



PRONUNCIAMIENTO DE LA CONFERENCIA DE CONSEJOS SOCIALES DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS RESPECTO AL BORRADOR DE 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

En relación con el *Borrador de 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* que nos ha hecho llegar el Ministerio de Universidades el pasado 02 de abril para consulta, esta Conferencia de Consejos Sociales tiene a bien expresar lo siguiente:

1. Equilibrio entre libertad de creación y exigencia institucional.

El sistema universitario español se asienta sobre principios democráticos recogidos en la Constitución, que en su artículo 27.6 reconoce la libertad de creación de centros docentes. Esta garantía constitucional debe ser compatible con el establecimiento de **requisitos mínimos de calidad**, que aseguren que cualquier institución que aspire a denominarse “universidad” cumpla con las funciones esenciales de formación, investigación y transferencia.

La CCS defiende que estos requisitos sean **exigentes pero proporcionados**, de forma que aseguren la calidad sin convertirse en obstáculos injustificados. La calidad no se alcanza restringiendo el acceso, sino favoreciendo la mejora continua. En este sentido, creemos que **una universidad pública fuerte y bien financiada es la mejor defensa frente a modelos de baja calidad**, y no la imposición de limitaciones administrativas que puedan restringir la innovación o la diversidad institucional.

2. Oportunidad de la reforma normativa en un contexto cambiante.

La aprobación del nuevo Real Decreto debe situarse en el contexto de una profunda transformación del sistema universitario español, marcado por el crecimiento de la oferta, la digitalización de la enseñanza, el auge de universidades privadas y la globalización de la educación superior. En este escenario, es razonable revisar y actualizar el marco normativo vigente para garantizar un **modelo de gobernanza ordenado, coherente y de calidad**.

Valoramos positivamente que el borrador tenga en cuenta muchos de los cambios recientes y que la mayoría de las modificaciones refuercen aspectos ya previstos en el decreto vigente, clarificando conceptos, procedimientos y criterios de evaluación. Estas mejoras facilitarán la **aplicación práctica de la norma por parte de universidades**,



agencias de calidad y administraciones.

3. Consenso sobre las funciones esenciales de la universidad.

Desde la CCS apoyamos decididamente el principio de que para que una institución sea considerada universidad debe **asumir y desarrollar las tres funciones esenciales**: la **formación**, como actividad básica de generación de talento; la **investigación**, como motor de producción de conocimiento; y la **transferencia**, como vía de retorno del saber a la sociedad. Estas tres dimensiones son **inseparables y definatorias** del hecho universitario.

Cualquier intento de reducir el concepto de universidad a una actividad exclusivamente docente, sin compromiso con la investigación ni proyección social, **desnaturaliza su esencia** y compromete su función transformadora en la sociedad del conocimiento.

4. Diversidad institucional y especialización: evitar rigideces normativas.

El borrador mantiene requisitos que podrían tener consecuencias indeseadas sobre la **diversificación del sistema universitario**, como la obligación de que las nuevas universidades ofrezcan titulaciones en al menos tres ramas de conocimiento.

Esta exigencia, aunque bien intencionada, puede dificultar la **creación de universidades especializadas**, que son cada vez más necesarias para responder a los nuevos perfiles profesionales demandados por la economía y la sociedad.

Desde la CCS defendemos que **no todas las universidades deben ser generalistas**, ni todas pueden —ni deben— aspirar a la excelencia en todos los ámbitos. La especialización y la cooperación pueden aportar un gran valor al sistema si se permite su desarrollo en condiciones de calidad.

5. Evaluación de la calidad por encima de umbrales numéricos.

La CCS valora positivamente que el borrador del Real Decreto recoja que los informes emitidos por las agencias de calidad acreditadas en los procesos de creación, reconocimiento y autorización de universidades pasen a tener carácter vinculante. Esta medida representa un avance importante hacia un modelo de gobernanza universitaria más sólido, objetivo y coherente con los estándares del Espacio Europeo de Educación Superior.

