación y transferencia, equipamientos e instalaciones), que se concretan en la mayoría de ellos en la consecución de determinados objetivos cuantitativos o en la superación de ciertos umbrales mínimos, determinados en virtud de la evidencia empírica que arrojan los datos del Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU) y del Sistema de Información sobre Ciencia, Tecnología e Innovación (SICTI), así como sobre la base de otros informes o estudios de reconocida solvencia sobre la situación actual del sistema universitario español (tal es el caso de los informes de la Fundación CYD, que se citan a lo largo de este documento). En otras palabras, los límites o umbrales mínimos seleccionados están justificados en evidencias e indicadores objetivos y cuantificables y son igualitarios para todas las universidades (y allí donde se introducen modelos distintos, tales diferencias -que no discriminaciones arbitrarias, que estrían entonces prohibidas- están justificadas). Y en ningún caso limitan la competencia o ponen obstáculos al desarrollo de la misma. Sí, en cambio, aseguran unos estándares de calidad similares a los exigidos en Europa Occidental.

La idea fundamental es que el cumplimiento de cada uno de estos umbrales coadyuva al cumplimiento de los demás, de forma recíproca, creando una cadena lógica de fortalezas de la universidad que es la mejor garantía de su calidad, rigor, viabilidad, solvencia. No se trata, por tanto, de aislar uno de los umbrales o límites mínimos y encomendarle la responsabilidad en exclusiva de garantizar la calidad de una universidad, sino que todos ellos deben ser considerados en conjunto, porque se retroalimentan: una determinada oferta académica mínima implicará un determinado volumen mínimo de estudiantes matriculados, que exigirán un determinado volumen de plantilla docente e investigadora, que producirá unos determinados resultados de investigación y transferencia. Cada elemento ayuda al otro hasta definir un proyecto universitario sólido, coherente, integral, viable y sostenible.

Antes de indicar cada uno de esos objetivos concretos, conviene explicar que para la determinación de los límites mínimos o umbrales de que venimos hablando, además de partir de la base empírica ofrecida por informes y bases oficiales de datos que se mencionaban anteriormente, se ha procurado combinar, por una parte, rigor y exigencia con, por otra, flexibilidad (dando plazos distintos a las universidades para cumplir estos requisitos dependiendo de su trayectoria previa) y razonabilidad (limitando en ocasiones los umbrales que deben alcanzarse con determinadas excepciones o restricciones de su ámbito de aplicación), a fin de cumplir con las exigencias del principio constitucional de proporcionalidad, eligiendo siempre la medida más adecuada, eficaz y oportuna, así como la menos desproporcionada cuando otras opciones resultan menos gravosa.

Y, finalmente, por más que se desarrolle en el apartado 4.2 de esta memoria, relativo a la "adecuación al orden constitucional de competencias", es necesario recordar en este momento una idea fundamental que impregna toda la reforma proyectada y justifica el establecimiento de requisitos y estándares de calidad, a través de umbrales mínimos: aunque en materia universitaria existe un amplio espacio reservado constitucionalmente a las CCAA, no puede olvidarse que el Estado es competente (art. 149.1.30ª CE), según consolidada jurisprudencia constitucional (STC 131/1996), para:

- "establecer condiciones básicas relativas al profesorado, a la viabilidad económico-financiera y a la calidad de las instalaciones universitarias";
- "prever no sólo el número mínimo de enseñanzas que deben impartir las Universidades, sino también el nivel mínimo que deben tener estas titulaciones, puesto que de este modo se garantiza un mínimo común denominador en nivel de la enseñanza de todas las Universidades»;
- «la calidad y la viabilidad de las Universidades la garantiza el Estado mediante, entre otros mecanismos, la homologación de estudios, títulos y denominaciones, el establecimiento de requisitos que debe cumplir el profesorado o determinadas exigencias materiales y organizativas».

Por los motivos anteriores, el Estado, y en este caso el Gobierno, a través de real decreto, en el marco de sus potestades reglamentarias, procede a ejercer sus competencias al servicio de la calidad del sistema universitario español, tal y como le impone y le habilita la legislación universitaria aplicable. En este sentido, todas las Administración públicas, así como las universidades y agencias de calidad, tienen la responsabilidad de garantizar el buen gobierno y la calidad del sistema universitario (art. 5, apartados 1 y 2). Para lograrlo, el Gobierno recibe dos instrumentos y mandatos; por un lado, 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" (art. 4.2); y por otro, por real decreto también "regulará los procedimientos de evaluación, certificación y acreditación (art. 5.2., párrafo segundo).

A continuación, se indican los fines y objetivos perseguidos con la reforma proyectada:

- La reforma concede un nuevo e importante papel a las agencias de evaluación de la calidad dado que de oficio la Comunidad Autónoma (o, en su caso, el Ministerio) deberá solicitar un informe a su agencia correspondiente sobre la calidad global del proyecto universitario que implica una iniciativa de creación o de reconocimiento de una nueva universidad, que tendrá carácter preceptivo y vinculante. Este informe se complementará, solo si obtiene resultado favorable en el proceso de evaluación de la agencia, con el informe preceptivo establecido por la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, que, a partir de una propuesta de informe que realiza el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, ha de ser elevado a la Conferencia General de Política Universitaria para su aprobación. Es decir, se concede un papel preeminente a las Comunidades Autónomas, a través de sus respectivas

agencias de calidad y mediante su participación en la CGPU, en el procedimiento de decisión de creación o reconocimiento de una nueva universidad en España.

Para la elaboración de este informe, el proyecto normativo mandata al Gobierno la elaboración de unas bases generales del procedimiento y de los criterios que las agencias de calidad competentes deberán seguir en su labor de evaluación de las Memorias presentadas por las entidades promotoras de nuevas universidades.

El dictamen del Consejo de Estado, tiene ocasión de realizar observaciones en relación con el carácter vinculante de los informes de las Agencias autonómicas (o, en su caso, de la ANECA), señalando que, en el ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas, tales informes habrían de ser preceptivos y no vinculantes.

Sin embargo, a la luz de la doctrina y la jurisprudencia constitucionales se considera que resulta plenamente respetuoso con el orden territorial de distribución de competencias, en ejercicio de las competencias básicas del Estado contempladas en materia educativa en el artículo 149.1.30.ª de la Constitución Española, así como en las previstas en el artículo 149.1.15.ª en materia de investigación científica y técnica, la determinación, dentro del cuerpo normativo de lo que ha de entenderse por básico, de la emisión de los informes preceptivos y vinculantes por parte de las Agencias evaluadoras de la calidad y la acreditación.

Ello es así porque resulta fundamental establecer un sistema que garantice, a modo de mínimo común denominador aplicable a todo el Estado, idénticas reglas con independencia de dónde vaya a tener su sede social la universidad objeto de creación o reconocimiento, pues de no hacerlo así, es decir, de limitar el carácter vinculante de tales informes a los emitidos por ANECA, quebraría la necesaria homogeneidad que se requiere a fin de valorar la calidad del proyecto presentado por los promotores, llegando al absurdo de que existirían hasta tres sistemas distintos de emisión de tales informes:

- En primer lugar, el de las Comunidades Autónomas que dispusieran de su propia Agencia evaluadora, cuyo informe tendría carácter preceptivo, pero no vinculante.
- En segundo lugar, el de las Comunidades Autónomas que no dispongan de Agencia evaluadora propia, cuyo informe, por tener que evacuarse desde la ANECA al no existir un organismo paralelo en el territorio de tales Comunidades Autónomas, sería preceptivo y vinculante.
- En tercer lugar, el de las universidades de especiales características, incluyendo la UNED además de las previstas en el propio proyecto normativo, cuyo informe correspondería, por pertenecer al ámbito de competencias estatal, a la ANECA, y que por tanto sería preceptivo y vinculante.

Un sistema así provocaría la quiebra en el aseguramiento de los criterios de calidad correspondientes a las universidades, toda vez que habría

Comunidades Autónomas que podrían desobedecer los informes de sus propias Agencias evaluadoras, que poseen carácter independiente, y promover la creación o reconocimiento de universidades que no llegaran al estándar que se considera mínimo para garantizar la calidad de la enseñanza impartida por estas, con el consiguiente perjuicio causado al estudiantado y sus familias.

Así, se considera plenamente fundado y respetuoso con el orden de distribución de competencias que prevé nuestra Constitución Española que los informes de tales Agencias en relación con los proyectos de universidades que se pretendan crear o reconocer) sean, todos ellos, preceptivos y vinculantes, a fin de garantizar un sistema único, predecible y estable, en el procedimiento administrativo regulado en el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio.

Esta previsión reglamentaria se cohonesta, por lo demás, con lo previsto en el artículo 149.1.1.ª de la propia Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, siendo el derecho a la educación regulado en el artículo 20 de nuestra norma fundamental uno de los pilares principales de entre los derechos fundamentales.

Así, el propio Tribunal Constitucional ha señalado en diversos pronunciamientos que en las señaladas condiciones básicas, como las que se prevén en este proyecto normativo, permiten al Estado establecer una cierta homogeneidad en el ejercicio de tales derechos cuando ello fuere aconsejable para evitar una excesiva diversidad que pudiera menoscabar la entidad sustancial del derecho de que se trate» (STC 247/2007, FJ 17, citada en las SSTC 111/2012, FJ 6 y 120/2024 FJ 3).

Dentro de esas "condiciones básicas" cabe entender incluidos asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho (...); los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho (...); los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho (como la inscripción censal para el derecho de sufragio…); etc.» (STC 61/1997, FJ 8).

De igual modo, cabe señalar que en la competencia reservada al Estado en virtud del art. 149.1.30.ª de la Constitución Española subyace el principio de igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio español (art. 139.1 CE), que es un principio estrechamente vinculado a esta atribución competencial" (STC 122/1989, FJ 5); es decir, se trata de una competencia directamente vinculada a las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos en cualquier parte del territorio español y ligada asimismo a la garantía de la libertad de circulación y establecimiento de los profesionales y a la libre prestación de servicios (arts. 139 CE y 149.1.1 CE)». En este sentido, también la STC 107/2014, FJ. 7.

Es a través de este cuerpo jurisprudencial constitucional como se establece, en definitiva, la necesaria asunción de que los informes de las agencias evaluadoras hayan de ser, todos ellos, preceptivos y vinculantes, con independencia de que la competencia para emitirlos corresponda al Estado (a través de la ANECA) o a las Comunidades Autónomas a través de sus correspondientes agencias evaluadoras, cuando dispongan de ellas (pues en caso contrario serán objeto de evaluación por ANECA).

Asimismo, el real decreto estipula que las agencias de evaluación de la calidad deberán crear, de conformidad con la normativa sobre creación de órganos colegiados, una comisión de evaluación específica para elaborar y aprobar el informe de evaluación de la calidad global de la propuesta de creación o reconocimiento de una universidad. Dicha comisión, que respetará el principio de presencia equilibrada, contará con una composición que garantice una mayoría de miembros procedentes de los siguientes colectivos de profesorado: catedráticos o catedráticas de universidad, profesores o profesoras titulares de universidad, profesores o profesoras permanentes laborales, y profesorado permanente acreditado a las anteriores figuras en el caso de las universidades privadas. Los miembros citados anteriormente serán elegidos por sorteo de un único conjunto conformado por estos colectivos de profesorado pertenecientes a las universidades españolas; y, además, se exige que cuenten con experiencia de gestión universitaria, entendida como el previo desempeño de cargos académicos unipersonales o la dirección o la responsabilidad de servicios y unidades de la universidad. Con todo ello se asegura la independencia y la homogeneidad del procedimiento, así como la especialización y autoridad de los miembros que toman parte en él. La decisión de la calidad global o no de un proyecto universitario recae por lo tanto en académicos que formarán parte de esta Comisión.

- La reforma adapta la normativa a la realidad académica de las universidades virtuales (u online), indistintamente de donde tengan su sede social. De tal forma que desde la entrada en vigor de este proyecto normativo, las nuevas propuestas de creación o reconocimiento de las universidades en que toda la docencia o casi toda se imparte virtualmente (fijándose el umbral en el 80 % de su oferta académica de ECTS -porcentaje que se justificará más adelante-), serán tramitadas por ley de las Cortes Generales y tendrán como agencia de calidad de referencia a ANECA, O. A., (en adelante, ANECA) en todo lo relativo a la evaluación de la Memoria inicial, así como la verificación de títulos universitarios y los procedimientos de acreditación institucional (y su renovación).

  Esta conexión entre dos elementos (por una parte, metodología online en más de un 80 % de la oferta académica total, y, por otra, ley de las Cortes Generales) se considera acertada y adecuada por dos motivos: por un lado, “universidades de especiales características” es un concepto de creación legal cuya concreción debe hacerse a través de normas reglamentarias, tal y como sucede en este caso (estamos, por tanto, ante un caso de “técnica de deslegalización y de regulación reglamentaria”, que mana directamente de la habilitación que al Gobierno efectúa el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, que); y por otro, en la necesidad de garantizar, en

todo momento, la aplicación de criterios homogéneos de aseguramiento de la calidad en el ámbito de tales universidades de especiales características, pues sólo así, mediante la determinación concreta del contenido y alcance de lo básico en este real decreto, se podrá ofrecer un marco común, estable y previsible a los procedimientos de creación y reconocimiento de universidades públicas y privadas que garantice la homogeneidad de la calidad de la enseñanza con independencia del origen o residencia del alumnado universitario que curse sus estudios superiores a través de estas universidades de especiales características. Se cohonesta, así, el proyecto de real decreto con la numerosa jurisprudencia constitucional sobre el alcance de lo básico en el ámbito de las competencias educativas estatales, que será objeto de análisis más adelante.

Respecto a la primera justificación, debe apuntarse que la concreción del concepto de “universidades de especiales características” que efectúa el PRD mana directamente de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, que contiene en su artículo 4 dos reglas que habilitan al Estado a definir qué ha de entenderse por tales universidades de especiales características.

Por un lado, el apartado 1.b) del citado precepto legal señala que la creación de las universidades públicas y el reconocimiento de las universidades privadas del sistema universitario español se llevará a cabo por ley de las Cortes Generales a propuesta del Gobierno, de acuerdo con el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial hayan de establecerse, cuando se trate de universidades de especiales características, previo informe preceptivo de la Conferencia General de Política Universitaria.

La mencionada ley no contiene una definición concreta de lo que haya de entenderse por tales universidades, habiendo optado el legislador por ceder al Gobierno, mediante real decreto, la facultad de definir qué implican tales características que ameritan la necesidad de que sea una Ley de las Cortes Generales la que proceda a su creación o reconocimiento. Ello es así en cuanto que el apartado 2 del citado artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, señala expresamente que 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; fórmula, por tanto, que deslegaliza la definición de lo que haya de entenderse por universidades de especiales características, radicando en el Consejo de Ministros la determinación del alcance y contenido de dicha fórmula.

A mayor abundamiento, existen dos menciones en la propia Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, que vinculan las universidades no presenciales a tales “especiales características”: a) la disposición adicional novena de la antedicha ley orgánica, relativa al profesorado y a las tutorías de dichas universidades, indica expresamente en su apartado 1 que “las universidades no presenciales disponen de profesorado propio y, en determinados casos en atención a sus especiales características,

también de profesorado colaborador", y; b) en su apartado 2 se indica que "las universidades no presenciales, promovidas o participadas por el sector público y que operen con precios públicos, en atención a sus especiales características y necesidades, podrán acogerse a la modalidad de contratación laboral propia del profesorado asociado".

Se trata, por tanto, de una técnica de deslegalización y de regulación reglamentaria de lo que la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, atribuye en exclusiva a la competencia del Gobierno. Así, y en virtud del propio mandato legal que residencia en el Gobierno la definición de qué haya de considerarse universidades de especiales características, este real decreto atribuye la cualidad de "especiales características" a las universidades que impartan más del 80 por ciento de su actividad docente en títulos oficiales de Grado, Máster Universitario y programas de Doctorado bajo el modelo docente virtual o híbrido.

Debe apuntarse, además, que la determinación del umbral del 80% de la actividad docente empleando la metodología online, computada en relación con la totalidad de la oferta académica de la universidad -valorada en carga ECTS, no es arbitraria sino que busca la concordancia con 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, cuyo artículo 14 dispone que "Se entiende por modalidad docente virtual en un Grado aquella en que el conjunto de la actividad lectiva que se enmarca en el plan de estudios se articula a través de la interacción académica entre el profesorado y el estudiantado que no requiere la presencia física de ambos en el mismo espacio docente de la universidad. Esta modalidad de enseñanza universitaria se caracteriza fundamentalmente por basarse en el uso intensivo de tecnologías digitales de la información y la comunicación. En términos de carga crediticia, un Grado podrá definirse como impartido en modalidad virtual cuando al menos un 80 por ciento de créditos (ECTS) que lo configuran se imparten en dicha modalidad de enseñanza".

Cabe realizar a continuación una mención somera al carácter supraautonómico de tales universidades de especiales características, pues si bien dicho carácter no opera como regla atributiva de competencias a favor del Estado de manera automática, sí resulta de interés analizar el caso concreto a la luz de la actual configuración universitaria estatal. a Del tenor literal del art. 4.1.b) de la LOSU se deduce que la conexión de estas universidades con las Cortes Generales y la soberanía nacional responde a que tales instituciones tienen un alcance territorial estatal; en otras palabras, una universidad cuyo ámbito de actuación se extiende más allá de los límites territoriales de una única Comunidad Autónoma debe quedar bajo la tutela y supervisión del Gobierno central; y así sucede con la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y con la UNED (está última, una universidad a distancia que emplea la metodología online para todas sus actividades). Esa conexión no se rompe ni se supera con la regulación propuesta toda vez que las universidades que este proyecto de real decreto propone incluir en la categoría de universidades de especiales características siguen teniendo alcance territorial supracomunitario (más de una comunidad) y, por tanto, estatal, al emplear un sistema mayoritariamente

online (más del 80 %) que permite que el estudiantado matriculado no tenga ninguna vinculación con la comunidad autónoma donde se ubica la universidad, ni resida en ella, sino que puede ser de cualquier comunidad autónoma e, incluso, del extranjero. Por tanto, está justificada la participación del Estado en la creación o reconocimiento de estas universidades al existir un interés o alcance supracomunitario.

Debe recordarse que, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 36/2022, de 10 de marzo, F.J. 4, "el principio de territorialidad de las competencias es algo implícito al propio sistema de autonomías territoriales (por todas, STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 45), y significa que las competencias autonómicas deben tener por objeto fenómenos, situaciones o relaciones radicadas en el territorio de la propia comunidad autónoma (STC 118/2017, de 19 de octubre, FJ 5)". Si bien "ello no implica necesariamente -como precisa la STC 194/2011, de 13 de diciembre, en su fundamento jurídico 5- "que cuando el fenómeno objeto de las competencias autonómicas se extiende a lo largo del territorio de más de una comunidad autónoma, estas pierdan en todo caso y de forma automática la competencia y la titularidad de la misma deba trasladarse necesariamente al Estado, sin que deba justificarse la necesidad de este traslado lo que supondría, en definitiva, la utilización del principio de supraterritorialidad como principio delimitador de competencias fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de la constitucionalidad".

En tal sentido, el Tribunal Constitucional ha distinguido entre el ejercicio de las competencias autonómicas, que debe limitarse, como regla general, al ámbito territorial correspondiente, y los efectos del ejercicio de dichas competencias, los cuales pueden manifestarse fuera de dicho ámbito [STC 242/1999, de 21 de diciembre, F.J. 18, reiterada en la STC 126/2002, de 20 de mayo, F.J. 9.a)], considerando que ese efecto supraterritorial no determina que las competencias reviertan al Estado, pues semejante traslado de la titularidad, que ha de ser excepcional, solo puede producirse cuando […] **requiera un grado de homogeneidad que solo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales** […] (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8)" (STC 194/2004, de 4 de noviembre, F.J. 7, y 194/2011, de 13 de diciembre, F.J. 5) (STC 36/2022, F.J. 4).

Es en este punto donde el proyecto de real decreto encaja con el orden territorial de distribución de competencias, al operar en un doble sentido en el ámbito de la determinación del contenido básico que emana del artículo 149.1.30.ª de la Constitución Española:

- Por un lado, cumple con el mandato legal previsto en el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, que atribuye al Gobierno la potestad reglamentaria para el desarrollo de lo establecido en dicha norma, incluyendo, por tanto, la determinación de qué haya de entenderse por universidades de especiales características, terminología empleada en la Disposición adicional novena de la citada ley para referirse a las universidades que imparten enseñanzas virtuales.

- Por otro lado, a fin de garantizar la homogeneidad en los requisitos de calidad de tales universidades y centros, resulta imprescindible que el Estado ejerza tales competencias, de manera que exista un mínimo común denominador entre tales universidades que permita adecuar su actuación a unos requisitos mínimos de obligado cumplimiento por todas ellas, cuestión que sólo puede garantizar el Estado en tanto que ente supraordenado con capacidad de integrar los eventuales intereses contrapuestos de sus componentes parciales, y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional referida *ut supra*.

La doctrina constitucional, como se ha visto, exige dos requisitos para justificar la creación de universidades de especiales características por el Estado: la invocación de un interés supra comunitario y la justificación de la medida. En efecto, la jurisprudencia constitucional, entre otras, en la STC 160/2013, FJ 6, dice así: “la garantía del ejercicio de las competencias estatales en materia de programación de la enseñanza, y de fomento y coordinación general de la investigación científica (art. 149.1.15 CE) puede, en un caso dado, aconsejar la creación de universidades de especiales características o de ámbito supracomunitario, como lo son, hasta la fecha, la Universidad Nacional de Educación a Distancia y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, a las que se refiere la disposición adicional primera de la Ley Orgánica de universidades, junto con el resto de universidades que, en su caso, se creen o reconozcan por el Estado. Todo ello sin perjuicio de que, en cada caso, el Estado deba justificar la directa relación, o adecuación de la medida adoptada, a las concretas necesidades de la programación de la enseñanza y fomento de investigación a las que ésta sirve, lo cual, habida cuenta del rango legal de la ley de creación, podrá ser controlado por este Tribunal» (STC 223/2012, FJ 7, y, ulteriormente, STC 141/2013, FJ 3).

Ambos requisitos están presentes en este caso. Es adecuada y constitucionalmente acertada esta previsión normativa del PRD que conecta, por un lado, las universidades de especiales características que extienden su alcance al territorio de más de una comunidad autónoma (por tanto, tienen dimensión supracomunitaria o supra-autonómica) e incluso a todo el Estado, por emplear un sistema o metodología docente mayoritariamente online, con, por otro lado, la competencia estatal para su creación o aprobación por medio de una ley de las Cortes Generales.

