

CONCEPCIÓN HORGUÉ BAENA

# CREACIÓN Y RECONOCIMIENTO DE UNIVERSIDADES

Lección inaugural leída en la solemne apertura  
del curso académico 2025-2026  
en la Universidad de Sevilla





## Creación y reconocimiento de universidades



Concepción Horgué Baena

# Creación y reconocimiento de universidades

Los requisitos de calidad en  
la prestación del servicio  
público universitario

Lección inaugural leída en la solemne apertura  
del curso académico 2025-2026  
en la Universidad de Sevilla

 EDITORIAL  
UNIVERSIDAD DE SEVILLA

Sevilla 2025

Colección: Textos institucionales

Núm.: 123

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito de la Editorial Universidad de Sevilla.

© Editorial Universidad de Sevilla 2025

Porvenir, 27 - 41013 Sevilla.

Tlfs.: 954 487 447; 954 487 451

Correo electrónico: [info-eus@us.es](mailto:info-eus@us.es)

Web: <https://editorial.us.es>

© Concepción Horgué Baena 2025

Maquetación y realización electrónica:

Editorial Universidad de Sevilla

## Contenido

|                                                                                                                                                                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Preámbulo.....                                                                                                                                                                                                                        | 11 |
| Concepto de universidad en la Ley Orgánica 2/2023,<br>de 22 marzo, del Sistema Universitario. Concurrencia<br>de universidades públicas y privadas en la prestación del<br>servicio público de educación superior universitaria ..... | 17 |
| Ley singular de creación o reconocimiento de<br>universidades y posterior autorización del inicio de la<br>actividad. La determinación de los requisitos de calidad ..                                                                | 23 |
| Los requisitos de calidad del servicio público universitario                                                                                                                                                                          | 33 |
| Excurso sobre las exigencias de la actividad académica<br>para la creación y reconocimiento de universidades en<br>la normativa precedente.....                                                                                       | 33 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación,<br>reconocimiento y autorización de universidades y<br>centros universitarios, y acreditación institucional de<br>centros universitarios (RD 2021) . . . . .                                                                                                  | 39 |
| Proyecto de Real Decreto por el que se modifican el<br>Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación,<br>reconocimiento y autorización de universidades y<br>centros universitarios, y acreditación institucional de<br>centros universitarios y otras normas conexas de igual<br>rango (PRD 2025) . . . . . | 48 |
| Consideraciones finales . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 69 |
| Bibliografía . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 75 |



*Sr. Rector Magnífico de la Universidad de Sevilla,  
autoridades,  
claustro de profesorado,  
personal técnico, de gestión y de administración y servicios,  
alumnado,  
señoras y señores:*



## Preámbulo

A cercarse al fenómeno universitario, en un intento de definir qué es una universidad, requiere aclarar la perspectiva de observación, pues esta determina el análisis y la metodología empleada y las conclusiones que puedan alcanzarse; de ahí que no coincidan, ni sea necesario que así sea, qué se entienda por universidad desde la filosofía, la historia, las ciencias políticas, la sociología o, en mi caso, el Derecho. Carecería de sentido intentar cubrir en este acto los diversos enfoques que en las distintas esferas del conocimiento o del pensamiento han abordado el concepto y la función de la universidad, que, por otra parte, no dejan de ser aproximaciones que asumen la diferenciación convencional de las diversas disciplinas y, necesariamente, están más o menos entrelazadas en cuanto comparten el objeto o la realidad sobre

la que se proyectan<sup>1</sup>. Desde un enfoque o análisis jurídico la noción de universidad es un concepto histórico, esto es, acotado en el tiempo y el espacio. El Derecho, como sistema de reglas que estructuran el poder público y el orden social y sostienen los derechos individuales o colectivos, está inexorablemente ligado a unas coordenadas de tiempo y lugar, a una sociedad dada, y carece, por naturaleza, de carácter universal. El carácter histórico o mutable de las instituciones es muy acusado en el Derecho administrativo, que es la parte del ordenamiento que regula la acción del Estado en sus relaciones con los ciudadanos y en la prestación de los servicios que se reclaman o deben asegurarse por el poder público; de ahí que exprese en qué consiste en cada momento la acción del Estado, en sus fines y objetivos, así como el elenco de poderes jurídicos que a la Administración pública se le atribuyen para garantizar su efectividad. Desde esta premisa, no es posible definir qué es una universidad para el Derecho si

---

1. No obstante, es ineludible citar, por la influencia que han tenido y tienen acerca *del deber ser de la universidad*: Giner de los Ríos, F.: «Qué debe ser la universidad española del porvenir», en *Escritos sobre la universidad española. Antología (1893-1904)*. Rodríguez Lecea, T. (ed.), Madrid, Espasa Calpe, 1990; Ortega y Gasset, J.: *Misión de la Universidad*, Madrid, Cátedra, 2015; y más recientemente, Rivero Ortega, R.: *El futuro de la universidad*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2021.

no es conectando con la norma que, en un momento cierto, establece las determinaciones que la configuran.

Es cierto que ya en el medievo se conocen en Europa, y en nuestro país de manera destacada, universidades que se asocian a una actividad –la creación y transmisión del saber, del conocimiento– y a una organización –esa actividad se desenvuelve en una comunidad de enseñantes y estudiantes–, pero aquí acaba el sustrato común que parece haber transitado a lo largo del tiempo. En *España*, aunque la primera universidad se funda hace casi 900 años y muchas de las que actualmente existen se crearon hace siglos, debe asumirse la historicidad del concepto jurídico de universidad: cómo se crearon, qué enseñanzas se prestaban, cómo se organizaban, la dependencia o no del poder público, o cómo se sostenían económicamente son aspectos que cambian a lo largo del tiempo, y pueden presentarse en algunas y no en otras, evolucionar de forma dispar e incluso desaparecer. Sin olvidar que el Derecho, como toda construcción humana que persigue una finalidad de orden social, procura responder a los retos y riesgos que la sociedad debe enfrentar en cada época.

En esta lección expondré qué se requiere actualmente en nuestro Derecho para sustentar que una entidad adquiere la configuración de universidad y, por tanto, puede realizar el servicio público de educación superior universitaria, esto es, responder a la pregunta de qué es para el Derecho español una universidad. Y esta pregunta aboca al régimen

de creación y reconocimiento de universidades. Procuraré ajustarme a las convenciones propias de un acto de esta naturaleza, y emplear una extensión razonable. En consecuencia, me ceñiré a los elementos centrales que definen a la universidad en la normativa vigente. No obstante, también expondré de manera sucinta la evolución del marco jurídico que, tras la Constitución española de 1978 (CE), ha presidido el desarrollo y crecimiento del sistema universitario, que la legislación vigente entiende como el sumatorio de instituciones a las que el Derecho cualifica como universidades y prestan el servicio público de educación superior universitaria (art. 1 LOSU).

Al momento de promulgarse la Constitución española, las universidades eran universidades estatales, cuya actividad tenía la configuración de servicio educativo de nivel superior y, desde la perspectiva organizativa, el servicio se prestaba en establecimientos –universidades– delimitados administrativamente en distritos universitarios, sin personalidad jurídica diferenciada y fuertemente intervenidos. Además, con menor alcance que en otros niveles educativos, la presencia no pública en la prestación del servicio público universitario se concentraba en establecimientos de órdenes religiosas, esto es, universidades de la iglesia católica<sup>2</sup>. En la

---

2. Sobre la evolución de nuestro Derecho universitario, y singularmente el régimen jurídico de las universidades al momento de la

actualidad los datos de la conformación del sistema universitario español son sensiblemente distintos: si a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 11/1983, de Reforma Universitaria, estaban activas 33 universidades *estatales* y 4 de la iglesia católica<sup>3</sup>, a fecha de abril de 2025 el sistema universitario está conformado por 50 universidades públicas y 46 universidades privadas; y según los datos ofrecidos por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU), en los últimos 25 años no se ha creado ninguna institución universitaria pública y sí, en cambio, 27 universidades privadas, al tiempo que se encuentran en tramitación distintas propuestas de reconocimiento de universidades privadas, que, de aprobarse, determinarían que en el sistema universitario español las universidades privadas superarían en número a las universidades públicas. Esta «eclosión de universidades privadas», como califica el Ministerio a esta evolución, se

---

Constitución española *vid.*: Tardío Pato, J.A.: *El Derecho de las universidades públicas españolas*. Vols. I.I y II, Barcelona, PPU, 1994 y Pérez Préndez, J.M.: «Aspectos históricos de la ordenación universitaria», en *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*, Madrid, Cívitas, 2009.

3. Son las denominadas universidades concordatarias, pues, aunque su constitución fuese anterior, su *existencia legal* fue sancionada por el Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede de 1979: Universidad Pontificia de Comillas, Universidad Pontificia de Salamanca, Universidad de Deusto y Universidad de Navarra. Las leyes orgánicas universitarias han salvaguardado, si bien con distinto alcance, su régimen jurídico específico; *vid.* Disposición Adicional cuarta LOSU.

acompaña también con un crecimiento importante del estudiantado de los centros privados, pues, según los datos del curso 2024-2025, en los últimos diez años las universidades públicas apenas han aumentado su matrícula en un 2%, mientras que las privadas lo han hecho en un 117%.

Veamos cuál es el régimen jurídico para la creación y reconocimiento de universidades en el Derecho vigente, que parte del concepto de universidad, y la evolución normativa en la materia.



## **Concepto de universidad en la Ley Orgánica 2/2023, de 22 marzo, del Sistema Universitario. Concurrencia de universidades públicas y privadas en la prestación del servicio público de educación superior universitaria**

**L**a Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU), en términos muy parecidos a los que recogían las anteriores leyes orgánicas de 1983 y 2001, declara la educación superior universitaria como servicio público, que se presta y garantiza por las universidades mediante la docencia, la investigación y la transferencia de conocimiento (art. 2.1). Las universidades se definen como «aquellas instituciones, públicas o privadas, que desarrollan las funciones

centrales de docencia, investigación y transferencia e intercambio de conocimiento, además de las recogidas en el artículo 2.2 y que ofertan títulos universitarios oficiales de Grado, Máster y Doctorado en la mayoría de las ramas de conocimiento, pudiendo desarrollar otras actividades formativas» (art. 1.2); tales instituciones tienen personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía (art. 3.1).

Cabe deducir tres elementos fundamentales que delimitan el concepto de universidad en la LOSU.

En primer lugar, las universidades son instituciones que realizan una determinada actividad: la prestación del servicio público universitario y las funciones en que este se concreta; una actividad, además, reservada a estas instituciones. Por ello, en nuestro Derecho únicamente las universidades pueden ofertar títulos universitarios de grado, máster y doctorado con carácter oficial y validez en todo el territorio nacional (art. 7 LOSU), ya sea en sus centros propios o en los centros adscritos (arts. 42 y 96 LOSU), y la investigación solo es universitaria si está implicada una universidad, como función fundamental de esta (art. 11.1 LOSU). Asimismo, solo integran el sistema universitario las instituciones que sean universidades, esto es, aquellas que se hayan constituido y desarrollen su actividad según disponga la norma, que es el objeto central de este trabajo.