No obstante, la propuesta hace mención a la posibilidad de revocar la autorización, pero de forma indirecta y poco desarrollada. En concreto, el borrador refuerza el papel de las agencias de calidad en el proceso previo a la creación o autorización de nuevas universidades (p. ej. pág. 7: informes preceptivos y vinculantes de ANECA o la agencia autonómica); reitera que el desarrollo de la actividad universitaria está supeditado al



cumplimiento de requisitos de calidad, sostenibilidad y masa crítica, pero lo hace en términos de verificación inicial, no tanto de continuidad; y en el desarrollo de la acreditación institucional, se menciona que será un mecanismo para garantizar la calidad, pero no se explicita qué ocurre si una universidad existente deja de cumplir esos estándares.

En este sentido, la CCS considera que el criterio fundamental para la continuidad de una universidad debe ser la **calidad contrastable de su actividad**, medida de forma objetiva mediante **evaluaciones periódicas realizadas por agencias de aseguramiento de la calidad que estén debidamente acreditadas por ENQA y registradas en EQAR**, conforme a los estándares internacionales del Espacio Europeo de Educación Superior.

No se trata únicamente de establecer requisitos de entrada al sistema, sino de garantizar mecanismos eficaces de seguimiento que verifiquen, a lo largo del tiempo, que las universidades mantienen el nivel de calidad exigido. Este principio debe aplicarse con independencia de la naturaleza pública o privada de la institución.

En este sentido, la CCS considera necesario que el decreto especifique que, **en caso de que una universidad no cumpla los estándares mínimos de calidad establecidos en la normativa vigente**, y tras el correspondiente procedimiento con garantías, **debe contemplarse la revocación de su autorización para operar como institución universitaria**. Esta medida es coherente con el principio de protección del interés general y de la confianza de la ciudadanía en el sistema universitario, pero en ningún caso debería adoptarse sin prever un marco claro de garantías que proteja los derechos del estudiantado afectado, asegurando la continuidad de sus estudios y evitando perjuicios derivados de decisiones administrativas que no les son imputables.

A modo de ejemplo, manifestamos nuestra **preocupación ante la introducción de determinados umbrales cuantitativos**, como el requisito de que una universidad mantenga **al menos 4.500 estudiantes matriculados** para conservar su reconocimiento. Este tipo de exigencia plantea **serias dudas operativas y jurídicas**, dado que el número de estudiantes depende de múltiples factores, muchos de ellos ajenos al control de los propios estudiantes matriculados, y su incumplimiento podría dar lugar al cierre de instituciones con el consiguiente perjuicio para ellos.

6. Neutralidad en el tratamiento de universidades presenciales y virtuales.

El crecimiento de las universidades con docencia virtual es una realidad imparable que ha contribuido a mejorar el acceso a la formación universitaria de miles de personas. No parece justificado que este modelo requiera, como establece el borrador, un procedimiento diferenciado que implique la aprobación por las Cortes Generales, al margen de su calidad o sostenibilidad.

La CCS considera que **la modalidad de impartición no debería determinar el procedimiento jurídico de creación**, sino que todos los proyectos universitarios —



presenciales, virtuales o híbridos— deben evaluarse por igual en base a criterios objetivos de calidad, rigor y viabilidad.

7. Fortalecimiento y autonomía de las agencias de calidad.

El nuevo marco regulador debe ir acompañado de un **fortalecimiento del sistema de evaluación de la calidad**, dotando a las agencias de evaluación de mayor capacidad y autonomía y obligando a éstas que tengan que estar **acreditadas por ENQA**. Estas agencias deben ser:

- **Independientes en su actuación**, sin interferencias de gobiernos autonómicos ni de las propias universidades;
- **Reconocidas internacionalmente**, en línea con los estándares del Espacio Europeo de Educación Superior;
- **Dotadas de medios suficientes**, para ejercer con garantías su función técnica y supervisora.

8. Financiación universitaria: una condición imprescindible.

La CCS celebra que de forma paralela a esta reforma normativa se haya constituido una comisión encargada de debatir sobre cómo avanzar hacia la **meta del 1% del PIB en financiación pública universitaria**, una reivindicación histórica ampliamente compartida por la comunidad académica y por la propia Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas.

