



# Informe sobre el Anteproyecto Ley del Espacio Madrileño de Educación Superior

**CRUMA**

Madrid, mayo de 2017



## **Contenido**

Resumen .....	5
Sobre la exposición de motivos .....	9
Sobre el Título preliminar .....	10
Sobre el Título I (Ordenación del Sistema Universitario Madrileño) .....	11
Sobre el Título II (Coordinación Universitaria) .....	14
Sobre el Título III (Calidad del Espacio Madrileño de Educación Superior).....	16
Sobre el Título IV (Consejos Sociales).....	18
Sobre el Título V (Financiación del Espacio Madrileño de Educación Superior).....	24
Sobre el Título VI (Docencia e Investigación).....	31
Sobre el Título VII (Comunidad Universitaria) .....	35
Sobre el Título VIII (Sistema Sanitario, Enseñanzas Artísticas Superiores y Formación de Grado Superior).....	38
Sobre las disposiciones adicionales .....	39



## **Resumen**

A la vista del borrador de anteproyecto de LEMES, los rectores de las universidades públicas de Madrid consideramos que una ley que aborde la educación superior en Madrid es una iniciativa positiva, que ya han acometido otras Comunidades Autónomas. En el caso de la Comunidad de Madrid (CM), es particularmente pertinente, dada la necesidad de regular un entorno en el que coexisten numerosos sujetos prestadores del servicio público universitario.

Sin embargo, consideramos asimismo que la versión actual del texto presenta carencias e insuficiencias, por lo que requiere cambios sustanciales con el fin de servir al propósito de la definición y mejora permanente de la calidad de dicho servicio público.

Se proponen a continuación, y con espíritu constructivo, algunas inclusiones y modificaciones al texto del anteproyecto en su redacción actual, que estimamos necesarias para contribuir a su mejora.

### **PRINCIPALES PROPUESTAS DE INCLUSIONES Y MODIFICACIONES**

En la redacción actual del texto no queda claramente definido lo que es, o debería ser, el servicio público universitario en la CM y, por ende, tampoco queda definido el correspondiente servicio universal, esto es, los servicios mínimos con calidad regulada, que debería ofertar cualquier sujeto prestador –en las tres misiones universitarias de docencia, investigación e innovación y transferencia de conocimiento– para que pudiera denominarse Universidad, evitando el riesgo de considerar como tal a un modelo de “academia” o “college”, carentes de investigación e innovación y transferencia.

Entendemos que la CM no puede ejercer simultáneamente los papeles de regulador y prestador del mismo servicio, contrariamente a lo que manifiesta el preámbulo del anteproyecto en su redacción actual. Dado que en la CM se da una gran confluencia de sujetos prestadores del servicio, que son de diferente naturaleza jurídica –públicos y privados–, así como de procedencia externa a la misma, la regulación del Espacio Madrileño de Educación Superior (EMES) es una necesidad para normalizar este contexto. Sin embargo, la actual redacción del texto del anteproyecto está planteada más como regulación de las universidades públicas que del servicio público universitario.

Si bien el texto actual menciona repetidamente la investigación, apenas la incluye como requisito cuando el sujeto prestador es de naturaleza privada o procedente del exterior de la CM. Además, creemos necesaria una mayor presencia en su articulado de referencias a la innovación y transferencia de conocimiento como componente del servicio universitario. Asimismo, entendemos que el doctorado tiene que ser un

requisito imprescindible en la oferta de estudios universitarios para el establecimiento de nuevas universidades, mientras que el texto lo deja en un simple nivel de promesa, sin aclarar qué ocurrirá en caso de incumplimiento.

Respecto de las titulaciones de grado y máster exigibles para la creación de una nueva universidad, el texto presentado indica que solo sería necesario ofertar un mínimo de diez. Este número parece claramente insuficiente, en especial porque no hay referencia alguna sobre el número de los ámbitos (ramas y áreas de conocimiento) o el nivel de las mismas (si han de ser de grado, de máster o de ambos).

Otro aspecto mencionado en el anteproyecto es el Consejo Asesor de Empleabilidad, cuyas funciones y atribuciones no quedan claras. Por otra parte, las acreditaciones internacionales de titulaciones obtenidas en agencias de calidad extranjeras de reconocido prestigio tampoco terminan en un reconocimiento vinculante por parte de la CM, con lo cual se mantendrían duplicaciones burocráticas, al tener que reacreditarse por parte del organismo correspondiente de la CM.

El texto actual del anteproyecto atribuye al Consejo Social competencias que parecen estar relacionadas con interpretaciones de control sobre Organismos Autónomos de la Administración, cuya naturaleza nada tiene que ver con la de las universidades públicas. Ello conduciría a reabrir un debate –improcedente en cuanto a la definición y calidad del servicio público universitario– sobre el equilibrio en el que prevalece la Autonomía Universitaria en cada reorganización del sector público –a veces resuelto a base de dictámenes e informes jurídicos. En consecuencia, los rectores de las universidades públicas madrileñas recomendamos dejar fuera de la LEMES toda modificación relativa a los Consejos Sociales.

En lo referente a la financiación de las universidades, el texto debería explicitar con claridad que la financiación con cargo a los presupuestos de la CM tiene que ser únicamente para las universidades públicas de Madrid. Los sujetos prestadores del servicio público universitario de naturaleza privada, o procedentes del exterior de la CM, han de optar a la prestación del servicio al margen de dichos presupuestos públicos.