Y, en tercer lugar, las universidades pueden tener distinta naturaleza, pública o privada, según sea el sujeto que dé

origen y sostenga a la institución<sup>4</sup>, esto es, según hayan sido creadas por los poderes públicos que enuncia la LOSU, y que veremos, o hayan sido creadas a partir de la iniciativa privada, aunque su institucionalización como universidad requiera de un acto del poder público. En función de su naturaleza, pública o privada, se manifiestan diferencias muy relevantes en su régimen jurídico, en su organización y en su funcionamiento interno<sup>5</sup>. A grandes rasgos, las universidades públicas

---

4. Y con base en ello se ha considerado que la distinción obedece a una *razón genética y no funcional*, en Bustillo Bolado, R.: «Régimen de creación y reconocimiento de universidades», *La nueva ordenación de las universidades*, Madrid, Iustel, 2023, pág.76.

5. La LOSU dispone cuál es el sistema de fuentes, esto es, las normas que presiden la ordenación jurídica de las universidades públicas y de las universidades privadas de manera diferenciada: las universidades públicas «se regirán por esta ley orgánica, por la ley de creación y por sus Estatutos, que serán elaborados por aquellas y aprobados, previo control de su legalidad, por la Comunidad Autónoma, así como por las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias en lo que les sean de aplicación» (art. 38.1); las universidades privadas tienen un régimen específico que «resulta de lo dispuesto en los preceptos de esta ley orgánica que le son de aplicación y en las normas que los desarrollen» y «Asimismo, estas universidades, a las que también serán de aplicación las normas correspondientes a la clase de personalidad jurídica adoptada, se regirán por la ley de su reconocimiento, por las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias y por sus propias normas de organización y funcionamiento» (apartados 1 y 3 del art. 95).

son entidades del sector público institucional, administraciones públicas de régimen especial, se financian fundamentalmente con fondos públicos y en ellas el servicio educativo se presta a precio público (arts. 38 y ss.). Las universidades privadas son entidades que pueden revestir cualquier forma jurídica de derecho privado, cuyo objeto social exclusivo debe ser la educación superior universitaria, pudiendo tener ánimo de lucro o carácter social (art. 95); se sostienen económicamente por la propia entidad y los precios del servicio no están establecidos por los poderes públicos. Esta distinción entre universidades públicas y privadas sustenta que parte de la ordenación de las universidades contenida en la LOSU sea común para todo el sistema universitario –singularmente lo relacionado con las funciones en las que se materializa la prestación del servicio público y los elementos que concretan la autonomía de las universidades en el ejercicio de tales funciones (art.2 y 3 LOSU)– y parte sea específica para las universidades públicas (Título IX) o para las universidades privadas (Título X)<sup>6</sup>.

---

6. Sobre el régimen jurídico de las universidades en función de si son privadas o públicas, entre otros, *vid*: por referencia a la LOU: Souvirón Morenilla, J.M.-Palencia Herrejón, F.: *De la nueva regulación de las universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades*. Granada, Comares, 2002, en especial págs.103 y ss.; y en relación con la LOSU: Noguera de la Muela, B.: «Régimen jurídico y estructura de las universidades

La distinta naturaleza que pueden tener las universidades, y las consecuencias jurídicas que derivan de ello, tienen su fundamento constitucional en el artículo 27 de nuestra Constitución. Este precepto consagra el derecho de todos a la educación (art. 27.1) y mandata a los poderes públicos garantizar este derecho mediante una programación general de la enseñanza y la creación de centros docentes (art. 27.5). Asimismo, la Constitución reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los principios constitucionales (art. 27.6); y la autonomía de las universidades, de todas ellas sin distingos (art. 27.10).

Estas previsiones constitucionales determinan, en primer lugar, que la declaración como servicio público de la educación universitaria que realiza la Ley universitaria, al igual que en los demás niveles educativos, no lleve aparejada la titularidad pública o reserva del servicio. Dicho de otro modo, el legislador debe contemplar que la prestación del servicio de educación superior pueda realizarse tanto por universidades públicas como por universidades privadas y, para todas ellas, en régimen de autonomía. Asimismo, que la creación de universidades públicas forma parte de los medios de los

---

públicas en la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del sistema universitario»; y, De la Fuente, E.: «Las universidades privadas en la LOSU», ambos trabajos en *La nueva ordenación de las universidades*, C. Horgué Baena (dir.), Madrid, Iustel, 2023.

que los poderes públicos pueden servirse para garantizar el derecho de todos a la educación, entre otros fines. Y determina también que la constitución de universidades privadas es ejercicio de una libertad pública reconocida a las personas físicas y jurídicas, sin que ello signifique que, necesariamente, esa constitución quede al margen de la intervención de los poderes públicos. Como veremos, la terminología legal es expresiva del diferente fundamento constitucional que unas y otras tienen, y, al establecer cómo se constituyen las universidades, la LOSU, al igual que la LOU, utiliza el término *creación* para las públicas y *reconocimiento* para las privadas, trasladando las expresiones del artículo 27 CE.

Por último, y por su conexión con las libertades y derechos en materia de educación, la Constitución atribuye al Estado la competencia de dictar las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 CE a fin de garantizar el cumplimiento de los poderes públicos en esta materia (art. 149.1.30 CE), y reserva a ley orgánica la regulación que afecte a estos derechos y libertades fundamentales (art. 81 CE). El régimen de creación y reconocimiento de las universidades reviste esta doble condición de normativa orgánica y normativa básica.

## **Ley singular de creación o reconocimiento de universidades y posterior autorización del inicio de la actividad. La determinación de los requisitos de calidad**

**T**ras la promulgación de la Constitución, la creación de las universidades públicas y el reconocimiento de las universidades privadas se realiza por ley<sup>7</sup>, y en la misma dirección el artículo 4.1 LOSU establece que se llevará a cabo:

---

7. El régimen de creación y reconocimiento de universidades que establece la LOSU es, en sus elementos centrales, el que en su día recogía tanto la Ley Orgánica 11/1983 de Reforma Universitaria de 1983 –LRU– (arts. 5 y 58) como la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades –LOU– (arts. 4 y 5).

- a) Por ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio vaya a ubicarse, previo informe preceptivo de la Conferencia General de Política Universitaria.
- b) 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.

En relación con la exigencia de una ley *ad hoc* o singular para la constitución de una universidad, deben realizarse algunas precisiones<sup>8</sup>.

La primera es que la ley de creación o reconocimiento no tiene realmente naturaleza normativa, sino que su finalidad es la institucionalización de una organización como universidad y, por tanto, la tramitación del procedimiento

---

8. La doctrina cuestiona la reserva de ley para la creación y reconocimiento de universidades, y en cualquier caso considera que se trata de una ley que tiene naturaleza administrativa, esto es, una ley cuyo contenido es el acto público por el cual se constituye la universidad; *vid.* López Muñiz, J.L.: «Régimen de las universidades privadas», en *Comentarios a la Ley Orgánica de Universidades*, Madrid, Cívitas, 2009, pág. 1314 y Rodríguez de Santiago, J.M.: »¿Existe libertad de creación y establecimiento de universidades en España?», *REDA*, núm.193, 2018.



corresponde a la Administración pública, si bien es necesaria la intervención del Parlamento para su aprobación, como acto público de constitución de la universidad<sup>9</sup>. Desde esta perspectiva, la naturaleza de la competencia que se atribuye a los poderes públicos para la creación y reconocimiento de universidades presenta la naturaleza de una competencia de ejecución de la ley orgánica universitaria<sup>10</sup>.

La segunda es que, aunque pudiera parecer una competencia conferida de manera indistinta y con el mismo alcance al Estado y las Comunidades Autónomas, la creación y

---

9. El Tribunal Constitucional, en este punto, ha diferenciado el alcance de la ley según se trate de universidades públicas o privadas, pues «Mientras que la creación de universidades públicas requiere un acto insustituible de voluntad de los poderes públicos, para el cual el legislador orgánico ha establecido una reserva de ley, la creación de universidades privadas corresponde, al amparo de lo establecido en el art. 27.6 CE, a las personas físicas o jurídicas, por lo que la ley singular de reconocimiento carece de este componente fundacional: La ley de reconocimiento no tiene, pues, naturaleza constitutiva, en cuyo caso no podría prescindirse de ella, sino que propiamente tiene la naturaleza de una autorización, y esta naturaleza no se ve alterada por la intervención del legislador» (SSTC 223/2012, de 29 de noviembre y 131/2013, de 2 de julio).

10. En esta línea el Tribunal Constitucional ha calificado la creación y reconocimiento de universidades por ley, ya sea del Estado o de las Comunidades Autónomas, como una competencia ejecutiva en materia de universidades (SSTC 26/1987, de 27 de febrero y STC 223/2012, de 29 de noviembre).

reconocimiento de universidades mediante ley se atribuye con carácter general a las Comunidades Autónomas, siempre que tengan asumida la competencia en materia de universidades, pues al Estado únicamente se le atribuye de tratarse de universidades de especiales características, y además deberá contar con el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en que hayan de establecerse. Cabe señalar que el Tribunal Constitucional declaró constitucional la previsión de parecido alcance de la LOU, considerando que la facultad otorgada al Estado para crear universidades no vulnera las competencias ejecutivas en la materia de las Comunidades Autónomas, desde el entendimiento de que eran competencias compatibles, esto es, que el Estado pudiera crear universidades no desplazaba la competencia de las Comunidades Autónomas con idéntica finalidad recogida en la Ley (STC 223/2012, de 29 de noviembre)<sup>11</sup>.

---

11. El recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Andalucía al artículo 4.1.b LOU se fundamentaba en que la competencia del Estado para la creación y reconocimiento de universidades vulneraba la competencia exclusiva en esta materia que el estatuto atribuía a la Comunidad Autónoma. El Tribunal declaró que la competencia estatal no vulneraba la de la Comunidad Autónoma, pero se infiere de la Sentencia que se parte de que no son excluyentes; ilustrativo en este sentido es el FJ.6 de la STC 223/2012: «...la garantía del ejercicio de competencias estatales en materia de programación de la enseñanza, y de fomento y coordinación general de investigación científica (art. 149.1.15 CE), puede, en un caso dado, aconsejar la creación de

Cuál sea el poder público que haya ejercido la competencia y, por tanto, que la ley sea estatal o autonómica determina a su vez cuál es la Administración titular de todas las potestades administrativas que la LOSU confiere a las Administraciones públicas sobre las universidades, singularmente la potestad de autorización del inicio de actividades, pero también las de supervisión y control posterior de la actividad y de revocación en caso de incumplimiento por la universidad de las condiciones o requisitos de la autorización (art. 4.2 LOSU).