Este incremento es condición necesaria para que las universidades puedan **cumplir con garantías las nuevas exigencias regulatorias**, como dedicar un porcentaje mínimo a programas de investigación o mantener planes de inversiones plurianuales. Cualquier regulación ambiciosa debe venir acompañada de **medios proporcionales**, sin los cuales se convierte en una carga imposible de asumir.

9. Transparencia y buen gobierno institucional

La mejora del sistema universitario también pasa por reforzar la **transparencia, la rendición de cuentas y el control de la gestión** de las universidades. El nuevo decreto debería incorporar obligaciones explícitas en materia de:

- **Publicación de resultados** de la actividad docente, investigadora y de transferencia;
- **Sistemas internos de control** que prevengan situaciones irregulares en la expedición de títulos;



- **Informes de seguimiento accesibles** para los grupos de interés.

Estas medidas no solo mejorarían la calidad institucional, sino también **la confianza de la ciudadanía** en sus universidades.

10. **Compatibilidades del profesorado: necesidad de desarrollo normativo y aplicación efectiva.**

El artículo 7.11 del borrador de Real Decreto, en línea con la redacción ya vigente en el artículo 7.9 del actual marco normativo, establece que **el profesorado funcionario en activo o el personal docente e investigador laboral a tiempo completo en una universidad pública no podrá ejercer docencia en universidades privadas o en centros privados adscritos a universidades**. Desde la Conferencia de Consejos Sociales consideramos adecuada esta previsión, en tanto refuerza la coherencia del sistema y la necesaria dedicación del profesorado público a su institución de destino.

No obstante, esta disposición legal, **aun siendo clara en su formulación, requiere un desarrollo normativo más preciso y mecanismos de control efectivos** para evitar interpretaciones ambiguas o incumplimientos prácticos. En particular, resulta necesario garantizar que **no se encubran actividades docentes regulares bajo la apariencia de colaboraciones esporádicas o servicios externos**, lo cual puede generar desequilibrios institucionales, competencia desleal y desvío de talento del sistema público al privado.

Por ello, la CCS propone:

1. **Desarrollar reglamentariamente la LOSU**, incorporando:
 - Una **definición clara de “docencia ocasional”**, estableciendo límites en cuanto a su frecuencia, duración, retribución y tipo de actividad.
 - Una **cláusula explícita de incompatibilidad estructural** entre la dedicación a tiempo completo en la universidad pública y cualquier actividad docente reglada en universidades privadas.
2. **Asegurar la aplicación efectiva de la normativa vigente**, estableciendo **procedimientos de verificación y seguimiento institucionales** que garanticen el cumplimiento del marco de incompatibilidades, y una **coordinación eficaz entre universidades, agencias de calidad y administraciones públicas**.

Estas medidas no tienen por objeto restringir la libertad académica ni la colaboración entre instituciones, sino **reforzar el compromiso institucional del profesorado público**, evitar situaciones de conflicto de interés, y asegurar que los recursos humanos del sistema universitario público están plenamente enfocados al cumplimiento de sus misiones fundamentales.



11. Sobre la interpretación del artículo relativo a la naturaleza de los centros universitarios.

La CCS considera oportuno llamar la atención sobre un aspecto específico del articulado que puede generar dudas interpretativas y consecuencias no deseadas si no se clarifica adecuadamente. En concreto, el precepto que establece que “en ningún caso una universidad podrá tener centros propios o centros adscritos que no tengan naturaleza universitaria, es decir, que no tengan por objeto la impartición de títulos de nivel universitario”, requiere de una **mayor precisión normativa para evitar interpretaciones restrictivas.**

Tal como está redactado, podría entenderse que las universidades no estarían legitimadas para desarrollar actividades de **formación permanente, microcredenciales, cursos de extensión universitaria o formación a medida para profesionales**, cuando estas se impartan en centros propios o adscritos que no expidan títulos oficiales. Esta interpretación, aunque probablemente no sea la intención del legislador, **podría limitar el desarrollo de una de las funciones estratégicas de las universidades en el marco del aprendizaje a lo largo de la vida y de su relación con la sociedad.**

Además, esta restricción afectaría también a la posibilidad de que las universidades cuenten con **centros propios o adscritos que impartan docencia de Formación Profesional de grado superior**, lo que resulta contrario a la filosofía de promover una **mayor conexión entre la educación universitaria y la formación profesional avanzada**, especialmente en el marco de itinerarios flexibles, pasarelas académicas y colaboración con el tejido productivo.