En estas universidades más que en ninguna de las universidades presenciales, el estudiantado procede de mucho más allá que la provincia o comunidad autónoma donde la universidad online ha fijado su sede territorial, hasta el punto de que puede extenderse a todo el territorio del país y, en muchos casos, al extranjero (es numeroso, en estos casos, el estudiantado latinoamericano matriculado en las titulaciones de centros online), por lo que el radio de actuación de la universidad claramente trasciende una comunidad autónoma, para ser un ámbito y una dimensión supracomunitaria y estatal que justifica la necesidad de creación o reconocimiento de todo nuevo proyecto universitario mayoritariamente online a través de una ley de las Cortes Generales.

Precisamente las tres únicas excepciones que contempla el proyecto normativo a la creación o reconocimiento de universidades de especiales características por ley de las Cortes Generales responden a la disminución de ese alcance supracomunitario y respecto de ellas se explica la competencia autonómica para su creación o reconocimiento:

a) Se crearán o reconocerán por ley del correspondiente Parlamento Autonómico aquellas universidades que, pese a impartir más del 80 por ciento de su actividad docente en títulos oficiales de Grado, Máster Universitario y programas de Doctorado bajo el modelo docente virtual o híbrido, cuando al menos el cincuenta por ciento de la docencia se vaya a impartir en la lengua cooficial de esa CCAA. El empleo de una lengua cooficial es una circunstancia que vincula significativamente el estudiantado matriculado en una universidad al territorio donde se habla esa lengua cooficial, por lo que en este caso la universidad tendrá un alcance comunitario (y no supracomunitario), se creará o reconocerá en virtud de ley autonómica, y su agencia de referencia será la agencia de calidad autonómica;

b) Se crearán o reconocerán por ley del correspondiente Parlamento autonómico aquellas universidades que, pese a impartir más del 80 por ciento de su actividad docente en títulos oficiales de Grado, Máster Universitario y programas de Doctorado bajo el modelo docente virtual o híbrido, tengan financiación de la Comunidad Autónoma parcial (con un mínimo del 20% del presupuesto de la universidad) o totalmente, según conste en la Memoria que se presente en este procedimiento. La participación de fondos públicos autonómicos en un porcentaje significativo, de al menos el 20 % del presupuesto de la universidad (y con más razón si ese porcentaje asciende a valores más elevados), crea un vínculo importante entre la universidad y la Comunidad Autónoma donde establece su sede, suficiente como para justificar su alcance o dimensión comunitaria (y no supracomunitaria) y requerir ley autonómica.

c) De igual modo, aquellas universidades de especiales características que se hubieran creado con anterioridad a la entrada en vigor de este proyecto normativo, a través de una ley aprobada por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma donde ubicaron su sede, mantendrán su vinculación a la agencia de evaluación que les corresponda para todo lo relativo a los procedimientos de evaluación de titulaciones y procedimientos de acreditación institucional de centros universitarios.

- La reforma refuerza los indicadores exigibles de la calidad y diversidad de la formación que se imparte en las aulas, a fin de garantizar una oferta académica mínima y suficientemente amplia, en consonancia con un proyecto universitario sólido, coherente y dotado de una visión holística de los saberes de las ramas del conocimiento en que se articulan las enseñanzas universitarias en la actualidad.

  En este sentido, se ha considerado razonable exigir que las Memorias presentadas para la creación o reconocimiento de nuevas universidades

comprometan una oferta académica compuesta por, al menos, diez títulos oficiales de Grado, seis títulos oficiales de Máster y tres programas oficiales de Doctorado, de tal forma que, vista en su conjunto dicha oferta, estén representadas al menos tres de las cinco ramas de conocimiento existentes (Artes y Humanidades, Ciencias, Ciencias de la Salud, Ciencias Sociales y Jurídicas e Ingeniería y Arquitectura). Cabe tener presente que en el curso 2023-2024 se alcanzó el máximo histórico de oferta de titulaciones oficiales universitarias en España, con 9.765. Uno de los valores más elevados registrados en Europa Occidental. Esta cifra implica un incremento de 1.500 títulos nuevos en apenas siete años. Su oferta se estructura en 3.322 Grados, 1.028 proyectos formativos de itinerario común de Grado (dobles grados), 4.049 Másteres Universitarios, 152 proyectos formativos de itinerario común de Máster (dobles másteres), y 1.214 programas de doctorado. Con estas cifras la media de oferta de títulos oficiales por universidad estaría en 107, muy superior al mínimo que establece esta norma por lo que se refuerza su carácter de ponderado. Por otra parte, debemos constatar que el sistema universitario español es generalista en tanto que están presentes las grandes ramas del conocimiento en buena parte de las universidades. La estadística anterior referida a la oferta de titulaciones en el curso 2023-2024 corrobora que la media de ramas del conocimiento presentes en las universidades del país era de 4,4 sobre las 5 posibles, y, asimismo, el 94% de las universidades contaba con una oferta de titulaciones en 3 o más ramas del conocimiento. Incluso las cuatro universidades politécnicas cumplen claramente este requisito.

Esa oferta mínima de títulos universitarios no solo es académicamente aconsejable para garantizar la solidez inicial de una nueva universidad, sino que es también coherente con otros criterios de calidad global del proyecto universitario, de tal modo que cada exigencia está conectada con la siguiente creando un entramado normativo coherente y una estructura universitaria bien cohesionada: esa oferta académica, por un lado, supondrá un volumen mínimo de estudiantes que dé una dimensión adecuada a la universidad (4.500 estudiantes por universidad, como se indicará a continuación), y, por otro, requerirá una plantilla de profesorado suficiente para impartir tal docencia y desarrollar una actividad investigadora mínimamente rigurosa (que se concretará en la participación del profesorado de la universidad en un número determinado de proyectos de investigación, la dedicación de una determinada cifra de los presupuestos universitarios a las labores de investigación y la captación de un cierto volumen de ingresos a partir de convocatorias competitivas de proyectos de investigación; cada uno de estos extremos se explican en los siguientes apartados).

- Junto a la oferta académica mínima, la reforma actúa también en el ámbito de la actualización y modificación de la oferta de las universidades por la vía de la verificación de nuevas titulaciones universitarias. La reforma no limita de forma general la expansión de la oferta de títulos oficiales, pero sí que la encauza. De esta forma, fija en el equivalente a la quinta parte de los títulos de Grado, Máster Universitario y Doctorado de que dispone una universidad, el volumen de nuevos títulos que quiera verificar o de plantear modificaciones sustanciales que impliquen ampliar las plazas de los títulos. Si no hay ampliación, no se determina ningún límite a las modificaciones sustanciales.

- La reforma establece un mínimo de volumen de estudiantes para asumir que una nueva iniciativa es un proyecto universitario consistente y perdurable, distinguiéndose así de otros centros educativos. 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, configurándose así un conjunto académico sólido y un proyecto universitario homologable a los estándares nacionales e internacionales.

  El proyecto normativo establece ese volumen o umbral mínimo de estudiantes en 4.500. Hay diversas consideraciones que apoyan la elección de este umbral:

  a) Debe tenerse presente que no es una exigencia que debe alcanzarse de forma inmediata, sino que se trata de una cifra exigida a los seis años del inicio de la actividad académica, de tal modo que para entonces la nueva universidad ya debería haber desplegado toda su oferta mínima de Grados (y Dobles Grados), Másteres y Programas de Doctorado comprometida en la Memoria inicial, por lo que es razonable su consecución;
  b) El proyecto normativo contempla la posibilidad de que, transcurridos esos años, no se haya logrado alcanzar el 70% del alumnado que se indicó en la Memoria y, para tales casos, se prevé una opción de reconducción: la universidad deberá presentar un plan de medidas correctoras a desarrollar en tres años para alcanzar el umbral mínimo de alumnado;
  c) Este valor de 4.500 estudiantes es el resultado de aplicar la media nacional de estudiantes por grupo y titulación y nivel de estudios al número mínimo de Grados, Másteres y Programas de Doctorado que exige esta norma.
  d) La cifra de 4.500 estudiantes se halla sensiblemente por debajo de la media de estudiantes por universidades en el sistema universitario español en la actualidad, que se sitúa en el entorno de los 19.782 estudiantes por universidad, por lo que parece adecuado y razonable la elección de este volumen mínimo y que no sea no inferior. En este sentido, con datos del curso 2023-2024 la media de estudiantes matriculados en estudios oficiales en las universidades públicas fue de 27.252 y en las universidades privadas se alcanzaban los 11.036. Recordemos que la cifra de 4.500 se obtiene de aplicar los valores medios de estudiantes por grupo/titulación de las universidades españolas al mínimo de títulos oficiales de Grado, Máster Universitario y de Doctorado que el real decreto establece para crear o reconocer una universidad. Cabe retener que actualmente en España tiene una universidad con más de 144.000 estudiantes y dos con menos de 300 estudiantes. En este sentido, como referencia se puede indicar que según el ránquing del *Times Higher Education de 2025* la media de estudiantes matriculados en las 200 primeras universidades del mundo por su calidad docente e investigadora era de 31.535 en el año 2024 -ocho veces por encima del valor mínimo que se establece en este real decreto-. Además, se pude señalar que universidades de referencia internacional como *Harvard University* tenía un total de 22.854 estudiantes según los datos de ese ranquin, mientras *Oxford University* tenía 22.095, el *MITT* 11.836, *Princenton University* 8.578, *Cambridge University* 20.980, *Stanford University* 16.963, *Berkeley University* 42.423, el *Imperial Collage of*

London 21.000, *Yale University* 14.401, *ETH Zurich* (Instituto Tecnológico de Zurich) 22.883, *Johns Hopkins University* 31.735, Universidad Católica de Lovaina 50.447, *Duke University* 17.180, *Technical University of Munich* 34.907, *London School of Economic and Political Sciences* 12.150, *Paris Science et Lettres* 16.016, *Sorbonne Université* 40.340, *Universität Heilderberg* 19.632, *Humbolt Univesity of Berlin* 34.916 y *Free University of Berlin* 24.727 estudiantes.

e) De igual modo, esa cifra de estudiantes implica lógicamente un determinado volumen de profesorado. Esto es fundamental para garantizar el desarrollo de la labor docente y de la investigación en las universidades. Así, cabe poner de manifiesto que la media en el curso 2023-2024 de profesorado (personal docente e investigador, en adelante PDI) por universidad en España es de 1.559, siendo de 2.374 en las universidades públicas y de 682 en las universidades privadas. Si estos valores se consideran en equivalente a tiempo completo, se obtendría una media global de 1.056 profesores, con un intervalo que iría de los 1.640 PDI en los centros públicos y 372 de media en los privados -la universidad española con mayor volumen de profesorado tendría 5.210 PDI en equivalente a tiempo completo, pero habría dos universidades con sólo 10 PDI en equivalente a tiempo completo y otras seis con menos de 100 PDI. A 4.500 estudiantes le corresponderían, aproximadamente, entre 400 y 500 profesores y profesoras, lo que asegura el cumplimiento de la oferta docente y el impulso de grupos y actividad investigadora en los diferentes ámbitos del conocimiento.

- La reforma refuerza, igualmente, los requisitos y exigencias en torno a la investigación que se desarrolla en los laboratorios, espacios y centros de investigación universitarios, en tanto que, junto con la docencia, es una de las funciones primordiales de todo centro que merezca ser considerado universidad en España y en la mayoría de los países de nuestro entorno europeo.

  La investigación de las universidades es una cuestión crucial para este proyecto normativo. Las universidades no son solo centros de impartición de docencia, sino que son el principal motor de la actividad investigadora de nuestro país. España se sitúa entre los principales países del mundo en términos de producción científica, tal y como se pone de manifiesto en el Informe de la Fundación CYD de 2023, conforme al cual España ocupa el puesto 12 entre los países por el volumen de sus publicaciones científicas, aportando las universidades el 70% de esa actividad.

  La investigación es una función esencial e inherente a toda universidad, tal y como establecen los artículos 2.2 (“Son funciones de las universidades: […] b) La preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación y actualización de conocimientos y métodos científicos, tecnológicos, sociales, humanísticos, culturales y para la creación artística; c) La generación, desarrollo, difusión, transferencia e intercambio del conocimiento y la aplicabilidad de la investigación en todos los campos científicos, tecnológicos, sociales, humanísticos, artísticos y culturales; […] g) La transferencia e intercambio del conocimiento y de la cultura al conjunto de la sociedad a través

de la actividad universitaria y la formación permanente o a lo largo de la vida del conjunto de la ciudadanía […]") y 11.1 ("1. La investigación es una de las funciones fundamentales de las universidades"). Por los motivos anteriores, este proyecto normativo quiere reforzar la dedicación de personal y recursos por parte de las universidades de nueva creación y de la ya existentes a las vitales funciones de investigación y transferencia de resultados.

La calidad de la investigación y la transferencia de resultados que toda universidad debe, como mínimo, alcanzar viene delimitada por una conjunción de parámetros que se extraen de una lectura sistemática del proyecto normativo. En primer lugar, la norma quiere impulsar la coherencia y la planificación correcta de la actividad investigadora, y para ello se prevé una exigencia cualitativa: las Memorias presentadas para la creación o reconocimiento de nuevas universidades deben contemplar una programación plurianual detallada de la actividad investigadora que se desarrollará en los primeros seis años de actividad académica (en concordancia con el tiempo necesario para desplegar la oferta académica mínima comentada anteriormente y para alcanzar el volumen mínimo de estudiantado, también indicado más arriba). En segundo lugar, la norma establece también, como en otros apartados, umbrales mínimos de inversión y gasto necesarios para desarrollar una actividad investigadora rigurosa y de calidad, y, en este sentido, se precisan cuatro indicadores cuantitativos:

a) Las universidades deberán dedicar al menos un 5 por ciento de su presupuesto total, entendido como el importe neto de la cifra de negocios en el caso de las universidades privadas y como el importe del total de los ingresos en el caso de las universidades públicas, a un programa o programas propio/s de incentivación de la investigación y de transferencia de conocimiento -o a programas conjuntos con otras universidades-[1];
b) Adicionalmente, deberán captar en convocatorias, programas y contratos de investigación y de transferencia de conocimiento (I+D+I), incluidas las Cátedras universitarias y la valorización de patentes, como mínimo el equivalente al 2 por ciento de su presupuesto total anual (con plazos distintos para alcanzar este objetivo dependiendo del momento de inicio de la actividad académica de la universidad en cuestión, garantizándose así la ponderación de la medida);
c) Iniciada la actividad académica, el profesorado de la universidad deberá presentar como investigador/a principal o como participante anualmente, como mínimo, cinco propuestas de proyectos de investigación en programas competitivos autonómicos, nacionales o internacionales, y, transcurridos siete años desde el inicio de actividades, deberá demostrar la obtención como investigador o investigadora principal por parte de su profesorado de, al menos, veinte proyectos de investigación competitivos de ámbito autonómico, nacional o internacional durante los últimos siete años. En otras palabras, transcurridos siete años desde el inicio de la actividad académica, la universidad deberá demostrar haber conseguido

[1] El importe neto de la cifra de negocios se determinará deduciendo del importe de las ventas de los productos y de las prestaciones de servicios u otros ingresos correspondientes a las actividades ordinarias de la empresa, el importe de cualquier descuento (bonificaciones y demás reducciones sobre las ventas) y el del impuesto sobre el valor añadido y otros impuestos directamente relacionados con las mismas, que deban ser objeto de repercusión.

al menos 20 proyectos de investigación (durante ese tiempo relativamente amplio), cuando la media de proyectos de investigación obtenidos por las universidades españolas sólo en los últimos tres años es de siete veces más, por lo que resulta claramente plausible alcanzar este requisito.

d) A partir de las citadas inversiones en actividades de investigación, innovación y transferencia de resultados, así como de la obtención de proyectos de investigación, los indicadores de investigación y transferencia de resultados del profesorado de las universidades deberán mejorar sustancialmente. Por tal motivo, se exige que a los siete años del inicio de la actividad académica, las universidades deberán presentar: a) una relación del personal docente e investigador doctor o doctora que haya obtenido una evaluación positiva de su actividad investigadora por la CNEAI (ANECA) o por las agencias de las Comunidades Autónomas con competencias en dicha evaluación, exigiéndose que un mínimo del 60 por ciento del conjunto del personal docente e investigador doctor o doctora haya alcanzado una evaluación positiva (se prevén siete años para cubrir el periodo de seis años necesarios para solicitar la evaluación de un sexenio de investigación o transferencia, además del tiempo de la tramitación de esa solicitud de evaluación ante la agencia de calidad competente); b) una relación de los principales indicadores de los resultados de la actividad investigadora desarrollada por el personal docente e investigador, valorándose publicaciones que reúnan determinadas criterios de prestigio e impacto, internacionalmente aceptados y adaptados a las características de las diversas ramas del conocimiento.

e) El conjunto de estos requisitos y exigencias son ponderados y realistas, si se atienden los valores medios alcanzados en el sistema universitario español. De forma consecuente el volumen del profesorado y su dedicación a tareas de docencia e investigación inciden en la captación de recursos por investigación y transferencia, ya que los grupos de investigación necesitan de una masa crítica para ser competitivos. En este sentido, en los tres ejercicios que abarca el período 2021 a 2023 las universidades españolas captaron 12.812 proyectos de investigación autonómicos, nacionales y europeos de carácter competitivos -no se incluyen por lo tanto ni proyectos no competitivos, ni valorización de patentes ni recursos conseguidos para cátedras universitarias, pues si se incluyesen esa cifra se incrementaría sensiblemente-. De estos datos se deriva que la media de proyectos de investigación obtenidos acumuladamente en estos tres ejercicios por universidad en España fue de 143 -debe tenerse presente que la mayoría de los proyectos tienen en torno a tres años de vigencia-. Las universidades públicas consiguieron una media de 252 proyectos y las privadas lograron una media de 20. En todo caso, la universidad que acumuló en esos tres años más proyectos de investigación alcanzó la cifra de 703, al tiempo que diecisiete universidades consiguieron menos de 10 proyectos. En otras palabras, la gran mayoría de universidades de nuestro país ya cumple con este objetivo.

- La reforma garantiza los niveles de formación y de capacidad de desarrollar la investigación adecuados y exigibles del profesorado para garantizar la calidad

de la docencia impartida y la excelencia de la investigación producida, y contribuir con ello articular la calidad global del proyecto académico de una nueva universidad -o de las ya existentes-. Esta exigencia sobre el profesorado tiene como objetivo asegurar, así, que el núcleo fundamental de las plantillas universitarias está constituido por personal docente e investigador a tiempo completo y permanente que puede, por formación y tiempo de dedicación, desarrollar estas dos funciones consustanciales al hecho universitario. Todo ello sin menoscabo de la participación complementaria de profesorado que aporte su experiencia profesional en otros sectores laborales y económicos.

- La reforma dota de seguridad jurídica al conjunto de requisitos exigibles en materia de equipamientos e instalaciones universitarias adecuadas para un desarrollo de calidad no solo de la docencia y de la investigación por parte del profesorado, sino también de las actividades del personal técnico, de gestión y de administración y servicios, gestión, y de la representación estudiantil, el estudio y el trabajo colaborativo del estudiantado.

- Para contribuir a las soluciones de alojamiento para los estudiantes, en un contexto en el que más de un millón de estudiantes estudian fuera del municipio de residencia habitual y teniendo presente el problema de vivienda que en estos momentos está presente en la sociedad española, la reforma proyectada establece requisitos de equipamientos asociados al alojamiento estudiantil para crear o reconocer una nueva universidad.

  El proyecto normativo no hace sino continuar la senda marcada por la LOSU, que insta a las universidades a tomar parte en los problemas sociales y a ser parte de la solución. El art. 18.3 de la ley dispone que “Las universidades se implicarán de manera directa en el desarrollo de su entorno y, en particular, contribuirán a revertir las dinámicas de despoblación de algunos territorios”; y el siguiente apartado, en idéntica dirección, señala que “Las universidades promoverán un desarrollo económico y social equitativo, inclusivo y sostenible que pueda favorecer la creación de empleo de calidad y mejorar los estándares de bienestar del territorio en el que se ubiquen”. Las referencias al “desarrollo de su entorno”, a las dinámicas poblacionales, al “desarrollo social equitativo, inclusivo y sostenible” y a la mejora de “estándares de bienestar del territorio en el que se ubiquen”, conectan, sin lugar a duda, con un problema social acuciante, que está siendo abordado por todas las administraciones públicas competentes, con pluralidad de soluciones igualmente útiles: los elevados precios de alquiler y compra de viviendas o habitaciones. Siendo esto una preocupación de primera magnitud de la sociedad española y dado que la LOSU establece, de forma obligatoria, que las universidades se “implicarán de manera directa en el desarrollo de su entorno”, este proyecto normativo concreta tal implicación y tal compromiso en su articulado, de una forma que contribuye a la solución de un problema social sin imponer, a su vez, cargas excesivas, desproporcionadas o inasumibles a las universidades, pues lo contrario desbordaría el principio de proporcionalidad y los límites de la potestad reglamentaria del Gobierno.

  El proyecto establece tres criterios sobre el volumen de plazas de alojamiento y uno sobre el periodo en que debe alcanzarse tal volumen, que delimitan el

compromiso de las universidades en materia de alojamiento estudiantil al servicio del desarrollo del entorno en el que se establecen y contribuyendo a una mejora de los estándares de bienestar social: a) la primera limitación sobre el volumen de plazas de alojamiento consiste en que la oferta de alojamiento estudiantil se reduce al 10 % del estudiantado y no al alumnado completo; la segunda limitación conecta ese porcentaje con el alumnado matriculado en Grados (excluyendo, por tanto, al estudiantado de Master y Doctorado, por lo que el porcentaje se calcula sobre una cifra inferior al total de todo el estudiantado de la universidad -lo cual no significa que los estudiantes de Master y Doctorado no puedan acceder a plazas de alojamiento, sino que el número de la oferta mínima de alojamiento se calculará sobre la base de la matrícula de Grado); y, finalmente, la tercera limitación sobre el volumen del alojamiento estudiantil consiste en que se tendrá en cuenta solo la matrícula en Grados presenciales (dado que el alumnado online puede residir en un lugar distinto de la ubicación territorial de la universidad); b) el límite temporal también habla a favor de la razonabilidad y flexibilidad con que regula el proyecto el compromiso de alojamiento estudiantil: la disposición de esa cifra de alojamiento estudiantil no debe ser inmediata, sino que se difiere en el tiempo hasta “el cuarto año de funcionamiento de la universidad o el quinto año en el caso de dobles titulaciones con itinerario específico de Grado”.

De igual manera, el proyecto normativo prevé, en su disposición transitoria cuarta, que las Administraciones Públicas fomentarán, en su ámbito de competencias, la adopción por parte de las universidades cuya actividad académica se hubiera iniciado con carácter previo a la entrada en vigor del mismo, de cuantas medidas permitan que estas cuenten con una capacidad mínima de alojamiento estudiantil semejante a la prevista en el artículo 8.5 del Real Decreto 640/2021, de 27 de julio.