En efecto, y como tercera apreciación, la creación y reconocimiento de universidades exige, además de la ley singular para cada una de ellas, un segundo paso: el de la autorización del inicio de su actividad como universidad. La LOSU, al igual que las leyes orgánicas precedentes, no confiere a la ley 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 la investigación a las que ésta sirve, lo cual, habida cuenta del rango legal de la ley de creación, podrá ser controlado por este Tribunal». En el mismo sentido las SSTC 141/2013, de 13 de julio y 160/2013, de 26 de septiembre.

creación o de reconocimiento la eficacia de habilitar a las universidades para la prestación del servicio público, requiriendo una posterior autorización del inicio de actividades (art. 4.2 LOSU). Un procedimiento bifásico o en dos pasos, ley de creación o reconocimiento y posterior autorización del inicio de actividades, dirigidos principalmente a la verificación del cumplimiento de las condiciones y requisitos que debe presentar la iniciativa de creación de una universidad pública o la propuesta de reconocimiento de una universidad privada.

Estas condiciones y requisitos expresan las exigencias que aseguran un nivel mínimo de calidad en la prestación del servicio universitario y se fundamentan en el carácter esencial de este servicio público y su trascendencia para la sociedad (y así se reconoció y fundamentó la constitucionalidad de la norma que recogía estas medidas en la STC 131/1996, de 11 de julio). Desde esta perspectiva, los requisitos y condiciones básicas referidas a la calidad de las universidades se han configurado en nuestro Derecho como las determinaciones mínimas que debe reunir la actividad académica para sostener a una organización como institución universitaria y habilitarla para prestar el servicio público. Requisitos a los que la LOSU condiciona la actuación de los poderes públicos para crear o reconocer una universidad y para autorizar posteriormente el inicio de sus actividades, pero que también deben mantenerse de manera sostenida en el tiempo (art. 4.2).

Los requisitos y condiciones referidos a la calidad del sistema universitario y, en particular, de la docencia e investigación, se determinan por el Gobierno mediante real decreto (art. 4.2 LOSU).

La remisión que realiza la Ley al reglamento estatal en una materia que es de ley orgánica, por afectar a derechos y libertades públicas, y además calificada expresamente de regulación básica, no ha sido pacífica en nuestro Derecho. Al respecto, cabe señalar que diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional han avalado la constitucionalidad de la remisión al reglamento estatal con carácter de normativa básica, como complemento indispensable de la Ley para la determinación de los requisitos de calidad de las universidades<sup>12</sup>. Y ante la alegación de que tal remisión al reglamento

---

12. La STC 131/1996, de 11 de julio, referida a un conflicto positivo de competencia planteado por la Generalidad de Cataluña en relación con el Real Decreto 557/1991, declaró, tras recoger la doctrina sobre la intervención del reglamento en materia de normativa básica: «Pues bien, en el presente caso, y a reserva de lo que resulte del examen pormenorizado de cada uno de los preceptos controvertidos, puede avanzarse ya que el Real Decreto 557/1991 pretende actuar como complemento básico indispensable de unos preceptos de la ley –la Ley Orgánica 11/1983–, de Reforma Universitaria, calificados como básicos, que explícitamente habilitan al Gobierno para llevar a cabo esta tarea de desarrollo reglamentario relativo a las cuestiones consideradas, por su detallismo y carácter técnico, impropias de una ley» (FJ. 2). Esta doctrina se mantiene en la STC 131/2013, de 5 de junio.

implicaba una «deslegalización» de la regulación reservada a ley orgánica, el Tribunal Constitucional desestimaría el recurso de inconstitucionalidad frente al artículo 4.1 de la LOU, considerando que la remisión de la Ley al reglamento del Gobierno, aun tratándose de normativa orgánica, delimitaba suficientemente la intervención reglamentaria, al obligar a que el reglamento vincule los requisitos con las funciones que deben cumplir las universidades, con la finalidad de garantizar la calidad de la docencia y la investigación. Por tanto, la habilitación legal es conforme a la Constitución (STC 131/2013, de 5 de junio)<sup>13</sup>.

---

13. El Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad del artículo 4 de la LOU por entender que no contenía una incondicionada remisión a su desarrollo reglamentario. A juicio del Tribunal, dicho precepto «delimita materialmente, sin que esto sea cuestión menor, el contenido de los requisitos, al prescribir que los requisitos contemplen «los medios y recursos adecuados para el cumplimiento por las Universidades de las funciones a que se refiere el apartado 2 del artículo 1» y, por lo tanto, «la ley obliga a que el reglamento ponga en relación los requisitos para la creación y reconocimiento de las universidades con las funciones legalmente contempladas que les son encomendadas. Pero es que además la Ley configura el procedimiento de creación de las universidades públicas y de reconocimiento de las privadas, en cuanto exige ley de las Cortes Generales o de la Asamblea legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma (apartado primero del art. 4 LOU) e informe preceptivo del consejo de coordinación universitaria, además, en el caso de las públicas (apartado segundo del mismo precepto), sin obviar que el art. 5 LOU configura los sujetos a

Por lo demás, es preciso señalar que desde la promulgación de la LRU la totalidad de las Comunidades Autónomas ha asumido competencias en materia de universidades, con el consiguiente traspaso de los servicios y funciones que el Estado asumía sobre las universidades estatales; y, en paralelo, han recogido en sus Estatutos competencias de desarrollo de la normativa básica y, por tanto, la potestad de establecer requisitos adicionales o mayores exigencias que las dispuestas en el reglamento básico estatal para la creación y reconocimiento de las universidades con sede en su territorio, como ha sido el caso de la Comunidad Autónoma Andaluza<sup>14</sup>. Cabe recordar, asimismo, algo no menos importante: que la normativa en la materia, sea estatal o autonómica, debe preservar el ámbito de autonomía de las

---

quienes se atribuye la creación de universidades privadas. Así pues, y en contra de lo manifestado por los recurrentes, las cuestiones nucleares relativas a la creación o reconocimiento de las universidades sí aparecen determinadas por el legislador delimitando suficientemente la intervención reglamentaria» (F.J.5)

14. La legislación andaluza en materia de universidades establecería requisitos adicionales a los establecidos en la normativa básica estatal vigente. Así, el artículo 6 del Decreto Legislativo 1/2012, de 8 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, dispone un número mayor de titulaciones oficiales que debe contener la iniciativa de una nueva universidad que los exigidos en el Real Decreto 557/1991.

universidades reconocido en la propia Constitución (STC 131/1996, de 11 de julio).

La confluencia de normas de distinto rango, tanto de procedencia estatal como autonómica según sus respectivos títulos competenciales, confiere una notable complejidad al régimen de constitución de las universidades, por lo que resulta imposible agotar la materia en esta exposición. Asimismo, la LOSU contiene disposiciones que afectan a la constitución de universidades, pero que no aluden directamente a los requisitos de calidad, como es el caso de las prohibiciones a determinados sujetos para promover iniciativas de universidades privadas (art. 96); o la exigencia de que se aporten en toda propuesta de creación o reconocimiento de universidades planes que garanticen la igualdad de género, medidas para la corrección de la brecha salarial entre mujeres y hombres, condiciones de accesibilidad para las personas con discapacidad, o de prevención y repuesta frente a la violencia, la discriminación o acoso (art. 4.3). Dados los límites a los que se debe ceñir mi intervención, me centraré en los requisitos mínimos referidos a la actividad académica y, por relación, al profesorado que desempeña las funciones de docencia e investigación que han condicionado la creación y reconocimiento de las universidades en nuestro periodo constitucional.



## **Los requisitos de calidad del servicio público universitario**

### **Excurso sobre las exigencias de la actividad académica para la creación y reconocimiento de universidades en la normativa precedente**

**L**a LRU de 1983, que instauró el régimen de constitución de las universidades atendiendo a las determinaciones constitucionales, se desarrolló por el Real Decreto 557/1991, de 12 de abril (RD 1991), sobre creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios que establecería los requisitos mínimos que, para asegurar la calidad de la docencia e investigación universitaria, se exigían para las iniciativas de nuevas universidades. En relación con la actividad académica, se establecía que como mínimo se ofrecieran ocho títulos

de carácter oficial de primer o segundo ciclo, de los cuales al menos tres debían ser de segundo ciclo y una de estas titulaciones tenía que corresponder a ciencias experimentales o estudios técnicos. Respecto a la investigación, se exigía que la propuesta debía establecer la estructura investigadora necesaria para el adecuado ejercicio de las funciones académicas que se asumirían y elaborar un programa con las líneas de investigación que se fueran a desarrollar (art. 5). En garantía de la calidad de la actividad académica, docente e investigadora, se fijaría en 1/25 la relación entre el número de alumnos y profesores; que al menos el 60 por ciento del personal docente ejerciera sus funciones en régimen de dedicación a tiempo completo; la necesaria proporción de doctores entre el profesorado en función del ciclo de enseñanzas que se fueran a impartir –30%, 70% y 100% para primer, segundo y tercer ciclo–, sin que esta proporción pudiera ser inferior al 50% de la totalidad de la plantilla docente (art. 6). Esta norma instauró la incompatibilidad del profesorado permanente de las universidades públicas para ser profesor de universidades privadas, que sancionaría nuestra legislación universitaria desde entonces.

Estos requisitos debían justificarse en la propuesta de nueva universidad, así como los estudios que garantizaran su viabilidad económica (arts. 10 y 11). Previa comprobación por la Administración competente, se tramitaría el correspondiente proyecto de ley (art. 14). Tras la ley de creación o reconocimiento, debía autorizarse por la Administración el comienzo

de sus actividades, que se condicionaba a la verificación de los compromisos asumidos por la nueva universidad y a la necesaria homologación de los títulos oficiales que se fueran a impartir (art. 15). La norma habilitaba a los poderes públicos para inspeccionar la actividad de las nuevas universidades privadas, y en caso de incumplimiento de los compromisos asumidos, se preveía la posible revocación de su reconocimiento (art. 12).

Esta norma básica de 1991, que se dictó en desarrollo de la Ley de Reforma Universitaria, no se sustituiría hasta bastantes años después de la promulgación de la Ley Orgánica de Universidades de 2001 (LOU). Vigente el RD 1991, se crearon 17 universidades públicas, la última de ellas en 1998<sup>15</sup>, y se reconocieron 30 nuevas universidades privadas<sup>16</sup>,

---

15. Según la información que consta en el Registro de Universidades, Centros y Títulos, las universidades públicas que se crearon bajo la vigencia de la LRU y, en su caso, el RD de 1991 son: Pública de Navarra (1987); «Carlos III» de Madrid (1989); «Pompeu Fabra» de Barcelona (1990); «Jaume I» de Castellón (1991); Universidad de Lleida (1991); Universidad de Girona (1991); Universidad de La Rioja (1992); Universidad de Almería (1993); Universidad de Huelva (1993); Universidad de Jaén (1993); Universidad de Burgos (1994); «Rey Juan Carlos» de Madrid (1996); «Miguel Hernández» de Elche (1996); «Pablo de Olavide» de Sevilla; Universidad Politécnica de Cartagena (1998). La Universidad «Internacional de Andalucía», creada en 1994, es de régimen especial y las previsiones del RD 1991 no se aplicaron.