Por otra parte, el borrador de anteproyecto debería definir con mayor claridad qué conceptos se incorporan al capítulo de la “financiación básica u operativa”. En todo caso, habría de hacer referencia a la recuperación de una cuantía mínima inicial igual a la existente con anterioridad a los recortes derivados de la crisis económica, correspondientemente actualizada a la fecha de promulgación de la Ley, y contemplar, además, un capítulo específico para inversiones. El texto actual del anteproyecto debería contemplar asimismo que las mejoras realizadas por financiación variable a las universidades públicas se fueran incorporando a su financiación básica u operativa, como consecuencia de los cambios estructurales producidos por las mismas.

Entre los parámetros que el anteproyecto propone valorar en la financiación por contratos-programa, hay aspectos que deberían incluirse como financiación básica u operativa, siendo la misma consideración aplicable a la financiación por incentivos,

donde algunos de los criterios que se mencionan deberían pasar a la financiación por contratos-programa. Por otra parte, la definición de financiación básica debería incluir las políticas de desarrollo de la carrera profesional para PDI, PAS, e investigadores, así como la financiación de nuevas infraestructuras mediante inversiones, como parte indispensable de los objetivos de mejora de calidad del sistema universitario madrileño.

En todo caso, es necesario que el texto explicita claramente la obligación de la CM de mantener sus compromisos de financiación mediante convenios plurianuales que den la necesaria estabilidad y confianza a las universidades públicas a la hora de definir y acometer nuevos objetivos. El texto actual, por el contrario, deja una puerta abierta a la CM para incumplir dichos compromisos.

Más adelante, el borrador de anteproyecto se refiere a los “grupos y centros de alto rendimiento”, pero no deja suficientemente establecida su dependencia orgánica –o la de su personal– en su relación con las universidades. El texto del anteproyecto presenta una contradicción, al indicar que tendrían autonomía de funcionamiento y gestión –además de personal propio– dentro del marco de los estatutos de la universidad y de las figuras docentes e investigadoras que la LOU y la Ley de la Ciencia establecen. Es necesario que el texto sea modificado para aclarar esos aspectos, junto con otros relacionados con las necesarias dotaciones presupuestarias y con los procedimientos de transformación que se exigirán a los actuales grupos y centros para adquirir la condición de “alto rendimiento”.

El actual anteproyecto también requiere una mayor claridad en lo referente a las nuevas figuras de profesorado que define –como la de “profesor visitante doctor” con su acreditación y sus objetivos– en el contexto de la legislación vigente de carácter orgánico. Además, es necesaria la inclusión de una dotación presupuestaria que las haga viables en las universidades públicas. Asimismo, sería conveniente clarificar el procedimiento de convocatorias para el profesorado, ya que esta competencia corresponde únicamente a las universidades públicas por Ley Orgánica, mientras que el anteproyecto se refiere a “convocatorias autonómicas”.

En lo referente al Personal de Administración y Servicios (PAS), el anteproyecto no contempla el desarrollo de su carrera profesional como parte de la financiación consolidable en los recursos humanos de las universidades. Cualquier plan de mejora de la calidad del servicio público que prestan nuestras universidades debe hacerse contando con el PAS, por lo que sería necesario considerar propuestas concretas de actuación en esta dirección –debidamente dotadas– incluyendo la certificación, si es posible de ámbito internacional, de su formación.

Finalmente, el borrador de anteproyecto no contiene referencias a la dotación de un sistema de becas para los estudiantes, ni al establecimiento de tasas y precios públicos asequibles para el acceso y la continuación de la formación superior en sus diferentes niveles, situación que posiblemente se deba a esa falta de clarificación en la definición del servicio universal en el contexto del correspondiente servicio público. En consecuencia, sería conveniente modificar el texto para incluir estos aspectos, junto con

otros relacionados con el significado y las posibles fórmulas de reconocimiento de créditos entre titulaciones de diferentes universidades, en el marco que propone el anteproyecto sobre movilidad de los estudiantes dentro de la CM.

En conclusión, los rectores de las universidades públicas madrileñas consideramos necesario realizar las modificaciones expuestas, de las que se dan detalles más precisos a continuación. A tal efecto, ofrecemos nuestra colaboración a la CM para incorporar y concretar en el articulado los puntos mencionados anteriormente.

Creemos que es importante destinar el tiempo y el esfuerzo que sean necesarios a la mejora del borrador de texto articulado. Es la primera vez que, históricamente, se propone un texto de estas características en la CM. Todo el tiempo que ahora se emplee en mejorar y consensuar su redacción debe verse como una inversión porque minimizará los posibles errores –difícilmente corregibles a posteriori– que pudieran ser producto de una precipitación en los plazos. El objetivo de una ley de este tipo ha de ser la creación de un marco normativo con vocación de estabilidad en el tiempo, que es totalmente necesaria para el desarrollo del servicio público universitario y fundamental para el progreso de nuestra sociedad.

Es mucho lo que está en juego, pues se trata de dotarnos en la CM de un servicio universitario público de calidad, con marca internacionalmente reconocible y reconocida, que sirva de polo de atracción y conservación de talento en la movilidad propia de todo sistema universitario, y para el desarrollo y el crecimiento del tejido social y económico de la CM.

Se entra a continuación en el desarrollo de los puntos mencionados, a nivel de detalle en cada uno de los Títulos del anteproyecto y sus disposiciones adicionales.