- La reforma establece requisitos significativos cuantitativos que garanticen que una nueva iniciativa de creación o de reconocimiento de una universidad en España cuenta con los recursos económicos suficientes, desde el momento inicial, que corroboren su sostenibilidad económica y la viabilidad de la misma en el tiempo. Esto es fundamental, y más con la complejidad de tipologías de empresas y de origen de los fondos que las sustentan que está expansionándose en el tejido universitario en nuestro país. Es necesario asegurar de que disponen de recursos equivalentes a los que deberían contar en el tercer año de despliegue de su actividad, pues con ello se garantiza, por un lado, que es un proyecto sostenible y solvente económicamente y, por otro, que en caso de cierre por decisión propia o por decisión administrativa, la universidad cumplirá con el mandato legal de seguir con la actividad docente hasta que el estudiantado finalice sus estudios, y contará con los recursos para hacerlo. Estos recursos iniciales deberán ser depositados en la Caja General de Depósitos o en un organismos o entidades similares.

- La reforma robustece la transparencia sobre la composición y estructura jurídica de la empresa o del grupo empresarial que ostenta la titularidad de la universidad privada, así como sobre la composición orgánica del equipo rectoral de la universidad para el momento en se autorice el inicio de sus actividades.

En la misma dirección de transparencia, el proyecto normativo exige que en la Memoria se justifique la experiencia en actividades docentes, investigadores y de gestión de la educación universitaria del equipo del equipo directivo de la universidad. La calidad de un proyecto universitario, la solvencia del diseño de su oferta académica y la viabilidad de la planificación de las actividades de investigación y transferencia comienzan en el primer equipo directivo. La implantación y despliegue exitoso del proyecto universitario en sus primeros años requiere que el principal órgano directivo o rector conozcan la realidad universitaria. Por el contrario, la inexperiencia o el desconocimiento del mundo universitario se convierte en un riesgo significativo para la viabilidad del proyecto y para el derecho a la educación del estudiantado matriculado. La educación, como la sanidad, por su propia naturaleza y trascendencia para el conjunto de la sociedad, requiere que las Administraciones Pública extremen la cautela en la profesionalidad, conocimientos y experiencias de aquellas personas que dirigen los diferentes proyectos, universitarios en este caso.

- La reforma asegura que todo proyecto universitario, sea de iniciativa pública o privada, dispondrá obligatoriamente de sistemas internos de garantía de la calidad cuyo diseño deberá ser certificado por la ANECA o por las agencias de calidad de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se haya establecido la universidad, guiándose por los Criterios y Directrices para la Garantía de Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior (*Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, ESG).

- La reforma imprime una nueva fuerza al procedimiento de permanente aseguramiento en el tiempo de la calidad de las universidades que desarrollan actividad académica, mediante el instrumento de la acreditación institucional de las facultades y centros por las agencias de calidad (y la obligatoriedad de su renovación periódica, cada seis años). Este procedimiento ahora será más exigente, siendo requisitos: haber renovado la acreditación de una parte significativa de su oferta académica (al menos, la mitad de los títulos oficiales de Grado, la mitad de los títulos oficiales de Máster y la mitad de los títulos oficiales de Doctorado que impartan); disponer de certificación de la implantación del sistema interno de garantía de la calidad; cumplir con los requisitos de profesorado directamente relacionados con la calidad de la docencia impartida en el centro universitario, así como con los requerimientos sobre disponibilidad y características del equipamiento e instalaciones necesario para el desarrollo adecuado de la actividad docente. Además, para lograr la acreditación institucional o su renovación se valorarán especialmente los principales resultados académicos de rendimiento del estudiantado, así como la calidad y desarrollo de las prácticas académicas externas y sus resultados formativos de cara al estudiantado.

- Una de las vías de crecimiento, con garantías y de calidad, de las universidades españolas pasa por favorecer la internacionalización de todos los agentes que intervienen en la actividad universitaria: estudiantado, personal docente e investigador, personal técnico, de gestión, de administración y de servicios, y las propias universidades y centros universitarios. Precisamente por ello, la

reforma impulsa la internacionalización del sistema universitario español y de las universidades que lo componen, siendo dicha internacionalización uno de los aspectos que la Ley Orgánica 2/2023, de 3 de marzo, del Sistema Universitario (artículos 23 a 30), desarrolló de forma específica por primera vez en el marco normativo español en materia universitaria.

El presente proyecto normativo, por su ámbito de aplicación, se centra en la internacionalización de las universidades y de los centros universitarios, estableciendo bases regulatorias tanto para los centros españoles en el extranjero como para los centros que impartan titulaciones universitarias extranjeras en España, de forma que se potencie la creación y desarrollo de unos y otros centros gracias a un marco regulatorio que concede estabilidad y certidumbre jurídica. Se trata de asentar la expansión e internacionalización del sistema universitario español y de sus universidades a partir de dos pilares: seguridad jurídica para los agentes que participan en la realidad universitaria y garantía de la calidad de la formación impartida.

Consciente de la importancia significativa del reto de la internacionalización y a partir de la base del artículo 29 de la citada norma legal, que autoriza a las universidades a “crear centros en el extranjero, que imparten enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez y eficacia en todo el Estado o títulos propios” (apartado primero), mediante una propuesta del Consejo de Gobierno de la universidad que se aprobará “por la Comunidad Autónoma competente, previo informe favorable de los Ministerios de Universidades y de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación” (apartado tercero), este proyecto regula de forma más detallada las características de los centros universitarios españoles en el extranjero, la formación académica que pueden impartir, así como el personal del que pueden disponer, logrando así el acceso de estudiantado extranjero a las universidades españolas:

A) estos centros podrán tener la naturaleza jurídica de centro propio o adscrito, o ser una fundación;
B) para su creación, la universidad podrá establecer acuerdos con otras universidades, entidades, organizaciones e instituciones españolas, del país donde ubicará el centro o de terceros países;
C) los centros universitarios españoles en el extranjero podrán impartir títulos universitarios oficiales españoles, títulos de formación permanente y títulos propios (previamente verificados por la agencia española de evaluación de la calidad competente e inscritos en el Registro de Universidades, Centros y Títulos), así como títulos universitarios extranjeros de conformidad con la legislación del país donde se ubiquen (autorizados y verificados siguiendo los estándares de calidad establecidos en la normativa del país donde se ubiquen);
D) los centros universitarios españoles en el extranjero podrán contar con la colaboración de personal de la universidad española a la que el centro pertenece o está adscrito, así como con personal docente e investigador y personal técnico, de gestión, administración y servicios del país donde se ubiquen (de conformidad con la legislación de dicho Estado).

Así mismo, la reforma desarrolla las condiciones para la autorización de centros que imparten enseñanzas universitarias y de educación superior de ámbito similar al universitario en nuestro país conforme a sistemas educativos extranjeros, de tal modo que puedan desplegar su actividad académica en condiciones de seguridad jurídica y garantizando al estudiantado matriculado la calidad de la formación académica que recibe tanto porque los títulos universitarios han recibido una valoración positiva de su calidad por las agencias competentes en cada caso, como porque estos centros cuentan con sistemas internos de garantía de la calidad cuyo diseño e implementación han sido certificados por la agencia de evaluación de la calidad competente y registrada en el Registro Europeo de Agencias de Calidad (*European Quality Assurance Register, EQAR*).

- La reforma fortalece la capacidad de seguimiento de las Administraciones Públicas del cumplimiento de este conjunto de requisitos y exigencias que certifican la calidad global de una universidad pública o privada, ya existente o que se pretende crear o reconocer, mediante el robustecimiento del Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU) del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (por mediación de la Subdirección General de Planificación, Seguimiento y Evaluación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades). La información cuantitativa de la que dispondrá, a partir de la aprobación de este real decreto, abarca a todos los centros universitarios existentes en España, indistintamente de su naturaleza jurídica, e incluye a todos los centros extranjeros que imparten títulos universitarios extranjeros en nuestro país, de conformidad con la normativa europea y nacional vigente en materia de protección de datos (Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril del 2016 y a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre). Todas las universidades y centros estarán obligados a aportar esta información estadística y presupuestaria. El SIIU difundirá cada año, con un mandato de transparencia, esta información, y, mediante acuerdos con las unidades estadísticas de las Comunidades Autónomas, se podrá intercambiar información estadística.

  Esta información será de gran utilidad para las agencias de evaluación de la calidad cuando desarrollen las funciones que esta reforma les encomienda en los procedimientos de evaluación de las memorias presentadas para la creación o reconocimiento de nuevas universidades y en los procesos de acreditación institucional (y, en su caso, renovación de la acreditación), así como las que les atribuyen otras normas en relación con las verificaciones de titulaciones universitarias (y, en su caso, modificación de las condiciones de estas titulaciones), de tal forma que podrán examinar cada solicitud presentada en estos procedimientos sobre la base de la evidencias empíricas que aporta el Sistema Integrado de Información Universitaria.

  Finalmente, debe destacarse que con esta propuesta concreta en materia de transparencia, información y tratamiento estadístico de dicha información se aseguran y facilitan, por un lado, el rendimiento de cuentas global del sistema universitario hacia la sociedad y hacia las Administraciones Públicas, y por otro, las funciones de seguimiento y control del cumplimiento de los requisitos establecidos en el real decreto que deben desarrollar las administraciones

públicas con competencias en materia universitaria (Estado, Comunidades Autónomas y Universidades). Las advertencias y revocaciones de autorizaciones que los organismos competentes deban dirigir a las universidades ante eventuales incumplimientos de requisitos de calidad mínima podrán adoptarse sobre la base de evidencias empíricas e indicadores objetivos y medibles que permiten una evaluación *ex post*.

- La reforma también promueve que todas las universidades que conforman el sistema universitario español deberán contar con un Comité de aseguramiento del comportamiento ético en el desarrollo de la investigación y la transferencia del personal docente e investigador, en cumplimiento del art. 39.4 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, en cuya virtud "Las universidades velarán por el cumplimiento de los principios éticos y de integridad académica, así como de las directrices antifraude, que deben guiar la función docente y la investigación, en colaboración con los organismos y planes de los que, para estos efectos, disponga cada universidad". Este Comité velará por la integridad científica y por el adecuado comportamiento ético en el desarrollo de la investigación y de la transferencia del personal docente e investigador de la universidad. Entre sus funciones estará el establecer criterios sobre dicho comportamiento y, asimismo, sobre el uso y limitaciones de la inteligencia artificial y de las tecnologías de la información y de la comunicación en la actividad investigadora.

- La reforma tiene la voluntad de reforzar la transparencia del sistema universitario en beneficio de la confianza de los ciudadanos en su calidad y excelencia. En este sentido, se mandata a las universidades a publicitar la información fundamental que hace referencia a los títulos de Grado, Máster Universitario y Doctorado, y sus formulaciones oficiales de doble programación, de forma clara y sin posibilidad de confusión con su validez legal con otros tipos de titulaciones universitarias de carácter propio o de educación superior no universitaria; se impone la obligación también de publicar anualmente los principales resultados e indicadores que reflejen el desarrollo de la actividad docente, investigadora y de transferencia; y, finalmente, se mandata que todos los títulos oficiales de Grado y de Máster Universitario junto a su denominación oficial y a la universidad de que lo emite deberán incorporar si se han impartido en modalidad docente presencial, híbrida o virtual.

- El proyecto normativo afronta también un fenómeno creciente en los últimos años: la creación, adscripción o adquisición de centros universitarios por una universidad en el territorio de una comunidad autónoma distinta a aquella en la que la universidad tiene su sede social. En estos casos de expansión territorial de las universidades mediante la creación, adquisición o adscripción de centros, la reforma introduce la necesidad de pronunciamientos previos para que la operación de expansión tenga garantías. No se trata en ningún caso de impedir este tipo de operaciones, sino de ordenarlas. La regulación que introduce el proyecto, por un lado, parte de la habilitación legal que le concede en esta materia el art. 42 de la LOSU, y por otro, da voz a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas implicadas y a la Conferencia General de Política Universitaria, como foro decisivo en la planificación de la política universitaria, donde están presentes las Comunidades y el Estado:

- El citado artículo 42 de la LOSU dispone que “La adscripción de centros docentes universitarios requerirá la previa celebración de un convenio con la universidad, de acuerdo con lo previsto en los Estatutos de dicha universidad, y con lo establecido reglamentariamente por el Gobierno que, asimismo, establecerá los requisitos básicos que deben cumplir los centros adscritos”. El Gobierno, por lo tanto, puede regular, por vía reglamentaria, los requisitos para la adscripción de centros docentes universitarios;
- y, a partir de esta habilitación, el proyecto normativo considera adecuado que la creación, adscripción y adquisición de centros universitarios en territorios de Comunidades distintas de aquellas donde la universidad tiene su sede social, “deberá contar con la aprobación de los órganos competentes de dichas Comunidades Autónomas, previa obtención del informe preceptivo de la Conferencia General de Política Universitaria”, a fin de garantizar, por un lado, la seguridad jurídica para las universidades y los centros afectados y, por otro lado, la coherencia del sistema universitario mediante la intervención en el procedimiento de los órganos legalmente creados para asegurar la cooperación y coordinación de la política universitaria. Teniendo presente que los centros se sitúan en un territorio distinto al de la Comunidad Autónoma donde la universidad tiene su sede, parece del todo punto razonable, e incluso imprescindible en un Estado de las Autonomías y compuesto, que estas operaciones (creación, adscripción, adquisición) requieran la aprobación de los órganos competentes de las dos Comunidades afectadas y el informe preceptivo de la Conferencia General de Política Universitaria, que es el órgano por antonomasia que representa, en el sector de la actividad universitaria, la voluntad colegiada de las Comunidades Autónomas y del Estado (en este sentido, el art. 15 de la LOSU atribuye especialmente a la Conferencia General de Política Universitaria la “cooperación y coordinación de la política universitaria entre las distintas Administraciones Públicas”). Resulta así, finalmente, una regulación ponderada, que da voz a las partes implicadas y coherente con nuestro Estado autonómico.

Finalmente, el cumplimiento y la adaptación a estos nuevos requisitos por parte de las universidades ya existentes que despliegan actividad académica, de investigación y de transferencia, se acompaña de un régimen de transitoriedad construido de conformidad con la jurisprudencia constitucional que informa esta categoría en derecho español y con arreglo a planteamientos flexibles y de ponderación global.

Hay dos disposiciones transitorias dedicadas a regular la adaptación en el tiempo a los nuevos requisitos establecidos en la reforma proyectada. En primer lugar, la disposición transitoria segunda regula los distintos plazos de que disponen las universidades ya autorizadas para cumplir con los nuevos requisitos establecidos en el proyecto normativo. Con una filosofía realista y flexible, se parte de la base de que las universidades que ya hubieran iniciado su actividad académica al tiempo de la aprobación de este proyecto normativo han desplegado una estructura y unas dinámicas de funcionamiento e inercias que las impulsan al cumplimiento de los nuevos requisitos de este proyecto con

mayor facilidad y en menos tiempo que las universidades que tienen menos de tres años de experiencia docente, o las nuevas universidades que se creen o reconozcan tras la entrada en vigor de esta reforma, las cuales necesitarán un tiempo mayor para cumplir con los nuevos requisitos. Por todo lo anterior, las universidades y centros universitarios que, en la fecha de entrada en vigor de este real decreto, cuenten con su correspondiente autorización de inicio de actividad, dispondrán de hasta tres años desde dicha fecha para adaptarse a los nuevos requisitos y condiciones que resultan de la presente modificación del Real Decreto 640/2021, de 27 de julio. Como excepción a lo anterior, aquellas universidades y centros cuya actividad académica hubiera comenzado durante los tres años anteriores a la fecha de entrada en vigor de este real decreto, dispondrán de un plazo de cinco años para adaptarse a los nuevos requisitos establecidos por este real decreto. Por su parte, las universidades y centros ya creados o reconocidos, pero aún no autorizados, dispondrán de hasta cinco años desde la concesión de la autorización de inicio de actividad para que puedan adaptarse a los nuevos requisitos y condiciones.

En segundo lugar, la reforma alcanza también a los proyectos universitarios que todavía no hubieran sido autorizados y que estuvieran ya iniciados, no concluidos, en tramitación, al tiempo de la entrada en vigor de la reforma proyectada. El proyecto ha optado por introducir una disposición específica para estos casos, a diferencia de lo que hace la regulación vigente desde 2021 que no establece ningún régimen específico para estos casos, por lo que no cabía aplicar entonces, en 2021, la nueva regulación a los procedimientos iniciados, pero no concluidos al tiempo de aprobarse la norma, sino la normativa pretérita de 2015. Sin embargo, con la actual reforma se procede a llenar esa laguna[2], de tal modo que se establecen reglas concretas para el caso de procedimientos en tramitación, iniciados, pero no concluidos al tiempo de aprobación del proyecto normativo.

La reforma, en su disposición transitoria tercera, dispone que “En los procedimientos de creación o reconocimiento de una universidad iniciados antes de la entrada en vigor de este real decreto, en los cuales, en dicha fecha,

[2] El Informe de la Abogacía del Estado 1286/2021, de 8 de noviembre, se refería precisamente a esta cuestión. Señalaba que la disposición transitoria primera del Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, regulaba la adaptación de las universidades y centros universitarios ya existentes a los requisitos previstos en dicho real decreto; sin embargo, tal disposición nada decía respecto a las “solicitudes de creación o reconocimiento formuladas al amparo del anterior Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios” que todavía no hubieran sido autorizadas al tiempo de la entrada en vigor del Real Decreto de 2021. A falta de una regulación expresa, el Informe se remitía razonadamente a la disposición transitoria tercera (régimen transitorio de los procedimientos) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que dispone así: “a) A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior". Por lo que una aplicación sistemática de las dos normas (la legal y la reglamentaria) conducía necesariamente a la siguiente conclusión de la Abogacía del Estado: “por tanto, y con carácter general, cabe señalar como [sic] a las solicitudes de creación o reconocimiento formuladas al amparo del Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios, les es de aplicación las previsiones contempladas en este Real Decreto pues, a falta de previsión en el nuevo Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, les es de aplicación la normativa anterior”.

En efecto, como se ha señalado en el cuerpo del texto de esta Memoria de Análisis de Impacto Normativa, el proyecto normativo que se presenta ofrece ahora una regulación concreta y constitucionalmente admisible para estos casos de solicitudes de creación o reconocimiento de universidades, formuladas al amparo del Real Decreto vigente (de 2021), que se hallen en tramitación y no hayan recibido autorización al tiempo de ser aprobada esta reforma (de 2026), colmando, así, cualquier laguna.

todavía no se haya remitido a la Conferencia General de Política Universitaria la propuesta de informe exigido por el artículo 3.1 del Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, la Comunidad Autónoma competente, o, en su caso, el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, solicitará a la agencia de calidad correspondiente el informe al que se refiere su artículo 4.2, segundo párrafo, en la redacción dada por este real decreto"; por tanto, se sitúa el punto decisivo en el envío del informe preceptivo para su aprobación a la Conferencia General de Política Universitaria.

A continuación, se procede a explicar esta retroactividad. Para ello, debe tenerse presente que los principios sobre la irretroactividad de las normas se contienen, en primer lugar, en el art. 9.3 de la Constitución Española, que establece una regla constitucional que prohíbe la retroactividad de las "disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales"; al blindar la seguridad jurídica, garantiza también con ella un principio de protección de la confianza legítima que exige la concurrencia de principios opuestos con peso suficiente para que una norma otorgue carácter retroactivo a una disposición sancionadora no favorable o restrictiva de derechos individuales.

Es fundamental, en el caso que nos ocupa, determinar qué se entiende por "disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales": a partir de la STC 42/1986, de 10 de abril (FJ 3), la jurisprudencia constitucional terminó identificando ese ámbito material con la siguiente formulación que llega hasta las resoluciones constitucionales actuales: la expresión restricción de derechos individuales "hay que considerar que se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas o en la esfera general de protección de la persona". Sin embargo, la retroactividad consagrada en la disposición transitoria tercera de la reforma proyectada afecta exclusivamente a procedimientos administrativos para hacerlos más garantistas, es decir, para blindar precisamente el adecuado ejercicio del derecho fundamental a la educación, sin limitarlo en absoluto (en tanto un sistema universitario formado por universidades que cumplen como mínimo unos requisitos de mayor calidad que los que marcaba la regulación previa, conduce a un refuerzo del derecho a la educación del estudiantado universitario).

Así configurada, el proyecto normativo acoge una modalidad de retroactividad aceptada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en su STC 126/1987, de 16 de julio (FJ11): "[...] a estos efectos resulta relevante la distinción entre aquellas disposiciones legales que con posterioridad pretenden anudar efectos a situaciones de hecho producidas o desarrolladas con anterioridad a la propia Ley y las que pretenden incidir sobre situaciones o relaciones jurídicas actuales aún no concluidas. En el primer supuesto -retroactividad auténtica-, la prohibición de la retroactividad operaria plenamente y sólo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio; en el segundo -retroactividad impropia-, la licitud o ilicitud de la Disposición resultaría de una ponderación de bienes llevada a cabo caso por caso teniendo en cuenta, de una parte, la seguridad jurídica y, de otra, los diversos imperativos que pueden conducir a una modificación del ordenamiento

jurídico-tributario, así como las circunstancias concretas que concurren en el caso".

A partir de esa jurisprudencia constitucional, la retroactividad que consagra la disposición transitoria analizada estaría justificada a la luz de la ponderación entre la seguridad jurídica de los operadores del sector de la educación superior, por un lado, y la necesidad de modificar los requisitos para la creación o reconocimiento de nuevas universidades para reforzar el derecho a la educación del estudiantado (y, por extensión, de sus familias y de la sociedad española) y para garantizar la calidad de las universidades que componen el sistema universitario español, por otro, de tal forma que ninguna universidad ni centro universitario podrá crearse sin alcanzar los estándares mínimos (en oferta académica, docencia, investigación y transferencia de resultados, sostenibilidad económica, gestión universitaria y equipamientos e instalaciones global del sistema universitario) propios de una universidad sólida, de calidad, con un proyecto académico integral y equilibrado y con una vocación de perdurabilidad en la prestación del servicio de educación superior universitaria.

El segundo interés en juego, la calidad de las universidades tiene un mayor peso en la ponderación y prevalece. La formación, el reconocimiento y la calidad que va asociada a cada título oficial universitario son bienes de la máxima importancia en sociedades competitivas, altamente instruidas y que logran remover la desigualdad social entre ciudadanos a través, especialmente, de la educación superior universitaria que ha funcionado siempre como un exitoso ascensor social. La elección por el estudiantado del título oficial que desea cursar, así como la universidad que lo impartirá, junto a la significativa inversión de tiempo y de recursos económicos para lograrlo, son intereses de una altísima importancia que justifican en esta ocasión el recurso a la retroactividad impropia consagrada en el proyecto de real decreto.

2.3 <u>Análisis de alternativas</u>

Las alternativas valoradas han sido tres. La primera, por orden de prioridad, era la aprobación de una nueva norma. Sin embargo, teniendo presente que las reformas que aquí se plantean forman parte del ámbito objetivo y subjetivo de aplicación del real decreto vigente, pero dejan inalteradas otras partes del texto y de la regulación, se ha optado por mantener el Real decreto original (Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios), procediendo a la reforma de los aspectos pertinentes.