16. Según la información que consta en el Registro de Universidades, Centros y Títulos, las universidades reconocidas estando vigente la LRU o la LOU y en el marco del RD 1991 son: Universidad Ramón

todas las cuales están, salvo alguna excepción, aún en funcionamiento.

El Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios (RD 2015), que derogó el RD 1991, no introdujo modificaciones sustantivas en la materia, si bien, en consonancia con la LOU, adaptó los requisitos mínimos exigidos en relación con la actividad académica a la nueva ordenación de las enseñanzas universitarias. En efecto, la propuesta de nueva universidad debía asegurar una oferta de enseñanzas universitarias mínima de ocho títulos de carácter oficial de grado y máster, y promover la actividad investigadora, lo que había de acreditarse documentalmente –Memoria– en un plan de desarrollo de

---

Llul (1991); San Pablo-CEU (1993); Alfonso X el Sabio (1993); Antonio de Nebrija (1995); Europea de Madrid (1995); Oberta de Cataluña (1995); Internacional de Cataluña (1997); Vic-Universidad Central del Cataluña (1997); IE Universidad (1997); Mondragón (1997); Católica Santa Teresa de Ávila (1998); Católica San Antonio (1999); Cardenal Herrera-CEU (1999); Camilo José Cela (1999); Francisco de Vitoria (2001); Europea Miguel de Cervantes (2002); Abat Oliba-CEU (2003); Católica de Valencia San Vicente Mártir (2004); San Jorge (2005); UDIMA (2006); Fernando III (2003); Internacional Valenciana (2008); Internacional de La Rioja (2009); Europea de Canarias (2010); Internacional Isabel I de Castilla (2011); Loyola Andalucía (2011); Europea de Valencia (2012); Europea del Atlántico (2013); Fernando Pessoa-Canaria (2014); Del Atlántico Medio (2015).

las titulaciones y en una programación de la investigación (art. 6). Debe destacarse que el RD 2015 determinó con alto grado de detalle el contenido que debía figurar en el proyecto de universidad respecto a la oferta académica y a la investigación, aunque en relación con la actividad investigadora que se fuera a desarrollar no recogía otros indicadores de calidad que los referidos a las instalaciones y al personal docente e investigador, respecto a los cuales se fijaban estándares equivalentes a los del RD 1991: ratio de 1/25 entre profesores y alumnos, aunque se fija por primera vez una proporción más amplia para las enseñanzas en modalidad no presencial; la proporción de doctores entre los profesores según la enseñanza que fuera a impartir –50% , 70% y 100% en títulos de grado, máster y doctorado respectivamente–; el 60% de la plantilla docente debía tener una dedicación a tiempo completo. Se mantenía, pues, un amplio margen de apreciación de la Administración competente en cuanto a si la solicitud de creación o reconocimiento de la universidad contenía una proyección sobre la investigación que se fuera a desarrollar que pudiera considerarse de suficiente calidad.

Las novedades más relevantes del RD 2015 en cuanto a los requisitos mínimos exigidos para la creación y reconocimiento de universidades estaban conectadas al sistema de garantía de calidad de las enseñanzas universitarias, que se había dispuesto para el despliegue de las directrices del

Espacio Europeo de Educación Superior. En este sentido, con carácter general, el plan de titulaciones de la propuesta de universidad debía ser evaluado por la Agencia externa de calidad, y la implantación de los títulos se supeditaba al procedimiento de verificación y acreditación de los planes de estudio (art. 6). Singularmente, la norma contemplaba la incipiente aparición de enseñanzas por medios telemáticos, disponiendo que para la implantación de enseñanzas universitarias no presenciales debían establecerse características específicas, que serían fijadas y evaluadas por la ANECA o, en su caso, por la Agencia de calidad de la Comunidad Autónoma (art. 11).

Cabe resaltar que el RD 2015 dispuso que los requisitos básicos no solo eran exigibles al momento de creación y posterior autorización de funcionamiento, contemplando ahora tanto a las universidades privadas como a las públicas, sino que debían mantenerse en tanto estuviese en funcionamiento, habilitando a la Administración de las potestades de supervisión y control y de revocación de la autorización de la actividad en caso de incumplimiento (art. 13). Y, aunque limitado a los requisitos personales y los medios materiales establecidos en la norma, por primera vez los extendería a las universidades ya implantadas, públicas y privadas, que debían cumplirlos en un plazo de cuatro años (Disposición adicional primera).

Vigente el RD 2015, se reconocieron 5 nuevas universidades privadas<sup>17</sup>.

### **Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios (RD 2021)**

La regulación vigente al momento de redactar esta lección se contiene en el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio (RD 2021), norma que evidencia un cambio sustancial en el entendimiento de cuáles deben ser las exigencias de calidad de las universidades. Para comprender este cambio de paradigma conviene precisar que el RD 2021, aunque se aprobó en el marco de la LOU, realmente se sustenta en la ley de universidades que se está elaborando, anticipando una decisión de política universitaria que hoy recoge la LOSU. Esta decisión consiste en que las universidades desarrollan las funciones centrales de docencia, investigación y transferencia y que ofertan títulos oficiales de grado, máster universitario y doctorado en la mayoría de las ramas de conocimiento, como

---

17. CUNEF Universidad (2019); ESIC Universidad (2019); Internacional Villanueva (2019); Intercontinental de la Empresa (2021); UNIE Universidad (2021).

prevé el artículo 1 LOSU. Por consiguiente, el Derecho no puede institucionalizar como universidad a una organización que no realice funciones de investigación y transferencia y funciones docentes con la amplitud señalada<sup>18</sup>. La Exposición de Motivos del RD 2021 es muy expresiva al señalar que estas funciones, la docente y la investigadora, son las que confieren sentido último a la universidad como una institución al servicio de la sociedad, y «comporta que los requisitos de calidad del sistema universitario garanticen unos niveles adecuados especialmente en docencia e investigación, funciones esenciales a partir de las cuales convergen el resto de las que acometen las instituciones universitarias. No se puede concebir, en el seno del sistema universitario español, una universidad que no desarrolle plenamente sus actividades de docencia e investigación». Toda una declaración de intenciones.

Veamos cuáles son los criterios de calidad exigidos para la creación y reconocimiento de una universidad:

1.- En relación con la actividad docente, el artículo 5 exige que las universidades deberán disponer de una oferta

---

18. Decisión de política legislativa que expresamente se recoge en el art.1 LOSU, pero que tiene su reflejo en otros apartados de la ley como, por ejemplo, la obligación de que todas las universidades, públicas y privadas, dediquen un porcentaje de su presupuesto no inferior al 5% a programas propios de investigación (arts. 57.8 y 100.3 LOSU, respectivamente).



académica oficial comprensiva de títulos de grado, máster y doctorado que, como mínimo, esté conformada por diez títulos de grado, seis de máster y dos programas de doctorado. Además, en el conjunto de la oferta académica deben estar representadas al menos tres de las cinco grandes ramas de conocimiento. Los títulos oficiales podrán impartirse en modalidad presencial, híbrida o virtual, y para estas últimas modalidades de enseñanzas se establecen especificaciones singulares que puedan asegurar la calidad de la docencia virtual. La propuesta debe incorporar el compromiso de contar con sistemas internos de garantía de calidad de las titulaciones, certificados por las agencias de calidad y operativos en un plazo de cinco años.

Por otra parte, y por primera vez, se establecen reglas respecto a la configuración del estudiantado de la universidad: de un lado, a los cinco años desde el inicio de la actividad de la universidad, los estudiantes de enseñanzas oficiales deben ser al menos la mitad de grado, aunque puede rebajarse al 35 por ciento si las titulaciones de máster las cursan mayoritariamente estudiantes extranjeros; de otro lado, el estudiantado de enseñanzas propias, especialmente el que curse programas de formación permanente, no podrá superar en dos veces el número de estudiantes matriculados en titulaciones oficiales.

Cabe concluir que la norma trasluce una visión de la universidad asentada en una oferta docente oficial amplia y

en los tres ciclos de enseñanzas universitarias, no muy especializada, y con una amplia base de estudiantes de títulos oficiales de grado.

2.- Respecto a la actividad investigadora, el RD 2021, como se ha señalado, parte de un planteamiento distinto al de los reglamentos anteriores, en tanto que las universidades, además de promover esta función, que se presenta unida a la de transferencia de conocimiento, deben asegurar que su profesorado la desarrolle con resultados. Destaca, en tal sentido, que se establezcan por primera vez en nuestro Derecho indicadores concretos para verificar la realización efectiva de tales funciones.

En esta dirección, el artículo 6 obliga a las universidades a dedicar al menos un 5% de su presupuesto a un programa propio de fomento de la investigación y, además, a acreditar documentalmente la actividad investigadora y de transferencia que realizará su profesorado. Pero, además, se van a exigir ciertos resultados en la función investigadora del profesorado que se erigen en parámetros de calidad de la nueva universidad. Así, conforme al artículo 7.11, al quinto año desde el inicio de su actividad, al menos el 60% del profesorado de la universidad debe contar con una valoración positiva de su actividad investigadora; la producción científica del personal docente e investigador debe ser como mínimo de seis publicaciones acumuladas durante los últimos tres años por cada tres profesores; y la participación del profesorado en

proyectos de investigación competitivos o en actividades de investigación colaborativa debe acreditar que, al menos, cada año se han presentado cinco proyectos de investigación en programas internacionales o nacionales, y que en los cinco años de referencia se han obtenido al menos cinco de estos proyectos. La universidad está obligada a aportar la información sobre los resultados de investigación señalados del profesorado que imparta títulos oficiales de grado, máster y doctorado al finalizar el quinto año de su actividad, información que se adjuntará a la memoria que en su día fundamentase la creación o reconocimiento de la universidad.

3.- En cuanto a la configuración de la plantilla del personal docente e investigador, se reproduce la ratio de 1/25 entre el profesorado y estudiantado de enseñanzas oficiales presenciales o de 1/50 para las que impartan enseñanzas en modalidad virtual, modulable en algunos casos. Se aprecian dos novedades significativas: de un lado, se rebaja el porcentaje de doctores para las enseñanzas de máster, pues ahora debe ser del 50%, igual que para las enseñanzas de grado; de otro, se recoge la obligación de que el personal con contrato laboral temporal no podrá exceder del 40% de la plantilla docente de las universidades, una regla que hasta el RD 2021 solo se exigía para las universidades públicas (art. 48.5 LOU).