## Sobre la exposición de motivos

- El anteproyecto dice que *“...para el futuro se considera más eficiente para los propósitos de modernización educativa que los incrementos en la financiación universitaria se canalicen fundamentalmente a través de financiación variable...”*. A estos efectos, no se define en el anteproyecto cuál es la línea de partida en la financiación, por encima de la cual se considera un incremento. Esto es muy importante porque, tras las bajadas registradas durante los últimos años en la subvención nominativa que han comprometido seriamente el servicio dado por las universidades públicas, no es razonable que se recupere el nivel de nominativa básico a base de financiación variable.
- El anteproyecto dice que *“...la actividad que desarrollan las universidades públicas y privadas es un servicio público...”*. Y, posteriormente, dice que *“...la Comunidad de Madrid reúne la doble condición de prestadora del indicado servicio público, a través de las universidades públicas, pero también es la autoridad reguladora de la actividad de numerosas universidades privadas, madrileñas y de otras comunidades autónomas...”*.

A estos efectos:

- No se puede tener al mismo tiempo el papel de regulador de un servicio y de prestador del mismo servicio. Según la Ley 6/2001, son las universidades las prestadoras del servicio. Por otro lado, si la Comunidad de Madrid es la reguladora del servicio, no puede ser técnicamente la prestadora del mismo.
- Si bien la Ley 6/2001 se refiere a en su art.1 a que *“La Universidad realiza el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio...”*, sin hacer distinción entre universidades públicas y universidades privadas, la concurrencia de la acción pública y sujetos privados en servicios públicos ha requerido la realización de estudios posteriores en Derecho.
- De estos estudios se ha derivado la diferenciación (con diversos modelos legislativos ya aplicados) entre los SIEG (servicios de interés económico general), los SIG (servicios de interés general) o SNEIG (servicios no económicos de interés general), y los SSIG (servicios sociales de interés general). En todos los casos, al referirse a servicios públicos, se ha de definir la correspondiente componente de servicio universal (con su correspondiente calidad objetivamente medida para cada misión o componente) a la que vienen obligados todos los concurrentes, incluidos los privados, independientemente de la rentabilidad del servicio universal obligado por el regulador.
- En los mencionados estudios en Derecho existe la necesidad de un agente regulador, que es la Administración. Pues bien, el anteproyecto no regula el servicio público (por ejemplo, no define el servicio universal a que debería venir obligado todo prestador del servicio, sea del tipo que sea, que incluya servicio público), sino que regula cuestiones relativas a las

universidades públicas, y de manera marginal indica algún tema relativo a universidades privadas.

- Las diferentes categorías de servicios públicos no están totalmente determinadas en la legislación comunitaria europea, siendo que las normas de competencia tampoco están claramente definidas en ese contexto. Esto se manifiesta con claridad cuando se llega al concepto de subvenciones que pueden alterar la libre competencia de los sujetos privados concurrentes. De cualquier modo, es un aspecto digno de atención que el regulador no pueda intervenir subvencionando a los mencionados sujetos privados, que deberían venir obligados a dar el servicio universal (servicio que habría de definir el anteproyecto). Sin embargo, el anteproyecto contempla dicha intervención (p. ej.) cuando dice que *“...el segundo instrumento de financiación... podrán concurrir también las universidades privadas...”*.
- En esta exposición de motivos, como asimismo a lo largo de todo el texto del anteproyecto, las referencias al doctorado son mínimas. Incluso se llega a confundir postgrado con doctorado. Así, se dice *“...la investigación se ha convertido en un sustento indisoluble de la docencia de calidad, de manera muy singular de la formación especializada en el postgrado...”*. La generación de conocimiento se realiza durante el doctorado, como resultado de la investigación que produce una Tesis Doctoral, y el nivel en el que se vuelca inmediatamente es el de postgrado o máster. Igualmente, la innovación y la transferencia de conocimiento están prácticamente ausentes en el anteproyecto. Investigación, innovación y transferencia de conocimiento sitúan a las universidades en posiciones destacadas en rankings internacionales, a la vez que actualizan constantemente la misión docente de las universidades, posibilitando así la obtención de acreditaciones internacionales de los títulos universitarios. Consecuentemente, sería necesario que la frase anterior (con la consiguiente repercusión en muchos lugares del texto del anteproyecto) se cambiase por *“...la investigación, la innovación y la transferencia de conocimiento se han convertido en sustento indisoluble de la docencia de calidad, de manera muy singular en el doctorado y, posteriormente, en la formación especializada en el postgrado...”*.

## Sobre el Título preliminar

- En consonancia con los comentarios anteriores, el art. 1 del anteproyecto debería tener como objeto la regulación del servicio público, en lugar de la delimitación, ordenación y coordinación.