Se ha barajado también la opción de no reformar el real decreto, si se entendía que los cambios en el panorama del sistema universitario español no requerían un reflejo normativo. Pero el intenso aumento de universidades privadas, con su naturaleza, finalidades y características tan especiales, obligaba a reformular al alza los estándares de calidad docente, investigadora, de equipamiento y de sostenibilidad económica de las universidades que se crean y autorizan. Es la única forma de garantizar a los estudiantes de estos centros que reciben una formación académica adecuada y rigurosa, al mismo tiempo que se asegura la calidad global del sistema universitario español.

Se ha optado, finalmente, por una reforma del Real Decreto 640/2021, de 27 de julio y de algunos preceptos de otras normas conexas.

2.4 Adecuación a los principios de buena regulación

La reforma de este real decreto se ajusta a los principios de buena regulación que se establecen en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y respeta el pleno ejercicio de sus competencias por parte de las Comunidades Autónomas. Así, responde al principio de necesidad, en tanto que persigue un interés general al reforzar los estándares de docencia, investigación, transferencia de conocimiento y de equipamientos de los nuevos proyectos universitarios, así como de los ya existentes, para garantizar que solo universidades rigurosas y sólidas participan en el sistema universitario español. La reforma promueve una mejora de la calidad y solvencia de cada universidad y del sistema global en su conjunto, lo que favorece, sin duda, el interés general del ciudadano. Y abarca tanto a las universidades ya activas como a las nuevas propuestas de creación o de reconocimiento.

En relación con los principios de eficacia, seguridad jurídica y eficiencia, la reforma de la norma comparte cada uno de estos tres valores. El proyecto normativo no provoca ningún giro ni cambio de paradigma en los procedimientos de creación, reconocimiento y autorización de universidades, sino que mantiene la eficaz senda instaurada con su aprobación en 2021 -y ratificada por la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario-, reforzando determinadas exigencias que los proyectos universitarios nuevos y los ya existentes deben cumplir en materia de docencia, investigación, transferencia de conocimiento, equipamientos y sostenibilidad económica y temporal, de tal manera que no haya espacio en el sistema universitario español para proyectos universitarios débiles, deficientes o poco estructurados.

Además, la reforma sitúa la seguridad jurídica en el centro de sus objetivos: la realidad ha demostrado que proyectos universitarios privados que recibían valoraciones negativas por parte de las agencias de evaluación de la calidad, posteriormente eran aprobados en las Asambleas legislativas autonómicas, dado que esos informes de evaluación son preceptivos pero no vinculantes y las Comunidades Autónoma gozan de margen para decidir sobre la conveniencia o no de la de la autorización de una nueva universidad. Este desajuste es muy problemático porque mina la certidumbre del estudiantado, sus familias y la sociedad en su conjunto, al generar confusión en torno a los criterios que se valoran para analizas la calidad global de una universidad y los que aplican las propias Comunidades Autónomas para autorizar una nueva universidad. Además, y por elevación, se daña la confianza de la ciudadanía (estudiantes, familias, empresarios) en la calidad de todos los centros universitarios que forman nuestro sistema, dado que pueden encontrarse con nuevas universidades que operan pese a informes de la Conferencia General de Política Universitaria que cuestionan su calidad como proyectos universitarios.

Respecto al principio de proporcionalidad, no existe ninguna alternativa regulatoria menos restrictiva de derechos, que permita, al mismo tiempo, alcanzar los objetivos planteados de calidad, sostenibilidad y seguridad jurídica en el sistema universitario español.

Por último, en cuanto al principio de transparencia, durante el procedimiento de elaboración de la norma se ha facilitado la participación activa de los potenciales destinatarios a través de los trámites de consulta pública y de audiencia e

información pública. Además, se identifica claramente el objeto y finalidad de la norma tanto en su parte expositiva como en la memoria del análisis de impacto normativo que la acompaña.

2.5 Plan Anual Normativo

El presente proyecto de real decreto no forma parte de los proyectos normativos previstos en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para el año 2026.

3. CONTENIDO Y ESTRUCTURA

El proyecto normativo se estructura en las siguientes partes: título de la disposición; parte expositiva; parte dispositiva, que consta de cuatro artículos y una parte final dividida en tres disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales. El primer artículo modifica 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, se compone de treinta apartados. El segundo artículo modifica el Real Decreto 1509/2008, de 12 de septiembre, por el que se regula el Registro de Universidades, Centros y Títulos. El tercer artículo modifica el Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales componiéndose de tres apartados. El cuarto artículo modifica 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 y se compone de dos apartados.

Por lo que se refiere al artículo primero, que modifica el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, las reformas inciden en los capítulos I a V del citado real decreto. Mediante la modificación del Capítulo I del Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, se introducen algunas modificaciones relativas 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).

Las innovaciones normativas que se refieren al Capítulo II del real decreto vigente, que versa sobre las universidades que imparten enseñanzas conducentes a la obtención de títulos, su creación o reconocimiento, convierten en norma vinculante la regla de que 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, 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: un primer informe preceptivo y vinculante que elaborará la ANECA o la agencia de evaluación de calidad creada por la Comunidad Autónoma donde se ubica la sede de la universidad. En este punto debe advertirse un aspecto importante de la reforma: el referido informe de la agencia de calidad correspondiente ya se prevé en real decreto de 2021, pero el actual proyecto normativo refuerza su eficacia al 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. De igual forma, se refuerzan los requerimientos de sostenibilidad económica con un aval bancario 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.

Los siguientes apartados del artículo primero se refieren al Capítulo III del real decreto vigente, que expone los fundamentos y procedimientos esenciales de la acreditación institucional, cuyo órgano de evaluación son las agencias de calidad. Con la configuración que resulta de esta reforma, 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. De esta forma la acreditación institucional deviene en un instrumento clave para mantener un elevado nivel de calidad global de los centros universitarios, con objeto de su mejora permanente, al que deberán someterse cada seis años.

El Capítulo IV del real decreto vigente es el relativo a los centros que impartan enseñanzas conducentes a la obtención de títulos extranjeros universitarios y de educación superior de ámbito similar al universitario. Cabe destacar que la universidad o centros que impartan enseñanzas universitarias y de educación superior de ámbito similar al universitario con arreglo a sistemas educativos extranjeros 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 la obtención de esa autorización administrativa.

Por el proyecto de real decreto se introduce un Capítulo V en el real decreto vigente, que potencia la capacidad de recogida y elaboración de la información del Sistema Integrado de Información Universitaria, para garantizar la transparencia y calidad del sistema universitario y, asimismo, la capacidad de las Administraciones Públicas de tener indicadores de seguimiento de la calidad global universitaria. De igual modo, establece la creación en cada universidad del

Comité ético de comportamiento del personal docente e investigador en materia de investigación y transferencia.

Las innovaciones que se efectúan en el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, afectan a también a las disposiciones adicionales, que pasan a ser catorce, a la disposición transitoria tercera, a la disposición final segunda que versa sobre la habilitación normativa y también a los anexos I, II, III y IV.

Las modificaciones introducidas en el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, se acompañan por las que se efectúan en otros tres reales decretos. Así, mediante los artículos segundo y cuarto, que 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". 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. El artículo contiene un segundo apartado en virtud del cual se modifica el Real Decreto 822/2021, artículo 22.4, para introducir la misma regla que se adopta en este proyecto normativo, de tal forma que ambas normas sean coherentes en relación con una cuestión: verificación de titulaciones universitarias durante los primeros cinco años de la actividad académica de una nueva universidad, cuando tales titulaciones no sean las que se incluyeron en la Memoria de creación o reconocimiento. En este caso, tanto en este proyecto normativo como en el nuevo artículo 22.4 del Real Decreto 822/2021 se establece que será necesario un informe preceptivo de la Conferencia General de Política Universitaria, dado que tal informe también era un requisito para la aprobación de la Memoria de creación o reconocimiento, por lo que si transcurrido un perdió de tiempo se modifica un aspecto sustancial de dicha Memoria (oferta académica), la Conferencia General de Política Universitaria deberá pronunciarse nuevamente. Finalmente, mediante el artículo tercero 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 -justo después de la denominación del título y en su caso de la correspondiente Mención-, que la modalidad de impartición del título oficial ha sido presencial, semipresencial o híbrida, o virtual, según conste en la memoria del mismo.

El proyecto normativo se completa con tres disposiciones adicionales (sobre el procedimiento y criterios de evaluación de las memorias presentadas para la creación o reconocimiento de nuevas universidades; sobre los centros universitarios creados en el extranjero por las universidades españolas; y sobre un comparador público de empleabilidad universitaria), cinco disposiciones transitorias (para establecer periodos de adaptación a los nuevos requisitos que

fija el proyecto normativo, distinguiendo entre: universidades online, universidades con actividad académica, universidades sin actividad académica pero ya autorizadas y proyectos de nuevas universidades presentados pero todavía no aprobados por ley), una disposición derogatoria única y una disposición final única relativa a la entrada en vigor.

4. ANÁLISIS JURÍDICO

4.1 Fundamento jurídico y rango

Este real decreto se dicta en aplicación de diversos mandatos contenidos en la Ley 3/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario. En primer lugar, todas las Administración públicas, así como las universidades y agencias de calidad, tienen la responsabilidad de garantizar el buen gobierno y la calidad del sistema universitario (art. 5, apartados 1 y 2). Para lograrlo, el Gobierno recibe dos instrumentos y mandatos; por un lado, 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" (art. 4.2); y por otro, por real decreto también "regulará los procedimientos de evaluación, certificación y acreditación (art. 5.2., párrafo segundo).

En el mismo sentido, pero concretamente en el ámbito de la legislación universitaria, la disposición final octava (habilitación normativa) de la Ley 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, "habilita al Gobierno a dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones necesarias para la aplicación, la ejecución y el desarrollo de lo establecido en esta ley orgánica".

El entramado normativo que se derive de estos mandatos legales dirigidos al Gobierno obligará a todos los centros del sistema universitario español, con independencia de su naturaleza jurídico-pública o jurídica-privada, su dimensión o áreas de especialización. La afirmación precedente cobra especial sentido si enmarcamos la reforma en el contexto descrito de crecimiento y expansión del sistema universitario español, en gran parte protagonizado por las universidades privadas. En este punto, conviene recordar que las normas que surjan para desarrollar las "condiciones y requisitos básicos para la creación de universidades públicas y el reconocimiento de universidades privadas" y las que regulen los procedimientos de evaluación, certificación y acreditación de la calidad del sistema universitario, serán todas de aplicación a las universidades privadas, tal y como dispone el artículo 95.2 (encuadrado dentro del Título X -Régimen específico de las universidades privadas- de la Ley 3/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario).

Con carácter general, el proyecto es conforme con la atribución genérica al Gobierno del ejercicio de la potestad reglamentaria en el artículo 97 de la Constitución, concretada a favor del Consejo de Ministros en el artículo 5.1.h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Asimismo, esta potestad la recogen el artículo 22 de la misma Ley 50/1997, de 27 de noviembre y los artículos 127 y 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Asimismo, desde el punto de vista formal, la norma proyectada es además coherente con lo dispuesto al artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, según el cual deben adoptar la forma de reales decretos acordados en Consejo de Ministros las decisiones que aprueben normas reglamentarias de la competencia de éste y las resoluciones que deban adoptar dicha forma jurídica.

Finalmente, el rango de real decreto de la norma proyectada es el necesario para derogar normas de igual rango normativo como en este caso. Por ello, el rango de real decreto que se da al proyecto normativo de referencia es adecuado y suficiente. Si la definición de las normas básicas resulta idónea por vía legal, no es menos cierto que a través de normas reglamentarias, siempre que haya una previa habilitación legal, también pueden definirse normas básicas. Así lo dispone, entre todas, la STC 184/2021, FJ 3:

> "Por su parte, respecto a los requisitos formales de las normas básicas, este Tribunal ha recordado (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60) que, si bien su definición legal es "el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada (por todas, STC 69/1988, de 19 de abril), no lo es menos que también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre), y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio (SSTC 50/1990, de 26 de marzo y 147/1991, de 4 de julio, respectivamente). Y ello no como pura excepción al criterio que para el art. 111 EAC constituye la regla de principio (base principial o de mínimo normativo, formalizada como ley), sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada."
>
> En particular en lo que al ámbito educativo respecta, ya en la STC 77/1985 admitimos tal posibilidad, estimando que la regulación reglamentaria de materias básicas por parte del Gobierno "resultaría acorde con los preceptos constitucionales si, primeramente, resultara de una habilitación legal, y, en segundo lugar, si su rango reglamentario viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultaran inadecuadas por sus mismas características" (FJ 15) sin perjuicio de advertir que "si el Gobierno, al dictar las correspondientes normas reglamentarias en virtud de esa remisión, extendiera su regulación a aspectos no básicos o no cubiertos por la habilitación legal, que pretendiera fueran de aplicación directa en el ámbito de las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias de desarrollo en esta materia, estas Comunidades Autónomas podrían, de ser así y en cada caso, plantear el oportuno conflicto de competencias ante este Tribunal Constitucional, que debería, en cada

supuesto, examinar si se hubiera producido o no el traspaso del ámbito competencial estatal. Ahora bien, la mera remisión en abstracto a las normas reglamentarias para regular materias básicas no tiene por qué suponer necesariamente que esas normas vulnerarían las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, ni puede, por lo que hemos dicho, reputarse sin más inconstitucional.” (FJ 16).

4.2 Adecuación al orden de distribución de competencias

El presente real decreto se ampara en lo dispuesto en las reglas 1.ª y 30.ª del artículo 149.1 de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, así como de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, respectivamente.

En relación con el objeto del proyecto, es doctrina del Tribunal Constitucional de interés relativa a dichos títulos competenciales la siguiente:

STC 111/2012, FJ 5:

«En relación con la educación hay que recordar que se trata de una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas … y que las competencias del Estado en materia educativa derivan, sobre todo, de lo dispuesto en las cláusulas 1 y 30 del art. 149.1 CE…, arraigando dichas competencias en el derecho fundamental a la educación (art. 27 CE), cuyo ejercicio igualitario debe garantizar el Estado (STC 6/1982, FJ 3). El título específico que ostenta el Estado hace pasar a un segundo plano, como han reconocido las partes, el alcance de la cláusula general del art. 149.1.1 CE (STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3), que se proyecta de un modo genérico sobre todos los derechos fundamentales (STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 6)».

STC 235/1991, FJ.2:

«… en materia universitaria, el reparto competencial presenta una estructura peculiar respecto de otros sectores, consistente en que a las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas hay que añadir las derivadas de la autonomía de las Universidades que limitan necesariamente aquéllas».

STC 131/1996, FJ.3:

«… el Estado, desde la competencia reconocida por el art. 149.1.30ª, puede sin duda establecer condiciones básicas relativas al profesorado, a la viabilidad económico-financiera y a la calidad de las instalaciones universitarias, puesto que, como hemos reiterado en otras sentencias, desde este título puede regular, por lo que aquí interesa, las bases que garanticen el derecho de todos a la educación

mediante la programación general de la enseñanza (art. 27.5), la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los derechos constitucionales (art. 27.6) y la homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes/art. 27.8) (por todas, STC 26/1987)».

STC 131/1996, en su FJ. 4:

«… desde la competencia para establecer las bases en materia de enseñanza superior, el Estado puede prever no sólo el número mínimo de enseñanzas que deben impartir las Universidades, sino también el nivel mínimo que deben tener estas titulaciones, puesto que de este modo se garantiza un mínimo común denominador en nivel de la enseñanza de todas las Universidades» y que «la calidad y la viabilidad de las Universidades la garantiza el Estado mediante, entre otros mecanismos, la homologación de estudios, títulos y denominaciones, el establecimiento de requisitos que debe cumplir el profesorado o determinadas exigencias materiales y organizativas.»

4.3 Engarce con el derecho nacional y de la Unión Europea

La reforma guarda coherencia con las líneas básicas establecidas por la Ley Orgánica 3/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, para definir un marco de elevada calidad del sistema universitario en su conjunto, así como de todas las universidades y centros universitarios que lo componen. A lo largo de todo su articulado pueden encontrarse numerosas referencias a las funciones de la docencia, investigación y transferencia de conocimiento como cometidos básicos e irrenunciables de las instituciones universitarias. Entre otros ejemplos, el artículo 1.2, segundo párrafo, define las universidades como “aquellas instituciones, públicas o privadas, que desarrollan las funciones centrales de docencia, investigación y transferencia e intercambio del conocimiento”. Acto seguido, el artículo 2 contiene un listado de funciones propias de las universidades que aluden directa o indirectamente a esos pilares de la docencia, la investigación y la transferencia de conocimiento. De manera más acotada, el artículo 4.2 asienta la calidad del sistema universitario, particularmente, sobre la docencia y la investigación.

En la misma norma legal hay alusiones más específicas a cada una de estas funciones y a su consideración como centrales y consustanciales al concepto de universidad. Así, el artículo 6 señala que “la docencia y la formación son funciones fundamentales de las universidades”. Por su parte, el artículo 11 identifica también a la investigación y a la transferencia de conocimiento como “funciones fundamentales de las universidades”.

Siendo este el marco normativo básico estatal, es obligado que la normativa reguladora de la creación, reconocimiento y autorización de universidades profundice en los estándares de calidad que deben alcanzarse por los nuevos proyectos universitarios, así como por los ya existentes, en estos ámbitos de la actividad universitaria.

Por otro lado, este proyecto normativo se enmarca en la tendencia actual en Europa a establecer y reforzar los sistemas de evaluación de la calidad tanto

interna como externa de las universidades. Esta orientación ha quedado especialmente plasmada en los *European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG), aprobados en 2005 y revisados en 2015. El apartado 1.1, sobre la política de aseguramiento de la calidad, dispone que "Las universidades deben tener una política de aseguramiento de la calidad que sea pública y que forme parte de su gestión estratégica". A continuación, el apartado 1.10 exige someter a evaluaciones de calidad estas mismas políticas internas: "Aseguramiento externo de la calidad cíclico. Las universidades deben someterse cíclicamente a un aseguramiento

externo de la calidad de acuerdo con los ESG" (*European Standards and Guidelines*); en similares términos, el apartado 2.1 afirma que "la garantía externa de la calidad debe abordar la eficacia de los procesos de aseguramiento interno de la calidad". Y, finalmente, en lo que a nosotros interesa, los *European Standards and Guidelines* encomiendan a las agencias la evaluación de las políticas de aseguramiento de la calidad (apartado 3.1: "Las agencias deben llevar a cabo actividades de aseguramiento de la calidad de manera regular").

En el Ordenamiento jurídico estatal, la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, incorpora, por una parte, la obligación de contar con sistemas internos de garantía de la calidad. "Las universidades garantizarán la calidad académica de las actividades de sus centros, a través de los sistemas internos de garantía de calidad", señala el art. 5.3. Para "la definición, estructuración y desarrollo" de estos sistemas, las universidades gozan de plena autonomía "en virtud del derecho fundamental reconocido en el artículo 27.10 de la Constitución Española" [artículos 3.1 y 3.2.o].

Por otra parte, la misma norma legal encomienda la evaluación y aseguramiento de la calidad a las agencias evaluadoras. Así, el artículo 5.4 dispone que "las funciones de acreditación y evaluación del profesorado universitario, de acreditación institucional, de evaluación de titulaciones universitarias, de seguimiento de resultados e informe en el ámbito universitario, y de cualquier otra que les atribuyan las leyes estatales y autonómicas, corresponden a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (en adelante, ANECA) y a las agencias de evaluación de las Comunidades Autónomas inscritas en el Registro Europeo de Agencias de Calidad (EQAR), en el ámbito de sus respectivas competencias, todo ello sin perjuicio de los acuerdos internacionales de colaboración en el ámbito del aseguramiento de la calidad, así como del papel que agencias de calidad de otros Estados miembros inscritas en EQAR puedan desarrollar en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior".

La reforma proyectada se mueve completamente dentro de estas coordenadas europeas y nacionales al otorgar un papel importante a las agencias de evaluación de la calidad que se han creado en nuestro país, en relación con el análisis de la calidad global de cada nuevo proyecto universitario que se somete al proceso de creación, reconocimiento y autorización, toda vez que sus informes son preceptivos y vinculantes. Igualmente, para la obtención de la acreditación institucional de los centros de las universidades públicas y privadas, así como para su renovación periódica, es necesario el informe vinculante de estas agencias.

4.4 Habilitaciones de desarrollo

Se modifica la disposición final segunda de la norma vigente, para facultar a la persona titular del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades en lugar del Ministerio de Universidades.

4.5 Derogación de normas

La norma incluye una cláusula de derogación genérica por la cual quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan o se opongan a lo dispuesto en el real decreto.

4.6 Entrada en vigor y vigencia

De conformidad con la disposición final única, sobre la entrada en vigor, "el presente real decreto entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», sin perjuicio de los periodos transitorios que se establecen por la propia norma.

5. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

Este proyecto normativo es una propuesta del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades que, en virtud del Real Decreto 472/2024, de 7 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, es el departamento de la Administración General del Estado encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de universidades.

5.1 Trámite de consulta pública

Se opta por la vía de la tramitación ordinaria y se somete al trámite de consulta pública desde el 15 al 30 de octubre de 2026, ambos incluidos, recibiendo un total de 29 observaciones que se incluyen en el Anexo I.

5.2 Trámites de información y audiencia públicas

Una vez acordada su tramitación urgente, el proyecto de real decreto se ha sometido a los trámites de información y audiencia públicas, a que se refiere el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, entre el XX y el XX de 2026.

En el trámite de información pública previa se han recibido XX aportaciones, recogidas en el Anexo I.

Se ha dado audiencia a las siguientes organizaciones: Conferencia de Consejos Sociales de Universidades Públicas Españolas, Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) y otras organizaciones y asociaciones representativas de diversos colectivos.

5.3 Informes recabados

En el procedimiento de elaboración y tramitación de la presente propuesta normativa se han solicitado los siguientes informes:

- Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (artículo 5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia).

- Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).

- Informe del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, Ministerio de Defensa, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Ministerio de Economía, Comercio y Empresa y Ministerio de Sanidad (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).

- Informe de la Agencia Española de Protección de Datos (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).

- Informe del Comité Económico y Social (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).

- Informe del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática (artículo 26.5, párrafo sexto de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).

Así mismo, se ha informado de este proyecto normativo a la Comisión Permanente del Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado (XXX), a la Conferencia General de Política Universitaria (XXX; y a su Comisión Delegada, XXX) y al Consejo de Universidades (XXX).

Además, se ha solicitado la aprobación previa del Ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública, en virtud del artículo 26.5, párrafo quinto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, así como el Dictamen del Consejo de Estado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 26.7 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre y el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril.