En términos muy parecidos a los empleados por el reglamento anterior de 2015, el RD 2021 establece que los

requisitos y compromisos mínimos en estos ámbitos condicionan no solo la constitución de la nueva universidad, esto es, la tramitación de la propuesta hasta el reconocimiento por ley como institución universitaria y posterior autorización del inicio de sus actividades (art.11)<sup>19</sup>, sino también su pervivencia como tal. A tal fin, la universidad deberá rendir cuentas de su actividad anualmente a la Administración de referencia para el seguimiento y control de los compromisos asumidos. Si se verifica algún incumplimiento, se la requerirá para que regularice su situación, lo que, de no producirse, se sanciona con la revocación de la autorización para el desarrollo de sus actividades académicas, esto es, de su condición de institución universitaria. Así, con carácter general, la regularización de la situación de incumplimiento se articula mediante la formulación obligatoria de un plan de medidas correctoras que deberá presentar la universidad tras el requerimiento de la Administración competente y ejecutar en el

---

19. La autorización del inicio de las actividades de las universidades corresponde al órgano competente de la Comunidad Autónoma en la cual se ubiquen las instalaciones de la futura universidad, salvo para la autorización de una universidad de ámbito estatal, en cuyo caso corresponde al Ministerio de Universidades. En ambos casos la autorización se concederá una vez comprobado el cumplimiento de las condiciones y requisitos básicos y los que pudieran establecerse en la ley singular de constitución. Si dicha ley singular no hubiera establecido plazo para solicitar la autorización, este será de dos años desde su aprobación.

plazo de dos años; de no presentar el plan o no subsanar las deficiencias en dicho plazo, la sanción es la revocación de la autorización de funcionamiento, que podrá afectar a toda la universidad o limitar sus efectos al centro o centros en que se produjese el incumplimiento. En este ámbito, la novedad más significativa, a mi juicio, es recoger un supuesto en que la revocación se dispone con carácter automático: que el número de los títulos que quedasen activos en la universidad, tras los procesos de renovación de la acreditación, fuese inferior al mínimo exigido (art.12).

La determinación de calidad del servicio universitario establecida en el RD 2021, con estándares más altos para la oferta académica, con exigencias de dotación presupuestaria para la investigación, con la obligación para la nueva universidad de asumir que su actividad investigadora se acreditará en el tiempo con resultados mínimos, suscitó un amplio debate en la comunidad educativa durante la tramitación de la norma, pues no solo afectaba a las de nueva creación, sino también a las universidades en funcionamiento, que debían adaptarse en el plazo de cinco años (Disposición transitoria primera)<sup>20</sup>. Un debate que tuvo gran repercusión mediática

---

20. Esta Disposición establece que las universidades que en el momento de entrada en vigor del real decreto cuenten con su respectiva autorización dispondrán de hasta cinco años desde dicha entrada en vigor para adaptarse a los nuevos requisitos establecidos; para las universidades ya creadas o reconocidas, pero aún no autorizadas, el plazo

tras la publicación de un informe que analizaba el grado de cumplimiento por las universidades ya implantadas de los nuevos requisitos que recogía la norma en elaboración. Las conclusiones del informe no fueron todo lo positivas que cabía esperar. Sin poder entrar en detalle, en el informe se concluye que las universidades públicas cumplen con los requisitos sobre la actividad docente y la investigadora del RD 2021, aunque fallan en los requisitos sobre la plantilla; y un alto porcentaje de universidades privadas incumple algunos de los requisitos de la oferta docente, singularmente la oferta de doctorado, y de manera generalizada no cumplen los requisitos relativos a la investigación ni los referidos a la plantilla docente<sup>21</sup>. En el informe se reconoce, no obstante, que algunas conclusiones se realizan por aproximación, pues muchos datos no se encuentran en el sistema integrado de información universitaria (SIIU), y la mayoría de las universidades no publican información sobre su plantilla docente e investigadora, especialmente en lo que se refiere a su investigación.

---

de cinco años comienza desde la concesión de la autorización de funcionamiento de la actividad.

21. Informe titulado «¿A qué puede llamarse universidad? Análisis del grado de cumplimiento de los requisitos actuales y los nuevos requisitos previstos», publicado el 18 de marzo de 2021, elaborado por el Observatorio del Sistema Universitario. Puede consultarse en [www.observatoriuniversitari.org/es](http://www.observatoriuniversitari.org/es).

En cualquier caso, las determinaciones del RD 2021 para la creación y reconocimiento de nuevas universidades se recibieron bien en el entorno universitario, al entenderse que elevaban el nivel mínimo de calidad que había que asegurar para formar parte del sistema universitario. Por esta razón, produjo cierta sorpresa que en menos de cuatro años de vigencia se anunciara su reforma con el objetivo, según el Gobierno, de reforzar los requisitos de calidad. Esta reforma se está tramitando por vía de urgencia, con el compromiso del Gobierno de aprobarla antes de que comience el curso 2025/2026<sup>22</sup>. En estos términos, la pregunta es ineludible: ¿Qué ha pasado en estos pocos años?; ¿cuáles son las razones que se aducen como necesidad del cambio normativo y cuál es su alcance?

---

22. El Proyecto de Real Decreto de modificación del RD 240/2021 se publicó en la web del MCIU el 2 de abril de 2025, con plazo de audiencia pública hasta el 11 de abril, si bien autoridades del Ministerio ya habían anunciado meses antes que se estaba trabajando en la modificación del RD 2021.

**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 y otras normas conexas de igual rango (PRD 2025)<sup>23</sup>**

Si atendemos a la Exposición de Motivos del PRD 2025, «el sistema universitario español se ha ido configurando desde el inicio de la democracia en torno a un núcleo fundamental de universidades públicas, compaginado con la presencia de universidades no públicas, heterogéneas en su origen y forma societaria, que se han caracterizado en general hasta ahora por una calidad homologable, similar unas y otras a los niveles alcanzados en las principales universidades europeas». Por tanto, se parte de que, en su conjunto, las universidades que integran el sistema universitario realizan la prestación del servicio público con una calidad aceptable y homologable a las universidades de nuestro entorno. Pero, a continuación, la Exposición de Motivos aduce que se están desarrollando cambios profundos en el sistema, que, «si se

---

23. El texto del Proyecto de Real Decreto 2025 ha tenido diversas modificaciones a lo largo de su tramitación. La versión que se utiliza en esta lección es la remitida por el MCIU a las universidades el 6 de mayo, y fue el texto que se informó el 13 de mayo en el Consejo de Universidades.



reproducen y consolidan sin la necesaria respuesta de las Administraciones Públicas con competencias en la materia, ponen en cuestión la calidad global del sistema universitario español», y que pueden «impactar en la confianza de la ciudadanía» en la formación recibida por el estudiantado y en la universidad como instrumento de progreso individual y social. Los hechos que se refieren en la Exposición de Motivos se conectan singularmente a las universidades privadas, con especial mención a las reconocidas en los últimos años: sus prioridades formativas se dirigen a estudios de máster, con escasa, cuando no inexistente, formación de doctorado; presentan un desarrollo muy limitado de la actividad investigadora y de transferencia, que es lo que diferencia a una universidad de otros espacios educativos; se han reconocido como universidades propuestas por grupos o consorcios sin ningún tipo de conexión previa con la realidad académica universitaria; y, en relación con la creciente implantación de enseñanzas en modalidad virtual, se constata la aparición de propuestas que implican que la mayoría del estudiantado y el profesorado no reside en España, de manera que lo que realmente se busca es obtener un título oficial español a distancia, con un profesorado con condiciones académicas y laborales alejadas de las del profesorado universitario en España.

Aparte de la descripción de estos hechos que conectan directamente con lo que el PRD considera un déficit de

calidad de algunas universidades privadas y que, de mantenerse, afectarán negativamente al nivel del sistema universitario –requiriendo, por tanto, de una medida normativa que revierta la situación–, también se realizan aseveraciones de claro contenido ideológico. Así, en la Exposición de Motivos se sostiene que la posibilidad de que se llegue a una situación de mayoría de plazas ofertadas por centros privados por la expansión de universidades privadas «puede acabar afectando significativamente a la igualdad de oportunidades en el acceso a la formación superior de la población, y con ello quebrantando las políticas universitarias desarrolladas en toda la etapa democrática por los sucesivos gobiernos para impulsar un sistema universitario alejado del elitismo y equitativo, lo que, si sucede, puede finalmente contribuir a debilitar la cohesión social actual y futura de nuestro país». Se comprende que el PRD 2025 haya generado una amplia y a veces encendida polémica, a mi juicio equivocada, entre universidad pública y privada.

Lo que no se expresa en la Exposición de Motivos es por qué se ha producido esta situación en apenas tres años y medio, por qué se han incorporado al sistema universidades con estas características cuando el RD 2021 se promulga para asegurar la calidad del servicio público universitario, con unos estándares de calidad considerados adecuados en la actividad formativa en los tres ciclos, con exigencias de inversión y desarrollo efectivo en la investigación y transferencia.

La respuesta no es simple desde una perspectiva jurídica, pero sus consecuencias sí lo han sido: desde la entrada en vigor del RD 2021 se han reconocido 7 nuevas universidades privadas, 10 están pendientes del informe del Ministerio para su remisión a la Conferencia General de Política Universitaria y otras tantas iniciativas se están tramitando en las Comunidades Autónomas. Estas universidades privadas no se han reconocido conforme a los parámetros académicos y de investigación del RD 2021, sino del anterior RD 2015, y no hay datos que aseguren que las que están en tramitación se ajusten a los parámetros del RD 2021 vigente.

La inaplicación de los requisitos de calidad del RD 2021, a pesar de ser la norma vigente, trae causa en la falta de previsión a estos efectos en el régimen transitorio del propio texto que, a juicio de la Abogacía del Estado, determina que la normativa aplicable a las iniciativas de nuevas universidades es la vigente al momento de la solicitud; de ahí que a las iniciativas presentadas antes de su entrada en vigor no les fuera aplicable el RD 2021<sup>24</sup>. Y tanto el Ministerio como las

---

24. Con fecha de 8 de noviembre de 2021 la Abogacía del Estado emitió un informe, a solicitud de la Secretaría de Universidades, sobre el régimen jurídico aplicable a los expedientes de solicitud de creación de nuevas universidades presentados durante la vigencia del anterior Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, y que, a fecha de la entrada en vigor del nuevo Real Decreto 640/241, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, que lo

Comunidades Autónomas asumieron esta interpretación jurídica. Es un hecho que los procedimientos para el reconocimiento de universidades privadas en estos últimos años se han tramitado atendiendo a los requisitos del RD 2015<sup>25</sup>, que, recuérdese, estableció una oferta mínima de 8 títulos

---

sustituye, aún no tuvieran el informe preceptivo de la Conferencia General de Política Universitaria. A juicio de la Abogacía del Estado, el RD 2021 establece un régimen transitorio para las universidades ya creadas o reconocidas, y autorizadas, de un plazo de cinco años desde su entrada en vigor para adaptarse a las nuevas condiciones en él establecidas, e igual plazo, a partir de la autorización del inicio de las actividades para las que estén pendientes de ser autorizadas; pero no da respuesta sobre los procedimientos iniciados antes de su entrada en vigor. Ante la falta de previsión, dictamina que resultan aplicables las reglas sobre derecho transitorio de la Ley 39/2015, de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas, y, por tanto, concluye: «Con carácter general, cabe señalar cómo 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 (*sic*) 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».