## Sobre el Título I (Ordenación del Sistema Universitario Madrileño)

- El anteproyecto, en su art. 6, dice: “...las nuevas universidades deberán contar, en el momento de su puesta en funcionamiento, con una oferta de enseñanzas... de diez títulos de carácter oficial de grado y máster... también con un plan de implantación de titulaciones oficiales de doctorado... puesta en marcha de al menos una... en un plazo máximo de dos años...”. Sobre este tema:
  - Nos encontramos aquí ante uno de los ejemplos del problema que causa la indefinición del servicio universal. No se dice cuántos títulos habrán de ser de grado y cuántos de máster, ni el número de áreas o ramas de conocimiento (que quizá podría plantearse si deberían ser mayoría entre las 5, y cuáles según su ubicación geográfica) que han de cubrir para satisfacer dicho servicio universal.
  - Por otro lado, los programas de doctorado no pueden ser una promesa, que según el texto habría de cumplirse como mínimo a los dos años; tampoco parece razonable que el anteproyecto no prevea un mecanismo automático de cierre de la institución si no lo cumple con la calidad adecuada a la definición del servicio universal (nuevamente, sin definir). En este sentido, dicha definición debería exigir también investigación y transferencia de conocimiento para la creación o implantación de cualquier universidad, incluidas las privadas y las que se implanten que tengan como base otras Comunidades Autónomas o el extranjero. Para cumplir todo ello, deberían exigirse también a las universidades privadas (y a las implantables con sede principal fuera de la Comunidad de Madrid) los mismos requisitos de cualificación de profesorado que para las universidades públicas.
  - La articulación de todo lo antedicho para la creación de nuevas universidades (o implantables con sede principal fuera del territorio de la Comunidad de Madrid) debería realizarse como parte fundamental del mencionado servicio universal, contemplando las tres misiones fundamentales del servicio público universitario (docencia, investigación, transferencia de conocimiento). Al efecto, la calidad objetivamente medible de dicho servicio universal en cada una de las tres misiones debería ser exigida por el regulador en el correspondiente ámbito de despliegue dentro de la Comunidad de Madrid, y no solo atenderse al cumplimiento de dichas medidas de calidad en el lugar de origen de la institución, ya sea en otra Comunidad Autónoma, ya sea en el extranjero.
  - Lo manifestado en el punto anterior es de vital importancia para que cada nueva institución universitaria, sea de la naturaleza que sea o tenga la sede principal donde sea, contribuya efectivamente al desarrollo de la Región de Madrid en todos sus términos, y no sea simplemente una franquicia o una institución con ánimo de lucro. De nuevo, se hace

necesaria la definición del servicio universal que no contempla el anteproyecto.

- Sin perjuicio de los detalles expuestos, todo lo antedicho se extiende de manera general sobre todo el articulado de este Título I del anteproyecto, cuando trata en sus diferentes Capítulos lo referente a universidades privadas, y a universidades con sede principal en otras Comunidades Autónomas o en el extranjero que desean su implantación en la Comunidad de Madrid.
- En todo el articulado (p. ej., art. 10.1), se habla de “*institutos universitarios de investigación*”. Debería decirse “institutos y centros universitarios de investigación”. Ambas denominaciones pueden presentarse en los respectivos Estatutos de cada universidad pública, con funciones muy similares. Esto ocurre de manera general a lo largo de todo el anteproyecto, y habría que efectuar la modificación en todo su articulado.
- El art. 10.2 dice que “...reglamentariamente se desarrollarán los criterios para la creación de institutos de investigación... atenderán los siguientes aspectos... en el caso de institutos vinculados a las universidades públicas, la eventual existencia de duplicidades...”. Además de lo ya mencionado de la necesidad de referirse también a los centros de investigación, debería suprimirse la referencia a las duplicidades en relación con las universidades públicas, ya que quedan discriminadas negativamente. Debería bastar (para todos, públicos, privados, etc.) con superar unos requisitos de calidad en el cumplimiento del servicio universal (de nuevo, sin definir en el anteproyecto) referido al servicio público, y de ahí en adelante régimen de competitividad. Esta competitividad ya se da de hecho en la misión universitaria de investigación por la captación de fondos económicos al efecto, incluso más allá de lo que debería ser el mínimo cumplimiento de la misión de investigación referida al servicio universal (sin definir) en el servicio público, por lo que no se entiende la mencionada discriminación de las universidades públicas.
- En el régimen de los centros universitarios adscritos contenido en el Capítulo III del Título I convendría diferenciar la adscripción de centros de naturaleza pública o pertenecientes al sector público, de modo que quede excluido del régimen previsto en dicho Capítulo III que lo es, en verdad, para centros privados. Algunas de sus previsiones (por ejemplo, sobre incompatibilidades) carece de sentido dentro del sector público, que ya tiene su propia normativa al respecto. En este sentido, los centros adscritos del sector público podrían quedar sometidos a su propia normativa (legislación administrativa, normas de creación y desarrollo y convenios de adscripción y, a falta de éstos, por lo dispuesto en el Capítulo III del Título I).
- Con respecto al objeto de los centros universitarios adscritos, en el art. 12.2 del anteproyecto se indica que el objeto de los centros adscritos será solamente “la impartición de la enseñanza superior”, entendiendo ésta exclusivamente como docencia, frente a lo dispuesto en la Ley 6/2001 Orgánica de Universidades que

engloba en el servicio público de la educación superior la investigación, la docencia y el estudio.