En este sentido, con fecha XXXX se recibió un informe del referido Ministerio,

Tanto las observaciones formuladas en los informes recibidos como las aportaciones y alegaciones recibidas en los trámites de participación pública realizados se recogen y valoran en los anexos de esta memoria.

Por último, el texto del proyecto de real decreto, junto con su expediente, se remitió a dictamen del Consejo de Estado, evacuado con fecha XXX.

Se han tenido en cuenta las observaciones formuladas con carácter esencial en su apartado 5.3 a los artículos 4.1, 4.8, 9.5 y 9.6 del Real Decreto 640/2021; y en su apartado 5.5 al artículo 5.3 y la disposición adicional cuarta del Real Decreto 640/2021 y al artículo 22.4, segundo párrafo, del Real Decreto 822/2021, así como las de especial consideración efectuadas en su apartado 5.2, en particular a los artículos 2.4 y 3.1.b) del Real Decreto 640/2021, y en su apartado 5.4 al artículo 4.3 de ese mismo real decreto y concordantes, en la redacción proyectada, y consideradas las restantes, aportando mayor aparato doctrinal y jurisprudencial en esta Memoria del análisis de impacto normativo y modificando la redacción del texto para justificar, dentro del alcance de las competencias básicas que al Estado atribuyen los artículos 149.1.30.ª, 149.1.15.ª y 149.1.1.ª de la Constitución Española, así como en el marco de la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional, las novedades incorporadas en el proyecto normativo en lo que se refiere a la concreción de las universidades de especiales características – que la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, encomienda al Gobierno, a través de un Real Decreto – y con los informes preceptivos y vinculantes de las Agencias de evaluación estatales o autonómicas, en su caso –, en el procedimiento administrativo de creación o reconocimiento de universidades.

6. ANÁLISIS DE IMPACTOS

6.1 Impacto económico

A) Efectos sobre la economía en general

Con carácter general, se considera que no tendrá un impacto económico directo e inmediato sobre la economía general, puesto que no se prevén efectos directos sobre aspectos tales como los precios y la productividad o el empleo.

No obstante, la mejora a medio plazo de la calidad global del sistema universitario español y de cada una de las universidades que lo componen repercutirá en la economía en general pues los egresados universitarios recibirán una formación de mayor calidad y serán preparados para un entorno laboral más competitivo.

B) Efectos sobre la competencia

El artículo 26.3.d) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, dispone que en la memoria de análisis del impacto normativo debe valorarse el impacto económico de la norma. Tal impacto se concretará, de conformidad con el artículo 2.1.d del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en “las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta de norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento con estas materias. En el análisis del efecto sobre la unidad de mercado se tendrán en cuenta los principios de unidad de mercado, y de buena regulación, en particular el principio de necesidad y proporcionalidad, previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

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 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".

Estos requisitos adicionales suponen, sin duda, mayores exigencias para los proyectos universitarios que desean implementarse y también para los que ya han iniciado su actividad académica. Ahora bien, tales efectos no deben reputarse como negativos para la competencia. La reforma del real decreto aspira precisamente a elevar los requisitos para la creación, reconocimiento y autorización de universidades a fin de que en el sistema universitario español todos los proyectos universitarios reúnan condiciones de solidez, solvencia, rigor y sostenibilidad y no haya universidades que por una deficiente planificación previa o escasez de medios dedicados a docencia o investigación, no garanticen el rigor de los títulos académicos que imparten, en claro detrimento de sus estudiantes. Por tanto, la reforma mejorará la competencia en el sentido de garantizar que solo las universidades que acrediten estándares reforzados de calidad, solvencia y sostenibilidad integrarán el sistema universitario español. Esta mayor y mejor competencia redundará en las propias universidades, que encontrarán más estímulos para mejorar sus proyectos universitarios; en sus trabajadores, que desarrollarán sus funciones en estructuras más solventes y viables en el tiempo; en los estudiantes, que tendrán mayores garantías de que se forman en centros académica y científicamente rigurosos; y, por todo ello, en el propio sistema universitario, que mejorará su calidad global.

Finalmente, téngase en cuenta una cuestión que es particular del ámbito de la educación. Mientras en otros sectores de la actividad social y económica, es lícito y comprensible que los participantes orienten sus decisiones por la maximización de beneficios y la minimización de pérdidas, en la educación superior este no es el fin social último, sino que el "objeto social exclusivo" de las universidades públicas y también de las privadas será "la educación superior y la investigación y, en su caso, la transferencia e intercambio del conocimiento" (art. 95.1 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario). En otras palabras, el impacto sobre la competencia de esta norma no debe analizar únicamente si

con las nuevas medidas hay más o menos entidades participantes y ofertan productos o servicios más o menos rentables, sino si los requisitos introducidos para la creación, reconocimiento y autorización de universidades elevan la calidad y la competencia en la dirección de ofrecer a la sociedad más y mejor docencia e investigación universitarias. En conclusión, si estos requisitos adicionales que se introducen por la presente reforma contribuyen a esa mejora, podrá afirmarse que el impacto de la reforma sobre la competencia es favorable.

C) Efectos en la unidad de mercado

La norma no tendrá incidencia en la unidad de mercado dado que los destinatarios de la norma tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional sin que se mantenga un trato diferenciado por razón del lugar de residencia o establecimiento.

D) Efectos en la innovación y sobre las pymes

Se considera que la norma podrá tener un efecto positivo en la innovación y en las empresas innovadoras en la medida en que es previsible que puedan crearse nuevas empresas en el sector de la innovación y, con ellas, nuevos productos y servicios.

La reforma proyectada establece nuevos objetivos que deben alcanzarse por las universidades en el ámbito de las actividades de investigación, innovación y transferencia de las universidades. Una mayor inversión en las políticas universitarias de investigación, ciencia y transferencia conducirá a la obtención de más proyectos de investigación y redes científicas, que se materializarán, en última instancia, en empresas innovadoras, patentes y otros resultados innovadores tangibles. El último informe de la Fundación Conocimiento y Desarrollo, *Informe CYD de 2024*, señala que, gracias al aumento constante en los últimos años de recursos dedicados a la investigación, la innovación y el desarrollo en el ámbito universitario (concretamente, en 2022, la inversión en I+D en la enseñanza superior alcanzó los 5.026 millones de euros, un incremento del 9,57% respecto a 2021), aumentó significativamente el porcentaje de empresas que pueden calificarse como innovadoras, hasta el 23,9%, superando los valores de periodos anteriores (22,6% entre 2018-2020 y 20,8% entre 20172019). Además, en 2022 las universidades españolas captaron 977 millones de euros a través de su colaboración en I+D con otros agentes, principalmente empresas, lo que representa un incremento de más del 45% respecto a 2021, y es el valor más alto registrado desde que se empezó a analizar esta variable en los informes CYD

E) Efectos sobre los consumidores

La norma supondrá un efecto positivo en la medida en que se amplía la protección del estudiantado como colectivo de consumidores.

La norma pone en el centro al estudiantado universitario. Universidades de mayor calidad, solventes, viables y sostenibles, acompañadas de plantillas docentes e investigadoras más amplias, son la mejor garantía de que el estudiantado recibirá

una formación académica sólida y de calidad. El objetivo de la reforma es asegurar que el estudiantado universitario podrá ejercer su derecho a decidir en qué centros recibe su formación universitaria con la tranquilidad de que todos ellos cumplen estándares de calidad rigurosos y que ninguno defraudará las expectativas de los matriculados. El esfuerzo en tiempo y recursos que supone para un estudiante la experiencia universitaria debe ser valorado y reconocido por las administraciones públicas competentes, que deben estar a la altura garantizando un sistema universitario de calidad.

F) Efectos en la economía europea y otras economías

En este ámbito, se prevé un impacto neutro dado que las medidas previstas están alineadas con las líneas generales promovidas por la Unión Europea en este ámbito.

6.2 Impacto presupuestario

Siguiendo la Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo y teniendo presente lo establecido en el artículo 2.1.d).2º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, dicho instrumento debe contemplar, al menos, una referencia a los efectos en los ingresos y gastos públicos e incluirá la incidencia en los gastos de personal, dotaciones o retribuciones, gastos en medios o servicios de la Administración digital o cualesquiera otros gastos al servicio del sector público

Así, cabe diferenciar en el presente supuesto el impacto sobre los Presupuestos Generales del Estado, en primer lugar, y sobre el presupuesto de las Administraciones de las respectivas Comunidades Autónomas, asumiendo que dicho impacto derivará, en todo caso, del gasto propio del funcionamiento que las agencias de evaluación y acreditación presentes tanto en el Estado (ANECA) como en buena parte de las Comunidades Autónomas son las que deben efectuar la mayor parte de los trámites dimanantes del presente real decreto.

Junto a lo anterior, cabe igualmente añadir una tercera distinción, cual es la del coste a que dará lugar la entrada en vigor de la presente propuesta normativa sobre los promotores de universidades y sobre las propias universidades que vayan a ser objeto de creación o reconocimiento de acuerdo con la nueva regulación contenida en este proyecto de real decreto, que cabría catalogar como cargas administrativas y que se desglosan, también, en el presente apartado de la memoria, de acuerdo con la frecuencia media calculada en función del número anual de propuestas de creación o reconocimiento de universidades (de acuerdo con los datos dimanados de los últimos 10 ejercicios).

En todo caso, el impacto sobre el presupuesto de las distintas Administraciones públicas competentes es mínimo, toda vez que la totalidad de las universidades públicas (incluso las vinculadas a la Administración General del Estado) cumplen ya la totalidad de los requisitos de calidad introducidos por esta reforma normativa, por lo que el impacto presupuestario por parte de dichas universidades públicas es mínimo, si no cero.

6.2.1 Análisis del impacto presupuestario en la Administración General del Estado.

Corresponde, en el ámbito de competencias del Estado, a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) la realización de los trámites a que dará lugar la entrada en vigor de este real decreto, de cara a la creación y reconocimiento de universidades, públicas y privadas, que entren dentro de su ámbito de actuación (esto es, las universidades denominadas de especiales características).

Así, y habida cuenta de que la media de proyectos de creación o reconocimiento anual de universidades asciende a 1, y teniendo en cuenta el desglose de los gastos medios a que da lugar la tramitación, en sede de dicha Agencia, de la organización de las reuniones de las comisiones evaluadoras (incluyendo las dietas de transporte, manutención y alojamiento eventual de sus miembros integrantes), se prevé que el coste para el presupuesto de la ANECA ascienda a 15.000 euros anuales. En todo caso, de no presentarse una solicitud de creación o reconocimiento de universidades, públicas o privadas, a lo largo de un ejercicio anual la entrada en vigor del proyecto de real decreto no supondría incremento alguno de coste para la Administración del Estado en dicho año.

En todo caso, dicho gasto no dará lugar a incrementos de masa salarial o de los costes de personal al servicio de dicho organismo público, que seguirá rigiéndose por las previsiones contenidas en las respectivas leyes de Presupuestos Generales del Estado.

6.2.2 Análisis del impacto presupuestario en la Administración de las Comunidades Autónomas.

Por lo que respecta al impacto presupuestario derivado de la entrada en vigor del presente proyecto de real decreto sobre el presupuesto de gastos de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, cabe señalar que existen, en la actualidad, 10 Comunidades Autónomas que disponen de agencia evaluadora propia.

Los gastos en que incurran dichas agencias son equiparables a los previstos para el Estado, habida cuenta de que el número de expedientes de creación o reconocimiento de universidades, públicas o privadas, asciende de media a uno por año.

Así, calculando el importe del gasto a que ascenderá la organización de las distintas reuniones de las comisiones evaluadoras de las respectivas agencias autonómicas (incluyendo el importe derivado de las dietas de transporte, alojamiento y manutención que tengan derecho a percibir los integrantes de dichos órganos colegiados) por el número de Comunidades Autónomas que disponen de agencia de evaluación y acreditación propia (10 en total), el coste ascendería, en caso de que se presentara un proyecto de creación o reconocimiento de Universidad en una Comunidad Autónoma, a 15.000 euros. Si se presentara una solicitud anual en cada una de las Comunidades Autónomas

dotadas de agencia evaluadora propia durante un mismo ejercicio anual, el coste estimado ascendería, por tanto, a 150.000 euros, pero habida cuenta de que la media de proyectos presentados en los últimos 10 años asciende a uno por año, resultaría prácticamente imposible alcanzar dicha masa crítica que diera lugar al impacto presupuestario máximo previsto.

En todo caso, dicho gasto no dará lugar a incrementos de masa salarial o de los costes de personal al servicio de las respectivas agencias autonómicas evaluadoras, que seguirá rigiéndose por las previsiones contenidas en las respectivas leyes de Presupuestos Generales del Estado y en las leyes de presupuestos de las correspondientes Comunidades Autónomas.

6.3 Análisis de las cargas administrativas

De acuerdo con el artículo 26.3.e) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se procederá a identificar las cargas administrativas que conlleva la propuesta. Y en la misma línea se manifiesta el art. 2.1.e) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Con arreglo a lo anterior, la reforma proyectada no introduce una variación significativa en las cargas administrativas de las entidades sometidas a este real decreto en comparación con la regulación vigente. Debe tenerse presente, además, que es ya muy intensa la digitalización en los organismos que participan en el proceso de creación o reconocimiento de una nueva universidad, así como en otros procedimientos de verificación de titulaciones universitarias o procedimientos de acreditación institucional; así mismo, salvo en la emisión del informe sobre la viabilidad académica de la Memoria para la creación o reconocimiento de una nueva universidad, respecto del cual rige la regla del silencio administrativo negativo, para los otros procedimientos contemplados en el real decreto (verificación de titulaciones universitarias o acreditación institucional), que además son los más más numerosos (dado que una nueva universidad solo presenta una solicitud y memoria para su creación o reconocimiento, pero puede presentar diversas solicitudes para verificar títulos o lograr la acreditación institucional de la universidad o de sus centros), gobierna la regla del silencio administrativo positivo, con efectos estimatorios de la solicitud del particular.

Siguiendo la Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo y teniendo presente lo establecido en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, puede hacerse un cálculo aproximado de los costes que generan las cargas administrativas previstas en el real decreto para una solicitud de nueva universidad que se somete al procedimiento administrativo de examen de su Memoria (manejando los conceptos de coste unitario y frecuencia), a fin de lograr su creación o reconocimiento, aunque resulta complejo adelantar el número de solicitudes de creación o reconocimiento de nuevas universidades que pueden presentarse cada año a partir de la entrada en vigor de la reforma proyectada, estableciéndose en el presente análisis de cargas administrativas un cálculo determinado por la media de solicitudes anuales de creación o reconocimiento de universidades habida a lo largo de los últimos ejercicios. .

En este punto deben hacerse algunas consideraciones explicativas del análisis de cargas administrativas que se presenta a continuación:

En este punto deben hacerse algunas consideraciones explicativas del análisis de cargas administrativas que se presenta a continuación:

a) se van a considerar las cargas derivadas directamente del procedimiento de creación y reconocimiento de universidades públicas y privadas, así como del cumplimiento de los distintos requisitos que deben acreditarse para que la solicitud pueda examinarse;

b) solo se considerarán las nuevas cargas derivadas de los nuevos requisitos de la reforma proyectada (dejando a un lado aquellas cargas que ya existieran en virtud del real decreto vigente);

c) existen otras cargas que nacen transcurridos determinados periodos de tiempo. Tal sería el caso de la obligación de comunicar al órgano competente de la Comunidad Autónoma o del Estado información sobre la plantilla que imparta docencia en los títulos oficiales de Grados, Másteres Universitarios y Doctorados, al cabo de 7 años (art. 7.14), que se corresponde con la carga “presentación de una comunicación electrónicamente” para acreditar requisitos del personal docente e investigador y sería un coste unitario de 10 euros;

d) no es posible estimar con la información disponible ni se considera en términos de cargas aquellas referidas a profesorado, podría extenderse a equipamientos docentes o de investigación, al presentar la nueva propuesta de universidad para su creación o reconocimiento, porque los requisitos establecidos son los mimbres mínimos de la calidad de la estructura de las plantillas de profesorado -como de PTGAS- que cualquier universidad debe tener y que estas propuestas nuevas ya deben incorporar en su Memoria y su análisis de costes y de beneficios.

e) hay cargas que las universidades existentes, y las administraciones públicas, ya realizan habitualmente para lo que disponen de aplicaciones informáticas y de personal, para estas entidades y administraciones el transmitir información (o recibirla en su caso) no debe suponer en este contexto de avance del uso de las tecnologías de la información y de la comunicación un aumento del gasto significativo al utilizar datos de que ya disponen, o aplicación ya preparadas y en funcionamiento desde hace años para recibir estadísticas o documentación de las universidades, así como personal del que ya cuentan, el aumento de volumen de documentación e información no es significativo cuantitativamente, sí ciertamente cualitativamente;

f) hay algunas cargas que son variables, dependiendo de la universidad y de sus dimensiones, por lo que no es sencillo hacer una estimación. Por ejemplo, la creación, adscripción o adquisición de centros universitarios por una universidad en un territorio distinto de la comunidad autónoma donde tiene su sede, conlleva la celebración y presentación de un convenio de

adscripción, que podría identificarse con la presentación de una memoria, con 15.000 euros de coste estimado. Pero en este caso no se puede predecir cuántas veces tendrá lugar esta operación. Igualmente, la obligación de solicitar la acreditación institucional, cada seis años, de una universidad o centros universitarios (y la obligación de proceder a su renovación cada seis años) depende del número de centros que compongan la universidad; se trataría de la carga "presentar una solicitud electrónica", y es una obligación ya vigente desde el RD 640 cuando se aprobó en 2021.

g) las agencias de calidad (ANECA y las 10 agencias dependientes de las CCAA) cuentan con aplicaciones y experiencia en la constitución de comisiones evaluación, de ahí que el coste principal derivará de las potenciales veces que se reunirá (las X veces que en esa CCAA se presentará la propuesta para crear o reconocer una universidad) y de los costes de participación del profesorado que puntualmente asista a las reuniones evaluativas que se convoquen.

Se presenta a continuación un cuadro estimativo del coste a que darán lugar las distintas cargas administrativas examinadas a lo largo de este apartado de la memoria:

Obligación del Real Decreto	**Art.**	**Tipo de carga**	**Coste (euros)**	**Frecuencia (anual)**	**Población**	**Coste anual (euros)**
Para una entidad promotora						
Memoria para la creación o reconocimiento de una nueva universidad, que se somete a estudio de las agencias y del Ministerio (art. 4 y siguientes). Sería un coste único cuando presenta la Memoria dicha entidad, empresa o institución.	4 y ss	10	20.000	1	1	20.000
Compromiso de alojamiento estudiantil mediante documento acreditativo del mismo (art. 8). Sería un coste único cuando presenta la Memoria	8	7	1.000	1	1	1.000
Acta notarial de compromiso de mantenimiento en funcionamiento de los centros universitarios e instalaciones, preparación y actuación notarial (art. 9.8). Sería un coste único cuando presenta la Memoria.	9.8	18	1.000	1	1	1.000

Aval que acredite la solvencia económica de la nueva universidad, preparación de la documentación bancaria y de instancias jurídicas y notariales que intervengan (art. 9.3). Sería un coste único cuando presenta la Memoria.	9.3	3	5.000	1	1	5.000
Total cargas						27.000
Para todas las universidades						
Obligación de transmitir la información al SIIU, de forma Anual (universo todas las universidades). Actualmente las universidades públicas y privadas ya transmiten buena parte de la información con una cadencia anual. Ahora deberán aportar más información de la que las diversas unidades de gestión ya disponen.	18	19	600	1	100	60.000
Obligación de informar de forma clara sobre los títulos universitarios que imparte la universidad (universo todas las universidades). En realidad, todas las universidades dedican recursos para hacer publicidad sobre su oferta académica anualmente, por lo que hablaríamos de un incremento del gasto muy menor.	DA8	19	300	1	100	30.000
Obligación de comunicar o publicar información sobre indicadores de investigación (universo todas las universidades). En realidad, todas las universidades dedican recursos para hacer publicidad sobre su actividad de	DA10	19	300	1	100	30.000

investigación anualmente por lo que hablaríamos de un incremento del gasto menor.						
Obligación de comunicar al órgano competente de la Comunidad Autónoma o del Estado información sobre la plantilla que imparta docencia en los títulos oficiales de Grados, Másteres Universitarios y Doctorados, al cabo de 7 años (universo todas las universidades). En realidad, todas las universidades dedican recursos cada año para hacer publicidad sobre su actividad de investigación por lo que hablaríamos de un incremento del gasto menor.	7.14	6	10	12	100	12.000
Obligación de solicitar la acreditación institucional, cada seis años, de una universidad o centros universitarios (universo todas las universidades). Esta obligación ya forma parte desde 2021 de la práctica ordinaria de trabajo de las universidades, y disponen de unidades responsables de la calidad universitaria que realiza estas gestiones. Este sería un cargo único por cada propuesta, puede haber numerosas universidades y/o años en los que no haya ninguna petición.	5.10	2	10	12	100	12.000

Presentación de un convenio (equivalente a Memoria, a efectos de cómputo de cargas administrativas) para la creación, adscripción o adquisición de centros universitarios por una universidad en un territorio distinto de la comunidad autónoma donde tiene su sede (universo potencial todas las universidades, aunque esto se refiera a una situación muy limitada en su número real, estimamos partiendo de que todas lo hicieran una vez, pero eso sería un máximo potencial que no sucede en la práctica). No tiene temporalidad fija, pues puede haber numerosas universidades que no propongan centros adscritos fuera de su CCAA o que pasen años sin que ello suceda. Esta posibilidad no es generalizada en el sistema universitario.	15	10	500	1	100	5.000
Total cargas						166.000 (16.000 por universidad)

6.4 <u>Impacto por razón de género</u>

El artículo 26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, así como el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo establecen la obligatoriedad de incorporar un apartado sobre el impacto por razón de género. Según el art. 2.1.f) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, “el impacto de género analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto recogidos en la Guía Metodológica”.

Si bien la creación, reconocimiento y autorización de universidades son materias independientes o ajenas a la cuestión de género, existe un ámbito de la regulación que sí puede tener un impacto positivo desde la perspectiva del género. El

apartado diez del proyecto, relativo al artículo 10 del real decreto vigente, establece en su apartado 4.j) que los Estatutos y las Normas de Organización y Funcionamiento de las universidades deberán contener, al menos, entre otros aspectos, una “Normativa de igualdad. Se deberá disponer de un plan de igualdad de mujeres y hombres, un protocolo contra el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo, y un registro salarial”. Esta previsión normativa es positiva desde el punto de vista de la igualdad de género, dado que previene la discriminación, que puede materializarse en la comisión de ilícitos administrativos (en el orden laboral o social, determinados por la normativa estatal), e incluso penales, sobre las mujeres.