Por ello, desde la CCS se sugiere una **aclaración expresa en el texto normativo** que permita distinguir entre la función académica de los centros universitarios adscritos o propios que imparten títulos oficiales, y la posibilidad legítima de que las universidades, en el ejercicio de su autonomía, **organicen o impulsen otras actividades formativas complementarias** o vinculadas a la transferencia, siempre bajo criterios de calidad, pertinencia y coherencia institucional.

12. Sobre la limitación anual de nuevas titulaciones y modificaciones: riesgo de rigidez y propuestas alternativas.

La CCS considera que la introducción de una limitación formal para que las universidades no puedan solicitar más de cinco verificaciones de nuevas titulaciones oficiales de Grado o Máster, ni más de cinco modificaciones sustanciales que impliquen aumento de plazas, **entra en contradicción con uno de los principios fundamentales que deben regir el diseño de la oferta académica universitaria: su capacidad de adaptación ágil a las necesidades sociales y del tejido productivo.**

Aunque entendemos la preocupación por no saturar la capacidad de evaluación de las agencias de calidad, creemos que esta medida, en su forma actual, **introduce un**



umbral arbitrario que:

- No distingue entre universidades según su tamaño, complejidad, estrategia o nivel de madurez institucional.
- **Limita la autonomía universitaria** para responder con rapidez a la evolución del mercado laboral, la innovación tecnológica o las demandas regionales y sectoriales.
- Puede **ralentizar procesos de reforma curricular y adecuación de perfiles profesionales**, precisamente en un momento donde la flexibilidad y la interdisciplinariedad son claves.

Desde la CCS proponemos que, en lugar de fijar una restricción homogénea para todas las universidades, se estudien **alternativas más eficaces y respetuosas con la autonomía institucional**, como, por ejemplo:

1. **Planificación plurianual coordinada:** Permitir que las universidades programen de forma anticipada su desarrollo de titulaciones y modificaciones, en colaboración con las agencias de calidad, ajustando así la carga de evaluación sin restringir el dinamismo académico.
2. **Delegación de competencias en universidades con garantías:** Autorizar que las universidades que cuenten con un **Sistema Interno de Garantía de Calidad consolidado** y/o hayan obtenido la **acreditación institucional** puedan gestionar de forma autónoma determinadas modificaciones de titulaciones, sin necesidad de revisión externa para cada cambio.
3. **Revisión del concepto de “modificación sustancial”:** Reformar el artículo 32 del **Real Decreto 822/2021**, redefiniendo con mayor precisión qué cambios deben considerarse realmente “sustanciales”, para evitar que ajustes menores o necesarios desde el punto de vista técnico o pedagógico queden sujetos a procedimientos complejos o excesivamente reglados.

Estas propuestas permitirían **racionalizar los procesos sin sacrificar la agilidad ni la innovación académica**, y reforzarían la confianza en el papel de las universidades como instituciones responsables y adaptativas, comprometidas con la calidad y la pertinencia social de su oferta formativa.

13. Llamamiento a un debate sosegado y orientado al consenso.

Desde la CCS consideramos que el debate sobre el modelo universitario debe alejarse de **posturas defensivas o de confrontación** y orientarse hacia un objetivo común: **mejorar el sistema en su conjunto**, garantizando que todas las universidades — públicas y privadas— cumplan con su función social en condiciones de calidad y



equidad.

La pluralidad institucional no debe ser un problema si existen reglas claras, evaluaciones rigurosas y mecanismos eficaces de garantía de calidad.

Con estas aportaciones, la Conferencia de Consejos Sociales manifiesta su disposición a **colaborar con el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades** en este proceso de reforma, con una actitud leal, propositiva y constructiva. Nuestro objetivo es que el sistema universitario español siga siendo una **referencia de calidad, equidad y compromiso social**, adaptado a los nuevos desafíos globales y con capacidad para formar a los ciudadanos y profesionales del futuro.

07 de abril de 2025.