- En cuanto al control de los centros universitarios adscritos, el artículo 12.3 indica que “Las universidades a las que se adscriban los centros universitarios asumen la responsabilidad del control de la legalidad de la actuación de éstos, así como de la calidad académica de las titulaciones que impartan...”. Si bien es lógico atribuir a la universidad de adscripción el control de la calidad académica de sus centros adscritos, puede resultar excesivo atribuir a la universidad de adscripción la “responsabilidad del control de legalidad de la actuación” de los centros. No deberían recaer en las universidades más responsabilidades que las relacionadas con la actividad académica que lleven a cabo los centros adscritos, todo ello aparte de las “cauteladas” no estrictamente académicas que pueda recoger el convenio de adscripción y la universidad con el fin de acreditar la viabilidad de la propuesta, pero no puede atribuírseles una responsabilidad supervisora o vigilante general sobre la actividad de los centros adscritos.
- En el art. 26 es necesario realizar una particularización al caso actual de la Universidad de Alcalá, pero que podría ser de carácter general si otras universidades públicas realizaran un planteamiento similar. Dicho planteamiento se refiere a la ubicación histórica de uno de sus campus universitarios en la provincia de Guadalajara, fuera de la Comunidad Autónoma de Madrid, según lo estipulado en la Disposición Adicional de la Ley sobre creación de la Universidad de Castilla-La Mancha (Ley 27/1982 de 30 de junio). El anteproyecto debería contemplar esta particularidad expresamente, así como prever un marco similar para otras universidades públicas de la Comunidad de Madrid que pudieran plantear una situación similar en el futuro.
- El art. 30 dice, sobre las enseñanzas extranjeras no presenciales, que “...la actividad consistente en la mera comercialización de las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos..., en modalidad no presencial, no requerirá comunicación previa ni autorización...”. No es en absoluto correcto hablar de la misión docente de un sistema universitario como “*comercialización de las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos...*”, cuando se está tratando de un contexto de servicio público. Este planteamiento de comercialización redundaría todavía más en la necesidad de que el anteproyecto defina el servicio universal dentro del contexto de servicio público, al objeto de evitar esas comercializaciones de las enseñanzas y sus títulos, sin más, sin tan siquiera notificación en ese caso, y sin que el sujeto prestador venga obligado a acompañarlas de la prestación de la parte de servicio necesario para el desarrollo de la Región de Madrid, en sus componentes de docencia, investigación y transferencia de conocimiento.
- El art. 31 debe revisarse con cuidado, pues en la actual redacción podrían haberse deslizado errores y confusiones sobre la estimación o desestimación de determinadas resoluciones relativas a solicitudes diversas (véanse letras de la “a” a la “m”). Esto se complementa con el comienzo del art. 32, que dice “...una vez rechazada de forma expresa una solicitud por la Comunidad de Madrid...”, lo que viene

a sugerir que las desestimaciones, en su caso, por silencio administrativo del art. 31 no servirían para nada.

- El art. 34.2 habla de “*títulos habilitantes*”. La palabra “*habilitantes*” se refiere en nuestro ordenamiento jurídico a los títulos que “*habilitan*” para determinadas acciones con reserva de actividad, basadas en atribuciones profesionales. Sin embargo, la redacción no se refiere a este tipo de títulos universitarios. En consecuencia, es necesario cambiar esa palabra por otra que no implique reserva de actividad. Ocurre lo mismo posteriormente en el articulado del anteproyecto (p. ej., art. 39.2b), que se sigue refiriendo a “*títulos habilitantes*”, que no corresponden con la definición de tales en el ordenamiento jurídico.
- En algún lugar de este Título I debería aparecer una mención al RD 40/2015, en el sentido de que se respete todo lo establecido en dicho RD. De hecho, por ejemplo, tal RD establece la obligación de las universidades, sea cual sea su naturaleza jurídica, de “*promover el desarrollo de la actividad investigadora*”, y de “*contar con una programación investigadora adecuada*”, con lo que viene a estipular que la investigación es un requisito para denominarse universidad, redundando así en lo establecido en la Ley 6/2001 Orgánica de Universidades, que engloba en el servicio público de la educación superior la investigación, la docencia y el estudio.

## Sobre el Título II (Coordinación Universitaria)

- En la redacción del art. 43, y en especial en sus puntos 3 y 4, debería dejarse claro que los criterios sobre orientaciones en materia de titulaciones, que pudieran ulteriormente dar lugar a la autorización o no autorización de determinadas titulaciones oficiales, no pueden aplicarse sin distinguir entre centros de titularidad pública y centros de titularidad privada, así como entre universidades madrileñas y otras ajenas a la Comunidad de Madrid. Es decir, no es aceptable que a una universidad pública de la Comunidad de Madrid pueda impedírsele la implantación de un título oficial por el hecho de que existan universidades privadas de Madrid, o públicas o privadas de otras Comunidades Autónomas, o extranjeras, que operen en el territorio madrileño, que ya ofrezcan titulaciones idénticas o similares. Los potenciales estudiantes de esas titulaciones deben tener posibilidad de acceso al sistema público universitario de Madrid, para cualesquiera titulaciones, con preferencia ante la posible oferta privada de las mismas.
- Los art. 43 y 44 hablan de orientaciones en materia de titulaciones, publicadas por la Comunidad de Madrid, que no están concretadas ni definidas. De nuevo, el anteproyecto no define el servicio universal como regulador de un servicio que tiene que partir de la base de servicio público.
- En particular, en el art. 43 se concibe con mucha imprecisión la naturaleza (revisión, contenido, origen, responsables de la redacción) de las llamadas “*...orientaciones en materia de titulaciones que sirvan como guía...*”. Surgen muchas posibles preguntas tales como quién elabora, y cómo, dichas orientaciones, qué

consultas se harán con las universidades, organizaciones sociales y económicas, etc.