6.5 Impacto en la infancia, la adolescencia y la familia

El art. 2.1.f) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, concluye con la necesidad de estudiar “los impactos en la infancia y adolescencia, y en la familia”. Debemos descartar todos ellos en principio y de forma directa, en relación con la reforma de este real decreto, toda vez que, por una parte, los estudiantes universitarios, a los que afecta esta reforma, no pueden catalogarse como infantes o adolescentes.

Ahora bien, indirectamente la mejora de la calidad del sistema universitario como conformante del sistema de educación de nuestro país tiene un impacto indirecto muy positivo en el futuro de la formación de los y las jóvenes que, en su momento, accedan al superar las distintas etapas educativas a los estudios universitarios. Impacto que se multiplica al generar expectativas entre la juventud en las etapas inmediatamente previas a la etapa universitaria. Lógicamente, ello repercute en las familias que tendrán hijos e hijas que se incorporen a los diferentes estudios universitarios que, al ser de calidad contrastada y comparable a la de los países europeos más avanzados, podrán ver satisfechas sus expectativas de que sus hijos e hijas dispongan de la mejor formación posible, lo que a su vez refuerza sus posibilidades de una buena inserción en el mercado laboral local, regional, nacional o internacional.

Por todo ello, el impacto en la familia puede hablarse en términos positivos en este proyecto normativo. De esta forma, las familias pueden ver compensado y reconocido el esfuerzo personal y económico efectuado para que sus hijos e hijas accedan a la universidad y puedan alcanzar las titulaciones oficiales que les permitan posteriormente desarrollar una actividad laboral.

6.6 Otros impactos

El art. 2.1.g) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, finaliza la categorización de posibles impactos de una norma con una cláusula abierta: “g) Otros impactos: La memoria del análisis de impacto normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental, al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y al impacto que tendrá para la ciudadanía y para la Administración

el desarrollo o uso de los medios y servicios de la Administración digital que conlleve la norma".

A) Impacto universitario (o impacto en la calidad del sistema universitario),

Dado que, por una parte, el art. 2.1.g) del Real Decreto 931/2017 incorpora la posibilidad de analizar cualquier otro impacto "que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente", y por otra, el objetivo general de este proyecto normativo, como se ha señalado repetidamente en la Memoria, es la mejora de la calidad del sistema universitario español y de cada una de las universidades que lo componen, parece razonable afirmar que la aprobación de esta reforma tendrá un notable *impacto universitario (o impacto en la calidad del sistema universitario)*, que debe valorarse positivamente.

Existe evidencia empírica que acredita que un aumento en las partidas presupuestarias que las universidades (tanto públicas como privadas) dedican a sus políticas de investigación, desarrollo e innovación produce un impacto positivo en diversos indicadores de relevancia para las universidades, como el volumen de

producción científica en artículos y publicaciones. El último informe de la Fundación Conocimiento y Desarrollo, *Informe CYD de 2024*, señala que, gracias al aumento constante en los últimos años de recursos dedicados a la investigación, la innovación y el desarrollo en el ámbito universitario (concretamente, en 2022, la inversión en I+D en la enseñanza superior alcanzó los 5.026 millones de euros, un incremento del 9,57% respecto a 2021), la participación de las universidades españolas en el periodo 2020-2023 ha mejorado hasta alcanzar el 12,10% del total de trabajos científicos en el contexto de la Unión Europea (en comparación con la tasa de 10,85 % para el cuatrienio 2016-2019); así mismo, se observa un crecimiento del número de publicaciones de universidades españolas cercano al 40% en los últimos 10 años, que también se refleja en el número de publicaciones por cada mil habitantes (1,90 en 2013 frente a 2,59 en 2023).

Advertido todo lo anterior, uno de los objetivos más importantes de este proyecto normativo es la mejora de la calidad de las universidades españolas en materia de investigación, desarrollo, innovación y transferencia de resultados, a través de un incremento de las inversiones en estas actividades universitarias, de ahí el establecimiento de umbrales mínimos de inversión calculados en relación con el presupuesto de las universidades públicas y el importe neto de la cifra de negocios para las universidades privadas. Si las universidades aumentan las partidas presupuestarias dedicadas a investigación y transferencia (tanto públicas como privadas, pero especialmente las últimas, cuyas cifras de inversión en políticas de investigación y transferencia son más reducidas[3]), tal y como mandata esta reforma normativa, y ello se une al aumento significativo que se viene experimentando en los últimos años en las políticas públicas dirigidas a las

[3] El citado Informe CYD 2024 señala, a este respecto, que "En 2022, las universidades públicas destinaron 4.404,8 millones de euros a la I+D, que representaron el 87,6% del total. Las universidades privadas ejecutaron 406 millones de euros (8% del total) y el resto (215 millones de euros, 4,3% del total) fue realizado por otro tipo de centros. Estas cifras confirman a las universidades públicas como instituciones que continúan liderando el gasto de I+D en el sistema universitario".

universidades en materia de investigación y transferencia[4], se logrará *un impacto positivo en la calidad del sistema universitario español y de cada una de sus universidades, constatable en indicadores objetivos y cuantificables, como la producción de artículos científicos y la mejora de la posición científica de las universidades españolas en el contexto europeo y global*.

B) Impacto sobre la protección de datos

El *impacto sobre la protección de datos* es otro de los impactos que conviene analizar en este punto de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, recurriendo a la cláusula abierta del art. 2.1.g) del Real Decreto 931/2017, que insta a examinar cualquier impacto "que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente". Para valorarlo se ha solicitado un informe a la Agencia Española de

Protección de Datos (en adelante, AEPD), tras cuyo análisis e incorporación de las propuestas en él formuladas, puede concluirse que el impacto de este proyecto normativo sobre la protección de datos es nulo.

El informe emitido por la Agencia centra su atención en dos aspectos del proyecto normativo. En primer lugar, en relación con el artículo 19 (apartado diecinueve del proyecto), la Agencia se muestra favorable a la regulación propuesta en relación con los comités de ética en el desarrollo de la investigación y de la transferencia del personal docente e investigador de la universidad. A tales comités se les asigna, entre otras, la función de establecer criterios sobre comportamientos del personal docente e investigador en el ámbito de la investigación y la transferencia, así como sobre el uso y limitaciones de la inteligencia artificial y de las tecnologías de la información y de la comunicación. A juicio de la AEDP estas funciones serían un medio para el cumplimiento de la obligación impuesta a las universidades, *ex* art. 5.3 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario: "Las universidades garantizarán la calidad académica de las actividades de sus centros, a través de los sistemas internos de garantía de calidad*".* Por lo que los tratamientos de datos personales por dicho comité para las finalidades previstas en la norma se encontrarían amparadas por el Reglamento (UE) 2016/679; concretamente, por el doble cauce del art. 6.1.c), obligación legal, o por el art. 6.1.e), misión de interés público (y por el art. 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales).

En segundo lugar, la AEPD analiza la propuesta de nuevo artículo 18, relativo al Sistema Integrado de Información Universitaria (en adelante, SIIU), una unidad administrativa responsable de recabar, elaborar, analizar y difundir estadísticas e indicadores de todas las universidades públicas y privadas, así como de los centros extranjeros autorizados para la impartición de títulos universitarios extranjeros en España, que permitan a las Administraciones Públicas disponer de

[4] Así, el Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación (PEICTI) para el período 2024-2027, que prevé destinar 18.400 millones de euros al impulso de la ciencia y el conocimiento a través de convocatorias para financiar proyectos, lo que supone un incremento del 32% los recursos dedicadas a convocatorias públicas, en régimen de concurrencia competitiva, para financiar la ciencia, en relación con el periodo 2021-2023, y de un 73% si se comparan las cifras con las del plan implementado entre los años 2017 y 2020.

datos estadísticos e información sobre los aspectos relevantes de la actividad universitaria.

A este respecto, la Agencia formula dos propuestas que se han atendido:

- por un lado, para garantizar que la información que se transmite al SIIU no contiene datos de carácter personal, se ha reforzado la sujeción de todas las operaciones de solicitud de información por parte del órgano competente a las universidades, así como de tratamiento estadístico de esa información por parte del SIIU, a las previsiones de la legislación vigente en materia de protección de datos. A tales efectos, se establece en el nuevo art. 18.1 de la propuesta normativa que "En todo caso, el nivel de detalle y desagregación de esta información siempre deberá respetar lo establecido por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales".

- por otro, el informe sugiere aclarar cuál es la unidad administrativa competente en relación con la información que recibe y analiza el SIIU. La Agencia apunta que quien recaba, analiza y difunde las estadísticas es propiamente la

  Subdirección General de Planificación, Seguimiento y Evaluación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, unidad a la que corresponde la gestión del SIIU, según art. 7 del Real Decreto 472/2024, de 7 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. De conformidad con lo anterior, el art. 18.1 del proyecto normativo proclama desde su inicio que "1. Corresponde a la Subdirección General de Planificación, Seguimiento y Evaluación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, a través del Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU, en adelante), sin perjuicio de los propios sistemas de información establecidos por las Comunidades Autónomas, recabar, elaborar, analizar y difundir estadísticas […]".

C) <u>Impacto social, impacto sobre la igualdad de oportunidades e impacto en materia de no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad</u>

Además, la reforma puede producir impactos positivos en algunos de los órdenes mencionados por el art. 2.1.g) del Real Decreto 931/2017:

a) En términos generales, la formación universitaria ha sido en la historia reciente de España un poderoso instrumento al servicio de la promoción individual y social, de la mejora de las condiciones materiales de vida (a mejor formación, mejores sueldos) y de la cohesión social y territorial. Por lo tanto, esta reforma tendrá un *impacto social positivo* asociado a la mejor formación universitaria de la ciudadanía.

   Así mismo, existe una vertiente muy concreta del impacto social que puede verse sustancialmente favorecida por los objetivos que busca este proyecto normativo. Se trata del *impacto social derivado de la ciencia y la investigación*. Tal y como lo define y cuantifica el Informe CYD de 2024, sería aquel impacto

derivado de la disponibilidad en acceso abierto de los resultados de investigación, el uso que se hace de los mismos en la creación o la mejora de políticas públicas, el género de los autores, así como la publicación de trabajos relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible definidos por la Organización de Naciones Unidas. Como se señalaba anteriormente al referirnos al impacto universitario o impacto en la calidad del sistema universitaria, el aumento de recursos dedicados a la investigación, la innovación y el desarrollo en el ámbito universitario que viene experimentando España en los últimos años (concretamente, en 2022, la inversión en I+D en la enseñanza superior alcanzó los 5.026 millones de euros, un incremento del 9,57% respecto a 2021), ha permitido que reforzar la posición destacada de España en relación con diversos indicadores; así: a) España es uno de los primeros países de la OCDE según el porcentaje de trabajos publicados en acceso abierto (69,5%), con un nivel superior al de los países con capacidades similares (Canadá, Francia y Australia), lo que demuestra el compromiso de los investigadores españoles con la transparencia y la accesibilidad al conocimiento científico; b) frente a la generación de conocimiento relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Australia y España con un 35,9% y 33,3% respectivamente, tienen la mayor proporción entre los cuatro países de referencia en el estudio (España, Canadá, Francia y Australia); y c) en cuanto a indicadores de paridad de género en la producción investigadora, se observa que España tiene el mayor porcentaje de mujeres autoras y coautoras de publicaciones (44,21%) entre los países analizados con capacidades similares.

En conexión con lo anterior, debe entones señalarse que si aumenta la inversión de las universidades españolas (tanto públicas como privadas) en políticas de investigación y transferencia, es esperable un impacto social positivo cuantificable en relación con los indicadores apuntados antes.

b) La reforma tendrá un *impacto positivo sobre la igualdad de oportunidades*, hasta el punto de que es uno de los objetivos más importantes de este proyecto. El sistema universitario español se ha caracterizado durante décadas por su calidad y rigor, por un lado, y por la garantía de la igualdad de oportunidades, por otro, creando un modelo universitario que garantizaba en condiciones equitativas el acceso a una formación universitaria de calidad a amplias capas sociales. Por todo ello, una reforma como la presente, destinada a asegurar que la calidad global del sistema universitario y de cada universidad se mantiene y se impulsa, producirá efectos positivos sobre la igualdad de oportunidades.

c) Finalmente, debe afirmarse también un *impacto positivo en materia de no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*, toda vez que algunas medias contempladas en este proyecto se dirigen a hacer efectivo el derecho a la accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Por ello, en el ámbito de los equipamientos e instalaciones, la reforma exige que los espacios para la docencia y la investigación y transferencia cumplan con lo establecido por el Real Decreto 172/2010, de 19 de febrero, por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación,

aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, en materia de accesibilidad y de no discriminación de las personas con discapacidad.

7. EVALUACIÓN *EX POST*

Una vez considerado lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y en el artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, por la naturaleza y contenido de la norma, se considera que la norma proyectada es susceptible de evaluación por sus resultados, a fin de poder comprobar, una vez transcurrido el tiempo suficiente desde la entrada en vigor del proyecto normativo, si el mismo ha producido un efecto favorable sobre la elevación de la calidad de la enseñanza universitaria en España. Para ello, en el plazo de los **cinco años** siguientes a la entrada en vigor del proyecto de real decreto (coincidiendo así con los plazos transitorios para la adaptación del sistema universitaria a lo previsto en la presente norma y contemplados en la Disposición transitoria segunda del proyecto de real decreto), se analizarán los siguientes extremos:

a) La eficacia del real decreto, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación.

b) Su eficiencia, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias o haberlo sido en menor grado.

c) La sostenibilidad de la disposición, considerando los efectos de la norma no previstos directamente por ella que puedan llegar a comprometer su viabilidad futura.

d) Los resultados de la aplicación de la norma, en función del criterio por el que fue sometida a evaluación.

ANEXO I. APORTACIONES REALIZADAS DURANTE LA TRAMITACIÓN

I. Aportaciones realizadas en el trámite de consulta pública previa.

ID	Nombre y apellidos	Institución a la que pertenece	Cargo o función desempeñada	Aportaciones o comentarios
1	Víctor Chavarri Riestra			El autor expresa un rechazo frontal al proyecto normativo, cuestionando su carácter urgente y criticando duramente tanto a sus redactores como al Gobierno. Considera que la norma puede debilitar los mecanismos de control institucional y favorecer determinados intereses políticos. Asimismo, realiza una valoración muy negativa de la universidad pública, poniendo en duda su calidad y competitividad frente a la privada. Finalmente, denuncia una supuesta politización de las instituciones y manifiesta un profundo desacuerdo con la actuación gubernamental.
2	Gustavo Toledo Lara			Expone una serie de propuestas y críticas sobre el sistema universitario, centradas en la necesidad de revisar los criterios de evaluación y acreditación aplicados por la ANECA, especialmente en relación con la investigación cualitativa y la valoración de méritos académicos. Asimismo, denuncia la precariedad de las condiciones laborales del profesorado en muchas universidades privadas, reclamando mejoras salariales, una distribución más equilibrada de la carga docente y un mayor reconocimiento profesional. También cuestiona la excesiva burocracia en los procesos de verificación y renovación de titulaciones, así como la falta de coordinación entre acreditaciones autonómicas y estatales. Finalmente, defiende que la calidad universitaria debe medirse por la formación impartida y las condiciones reales de funcionamiento de las instituciones, más que por determinados indicadores cuantitativos o porcentajes de acreditación.
3	Javier de la Torre Ortega			Se propone modificar el Real Decreto 640/2021 para atribuir expresamente al Claustro Universitario la competencia de elaborar, aprobar y modificar las Normas de Convivencia de las universidades públicas cuando estas se configuren como un reglamento independiente de los estatutos. La propuesta se fundamenta en la condición del Claustro como máximo órgano de representación y participación de la comunidad universitaria, así como en la necesidad de reforzar la seguridad jurídica y homogeneizar esta competencia en todas las universidades públicas. Asimismo, se argumenta que las Normas de Convivencia afectan a derechos, deberes y garantías de toda la comunidad universitaria, por lo que requieren la intervención del órgano más representativo. Finalmente, se solicita incorporar esta previsión al desarrollo reglamentario estatal para asegurar que dicha competencia corresponda al Claustro con independencia de la técnica normativa utilizada.
4	Ana Cristina Llorens Tatay	Florida Universitària	Dirección	Los centros adscritos a universidades públicas solicitan que la futura normativa reconozca de forma expresa su naturaleza y régimen específico, evitando ambigüedades que puedan generar inseguridad jurídica o afectar a su planificación y viabilidad. Se destaca que estos centros desarrollan su actividad bajo la supervisión de las universidades de adscripción y que sus titulaciones están sometidas a los mismos procesos de evaluación, acreditación y garantía de calidad que el resto de las enseñanzas universitarias. Asimismo, se subraya que constituyen una realidad diferenciada dentro del sistema universitario, con características organizativas propias, pero plenamente integradas en el marco público de control y calidad. Finalmente, se reclama que los requisitos y criterios establecidos por la nueva normativa se adapten a esta realidad específica para preservar un modelo que contribuye a ampliar la oferta de plazas universitarias manteniendo las garantías propias de la universidad pública.
5	María Martínez Chico			El autor considera que la modificación normativa debe ser más exigente que el anterior Real Decreto 905/2025, al entender que este resultó insuficiente para frenar la creación de nuevas universidades privadas y garantizar la calidad del sistema universitario. Señala que, si persisten los criterios actuales, podrán seguir autorizándose proyectos que no acrediten adecuadamente los requisitos académicos, docentes, investigadores y de sostenibilidad exigibles a una universidad. Por ello, reclama un endurecimiento de las condiciones de creación y reconocimiento de universidades, incorporando medidas más eficaces para evitar una expansión descontrolada del sector privado. Finalmente, defiende que la nueva regulación debe proteger la calidad de la enseñanza superior, la igualdad de oportunidades y el carácter de la universidad como servicio público y no como un mero bien de mercado.

6	Alicia García Rubio			La autora, trabajadora de una universidad pública, manifiesta su apoyo a la necesidad de reforzar la regulación del sistema universitario para garantizar mayores niveles de calidad académica y exigencia. Defiende la creación de mecanismos que permitan supervisar y, en su caso, cerrar aquellas universidades que no cumplan los requisitos exigidos, asegurando además la adecuada atención al alumnado afectado. También reclama estándares homogéneos y verificables de calidad docente e investigadora, una mayor supervisión de los procesos de evaluación y una especial cautela respecto a la expansión de la enseñanza virtual. Finalmente, considera imprescindible garantizar que las universidades dispongan de recursos, profesorado, infraestructuras y actividad investigadora suficientes para desarrollar de forma efectiva sus funciones.
7	Rosa María Visiedo Claverol, Higinio Marín Pedreño, Marcin Kazmierczak y José Alberto Parejo Gámir	Universidad San Pablo-CEU, Universidad Cardenal Herrera-CEU, Universitat Abat Oliba CEU y Universidad CEU Fernando III (Grupo Educativo CEU)	Rectores de la Universidad San Pablo-CEU, la Universidad Cardenal Herrera-CEU, la Universitat Abat Oliba CEU y la Universidad CEU Fernando III, respectivamente.	Las universidades CEU manifiestan su apoyo al objetivo de garantizar la calidad universitaria, pero consideran que el crecimiento de las universidades privadas no implica necesariamente una disminución de dicha calidad y defienden que el actual marco normativo debería evaluarse antes de endurecerse. Asimismo, sostienen que cualquier reforma debe respetar principios constitucionales y legales como la libertad de creación de centros docentes, la autonomía universitaria, la proporcionalidad y la no discriminación. El escrito rechaza la reincorporación de diversas medidas previstas en el anulado RD 905/2025, especialmente aquellas relacionadas con informes vinculantes, umbrales mínimos de estudiantes, limitaciones a la implantación de titulaciones o requisitos de investigación considerados desproporcionados. Por último, solicita que se respeten los procedimientos y programaciones autonómicas ya iniciados y que la tramitación de la nueva norma se realice por el procedimiento ordinario, garantizando la participación y la emisión de los informes preceptivos.
8	Daniel Cao Labora			El autor plantea que la obligatoriedad de los Trabajos Fin de Grado resulta cada vez más difícil de justificar en determinadas titulaciones, especialmente aquellas con un fuerte componente bibliográfico, debido al impacto creciente de la inteligencia artificial en la elaboración de trabajos académicos. Señala que las herramientas de IA permiten generar contenidos complejos con gran rapidez, lo que cuestiona la capacidad de los TFG para acreditar realmente los conocimientos y competencias del estudiantado. Por ello, propone que las universidades puedan decidir libremente si mantienen o eliminan esta exigencia, adaptándola a las características de cada titulación. Asimismo, solicita flexibilizar los procedimientos de modificación de los planes de estudio para que la supresión o transformación del TFG pueda tramitarse como una modificación no sustancial y con mayor agilidad.
9	Pablo rodríguez Pérez			Ante la implantación de Programas Académicos de Recorrido Sucesivo, que no son más que parches para adaptar las antiguas Ingenierías al actual modelo Bolonia, creo que se debería permitir la creación de grados de 300 y 360 créditos sin necesidad de normas europeas1. Por otro lado, según leo, se piensa introducir algo sobre la mal llamada «IA» en el documento. A falta de ver e que no tiene cabida tal cosa en este Real Decreto, y su inclusión obedece a la moda actual, y no a una necesidad real de los títulos. La penalización por el uso de modelos de lenguaje corresponde más al Estatuto del Estudiante Universitario, aprobado recientemente. También me gustaría solicitar que aclaren un poco la nomenclatura: Lo que el artículo 22 denomina «Mención Dual», debería llamarse de otro modo, para no confundirse con los grados dobles o las dobles menciones. Por ejemplo, «Mención Práctica» o «Mención Aplicada». Aparte de esto, como estudiante de grado me gustaría pedir que las recomendaciones para la propuesta de memorias de títulos oficiales indiquen las asignaturas y su contenido, y no solo objetivos varios.
10	Manuel Sierra Castañer	CODITEL (Conferencia de Directores de Ingeniería de Telecomunicación)	Presidente	La Comisión Permanente de CODITEL solicita que la redacción del real decreto objeto de esta consulta pública tenga en consideración la importancia del conocimiento práctico en las titulaciones de ingeniería y, especialmente, en aquellas titulaciones con atribuciones profesionales dentro de esta rama, de manera que se garantice la presencialidad adecuada, la disponibilidad del equipamiento que se requiera y, en suma, se garantice la adquisición efectiva de las competencias profesionales que se recogen en los planes de estudio que surgen de las correspondientes órdenes ministeriales.