25. En las leyes de reconocimiento de las siguientes universidades privadas se recoge que la norma de aplicación en relación con los requisitos académicos es el RD 2015: Euneiz (2021); Diseño, Innovación y Tecnología –UDIT– (2022); CEU Fernando III (2023); Tecnológica Atlántico-Mediterráneo –UTAMED– (2023); Tecnológica de las Islas Canarias (2024); Alfonso X el Sabio Mare Nostrum (2024); Europea de Andalucía (2024).

oficiales de grado o máster, y que en relación con la investigación únicamente preveía que la propuesta contuviese información de cómo se promovería esta actividad, sin indicadores concretos sobre la efectividad de esta función.

Que el Gobierno quiera revertir esta situación es perfectamente entendible e incluso necesario, aunque se echa en falta la autocrítica por la deficiente redacción de la transitoriedad de la norma. Tampoco se justifica suficientemente por qué en menos de cuatro años la calidad de las universidades requiere exigencias añadidas a las dispuestas en 2021, sin ni siquiera asegurar que todas las universidades, públicas y privadas, las cumpliesen en cinco años, como prevé su disposición transitoria. En cualquier caso, resulta evidente que en estos años el *RD 2021 ha sido una norma fallida en su objetivo de elevar el nivel de calidad para la incorporación de universidades al sistema*.

La proyectada modificación del régimen de creación y reconocimiento de universidades es de calado, en contenido y extensión, al punto que el PRD 2025 puede considerarse una nueva norma más que una reforma de la vigente<sup>26</sup>.

---

26. Baste observar que el artículo primero del PRD 2025 modifica todos los preceptos del RD 2021 que hacen referencia a los requisitos de calidad para la creación o reconocimiento de universidades (a través de doce apartados), introduce un capítulo nuevo –titulado «Sistema integrado de información universitaria y del Comité de Aseguramiento del Comportamiento Ético»–, se modifican o reenumeran las

La idea central que preside la reforma reside en exigir que la iniciativa de una nueva universidad debe asentarse «en la calidad global del proyecto», es decir, que este refleje todas las exigencias mínimas que se disponen en relación con: la programación docente; la programación de la investigación y la transferencia; la disponibilidad y adecuación del profesorado; la dotación de equipamientos e instalaciones; y si se trata de una iniciativa privada, que asegure la sostenibilidad económica de la propuesta y sea impulsada por personas físicas o empresas que tengan experiencia en gestión universitaria. Con todo, las previsiones más significativas, por el alcance innovador del régimen vigente, se refieren a la titularidad de la competencia y a la intervención de las agencias de calidad en el procedimiento de creación o reconocimiento de universidades.

En efecto, el PRD 2025 introduce el parámetro del «carácter supracomunitario» de la actividad docente como contenido de la condición «de universidades de especiales características», previsto en la LOSU, para delimitar la titularidad de la competencia en la creación o el reconocimiento de universidades Y este parámetro del carácter

---

disposiciones adicionales, se añaden seis nuevas disposiciones adicionales, se modifican los anexos con las exigencias sobre infraestructuras e instalaciones; y, por otra parte, establece dos disposiciones adicionales y cuatro disposiciones transitorias del propio PRD 2025 que afectan a la materia que tratamos.

supracomunitario se conecta en la norma a la enseñanza universitaria en la modalidad virtual o híbrida, al considerar que en este caso la actividad docente abarca a todo el Estado<sup>27</sup>. De este modo, si la actividad docente oficial de la propuesta de nueva universidad supera el 80 por ciento de créditos ECTS en modalidad virtual o híbrida, se califica de supracomunitaria por abarcar todo el Estado, y se atribuye la competencia al Estado. Titularidad de la competencia, que, si bien requiere el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma donde se ubicará la sede de la nueva universidad, se atribuye con carácter excluyente: la tramitación de la iniciativa corresponde al Gobierno<sup>28</sup>, la ley

---

27. A tenor de la nueva redacción que se da al art. 2.4: «En todo caso, tendrán la consideración de «universidades de especiales características» cuya actividad docente abarca todo el Estado y tiene, por lo tanto, carácter supracomunitario, aquellas 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, entendida dicha actividad como la suma total de los créditos ECTS de toda su oferta académica». La delimitación de las universidades de especiales características que realiza el PRD 2025 y la asunción de la titularidad de la competencia estatal que trae consigo han sido muy contestadas por algunas Comunidades Autónomas, que manifestaron en prensa que recurrirían el RD 2025 de mantenerse.

28. En la nueva redacción del art.4.2 se dispone que la solicitud que inicia el procedimiento de creación o reconocimiento de una universidad, y la que inicia el de la autorización de la actividad, deberán presentarse ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma

de creación o reconocimiento deberán aprobarla las Cortes Generales<sup>29</sup> y todas las potestades que se conectan a la Administración de referencia serán de la Administración del Estado. Hacer coincidir el carácter supracomunitario de la actividad docente con la enseñanza virtual y que este, a su vez, sea el contenido de la cláusula de especiales características previsto en el artículo 4.1 LOSU es un salto normativo de especial calado, en tanto que trae consigo una redefinición de la competencia en la materia de dudoso encaje en

---

correspondiente, salvo en el caso de universidades de especiales características, en cuyo caso deberán presentarse ante el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

29. Así, la nueva redacción dada al artículo 3.1 dispone: «La creación de las universidades públicas y el reconocimiento de las universidades privadas, que en este último caso tendrá carácter constitutivo, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, se llevará a cabo: a) Por Ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio vaya a ubicarse, previo informe preceptivo de la Conferencia General de Política Universitaria. La propuesta de dicho informe será elaborada por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades; b) 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 haya de establecerse la sede oficial cuando se trate de universidades de especiales características cuya actividad docente abarca todo el Estado y tiene, por lo tanto, un carácter supracomunitario, y previo informe preceptivo de la Conferencia General de Política Universitaria. La propuesta de dicho informe será elaborada por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades».



la LOSU y con la doctrina vertida por el Tribunal Constitucional, dada la distribución de competencias en nuestro sistema autonómico. Es más, siendo cuestionable la regla general, más difícil resulta encuadrar en el sistema competencial del estado autonómico las excepciones que el PRD de 2025 prevé para ultimar la delimitación de la competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En efecto, la regla general se matiza o excepciona y, por tanto, la competencia no se atribuye al Estado, en los casos de propuestas de universidades privadas con financiación pública al menos en un 20%; las que oferten sus enseñanzas a precios públicos o las que impartan enseñanzas en lenguas cooficiales al menos en un 50%<sup>30</sup>. A mi juicio, estas excepciones no afectan al carácter supracomunitario, que se define porque la enseñanza virtual abarca todo el Estado, sobre el que se hace descansar la cláusula de «universidades de especiales características» y, por ende, la competencia exclusiva del Estado.

---

30. Las dos primeras excepciones no figuraban en el texto del PRD 2025 enviado a las universidades en mayo, y se han introducido por el MCIU tras negociación con el Gobierno del País Vasco, que se había manifestado en contra de la regla general, al entender que provocaba «un rescate» por el Estado de competencias que son de las Comunidades Autónomas. La última excepción, esto es, que se tratase de una propuesta de universidad que se rija por el sistema de precios públicos en sus títulos oficiales de grado, másteres universitarios y programas de doctorado, ya se recogía en el PRD 2025 en la redacción publicada en abril de este año.

De aprobarse el PRD en estos términos es muy probable que se generen conflictos competenciales con las Comunidades Autónomas que no lo acepten.

Asimismo, la segunda innovación más significativa del PRD es introducir en el procedimiento de creación de universidades la intervención de las agencias de calidad, que no figura en el RD de 2021<sup>31</sup>, y, a tenor de la nueva redacción del art. 4, con un alcance determinante. Así, la propuesta «global» de nueva universidad deberá ser evaluada por la agencia de calidad, estatal o autonómica según los casos<sup>32</sup>, que deberá emitir informe preceptivo y vinculante. Si el informe de evaluación es desfavorable, se concluye el procedimiento, dándole la eficacia de desestimar la solicitud. Con

---

31. La evaluación por la agencia de calidad sí estaba prevista en el RD 2015, aunque limitada al plan de desarrollo de las titulaciones que debía figurar en la propuesta de nueva universidad y sin revestir carácter vinculante (art. 6). El RD 2021 no exige la evaluación de la agencia de calidad de la propuesta de creación o reconocimiento de una universidad.

32. Si se trata de universidades de especiales características, en los términos vistos y a salvo de las excepciones señaladas, la agencia de calidad competente es la ANECA. En otro caso, corresponde a la agencia de calidad establecida en la Comunidad Autónoma donde vaya a ubicarse la sede oficial de la universidad. La intervención de la agencia deberá valorar «la calidad global del proyecto» presentado, y la valoración deberá emitirse en el plazo de un año; la falta de remisión del informe a la Comunidad Autónoma, o en su caso al MCIU, permitirá considerar desestimada la solicitud presentada por la promotora de la nueva universidad (art. 4 en la redacción del PRD 2025).

este alcance deberá la Administración de referencia notificar al solicitante. Es más, se dispone que, si se denegara la solicitud, por ser desfavorable la evaluación de su calidad, el solicitante no podrá volver a presentar una iniciativa de reconocimiento hasta transcurridos, al menos, dos años desde la fecha de la desestimación. En otro caso, esto es, si el informe de la agencia de calidad es favorable, se remite la propuesta al Ministerio, que elaborará el informe preceptivo para su consideración por la CGPU<sup>33</sup>, y se continuará con la tramitación hasta, en su caso, aprobarse la ley de creación o reconocimiento.

Estas previsiones, además de la relevancia otorgada a la intervención de la agencia de calidad, ordenan las fases del procedimiento, concretan cuándo se produce la desestimación de la solicitud por déficit de calidad y, en consecuencia, acotan el margen de apreciación que han tenido

---

33. El filtro que implica la intervención de la agencia de calidad, de modo que el primer trámite del procedimiento tras la solicitud es su remisión para la evaluación de la calidad del proyecto, y el dato de que solo puede continuar si el informe es positivo, relativiza la relevancia que hasta el momento tiene el informe preceptivo del CGPU, único previsto en el RD 2021, pese a no ser vinculante. Por esta razón, este informe, que elabora el MCIU para su consideración y aprobación por el CGPU, debe «prestar especial atención a la sostenibilidad económica de la propuesta, así como de la experiencia previa en gestión de proyectos universitarios de los responsables de la iniciativa». Claramente se está pensando en propuestas de universidades privadas.

en las normas anteriores las Administraciones públicas competentes.