- El art. 45 habla de un “...informe preliminar sobre la oportunidad de autorización sobre la adecuación de las propuestas de títulos oficiales... El informe preliminar será previo a la verificación por el Consejo de Universidades y a la elaboración del informe por la agencia de evaluación competente conforme...”. El texto no aclara si dicho “informe preliminar” será vinculante o no, o hasta qué punto puede detener o impedir el paso a intentar verificar un título. De cualquier forma, debería distinguirse con claridad entre universidades públicas y privadas en cuanto al procedimiento para la autorización de implantación de titulaciones oficiales. De nuevo, falta la definición del servicio universal en el contexto de servicio público. No parece oportuno que se requiera un informe preliminar de la Comunidad de Madrid sobre la oportunidad de dicha autorización, incluso antes de someter a verificación la correspondiente solicitud por el Consejo de Universidades y las agencias de evaluación. Este punto es también de aplicación al art. 49g.
- De igual forma, en dicho art. 45 del anteproyecto, no se indica el tipo de documentación que deberán presentar las universidades para solicitar la implantación de un título. No están resueltas preguntas tales como si deberá ser un borrador de la memoria completa de verificación o un informe resumido de la misma. Tampoco se dice anteriormente que los criterios deban ser aprobados por la Comunidad de Madrid. Hay una indefinición entre la diferente naturaleza de los “criterios publicados” y las “orientaciones en materia de titulaciones”; la pregunta inmediata es si los primeros son un antecedente, o no, de los segundos.
- El art. 45 vuelve a incidir sobre una desestimación por silencio administrativo, por lo que son de aplicación aquí también los comentarios hechos sobre los arts. 31 y 32, este último requiriendo la desestimación expresa de alguna solicitud por parte de la Comunidad de Madrid para tener una consecuencia.
- El art. 46 dice que “...la Comunidad de Madrid alentará preferentemente la adopción de perfiles en investigación, docencia, internacionalización, instalaciones,...”. En esta lista faltaría la innovación educativa y la innovación y transferencia de conocimiento. De nuevo, falta sistemáticamente en el texto la mención a la innovación y transferencia de conocimiento.
- El art. 47 debería introducir alguna consideración relativa al patrimonio de la lengua española, al espacio iberoamericano del conocimiento en conjunción con el espacio europeo de educación superior, y a la internacionalización con otros continentes.
- El art. 49 habla de la creación del “Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid”. Las funciones que se le atribuyen son muy importantes. Sin embargo, los miembros que se indican para su composición en el art. 50 lo convierten en un órgano político, no académico, con mayoría de las universidades privadas (“...los rectores de las universidades públicas y los presidentes o rectores de las universidades privadas madrileñas...”), además sin previsión de mecanismo de delegación (por tanto, con capacidad de voto) de los rectores en caso de ausencias. Por otro lado, también se dice “seis vocales, designados por la Asamblea



de Madrid, al menos uno de ellos por cada uno de los grupos parlamentarios... por un periodo máximo de cuatro años". Debería, para esto último, explicitarse que dicho máximo estará limitado, en cualquier caso, a la duración de la correspondiente legislatura hasta nueva conformación de la Asamblea de Madrid.

- El art. 52 habla de la creación del "Consejo Asesor en Empleabilidad", para "...asesorar... en la adopción de las políticas en materia universitaria y científica...". No están claras las funciones de este nuevo Consejo, ni hay exposición de motivos para su creación. Bastaría con que la Comunidad de Madrid hiciera estudios de empleabilidad para egresados, como se hace en otras Comunidades Autónomas (p. ej., Cataluña). En general, no se ve clara la necesidad de este Consejo, y tal vez sea más interesante que el Consejo de Universidades encargue informes o haga consultas a diferentes grupos de trabajo, instituciones u organizaciones con fines específicos. No es esperable que un mismo Consejo Asesor entienda las necesidades de sectores tan diversos como Salud, Arquitectura, Deporte, Ingeniería o Derecho, por citar unos pocos ámbitos del conocimiento dispares. Por otro lado, es necesario llamar la atención sobre los resultados de empleabilidad de las titulaciones universitarias, ya que estudios (de carácter privado) realizados hasta la fecha cuentan como egresados sin empleo a todos los titulados de grado que están cursando estudios de máster, así como a los que han decidido tener empleo o continuar estudios de máster en el extranjero. Esto es particularmente grave cuando, para el reconocimiento internacional de la actividad del titulado en un determinado ámbito (que pueden ser todos los ámbitos para un determinado prestigio o nivel salarial), es necesario tener el nivel de máster universitario y, por tanto, orientar debidamente el grado hacia la realización del máster (incluidos los dobles títulos internacionales de este nivel con reconocimiento mutuo), sin perjuicio de la empleabilidad del grado para los que opten por incorporarse al mercado de trabajo al finalizarlo.

### **Sobre el Título III (Calidad del Espacio Madrileño de Educación Superior)**

- En los art. 53 y sucesivos (hasta el 58), el concepto de calidad que maneja el anteproyecto es confuso, pues no está bien definido y parece aplicarse a cosas muy distintas: docencia, titulaciones, centros, profesorado, investigación, innovación, etc. Debería definirse con mayor precisión, distinguiendo bien entre unos y otros tipos de calidad, así como entre los diferentes instrumentos y actores que pueden medir la calidad: en unos casos serán agencias de evaluación regionales, nacionales o internacionales (con sus parámetros –también diferentes, como es conocido), por lo que habría que aclarar en qué casos se aplican unos criterios (y se confía en unas agencias) y en qué casos otros; para la calidad en la investigación y la innovación, p. ej., se usan normalmente rankings de revistas científicas, factores de impacto, patentes, u otros medidores objetivos; y en otros casos, p. ej. de nuevo, son programas de evaluación o acreditación que cuenten con prestigio y con las debidas garantías técnicas de fiabilidad, como los que



evalúan la calidad de la docencia, y no siempre dependientes de órganos externos, como las agencias de calidad. Esto, que no son más que ejemplos, denota que estas cuestiones no están suficientemente delimitadas en el texto, y pueden inducir a confusión. Convendría recurrir a expertos evaluadores de la calidad para aquilatar la redacción del conjunto del Título III.