11	Antoni Vera Alemany	Conselleria d'Educació i Universitats COMUNITAT AUTÒNOMA DE LES ILLES BALEARS	Consejero de Educación y Universidades	El Govern de les Illes Balears comparte el objetivo de reforzar la calidad, sostenibilidad y credibilidad del sistema universitario, pero cuestiona la necesidad y proporcionalidad de algunos de los mecanismos previstos para lograrlo, reclamando que la consulta pública tenga una incidencia real en el contenido de la futura norma. Su principal objeción se dirige al establecimiento de un umbral mínimo uniforme de 4.500 estudiantes para la creación o reconocimiento de universidades, al considerar que el tamaño de una institución no es un indicador adecuado de calidad y que dicho requisito favorecería a las grandes universidades virtuales en detrimento de proyectos presenciales, especializados o con mayor orientación investigadora. Además, sostiene que esta cifra carece de una justificación objetiva suficiente y que no tiene en cuenta las particularidades territoriales derivadas de la insularidad de Baleares. Asimismo, rechaza la imposición de una capacidad mínima de alojamiento estudiantil vinculada a la autorización de universidades, argumentando que se trata de una cuestión ajena a la calidad de la docencia y la investigación y que invade competencias autonómicas en materia de vivienda, urbanismo y ordenación territorial. El Govern propone sustituir estos requisitos por indicadores directamente relacionados con la capacidad docente e investigadora, evaluados por agencias de calidad reconocidas, o bien permitir que las comunidades autónomas adapten los criterios a sus circunstancias específicas. Finalmente, defiende el papel de las agencias autonómicas de evaluación, solicita que la tramitación de la norma se realice por el procedimiento ordinario con todas las garantías de participación e informes preceptivos, y reclama un régimen transitorio claro que preserve la seguridad jurídica de las universidades y proyectos ya autorizados o en proceso de implantación.
11bis	Antoni Vera Alemany	Consejería de Educación y Universidades. Gobierno de las Illes Balears	Consejero de Educación y Universidades	El Govern de les Illes Balears, recurrente en el procedimiento que concluyó con la STS 1092/2026, de 30 de septiembre, que anuló el Real Decreto 905/2025, presenta las siguientes aportaciones. Se desarrollan en el escrito formal presentado por registro electrónico, firmado por el conseller d'Educació i Universitats en la fecha de hoy. Consideración general. Se comparte el objetivo de calidad, investigación y sostenibilidad de las universidades. La consulta debe servir para valorar alternativas reales para cada requisito, no solo la disyuntiva entre reforma y statu quo. Se solicita que la MAIN resuma estas aportaciones y les dé respuesta motivada (art. 2 RD 931/2017). Umbral de 4.500 estudiantes. Se solicita no reintroducirlo. Es incoherente con el diagnóstico de la propia consulta: lo cumplen con facilidad las grandes universidades en línea y penaliza los proyectos presenciales, especializados e investigadores. La masa crítica relevante se mide con profesorado doctor y acreditado, actividad investigadora, inversión en I+D, ratio profesorado/estudiantes y solvencia económica. La cifra no está justificada; la norma anulada daba por suficiente el 70 %. Desconoce el hecho insular (art. 138.1 CE) y condiciona la competencia autonómica de programación universitaria. Además, como criterio de autorización, debe superar un juicio estricto de necesidad y proporcionalidad. Alternativas: sustituirlo por indicadores de capacidad docente e investigadora evaluados por las agencias inscritas en el EQAR; subsidiariamente, un umbral relativo y modulable cuya concreción corresponda a la Comunidad Autónoma. Alojamiento del 10 %. Se solicita suprimir este requisito. No aparece ni entre los problemas ni entre los objetivos de la consulta, por lo que no debería incorporarse sin una justificación previa. No es una función del sistema universitario (art. 2 LOSU), no guarda relación con la calidad docente ni investigadora y afecta a la competencia exclusiva en vivienda y urbanismo (art. 30.3 EAIB). Es rígido, ignora la proporción de estudiantes desplazados y el mercado local de vivienda, y sus plazos son irreales en territorios con escasez de suelo. Subsidiariamente, una capacidad relativa y modulable según la proporción de estudiantes desplazados, el mercado local de vivienda y la condición insular, cuya concreción corresponda a la Comunidad Autónoma. Otras cuestiones. Respeto al reconocimiento por ley autonómica y al papel de las agencias autonómicas inscritas en el EQAR. Tramitación ordinaria, con informe preceptivo de la CGPU (art. 15 LOSU). Régimen transitorio claro que preserve la seguridad jurídica de las universidades con autorización de inicio de actividades y de las ya reconocidas pendientes de autorización.

12	Marta Vall-llossera Ferran	Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España (CSCAE)	Presidenta	El Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España (CSCAE) propone reforzar la participación de las corporaciones profesionales en los procedimientos de creación, autorización, evaluación y acreditación de universidades y centros que impartan títulos habilitantes para profesiones reguladas, especialmente Arquitectura. Defiende que los colegios profesionales emitan informes preceptivos y que expertos del ámbito profesional participen en los procesos de evaluación de calidad, con el fin de garantizar una formación ajustada a las exigencias reales del ejercicio profesional. Asimismo, considera que los títulos que habilitan para profesiones vinculadas a la seguridad y la salud de las personas no deberían impartirse en modalidad totalmente virtual, exigiendo una presencialidad predominante en talleres, laboratorios, trabajos fin de grado y máster, así como en sus defensas públicas. También plantea requisitos específicos de profesorado, actividad investigadora e infraestructuras, evitando que modelos docentes predominantemente virtuales puedan impartir estas titulaciones sin las garantías necesarias. Por otra parte, solicita culminar la transición iniciada con la adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior, eliminando progresivamente los antiguos grados habilitantes en Arquitectura de 330 créditos aún vigentes en algunas universidades. Según el CSCAE, la coexistencia de estos títulos con el modelo actual de grado más máster habilitante genera desigualdades, confusión y falta de homogeneidad en la formación. Finalmente, propone establecer un calendario de adaptación y extinción de estos planes antiguos para consolidar un único modelo formativo, reforzar la calidad de la enseñanza, proteger la seguridad de las personas y mejorar la credibilidad y cohesión del sistema universitario español.
12bis	Marta Vall-llossera Ferran	Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España (CSCAE)	Presidenta	El CSCAE presenta por registro electrónico el escrito íntegro de sus aportaciones; se resume aquí la Aportación segunda (objetivos 4, 2, 6, 7 y 10): peso predominante de la presencialidad en los títulos que habilitan para profesiones reguladas vinculadas a la seguridad y salud de las personas, en particular el título oficial de Arquitecto: Grado no habilitante de acceso y Máster habilitante. La LOSU (art. 6.1) declara la docencia “preferentemente presencial”; el RD 822/2021 (arts. 14.7, 14.8 y 17.6) y la Orden EDU/2075/2010 nada disponen sobre la modalidad, vacío que ha permitido verificar un máster habilitante virtual en Arquitectura. La formación del Arquitecto, que habilita para proyectar, dirigir y calcular estructuralmente toda edificación, exige taller de proyectos, laboratorios, visitas de obra y defensa pública del Proyecto Fin de Carrera (art. 17.4 RD 822/2021). Se propone: (1) excluir la modalidad virtual y admitir la híbrida solo con predominio de la actividad presencial, incorporando la regla al RD 640/2021 y al RD 822/2021; (2) presencialidad obligatoria del Proyecto Fin de Carrera y su defensa, del Trabajo Fin de Grado (art. 14.6 RD 822/2021), de al menos el 50% de las horas de taller y de los laboratorios, en Grado y Máster; (3) disposición final que actualice en seis meses las órdenes de verificación, incluida la Orden EDU/2075/2010; (4) instalaciones propias, profesorado con experiencia profesional y ratios no moduladas; (5) adaptación en dos cursos de los títulos ya implantados.
13	OSCAR VADILLO MUÑOZ	Fundación para el conocimiento madrimasd	Coordinador de Calidad universitaria	El autor formula diversas propuestas para mejorar la regulación de la creación, autorización y supervisión de universidades y centros universitarios, con el fin de aportar mayor claridad jurídica y operativa al sistema. Propone diferenciar expresamente los procedimientos aplicables a universidades y a centros universitarios, establecer mecanismos de seguimiento de los compromisos asumidos por las instituciones y precisar conceptos clave como la presencialidad docente o el cómputo del profesorado. Asimismo, solicita clarificar las competencias de las distintas administraciones en el caso de centros ubicados en diferentes comunidades autónomas y delimitar mejor la evaluación de los centros que imparten titulaciones extranjeras. También plantea revisar el régimen de certificación de los Sistemas Internos de Garantía de Calidad, dando prioridad a la certificación de su implantación efectiva y ampliando los plazos previstos. Finalmente, reclama una redacción más precisa de las limitaciones aplicables a las solicitudes de nuevas titulaciones y modificaciones sustanciales para evitar interpretaciones ambiguas y facilitar una aplicación homogénea de la norma.

14	Jassary Alvarado Valiño	Gobierno de Canarias	Dirección General de Ordenación, Innovación y de la Calidad Universitaria	El Gobierno de Canarias comparte los objetivos de la reforma, pero defiende que la nueva normativa debe respetar plenamente las competencias autonómicas en materia universitaria, evitando que la búsqueda de estándares homogéneos de calidad suponga una centralización de funciones en favor del Estado. En particular, rechaza la creación de la figura de las «universidades de especiales características» y que la autorización de universidades virtuales o a distancia pase a depender del Ministerio, al considerar que las comunidades autónomas ya disponen de las competencias y mecanismos necesarios para ejercer estas funciones. Asimismo, cuestiona el establecimiento de umbrales mínimos uniformes de estudiantes para garantizar la sostenibilidad de las universidades, argumentando que no tienen en cuenta las diferencias territoriales, demográficas y geográficas, especialmente en territorios insulares como Canarias. Defiende que estos criterios deben adaptarse a las características específicas de cada comunidad autónoma para evitar limitar el acceso a la educación superior en zonas menos pobladas. Finalmente, subraya que cualquier requisito que se imponga a los proyectos de creación o reconocimiento de universidades debe respetar el principio de proporcionalidad y no restringir injustificadamente la libertad de creación de centros docentes reconocida en la Constitución.
14.2	Jassary Alvarado Valiño	Gobierno de Canarias	Directora General de Ordenación, Innovación y de la Calidad Universitaria	El Gobierno de Canarias, de manera complementaria a la anterior aportación, solicita que la futura modificación normativa se tramite por el procedimiento ordinario y no por la vía de urgencia, al considerar que no concurren las circunstancias extraordinarias e imprevisibles exigidas por la Ley del Gobierno para justificar dicha tramitación. Para fundamentar esta posición, invoca la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 2026, que anuló el RD 905/2025 y concluyó que no existían motivos suficientes para recurrir al procedimiento urgente. Asimismo, sostiene que la regulación de la creación y autorización de universidades es una cuestión conocida y debatida desde hace tiempo, por lo que no puede calificarse como una situación sobrevenida o excepcional. Finalmente, advierte de que una tramitación urgente podría reducir las garantías de participación pública y la intervención de los órganos consultivos, afectando a principios constitucionales como la participación ciudadana y la correcta elaboración de las normas.
15	Iván Area Carracedo	Universidade de Vigo	Catedrático de Universidad	Desde mi punto de vista creo que además de exigir profesorado con tesis doctorales creo que deberían exigir un número mínimo medio de sexenios de investigación. Es la única parte que aún se evalúa de manera independiente a través de la CNEAI de la ANECA. Hoy en día no sorprenden los casos de tesis doctorales "vacías". Afortunadamente, para tener sexenios de investigación sí que hace falta trabajar.
15.2	Iván Area Carracedo	Universidade de Vigo	Catedrático de Universidad	La aportación propone complementar el requisito de porcentaje mínimo de profesorado doctor con indicadores que acrediten una actividad investigadora real y continuada, como el número de sexenios de investigación reconocidos por la ANECA/CNEAI. Defiende que estos indicadores se calculen por titulación y no únicamente a nivel global de universidad, para reflejar mejor la calidad investigadora efectiva de cada enseñanza. El texto argumenta que el título de doctor acredita una capacidad investigadora inicial, pero no garantiza una actividad científica sostenida en el tiempo, mientras que los sexenios constituyen una evaluación periódica, externa e independiente ampliamente consolidada en el sistema universitario. Asimismo, señala que la actividad investigadora se asocia positivamente con la calidad docente y resulta especialmente relevante en estudios de máster y doctorado. Finalmente, destaca que el uso de este indicador sería viable para universidades públicas y privadas y contribuiría a establecer estándares homogéneos de calidad en todo el sistema universitario.ç
16	Miguel Cuevas Alonso	Universidade de Vigo	Profesor Permanente Laboral	Es necesario establecer reglas de juego coherentes. Regular la creación de universidades, especialmente en el caso de las privadas, debe estar vinculado a la búsqueda de criterios homogéneos a la evaluación general de la Universidad Pública. En este sentido, debería requerirse no sólo un número determinado de doctores dentro del claustro de las universidades privadas sino, también, un número mínimo de sexenios y quinquenios que avalen la trayectoria docente e investigadora de su personal. Los sexenios, además, están evaluados por una agencia externa que se rige por criterios de aplicación homogénea a todo el profesorado. Del mismo modo, se debería exigir al profesorado las mismas acreditaciones que al de la pública para acceder a los puestos docentes.
17	Hose Muñoz	Universitat Politècnica de Catalunya	Catedrático	La protección y apoyo de la universidad pública es fundamental para la igualdad de oportunidades de futuros estudiantes.

18	María Mercè Gisbert Cervera	Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya	Directora	Esta nueva norma debe autolimitarse a establecer y distinguir los requisitos administrativos (que puedan corresponder a las administraciones públicas universitarias, según la distribución de competencias —ya sea el ministerio o las comunidades autónomas) de la actividad propiamente de evaluación de la calidad que corresponden a las agencias de calidad. En este sentido, se propone que en lo referente a las competencias de las agencias de calidad en esta norma se realice una sucinta referencia a este encargo dejando la máxima capacidad de maniobra posible a dichas agencias —sin regular la composición ni el proceso de selección de los miembros de las comisiones de evaluación, ya que esta regulación vulnera los ESG, ni establecer bases generales o instrucciones referentes a criterios y estándares de calidad ámbito de la calidad.
19	María Piedad Fernández Toledo	Universidad de Murcia	delegada sindical	El autor considera que, aunque existe una necesidad real de actualizar la normativa universitaria para reforzar la calidad y sostenibilidad del sistema, las medidas previstas en el anterior RD 905/2025 resultan insuficientes para alcanzar ese objetivo. Sostiene que, de mantenerse criterios poco exigentes, seguirán autorizándose proyectos universitarios que no acrediten adecuadamente los estándares académicos, docentes, investigadores e institucionales necesarios para garantizar una enseñanza superior de calidad. Por ello, reclama que la futura norma incorpore requisitos más rigurosos y mecanismos efectivos de supervisión que permitan frenar la proliferación de universidades privadas que, a su juicio, puede perjudicar la calidad del sistema universitario y la igualdad de oportunidades. Finalmente, defiende que la regulación debe contribuir a proteger y fortalecer el modelo público de universidad, evitando su progresiva mercantilización.
20	Javier Portela Hernández	Consejo COLEF	Director Gerente	El Consejo COLEF formula tres propuestas orientadas a reforzar las garantías de calidad y transparencia en el sistema universitario. En primer lugar, solicita una mayor supervisión de las titulaciones extranjeras comercializadas mediante estructuras de intermediación internacional, garantizando una información clara sobre su validez, equivalencias académicas y efectos profesionales. En segundo lugar, reclama que las universidades asuman una responsabilidad académica efectiva sobre las enseñanzas de formación permanente desarrolladas junto a entidades externas, reforzando la transparencia y los mecanismos de control de calidad. Por último, plantea reforzar las garantías de presencialidad y adquisición efectiva de competencias prácticas en aquellas titulaciones que lo requieran, especialmente en el Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte. Considera que la expansión de las modalidades virtuales e híbridas debe acompañarse de requisitos que aseguren la adecuada realización de prácticas, la disponibilidad de recursos materiales, la supervisión docente y una evaluación rigurosa del aprendizaje.
21	Ángel Ortiz Bas	Conferencia de Directores de Ingeniería Industrial	Director	La Conferencia de Directores de Ingeniería Industrial solicita que la futura normativa establezca criterios específicos y verificables para garantizar que la modalidad de impartición de las titulaciones sea compatible con la adquisición efectiva de las competencias profesionales exigidas. Considera que las enseñanzas de ingeniería con incidencia en la seguridad, la salud y las infraestructuras requieren mayores garantías de presencialidad, experimentalidad, infraestructuras adecuadas y supervisión docente. En particular, propone limitar la docencia no presencial en las titulaciones de ingeniería con alta carga experimental, reforzar la obligatoriedad de prácticas, laboratorios y talleres presenciales, y asegurar una evaluación individualizada del alumnado. Asimismo, reclama que el profesorado cuente con una dedicación suficiente, acreditada actividad investigadora y experiencia relevante en las materias impartidas. Finalmente, defiende que la autorización y el seguimiento de estas titulaciones se basen en informes técnicos independientes y criterios homogéneos aplicables a todas las universidades y centros, públicos y privados.
22	Jorge Lázaro Fernández	Ayuntamiento de Calatayud	Concejal	El autor solicita que la futura regulación establezca un régimen transitorio basado en una fecha objetiva y previsible para determinar qué normativa resulta aplicable a los procedimientos de creación o reconocimiento de universidades. Considera que los criterios utilizados en regulaciones anteriores, vinculados a hitos de la tramitación administrativa, pueden generar desigualdades entre proyectos similares al depender de actuaciones cuyo calendario escapa al control de los promotores. Por ello, propone que los expedientes presentados antes de la entrada en vigor de la nueva norma continúen evaluándose conforme a los requisitos vigentes en el momento de su registro, o subsidiariamente conforme a la fecha de presentación ante la comunidad autónoma competente. Asimismo, defiende que esta solución refuerza la seguridad jurídica, la confianza legítima y la igualdad de trato, evitando que los retrasos administrativos condicionen el régimen aplicable. Finalmente, señala que, si se optara por aplicar las nuevas exigencias a procedimientos en curso, debería establecerse una justificación expresa y un régimen de adaptación proporcionado.

23	Llorián García Flórez	Universidad de Huelva	Profesor	Como profesor ayudante doctor e investigador en musicología, etnomusicología y patrimonio cultural, considero necesario reforzar los requisitos de calidad investigadora para la creación y autorización de universidades. No obstante, propongo que estos requisitos incorporen una concepción plural de la investigación y de su contribución social. En particular, los indicadores no deberían limitarse al número de publicaciones indexadas, patentes o fondos competitivos captados. Han de contemplar, con criterios rigurosos y adaptados a cada campo, las monografías, la investigación artística, el trabajo etnográfico, los proyectos participativos, la preservación del patrimonio cultural y la transferencia de conocimiento hacia comunidades, administraciones y entidades sociales, incluso cuando no producen retornos económicos inmediatos. Asimismo, la solvencia investigadora de un proyecto universitario debería acreditarse mediante recursos estables, tiempo efectivo para investigar, infraestructuras apropiadas y programas de movilidad, no solo mediante compromisos formales o resultados cuantitativos. Conviene exigir que el personal docente e investigador en etapas iniciales, incluido el profesorado ayudante doctor, pueda incorporarse a grupos, proyectos y estructuras de investigación en condiciones efectivas de participación, con independencia de su vínculo contractual. Por último, solicito que la evaluación atienda al arraigo territorial y a la colaboración con el tejido social y cultural, evitando que una definición exclusivamente mercantil de la transferencia invisibilice aportaciones fundamentales de las humanidades y las ciencias sociales.
24	PEDRO OTERO ESPINAR	UNIVERSIDAD INTERCONTINENTAL DE LA EMPRESA (UIE)	SECRETARIO GENERAL	La Universidad Intercontinental de la Empresa (UIE), fundación sin ánimo de lucro y universidad presencial reconocida antes del RD 640/2021, formula estas aportaciones y comentario, desarrollados en el escrito remitido hoy a participacionpublica.sgu@ciencia.gob.es: Umbral de estudiantes: ni el RD 905/2025 ni la comunicación oficial citan estudio alguno que lo respalde. Pedimos que se indique en qué documento del expediente o de la MAIN se encuentra y que se explique por qué 4.500. La CNMC (IPN/CNMC/005/25) pidió replantearlo porque no garantiza calidad ni sostenibilidad. Caltech, Weizmann o la ENS de París tienen menos de 3.000 estudiantes. Demografía: 4.500 estudiantes son el 1,9 % de los universitarios presenciales de Cataluña, el 7,2 % en Galicia, el 21 % en Asturias y el 93 % en La Rioja. Un umbral único favorece a las universidades en línea frente a las presenciales y tutoriales, y perjudica a las universidades presenciales instaladas en autonomías menos pobladas. Si se mantiene algún umbral, debe alcanzarse con una senda gradual ligada a la memoria de reconocimiento y a las plazas autorizadas, y no aplicarse a universidades ya reconocidas. Investigación: si las públicas concentran el 95 % de los fondos competitivos, exigir captar el 2 % a universidades jóvenes es desigual. El límite de cinco verificaciones anuales impide crecer e innovar y aboca a las universidades de reciente creación a un incumplimiento del umbral mínimo de estudiantes. Solicitamos tramitación ordinaria, con audiencia e información pública, y respuesta motivada en la MAIN.

25.1	Santiago Cuesta Cruz	Federación de Enseñanza de CCOO	Secretario de Universidades e Investigación	Consideramos necesario abordar la reforma planteada de la normativa, incrementando la exigencia de los inicialmente contemplados en el RD 905/2025, especialmente en relación con: 1. Universidades de especiales características. Propone considerar como universidades de especiales características aquellas en las que más del 60 % de la docencia se imparta en modalidad virtual o híbrida, estableciendo así una categoría específica para este tipo de instituciones. 2. Carácter vinculante de los informes. Solicita que todos los informes emitidos por órganos estatales o autonómicos para la creación o reconocimiento de universidades tengan carácter preceptivo y vinculante, reforzando los controles previos. 3. Oferta académica mínima y masa crítica. Propone exigir un número mínimo de titulaciones de grado, máster y doctorado desde los primeros años de funcionamiento, así como umbrales progresivos de estudiantes matriculados. También plantea porcentajes mínimos de alumnado de grado y doctorado y una oferta suficiente de plazas de prácticas externas. 4. Requisitos de investigación. Plantea que las universidades dediquen al menos el 10 % de su presupuesto a programas propios de investigación y que, en un plazo de cinco años, capten financiación competitiva equivalente al 5 % de su presupuesto anual. 5. Profesorado doctor y permanente. Propone que al menos el 70 % del profesorado de cada titulación tenga carácter permanente y posea el título de doctor, como garantía de estabilidad y calidad académica. 6. Residencia del profesorado. Solicita que las universidades con una actividad docente mayoritariamente no presencial acrediten que al menos el 95 % de su personal docente e investigador reside en España. 7. Actividad investigadora obligatoria. Propone que las universidades presenten anualmente un mínimo de cinco proyectos de investigación, uno de ellos internacional, y que acrediten la puesta en marcha efectiva de la mayoría de ellos en los años siguientes. 8. Alojamiento estudiantil. Plantea exigir una capacidad mínima de alojamiento para estudiantes equivalente al 20 % de las plazas previstas en el cuarto año y al 10 % desde el segundo año, garantizando además tarifas de carácter social y una implicación directa de la universidad en su provisión.
25.2	Santiago Cuesta Cruz	Federación de Enseñanza de CCOO	Secretario de Universidades e Investigación	Consideramos necesario abordar la reforma planteada de la normativa, incrementando la exigencia de los inicialmente contemplados en el RD 905/2025, especialmente en relación con: 9. Solvencia económica, seguimiento y régimen sancionador. Propone exigir que, desde el momento de solicitar la creación o reconocimiento de una universidad, se acredite la disponibilidad de los recursos económicos necesarios para desarrollar toda la oferta académica comprometida hasta el quinto año de actividad. Además, plantea mecanismos de seguimiento que obliguen a presentar planes correctores cuando se detecten incumplimientos, limitando mientras tanto la implantación de nuevas titulaciones. También prevé la revocación de autorizaciones por falta de inicio de actividad y restricciones a las universidades con elevados niveles de titulaciones no acreditadas o retiradas por deficiencias estructurales. 10. Regulación de los centros adscritos. Se propone que la adscripción de centros a universidades esté justificada por características académicas específicas y que su oferta no duplique ni entre en competencia con la de la universidad de adscripción. Asimismo, se plantea limitar los precios de matrícula de los títulos oficiales impartidos en centros adscritos, equiparándolos a los de los centros propios de la universidad o, en el caso de universidades privadas, a la media de los precios públicos de las universidades públicas de la comunidad autónoma correspondiente. 11. Requisitos para la acreditación institucional. Propone endurecer los requisitos para obtener la acreditación institucional, exigiendo que al menos el 75 % de los títulos oficiales de grado, máster y doctorado hayan superado previamente su proceso de renovación de acreditación. En el caso de las Escuelas de Doctorado, este porcentaje se aplicaría a sus programas de doctorado. Además, plantea que la acreditación institucional tenga una vigencia máxima de cuatro años y deba renovarse periódicamente para garantizar el mantenimiento de los estándares de calidad.