En cuanto a los requisitos que debe reunir la propuesta de creación o reconocimiento de una universidad en relación con la actividad académica, los cambios más reseñables que introduce el PRD 2025 son los siguientes:

1.- La oferta académica de enseñanzas oficiales deberá comprender: 10 títulos de grado, 6 de máster y tres programas de doctorado, y deben estar representadas al menos tres de las cinco ramas de conocimiento. El plan de desarrollo de la programación docente deberá incluir las titulaciones que se ofertarán al inicio de la actividad y las planificadas a cinco años, e incorporar la relación de compromisos por escrito de los posibles convenios con empresas e instituciones en las cuales vayan a realizarse las prácticas académicas externas del estudiantado de títulos oficiales. Además, deberán comprometerse a certificar sistemas internos de garantía de la calidad de sus centros en el plazo de un año y a su implantación en dos años. Y, si bien se recogen iguales previsiones respecto a los porcentajes de estudiantes matriculados en función de las distintas enseñanzas que debe alcanzarse en un periodo, ahora de seis años, se añade que el número de estudiantes de títulos oficiales deberá superar los 4500.

2.- El RD 2025, en la nueva redacción dada al artículo 6, establece muy pormenorizadamente el contenido de la programación de la actividad investigadora que vaya a realizarse,

que, como mínimo, debe comprender los primeros seis años de actividad. Se mantiene la exigencia de que la universidad destine al menos el 5% de su presupuesto a programas propios de investigación y transferencia, aunque ahora podrán ser programas conjuntos con otras universidades; también se mantiene, aunque ahora referido a un periodo de siete años y no de cinco, el porcentaje de profesorado con evaluación positiva de su investigación –un mínimo del 60%–, las publicaciones científicas y la participación en proyectos de investigación que deben acreditarse –5 proyectos–, pero se aumenta el número de los proyectos que deben obtenerse en los siete años de referencia, que pasan de diez a veinte. Y se añade una nueva exigencia referida al resultado de la investigación: la nueva universidad deberá captar como mínimo el equivalente al 2% de su presupuesto anual en convocatorias, programas y contratos de investigación y transferencia en el plazo de diez años desde la aprobación de la ley de creación o reconocimiento.

3.- Respecto a los requisitos del profesorado, según la modificación del artículo 7, las exigencias son muy parecidas a las del RD 2021, aunque adquieren otro alcance. Por ejemplo, se mantiene la ratio general de 1/25 profesorado-estudiantado, aunque modulable en el caso de enseñanza virtual; si bien, en tanto se determina un número mínimo de estudiantes que deberán estar matriculados, el de profesorado tendrá prefijado también una cifra mínima. O, este

otro, el 50% del personal que imparta enseñanzas oficiales de grado y máster deberá ser doctor, pero este porcentaje se aplicará sobre la totalidad de la plantilla que imparta estas enseñanzas, tanto del profesorado permanente como temporal, sea a tiempo completo o parcial. En relación con las universidades públicas, se recoge la obligación dispuesta en la LOSU de que el profesorado con contrato laboral temporal no pueda superar el 8% de la plantilla. Sin embargo, destaca la introducción de un requisito para las universidades extranjeras con sede social en España, con docencia en modalidad virtual, a las que se exigirá que al menos el 75% del personal docente e investigador resida en España.

4.- Cabe señalar que el PRD contempla para las universidades privadas exigencias nuevas que se consideran por la norma requisitos que forman parte de la «calidad global» que debe reunir la iniciativa del proyecto de una universidad. Desde esta perspectiva, son requisitos que habrá que acreditar en la propuesta y serán evaluados por la agencia de calidad correspondiente e informados por la CGPU. Estas exigencias se refieren a la solvencia económica de la universidad y a la experiencia educativa del promotor (art. 9). Así, los recursos económicos necesarios para el adecuado funcionamiento de la universidad deberán estar disponibles desde el momento de la solicitud y garantizar el funcionamiento de su actividad en los tres primeros años de actividad, que deberá acreditarse mediante avales de entidades de crédito

u otros instrumentos financieros y constituidos en la Caja General de Depósitos. Estos recursos económicos también responderán del plan de cierre de la actividad académica en su caso. Asimismo, se introduce el requisito de que la persona física o jurídica que promueva la universidad, así como las personas que conformarán el equipo directivo, justifiquen experiencia en actividades docente e investigadoras y en gestión de la educación universitaria.

Por otra parte, el PRD 2025 adapta el régimen de la autorización del inicio de la actividad a la nueva delimitación competencial que introduce, esto es, en función de si la nueva universidad es de las consideradas de especiales características, pues, en este caso, y salvo las excepciones señaladas, corresponderá al MCIU (nuevo art. 12). Igualmente se reproducen las previsiones en caso de incumplimiento posterior de alguno de los requisitos exigidos para la actividad académica, esto es, requerimiento de la Administración de referencia para que la universidad regularice su situación, so pena de revocación de la autorización de la actividad de la universidad, aunque se contemplan ahora modulaciones si el requisito que pueda incumplirse es alguno de los añadidos por el PRD, esto es, si no se lograra el mínimo de captación de fondos para la investigación<sup>34</sup>, o

---

34. A tenor del nuevo art.6.5 PRD, si en los plazos establecidos no se llegase a captar fondos en convocatorias, programas y contratos de

el número mínimo de estudiantes matriculados en las enseñanzas oficiales<sup>35</sup>.

De aprobarse el PRD 2025, la regulación vigente será la establecida en el RD 640/2021 con las modificaciones que se han expuesto. Por ello, conviene detenerse en las reglas que determinan la aplicación de las condiciones y requisitos de calidad del servicio público universitario en caso de aprobación del PRD 2025. Estas previsiones adquieren un especial interés si se tiene en cuenta la situación de inaplicación en estos años del RD 2021, pero, sobre todo, porque responden a la finalidad última de la modificación normativa que se está tramitando: asegurar que, desde su entrada en vigor, no se incorporen al sistema universidades que no garanticen

---

investigación y de transferencia de conocimiento, incluidas las cátedras universitarias y la valorización de patentes como mínimo equivalentes al 2% del presupuesto total de la universidad, la Administración percibirá a la universidad y acordará con ella las medidas necesarias para alcanzarlo, que serán de obligado cumplimiento para la universidad. De mantenerse la situación de insuficiencia transcurridos dos años desde el establecimiento de las medidas, podrá revocarse la autorización de actividad de la universidad.

35. El nuevo apartado 6 del art.12 PRD cifra el incumplimiento si la universidad, transcurridos seis años desde la aprobación del real decreto, no hubiera alcanzado el 70%, como mínimo, de la cifra prevista –4.500 estudiantes matriculados en enseñanzas oficiales–, lo que obligará a articular el plan de medidas correctoras para subsanar la situación en dos años. En otro caso la Administración competente podrá revocar la autorización de actividades universitarias.



las condiciones que condensan la calidad global del servicio de educación superior universitaria<sup>36</sup>. Siendo así, el régimen de creación y reconocimiento de universidades se aplicará a cualquier proyecto o solicitud de una nueva universidad que se presente con posterioridad a su entrada en vigor. Más allá de este supuesto, las determinaciones sobre la aplicación de la regulación tras la modificación del RD 2021 se contienen en las Disposiciones transitorias del RD 2025.

En base a la Disposición transitoria tercera del RD 2025, las solicitudes de nuevas universidades que se estén tramitando, pero sobre las que todavía no haya remitido el Ministerio el informe, para su valoración, a la Conferencia General de Política Universitaria, se sujetarán a la norma en los siguientes términos: la Administración competente solicitará a la agencia de calidad correspondiente el informe, preceptivo y vinculante, sobre la evaluación de su calidad; a su vez, la Administración solicitará a la entidad

---

36. Finalidad última del PRD, pues, como señala su Exposición de Motivos, «La reforma no obstaculiza ni el crecimiento del sistema universitario español ni la libertad de iniciativa en el mismo, sino que, antes al contrario, quiere encauzarlo en un contexto dinámico, innovador y garantista. El sistema universitario puede seguir creciendo con iniciativas públicas o privadas, al mismo tiempo que lo hacen las demandas de formación y de conocimiento de la sociedad española y, además, ello puede estar sustentado en el incremento de la capacidad de captación de estudiantado extranjero, pero ha de hacerlo de forma ordenada y garantizando la irrenunciable calidad global del mismo».

promotora de la universidad la aportación de toda la documentación necesaria para acreditar la adaptación de su propuesta a los requisitos del RD 2021, en su nueva redacción, para lo que dispondrá de un plazo máximo de doce meses. En conclusión, a excepción de las propuestas que cuenten con el informe del Ministerio, las iniciativas en tramitación se paralizan y deben reconducirse a las determinaciones de la nueva norma y a las reglas de procedimiento establecidas; de ahí que para prosperar deberán contar con la evaluación favorable de la Agencia de calidad estatal o, en su caso, autonómica.

Por otra parte, las exigencias de calidad de las universidades de acuerdo con las nuevas determinaciones normativas deberán cumplirse también por todas las universidades del sistema, públicas o privadas, para lo cual la Disposición transitoria primera del PRD 2025 establece distintos plazos de adaptación. Así, las universidades que a la entrada en vigor de la modificación del RD 2021 cuenten con la autorización de inicio de actividad, dispondrán de tres años para adaptarse a los nuevos requisitos y condiciones, a excepción de las que hubieran comenzado su actividad académica en los tres años anteriores, que contarán para su adaptación con un plazo de cinco años. Las universidades creadas o reconocidas por ley, pero aún no autorizadas para iniciar su actividad académica, deberán adaptarse en el plazo de cinco años a contar desde que se autorice su funcionamiento.

Con todo, no se establecen en estas normas transitorias las consecuencias jurídicas que se puedan derivar del hecho de que las universidades del sistema, transcurrido el plazo previsto, no lleguen a cumplir los requisitos y condiciones académicas que se requerirán de aprobarse el RD 2025, esto es, en las que no se produzca la necesaria adaptación. Una cuestión que se deja abierta, tal vez conscientemente, y con respecto a la cual es evidente la dificultad que comporta. Desde una perspectiva estrictamente jurídica una cosa es incumplir las exigencias y requisitos para lograr que un proyecto de universidad prospere, según la normativa de aplicación, que prefigura los términos en que puede aprobarse por la ley singular de constitución y otorgarse la posterior autorización de funcionamiento que la sostiene como universidad, y otra muy distinta es la sobrevenida inadecuación de esas condiciones, en cuanto a la docencia e investigación, debido a la legalidad establecida en una norma posterior. Asumo que a nadie de los presentes se le oculta la complejidad jurídica de una medida de intervención por el poder público de una universidad, como pudiera ser la exigencia de un plan de medidas correctoras, por no decir de la adopción de una medida administrativa dirigida a la exclusión del sistema de una universidad implantada y en funcionamiento. A ello hay que añadir que la LOSU no contiene ninguna previsión clara al respecto que pudiera servir de fundamento para actuaciones de la Administración pública

con esta finalidad y alcance, ni la proyectada norma reglamentaria de 2025 que exige la adaptación de todas las universidades a las nuevas exigencias de la actividad académica dispone en la Disposición transitoria tercera las consecuencias jurídicas de la no adaptación de una universidad en funcionamiento, y menos aún cómo articular jurídicamente, llegado el caso, un proceso de esta naturaleza<sup>37</sup>.