- El art. 54, concretamente, habla de “...acreditación y certificación de evaluaciones en el Espacio Madrileño de Educación Superior...”. Sin embargo, en el texto del artículo se menciona únicamente la “*evaluación de actividad investigadora de...*”. No hay referencia alguna a la docencia, a la innovación educativa, ni a la innovación y transferencia de conocimiento. En la letra c) de este art. 54 se mencionan “*grupos científicos*”, sin la precaución de que estos grupos puedan ser unipersonales (esta misma consideración es aplicable a artículos posteriores del anteproyecto).
- También concretando sobre el art. 55, no está claro el punto segundo sobre la validez de las acreditaciones emitidas por otra agencia de calidad que no sea la Fundación Madrid+d. En este y otros puntos, no se concluye con contundencia en un reconocimiento automático de las acreditaciones internacionales, para que tengan carácter vinculante, dejándolo en carácter “*determinante*”, lo cual es jurídicamente confuso. La finalidad debería ser que una acreditación de carácter internacional por una agencia de prestigio (sea o no sea europea) estuviera reconocida como vinculante para la Fundación Madrid+d. De esto ya ha habido ejemplos con la antigua ACAP y agencias de prestigio de EEUU, pues era requisito necesario que ACAP fuera parte del acuerdo para que una agencia acreditadora extranjera acometiese un proceso de acreditación en un territorio donde esta función correspondía a un determinado organismo, convirtiéndose la ACAP, de esa forma, en un observador del proceso de acreditación para la aceptación del resultado en su territorio. En consecuencia, el paso fundamental de este anteproyecto debería ser que esa acreditación internacional fuera aceptada como propia y vinculante por la Fundación Madrid+d, evitando así a las universidades tener que hacer procesos de acreditación repetidos.
- También en relación con el mismo art. 55 del anteproyecto, no se contempla ningún tipo de armonización sobre las acreditaciones de diferentes agencias, incluidas las que provocarían carácter vinculante (según el anteproyecto) a la Fundación Madrid+d, pudiendo, sin embargo, realizar dichas agencias sus respectivas acreditaciones de diferente manera para las mismas cosas.
- Más en general sobre dicho art. 55, en él se habla de la acreditación de centros, universidades, grupos e institutos de investigación y profesores, pero no de la acreditación de títulos. De hecho, no se entiende por qué el art. 55 omite, en el listado de funciones de la Fundación Madrid+d, una que actualmente ya desarrolla dicha Fundación, que es la de renovación de la acreditación de los títulos universitarios. Quizá aparece, pero de forma mucho más difusa, en la redacción del art. 55 letra “d”. Dicha función debería aparecer clara y concretamente en el texto si se desea mantenerla para la Fundación Madrid+d. Por otro lado, sobre este mismo punto, es muy común que una titulación tenga, no ya una, sino dos o incluso tres acreditaciones, incluidas las internacionales de

prestigio (la Fundación Madri+d, EUR-ACE o ABET, p. ej., en el caso de ingenierías). Este art. 55 no desarrolla esta cuestión, que es una seña e indicador básico de la calidad. A estos efectos es absolutamente necesario el reconocimiento vinculante de acreditaciones internacionales de prestigio de títulos universitarios por parte de la Fundación Madrid+d, evitando a las universidades toda la burocracia repetida de tener que presentarse a la acreditación nacional cuando ya tiene la internacional, mediante el adecuado reconocimiento del resultado de la acreditación por la Fundación Madrid+d (ya se han comentado anteriormente los antecedentes con ACAP).

- En el art. 55 letra “m”, refiriéndose a la Fundación Madrid+d, se dice que “...la determinación de los precios por la prestación de los servicios..., que en todo caso deberán cubrir los costes...”. Debería decir “...deberán cubrir solamente los costes...”, puesto que se trata de un servicio público y de la aplicación de unas tasas, al ser un organismo público, y por tanto sin ánimo de lucro. En particular, también debería añadirse que las universidades públicas estarán exentas del pago de esta tasa.
- El art. 58, letra “b”, vuelve a hablar de “...grupos de investigación...”, sin guardar la precaución de que, en algunos casos, pueden ser grupos unipersonales. Y en la letra “d” de este mismo art. 58, se dice que “...los resultados de la evaluación tendrán carácter público...”, y debería decir “...los resultados de la evaluación tendrán carácter público, de ser positivos...”. La publicación de resultados negativos puede contravenir determinados derechos de los evaluados, tanto durante el proceso, que puede prolongarse con recursos, como después, por cualesquiera otros motivos que el evaluado pueda defender por Ley.
- En todo este Título III (cuya denominación es la de “calidad del espacio madrileño de educación superior”) no aparece ninguna alusión o propuesta sobre creación de menciones de excelencia o de calidad a programas de doctorado. Tendría esta mención el mismo sentido que el fomento de la investigación a través de grupos y centros de alto rendimiento.

## Sobre el Título IV (Consejos Sociales)

- El anteproyecto viene a reproducir algunos de los arts. de la actualmente vigente Ley 12/2012 de Consejos Sociales, pero con cambios muy relevantes. Así, p. ej., el art. 61 letra “a” del anteproyecto dice, como competencia del Consejo Social: “...aprobar y remitir a la Comunidad de Madrid el presupuesto anual de la universidad a propuesta del Consejo de Gobierno de la universidad...”, mientras que el texto de la vigente Ley 12/2002 dice: “...aprobar el presupuesto anual de la Universidad a propuesta del Consejo de Gobierno de la Universidad, de acuerdo con las líneas estratégicas y programáticas, y con las líneas directrices y procedimientos aprobados para su aplicación que establezca dicho Consejo...”.
- Si no se desea mantener explícitamente en el anteproyecto (con respecto a la Ley 12/2012) que la competencia para establecer las líneas estratégicas y programáticas la tiene el Consejo de Gobierno, al menos debe hacerse una referencia a la Ley Orgánica 6/2001 que, en su art. 15 atribuye literalmente al

Consejo de Gobierno la competencia de establecer *“las líneas estratégicas y programáticas de la Universidad, así como las directrices y procedimientos para su aplicación, en los ámbitos de organización de las enseñanzas, investigación, recursos humanos y económicos y elaboración de los presupuestos”*.