25.3	Santiago Cuesta Cruz	Federación de Enseñanza de CCOO	Secretaría de Universidades e Investigación	Consideramos necesario abordar la reforma planteada de la normativa, incrementando la exigencia de los inicialmente contemplados en el RD 905/2025, especialmente en relación con: 12. Centros con títulos extranjeros o equivalentes. Propone que la autorización de estos centros pueda revocarse cuando incumplan las condiciones bajo las que fueron autorizados o cuando al menos una tercera parte de las enseñanzas evaluadas obtenga resultados desfavorables, reforzando así los mecanismos de control y calidad. 13. Planificación de la oferta universitaria. Defiende que la oferta de universidades privadas y centros adscritos sea complementaria a la de las universidades públicas, evitando duplicidades y competencia directa. Además, plantea que cualquier nueva necesidad formativa o incremento de plazas se atienda prioritariamente mediante el fortalecimiento de las universidades públicas. 14. Prioridad de las universidades públicas en las prácticas externas. Propone que las universidades privadas solo puedan formalizar convenios de prácticas con entidades públicas o financiadas mayoritariamente con fondos públicos cuando las necesidades de las universidades públicas ya estén cubiertas. Los convenios tendrían una duración limitada a un curso académico para facilitar su revisión periódica. 15. Régimen transitorio de adaptación. Plantea que las nuevas universidades se rijan íntegramente por la nueva normativa desde su entrada en vigor, mientras que las ya existentes dispongan de un plazo de cuatro años para adaptarse a los nuevos requisitos. En el caso de las universidades públicas, las comunidades autónomas deberían garantizar los recursos necesarios para dicha adaptación. 16. Porcentaje mínimo de profesorado acreditado. Propone que las universidades privadas cuenten, desde el segundo año de actividad, con un mínimo del 60 % de profesorado acreditado por la ANECA como Profesor de Universidad Privada, porcentaje que debería elevarse al 80 % en el plazo de cinco años. El objetivo es reforzar la calidad académica y la cualificación del personal docente.
25.4	Santiago Cuesta Cruz	Federación de Enseñanza de CCOO	Secretario de Universidades e Investigación	Consideramos necesario abordar la reforma planteada de la normativa, incrementando la exigencia de los inicialmente contemplados en el RD 905/2025, especialmente en relación con: 17. Régimen transitorio para universidades ya existentes. Propone que las universidades que ya estuvieran en funcionamiento a la entrada en vigor de la norma dispongan de plazos de adaptación graduales para cumplir los nuevos requisitos del artículo 8.5 del RD 640/2021. Los plazos variarían en función de la antigüedad de la institución, con un máximo de cuatro años para las universidades con más de cinco años de actividad. 18. Aplicación inmediata a procedimientos en curso. Plantea que todos los procedimientos de creación, reconocimiento o autorización que se encuentren en tramitación al entrar en vigor el nuevo Real Decreto se resuelvan conforme a la nueva normativa, independientemente de la fecha en que se iniciaron. 19. Infraestructuras y servicios universitarios mínimos. Propone reforzar los requisitos relativos a instalaciones universitarias, exigiendo condiciones adecuadas de seguridad, accesibilidad, habitabilidad y prevención de riesgos laborales. Asimismo, establece la obligación de disponer de biblioteca y recursos digitales suficientes, instalaciones deportivas propias o concertadas y otros servicios universitarios esenciales, con capacidad adecuada para atender la demanda prevista. Finalmente, recuerda que cualquier reforma que afecte a las condiciones laborales del personal universitario debe someterse al correspondiente proceso de negociación colectiva.
26.1	Ramón Pico Valimaña	Conferencia de Directores de Escuelas de Arquitectura de España	Presidente	La Conferencia de Escuelas de Arquitectura considera que las nuevas exigencias de calidad previstas en la reforma deben aplicarse también a las universidades ya existentes, especialmente en aquellas titulaciones que habilitan para profesiones reguladas con impacto directo sobre la seguridad y la habitabilidad de las edificaciones. Señala que algunos de los problemas identificados en la consulta, como la expansión de la enseñanza virtual o la insuficiente actividad investigadora, ya se manifiestan en la formación de Arquitectura, citando la implantación de másteres habilitantes en modalidad virtual y la coexistencia de distintas vías de acceso a la profesión. A partir de este diagnóstico, plantea tres líneas principales de actuación: reforzar la presencialidad en los estudios de Arquitectura que conducen al ejercicio profesional, garantizar una masa crítica suficiente de estudiantes, profesorado e infraestructuras que asegure una formación de calidad, y fortalecer los mecanismos de control, supervisión y seguimiento durante las fases iniciales de implantación de las titulaciones. El objetivo es preservar la homogeneidad formativa, la calidad académica y la protección del interés general en una profesión estrechamente vinculada a la seguridad de las personas.

26.2	Ramón Pico Valimaña	Conferencia de Directores de Escuelas de Arquitectura de España	Presidente	La Conferencia de Escuelas de Arquitectura defiende que las titulaciones que habilitan para el ejercicio de profesiones reguladas, y en particular Arquitectura, deben mantener un elevado grado de presencialidad para garantizar la adquisición efectiva de las competencias profesionales. Argumenta que la formación de los arquitectos está estrechamente vinculada a la seguridad, salubridad, accesibilidad y calidad del entorno construido, por lo que requiere una adecuada combinación de conocimientos teóricos y prácticos. Asimismo, señala que actividades esenciales como los talleres de proyectos, las correcciones docentes, la experimentación y el desarrollo del Proyecto Fin de Carrera no pueden sustituirse completamente por modalidades virtuales sin afectar a la calidad formativa. Por ello, propone actualizar la normativa específica de los estudios de Arquitectura para exigir que el Proyecto Fin de Carrera y, al menos, el 50 % de las horas de taller se desarrollen de forma presencial. Finalmente, considera que la presencialidad constituye una garantía para la protección del interés general y para el adecuado ejercicio de una profesión con relevantes responsabilidades sociales y técnicas.
26.3	Ramón Pico Valimaña	Conferencia de Directores de Escuelas de Arquitectura de España	Presidente	La Conferencia de Escuelas de Arquitectura defiende que la exigencia de una masa crítica suficiente de estudiantes, profesorado, recursos e infraestructuras resulta esencial para garantizar una formación de calidad en Arquitectura. Considera que el máster habilitante no debe concebirse como un elemento aislado, sino integrado en una estructura académica sólida y coherente, propia de las Escuelas de Arquitectura e Ingeniería. Asimismo, advierte de que separar la formación habilitante de estos entornos docentes puede comprometer la cohesión metodológica de una profesión regulada con incidencia directa en la seguridad, la salud y el entorno construido. El texto destaca que las Escuelas de Arquitectura no solo aportan conocimientos técnicos, sino también una formación integral, cultural y ética vinculada a la responsabilidad social de la profesión. Finalmente, sostiene que preservar este modelo contribuye a garantizar profesionales plenamente capacitados y alineados con las exigencias actuales de calidad arquitectónica y servicio al interés general.
26.4	Ramón Pico Valimaña	Conferencia de Directores de Escuelas de Arquitectura de España	Presidente	La Conferencia de Escuelas de Arquitectura considera necesario reforzar las garantías relativas al profesorado y a la actividad investigadora en las titulaciones de Arquitectura, ante la preocupación por la insuficiente actividad investigadora detectada en algunas universidades de reciente creación. Destaca que la calidad de esta formación requiere una combinación equilibrada de capacidad investigadora, experiencia profesional y competencias docentes, debido al carácter integrador y multidisciplinar de la profesión. Asimismo, advierte de que pueden producirse desviaciones entre los perfiles docentes comprometidos en las memorias verificadas y el profesorado realmente contratado durante los primeros años de implantación de las titulaciones. Por ello, propone establecer mecanismos tempranos de control y seguimiento que permitan verificar desde el inicio el cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de profesorado. Finalmente, solicita que se refuercen las medidas de supervisión, corrección y, en su caso, sanción ante incumplimientos acreditados, garantizando que los estándares de calidad se mantengan de forma efectiva con independencia de que la enseñanza se imparta en modalidad presencial, híbrida o virtual.
26.5	Ramón Pico Valimaña	Conferencia de Directores de Escuelas de Arquitectura de España	Presidente	La Conferencia de Directores de Escuelas de Arquitectura de España solicita que la futura normativa obligue a adaptar, en un plazo máximo de dos cursos académicos, las titulaciones de Arquitectura impartidas en modalidad virtual o híbrida que no cumplan los requisitos mínimos de presencialidad que se establezcan. Durante ese periodo debería garantizarse la finalización de estudios del alumnado ya matriculado, pero, una vez vencido el plazo sin adaptación, no podrían admitirse nuevos estudiantes y se iniciaría la extinción progresiva del título. La propuesta se fundamenta en la necesidad de evitar que determinadas universidades mantengan ventajas derivadas de modelos implantados antes de la aprobación de la nueva regulación y de asegurar unos estándares homogéneos de calidad para todas las instituciones. Asimismo, se considera que esta medida contribuiría a garantizar la adecuada formación en profesiones reguladas vinculadas a la seguridad y al interés general, como la Arquitectura. Finalmente, la Conferencia solicita que estas aportaciones sean tenidas en cuenta durante la elaboración del nuevo Real Decreto.

27.1	Esther Real Saladrigas	Universitat Politècnica de Catalunya	Directora	La Conferencia de Directores de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos (CODICAM) solicita que la futura normativa establezca requisitos específicos para las titulaciones que habilitan para profesiones reguladas, garantizando que la modalidad de impartición sea compatible con la adquisición efectiva de las competencias profesionales. En particular, propone limitar la docencia no presencial en estas enseñanzas, fijando como referencia que no supere el 20 % de los créditos ECTS en titulaciones con una elevada carga experimental y profesional, y reservando la presencialidad para actividades que requieran prácticas, laboratorios, trabajo de campo o supervisión directa. Asimismo, reclama que las universidades dispongan de infraestructuras, equipamientos y recursos adecuados y suficientes para la formación práctica, evitando que actividades esenciales sean sustituidas de forma generalizada por simulaciones o recursos virtuales. También propone que las instalaciones y medios materiales sean evaluados antes de autorizar las titulaciones y sometidos a comprobaciones periódicas durante su impartición. Finalmente, defiende que cualquier uso de instalaciones externas esté respaldado por convenios estables y mecanismos de supervisión que aseguren el acceso efectivo del alumnado. El objetivo es garantizar que la formación en ingeniería mantenga los niveles de calidad, experimentalidad y seguridad exigibles a profesiones con una importante responsabilidad técnica y social.
27.2	Esther Real	Universitat Politècnica de Catalunya	Directora ETSECCPB	La Conferencia de Directores de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos (CODICAM) propone reforzar los requisitos relativos al profesorado, la evaluación y la supervisión de las titulaciones que conducen a profesiones reguladas. En particular, plantea establecer ratios de profesorado compatibles con una supervisión efectiva de prácticas, laboratorios y actividades de campo, exigir elevados porcentajes de profesorado doctor y con sexenios activos en los másteres habilitantes, y garantizar sistemas de evaluación individualizada y verificable, especialmente en los Trabajos Fin de Grado y Máster. Asimismo, solicita que las agencias de calidad evalúen de forma expresa la adecuación entre modalidad docente, recursos, infraestructuras, profesorado y resultados de aprendizaje, verificando además el mantenimiento efectivo de los compromisos adquiridos durante toda la vida del título. También reclama una mayor transparencia sobre las condiciones reales de impartición y mecanismos de seguimiento que permitan corregir incumplimientos detectados durante la implantación de las enseñanzas. Finalmente, defiende que estos requisitos se apliquen de forma homogénea a universidades, centros adscritos y otras modalidades de impartición, garantizando que la expansión de la docencia virtual no reduzca los estándares de calidad exigibles en titulaciones con importantes responsabilidades profesionales y de seguridad pública.
27.3	Esther Real	Universitat Politècnica de Catalunya	Directora ETSECCPB	La Conferencia de Directores de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos (CODICAM) solicita que la futura normativa establezca un régimen específico para las titulaciones que habilitan para profesiones reguladas, garantizando que la modalidad de impartición esté subordinada a la adquisición efectiva de las competencias profesionales. Defiende que los requisitos de presencialidad, profesorado, infraestructuras y evaluación se apliquen de forma proporcionada, objetiva y homogénea, incorporando además un régimen transitorio que permita adaptar los títulos ya existentes con seguridad jurídica. Asimismo, propone que el cumplimiento de estos requisitos no se limite al momento de la autorización inicial, sino que sea objeto de seguimiento continuado durante toda la impartición de la titulación, con medidas correctoras en caso de incumplimiento. En particular, reclama límites claros a la docencia no presencial en enseñanzas con una elevada carga experimental y responsabilidad sobre la seguridad pública, así como la garantía de prácticas, laboratorios, trabajo de campo, profesorado suficiente y evaluación individualizada. Finalmente, sostiene que la calidad de estas titulaciones debe medirse por la efectiva adquisición de competencias profesionales y no solo por el cumplimiento formal de requisitos, evitando que la expansión de la enseñanza virtual reduzca los estándares formativos exigibles.

28.1	María Esther Gómez Martín	Generalitat Valenciana	Secretaria Autonómica de universidades	La Generalitat Valenciana manifiesta su apoyo al objetivo de reforzar la calidad del sistema universitario, pero insiste en que la futura regulación debe respetar el reparto competencial establecido en la Constitución, la LOSU y el Estatuto de Autonomía. En particular, defiende que las comunidades autónomas mantengan su capacidad para valorar la necesidad, viabilidad y adecuación territorial de la creación de universidades, centros y nuevas enseñanzas, sin que el cumplimiento de los requisitos estatales genere un derecho automático a su autorización. Asimismo, solicita que la norma regule expresamente la implantación en una comunidad autónoma de centros propios, centros adscritos y sedes dependientes de universidades con sede principal en otra comunidad autónoma. Considera que estas implantaciones tienen un impacto directo sobre la planificación y ordenación del sistema universitario autonómico y, por tanto, deben estar sujetas a la intervención y supervisión de la administración del territorio receptor. Por ello, se solicita que la futura norma garantice: 1. La intervención efectiva de la comunidad autónoma receptora en los procedimientos de creación, establecimiento, adscripción y autorización de actividades de centros universitarios ubicados en su territorio, incluidos los centros propios y adscritos de universidades de otras comunidades autónomas. 2. La posibilidad de exigir una evaluación previa de la necesidad y viabilidad académica y social de cada titulación oficial que pretenda impartirse presencialmente en dichos centros, incluso cuando se trate de enseñanzas previamente verificadas y autorizadas en la comunidad autónoma de origen. 3. La exigencia de tramitar las modificaciones de las memorias verificadas que correspondan para incorporar los nuevos centros o lugares de impartición y sus condiciones académicas, docentes y materiales, con las correspondientes garantías de evaluación de calidad. 4. La aplicación de estos controles tanto a la oferta académica inicial como a la incorporación posterior de nuevas titulaciones evitando que la autorización de un centro constituya una habilitación general para ampliar indefinidamente su oferta sin intervención de la comunidad autónoma receptora.
28.2	María Esther Gómez Martín	Generalitat valenciana	Secretaria autonómica de universidades	5. La regulación expresa de las sedes y centros asociados de la UNED cuando se utilicen para impartir docencia presencial de titulaciones oficiales, diferenciando estas actividades de las funciones de apoyo, tutoría, orientación, realización de pruebas y atención administrativa propias de su modelo de enseñanza a distancia, y teniendo en cuenta su régimen jurídico específico. La Generalitat Valenciana defiende que la autorización de una titulación en una comunidad autónoma no debe implicar automáticamente su implantación presencial en otra, sin que la comunidad receptora pueda evaluar su necesidad, viabilidad y adecuación a la planificación de su sistema universitario. Por ello, solicita que la futura normativa preserve expresamente las competencias autonómicas para valorar nuevas implantaciones de enseñanzas en su territorio. Asimismo, reclama el reconocimiento pleno de las agencias autonómicas de calidad inscritas en el EQAR, garantizando que puedan ejercer sus funciones de evaluación en condiciones equivalentes a la ANECA. En particular, solicita mantener el papel de la Agència Valenciana d'Avaluació i Prospectiva (AVAP) en los procedimientos relacionados con el sistema universitario valenciano. Finalmente, rechaza posibles mecanismos de centralización que reduzcan las competencias autonómicas o generen duplicidades administrativas innecesarias. Considera adecuado exigir requisitos rigurosos para garantizar la viabilidad académica, docente, investigadora y económica de las universidades. No obstante, rechaza que un número mínimo uniforme de estudiantes sea utilizado como indicador único o determinante de calidad, defendiendo que la evaluación debe basarse en un conjunto más amplio de factores, como la cualificación del profesorado, la actividad investigadora, las infraestructuras, la sostenibilidad financiera y las características de la oferta académica. Asimismo, propone introducir mecanismos de flexibilidad para proyectos especializados o singulares, manteniendo siempre los estándares de calidad exigibles. Solicita reconsiderar la imposición de requisitos uniformes de alojamiento estudiantil como condición para la creación o reconocimiento de universidades. Argumenta que las necesidades de alojamiento varían en función de factores territoriales, urbanísticos, demográficos, de movilidad y del perfil del alumnado. Por ello, considera que, si este requisito se mantiene, debe justificarse adecuadamente su necesidad y proporcionalidad, permitiendo que se adapte a las características de cada territorio con la participación de la comunidad autónoma competente.

28.3	María Esther Gómez Martín	Generalitat Valenciana	Secretaria autonómica de universidades	La Generalitat Valenciana considera necesario que las universidades no presenciales e híbridas estén sometidas a estándares de calidad equivalentes a los exigidos a las universidades presenciales, garantizando la suficiencia y estabilidad del profesorado, el seguimiento del estudiantado, la disponibilidad de recursos tecnológicos, la integridad de los sistemas de evaluación y una actividad investigadora efectiva. Asimismo, solicita que se regule expresamente la implantación de centros y actividades presenciales desarrolladas fuera de la comunidad autónoma de origen, evitando que la docencia virtual sirva para eludir las competencias territoriales de autorización y supervisión. Por otra parte, reclama que la futura norma incorpore un régimen transitorio claro que garantice la seguridad jurídica de universidades, centros y procedimientos ya iniciados, así como una tramitación participativa que incluya a las comunidades autónomas y a los órganos de coordinación universitaria. Finalmente, solicita que la regulación combine el refuerzo de la calidad del sistema universitario con el pleno respeto a las competencias autonómicas en materia de planificación, ordenación y autorización de universidades y enseñanzas, especialmente cuando afecten a centros o titulaciones implantados en su territorio.
29	José Luis Vilanova Dacosta	Universidad Intercontinental de la Empresa (UIE)	Secretario general y apoderado	UIE valora positivamente la apertura de la consulta pública, pero solicita que tenga un efecto real en la elaboración de la norma y que las aportaciones recibidas sean analizadas y respondidas de forma motivada. Considera que el diagnóstico de partida no debe identificar automáticamente el crecimiento de las universidades privadas con una pérdida de calidad, defendiendo que esta debe evaluarse mediante indicadores objetivos relacionados con el rendimiento académico, la acreditación, la investigación, la empleabilidad y la solvencia institucional. Asimismo, cuestiona especialmente el umbral mínimo de 4.500 estudiantes previsto en el anterior RD 905/2025, al considerar que carece de justificación técnica, no guarda relación directa con la calidad universitaria y perjudica a proyectos especializados, presenciales o ubicados en territorios con menor población universitaria. También propone que los requisitos de investigación, oferta académica y crecimiento institucional se adapten a la realidad de las universidades de reciente creación mediante calendarios progresivos y mecanismos de evaluación continuada. Por otra parte, rechaza exigencias como la obligación de proporcionar alojamiento estudiantil o determinadas limitaciones al crecimiento académico, por considerarlas poco relacionadas con la calidad universitaria. Finalmente, defiende que la nueva regulación respete la autonomía universitaria, las competencias autonómicas, la seguridad jurídica de las universidades ya reconocidas y el principio de proporcionalidad, apostando por sistemas de evaluación basados en resultados y seguimiento efectivo antes que en requisitos uniformes de tamaño o estructura. 1. Indique en qué documento del expediente o de la MAIN se encuentran los estudios o datos que justifican el umbral de 4.500 estudiantes y los demás requisitos cuantitativos, y los publique. 2. Suprima el requisito de 4.500 estudiantes o, subsidiariamente, lo module y establezca una senda gradual en los términos del apartado 3.8 y de la aportación séptima. 3. Excluya de los nuevos requisitos a las universidades ya reconocidas o, en su defecto, establezca plazos de adaptación realistas computados desde su autorización de inicio de actividades. 4. Establezca requisitos de investigación progresivos, integrados en planes plurianuales evaluados por las agencias de calidad. 5. Suprima el límite anual de verificaciones y modificaciones sustanciales de títulos. 6. Responda motivadamente a estas aportaciones en la MAIN y tramite el proyecto por la vía ordinaria, con audiencia e información pública, informe de la CNMC y dictamen del Consejo de Estado.