---

37. La única previsión del PRD 2025 que hace referencia a las consecuencias de no adaptarse a los nuevos requisitos de la norma se refiere a las universidades extranjeras ya implantadas, con sede social en España, con docencia exclusiva y mayoritaria no presencial. A las propuestas de nuevas universidades se les exigirá para su reconocimiento, tras la aprobación del PRD 2025, que al menos el 75 por ciento de su profesorado resida en España, computado a tiempo completo. Además, a tenor de la Disposición transitoria primera PRD 2025, las universidades ya implantadas deberán cumplir este requisito en el plazo de cuatro años tras la entrada en vigor de la norma; a estos fines, las Administraciones Públicas de referencia deberán corroborar su cumplimiento en dicho plazo y, en caso de que no fuese así, podrán incoar expediente de revocación de la licencia de actividad.

## Consideraciones finales

Nuestro Derecho configura a las universidades como las instituciones que prestan un servicio público, el de educación superior universitaria, y delimita las funciones que la sociedad en la que se insertan demanda de este nivel educativo. Es cierto que el deber ser del servicio universitario, esto es, las condiciones de calidad en que debe realizarse y las garantías en orden a su mantenimiento, tiene múltiples implicaciones y se proyecta en distintos ámbitos, si bien se manifiesta especialmente en el régimen jurídico de creación y reconocimiento de una universidad. Desde esta perspectiva, se aprecia una evolución en el entendimiento de los parámetros de calidad del servicio público, el alcance de las funciones que comprende por conexión directa con las expectativas depositadas por la sociedad en tales instituciones,

en una dirección de aumentar las exigencias que la actividad académica debe reunir para que una organización pueda constituirse como una universidad. El último estadio de esa evolución lo representa el RD 2025, por el que se modificará, si se cumplen las previsiones del Gobierno, el RD 640/2021, al establecer unos estándares para delimitar la calidad para las universidades mucho más exigentes que las normas precedentes. Siendo así, y con independencia de considerar acertados o no aspectos concretos de la norma, su propósito es garantizar la calidad del sistema universitario, la calidad de todas y cada de las universidades que lo integren en los términos que la sociedad requiere según el legislador. Y este propósito es, y debe ser, extensible a cualquier universidad, de naturaleza pública o de naturaleza privada, toda vez que ambos tipos de instituciones están contempladas en nuestra Constitución para prestar el servicio público universitario.

Hasta aquí mi intervención se ha ceñido a un análisis, y en su caso valoración, desde mi condición de jurista. Pero voy a permitirme, y espero su comprensión, realizar algunas consideraciones también como profesora de la Universidad de Sevilla y, por tanto, como profesora de una universidad pública.

Como profesora estoy orgullosa de pertenecer a la Universidad de Sevilla, una universidad con una calidad contrastada en cuanto al desarrollo de sus funciones, en la prestación del servicio público. No solo nos avala nuestra

historia centenaria, también nuestro presente: no hay parámetro dispuesto en las distintas normas que han regulado los requisitos de las universidades que haga dudar de la calidad de la Universidad de Sevilla o que pueda hacer mella en ella. Somos una universidad pública con una oferta de titulaciones amplia y diversa en todas las ramas del conocimiento, con una actividad investigadora reconocida a nivel internacional, dinámica y fructífera en actividades culturales, y con un compromiso directo en el desarrollo social y en afrontar los retos del mundo en que vivimos. Somos una universidad muy demandada por los jóvenes que desean y confían en recibir una educación superior de calidad. Pero lo que somos, lo que hemos logrado, hay que asegurarlo para el futuro. Y este es el reto real al que nos enfrentamos, como universidad pública.

Cualquier pretensión de hacer coincidir la cuestión de la calidad de las universidades con la confrontación entre la universidad pública y la universidad privada no es más, a mi juicio, que un intento de desviar la atención, de diluir responsabilidades y generar un dilema que distraiga la mirada. La universidad pública, y desde luego la Universidad de Sevilla, no está comprometida o en riesgo por la incorporación al sistema de universidades privadas. Estará comprometida únicamente si no pudiera prestar el servicio público como demanda la sociedad, con la extensión y calidad necesaria. Y esta situación no hace referencia a las universidades

privadas, sino a los poderes públicos responsables de la educación, los que constitucionalmente están invocados para garantizar el derecho a la educación y en condiciones de igualdad real y efectiva.

Es una realidad para el Derecho que la universidad pública ejerce sus funciones en régimen de autonomía, pero a nadie se le oculta que funciones y autonomía están condicionadas fuertemente por factores externos. ¿Realmente podemos diseñar nuestra oferta haciéndola más atractiva y pareja a lo que demanda una sociedad cambiante si no tenemos la plantilla docente necesaria? ¿Cómo satisfacer la demanda en determinadas titulaciones si no se ofertan plazas suficientes? ¿Cómo aseguramos la investigación de calidad sin programas de fomento de la investigación con dotación adecuada? ¿Cómo desempeñar todas y cada una de nuestras funciones centrales y las que nos van atribuyendo las normas si no tenemos capacidad económica para ello? ¿Cómo contribuimos a garantizar el acceso equitativo a la educación superior, el acceso en condiciones de igualdad real y efectiva, si no existe una oferta suficiente y dotación de becas públicas que lo asegure? O, por último, ¿cómo centrar nuestros desvelos en asegurar la excelencia académica si la niebla de la insuficiencia de la financiación, ineludible en la universidad pública, no se despeja del horizonte? Debemos estar atentos a estos temas y no a otros si pretendemos que la universidad pública cumpla y siga cumpliendo su misión.



Para concluir, y volviendo a la casa, la Universidad de Sevilla realiza el servicio público de educación con niveles de calidad muy superiores a los mínimos exigidos por la norma y, como institución, ha interiorizado la necesidad de mejora continua de su actividad académica. Creo que puedo hablar en nombre de su comunidad universitaria al decir que, además, quiere seguir haciéndolo, en presente continuo, construyendo el futuro. Por ello, además de velar por sostener la calidad de su actividad, no tengo dudas de que los que asuman la dirección de la Universidad de Sevilla reivindicarán donde proceda en cada caso y ante los responsables públicos que corresponda los recursos suficientes para lograrlo, la dotación económica necesaria. Y haciendo uso de otra licencia que me da el presente acto académico, llamo a los estudiantes, especialmente a los que se acaban de incorporar a esta nuestra gran universidad en el curso académico que hoy comienza, a que se sientan concernidos en esta reivindicación, porque ellos son los principales protagonistas del servicio público universitario. *Gaudeamus igitur.*



## Bibliografía

- Bustillo Bolado, R.: «Régimen de creación y reconocimiento de universidades», en *La nueva ordenación de las universidades*, C. Horgué Baena (dir.), Madrid, Iustel, 2023.
- De la Fuente, E.: «Las universidades privadas en la LOSU», *La nueva ordenación de las universidades*, C. Horgué Baena (dir.), Madrid, Iustel, 2023.
- Giner de los Ríos, F.: «Qué debe ser la universidad española del porvenir», en *Escritos sobre la universidad española. Antología (1893-1904)*. Rodríguez Lecea, T. (ed.), Madrid, Espasa Calpe, 1990.
- López Muñiz, J. L.: «Régimen de las universidades privadas», en *Comentarios a la Ley Orgánica de Universidades*, G. González García (dir.), Madrid, Cívitas, 2009.
- Noguera de la Muela, B.: «Régimen jurídico y estructura de las universidades públicas en la Ley Orgánica 2/2023,

- de 22 de marzo, del sistema universitario», en *La nueva ordenación de las universidades*, C. Horgué Baena (dir.), Madrid, IIustel, 2023.
- Ortega y Gasset, J.: *Misión de la universidad*, Madrid, Revista de Occidente, 1930/Madrid, Cátedra, 2015 (ed. de S. Fortuño Llorens).
- Pérez Préndez, J. M.: «Aspectos históricos de la ordenación universitaria», en *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*, Madrid, Cívitas, 2009.
- Rivero Ortega, R.: *El futuro de la universidad*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2021.
- Rodríguez de Santiago, J. M.: «¿Existe libertad de creación y establecimiento de universidades en España?», *REDA*, núm. 193, 2018.
- Souvirón Morenilla, J. M. y Palencia Herrejón, F.: *De la nueva regulación de las universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades*. Granada, Comares, 2002.
- Tardío Pato, J. A.: *El Derecho de las universidades públicas españolas*. Vols. I.I y II, Barcelona, PPU, 1994.

## CONCEPCIÓN HORGUÉ BAENA

Es catedrática de Derecho Administrativo en la Universidad de Sevilla desde 2016. En esta universidad obtuvo la licenciatura en 1988 y el grado de doctora en Derecho en 1994, que cursó con una beca FPDJ del entonces Ministerio de Educación y Ciencia. Su investigación se centra en bienes públicos, contratación del sector público, seguridad pública y Derecho universitario. Cuenta con más de 60 publicaciones entre artículos científicos y capítulos de libros en materias de Derecho Administrativo y es autora o directora de diversas monografías: *El deslinde de costas* (1995); *La modificación del contrato administrativo de obra. El ius variandi* (1997); *Régimen patrimonial de las Administraciones públicas* (2007); *Impacto de la nueva legislación en la Educación superior y la Investigación* (2012); y *La nueva ordenación de las universidades. Estudios sobre la Ley Orgánica 2/2023 del Sistema Universitario* (2023). Ha participado en 8 proyectos de investigación de carácter nacional y autonómico, siendo investigadora principal de distintos contratos de transferencia de conocimiento para la elaboración de normas jurídicas. Es miembro del comité editorial de la colección «Instituto García Oviedo», y del consejo asesor de diversas revistas de Derecho Administrativo.

En su actividad de gestión destaca haber desempeñado el cargo de secretaria general de la Universidad de Sevilla en el mandato del rector J. Luque Rodríguez (2008-2012), del rector A. Ramírez de Arellano (2012-2016) y del rector M. A. Castro Arroyo (2016-2021). En la actualidad es la Delegada del rector para el seguimiento de la política universitaria y para la elaboración de los Estatutos (2021). Forma parte del Comité Ejecutivo de la sectorial de Secretarías Generales de la Conferencia de Rectores y Rectoras de las Universidades Españolas desde 2016 y ostenta el cargo de secretaria ejecutiva de esta sectorial desde 2019.



UNIVERSIDAD DE SEVILLA