- Como puede verse, la Ley 6/2001 va incluso mucho más allá de asignar como competencia al Consejo de Gobierno la de establecer *“...las líneas estratégicas y programáticas de la universidad y las directrices y procedimientos para su aplicación...”*, porque es más explícita al añadir *“...en los ámbitos de organización de las enseñanzas, investigación, recursos humanos y económicos y elaboración de presupuestos...”*. Es decir, que dicha Ley 6/2001 otorga dichas competencias al Consejo de Gobierno sobre las misiones de la propia universidad y –lo que es más importante– sobre las herramientas necesarias para ello, como son los *“...recursos humanos...”* y la *“...elaboración de presupuestos...”*.
- De igual forma, p. ej., el art. 61 letra “c” dice, como competencia del Consejo Social: *“...aprobar la programación plurianual a propuesta del Consejo de Gobierno de la universidad...”*, mientras que el texto de la vigente Ley 12/2002 dice: *“...aprobar la programación plurianual a propuesta del Consejo de Gobierno de la universidad, de acuerdo con las líneas estratégicas y programáticas y de las directrices y procedimientos aprobados para su aplicación que establezca dicho Consejo...”*. Aquí es aplicable el mismo comentario que en los puntos anteriores con respecto a la necesidad de mencionar la Ley Orgánica 6/2001, para no interferir con la competencia que dicha Ley Orgánica otorga al Consejo de Gobierno.
- Los comentarios anteriores son solamente ejemplos de lo que ocurre en más lugares del Título IV del anteproyecto, que debería revisarse en general para no entrar en conflicto con la asignación de competencias realizada en la Ley Orgánica 6/2001, como asimismo con la Autonomía Universitaria indicada en el art. 27 de la Constitución y su correspondiente desarrollo en la Ley Orgánica 6/2001, especialmente en su art. 2, y particularmente en su art. 2 letra “k”.
- A todo lo dicho hasta este punto, se añade que la autonomía presupuestaria (que pudiera verse afectada por otras letras del mismo art. 61 y siguientes de este Título IV del anteproyecto) se considera esencial a la autonomía universitaria. Esta afirmación llegó hasta el punto de constatarse en un voto particular a la STC 26/1987, por parte del magistrado D. Ángel Latorre Segura, que consideró inconstitucional el artículo de la entonces vigente LRU que facultaba al Consejo Social para aprobar los presupuestos de la universidad dada la *“representación minoritaria”* que en la composición de ese órgano *“corresponde a la comunidad universitaria”*.
- En consecuencia de todo lo anterior, no deben darse al Consejo Social más funciones o competencias que las que actualmente tiene por medio de la Ley 12/2012, mucho menos con fuerza coercitiva sobre su respectiva universidad (pública). En particular, parece de todo punto inadecuado lo planteado en el art. 60.2, que dice: *“...así como el procedimiento y plazos en los que la universidad dará cuenta al Consejo Social del grado del cumplimiento de las recomendaciones o, en su caso, de las razones por las que se ha apartado de ellas...”*. Tampoco puede el Consejo

Social, como recoge el art. 60.2 del anteproyecto, "...elaborar y remitir a los distintos órganos de la universidad cuantos informes y recomendaciones considere convenientes...", dirigiéndose así de manera indiscriminada el Consejo Social a cualquier órgano de la universidad sin que ello venga previamente conocido y acordado con el Rector. De cualquier manera, también tendría que garantizarse que dichas acciones lo son únicamente en el ámbito de las competencias del Consejo Social.

- El art. 61 letra "g" del anteproyecto se refiere a una situación de manifiesta ilegalidad, consistente en el incumplimiento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, pues parece presuponerse que el Consejo de Gobierno habría aprobado la liquidación de un presupuesto en situación de desequilibrio. Simplemente, esta situación no puede darse porque el Consejo de Gobierno estaría incumpliendo la legalidad que, de darse la situación, no puede hacer cómplice al Consejo Social de la misma. Habría que modificar esta redacción para determinar claramente que lo indicado en este artículo sobre desequilibrio financiero no puede referirse a inestabilidad presupuestaria, en los términos entendidos en la mencionada Ley de Estabilidad Presupuestaria.
- La letra "i" del mismo art. 60 dice "...aprobar, a propuesta del Consejo de Gobierno, ... exenciones..., a las demás actividades autorizadas a las universidades...". Esto entra en conflicto con determinadas atribuciones que pudiera tener el Rector de la universidad, pues, dentro de la autonomía financiera y presupuestaria de la universidad, hay (o puede haber) ingresos de derecho público o privado no necesariamente procedentes de subvenciones públicas, y ni siquiera de subvenciones, como los derivados de actividades que no se realizan necesariamente a precios públicos, como p. ej., las realizadas al amparo del art. 83 de la Ley 6/2001. Habría que efectuar en el anteproyecto estas salvedades con claridad.
- En la letra "j" del art. 60, una vez más, el anteproyecto no menciona la innovación y la transferencia de conocimiento junto a la investigación y a la docencia.
- El art. 62 letra "c" dice "...supervisar, con técnicas de auditoría y conforme a las normas que establezca la Comunidad de Madrid, las inversiones, gastos e ingresos de la universidad". Y la letra "e" de este mismo art. 60 va más allá, diciendo "...este órgano tendrá adscrita la unidad responsable de la auditoría interna de la universidad, que actuará con autonomía técnica respecto de los restantes órganos universitarios...". Esto vuelve a incidir en lo ya comentado respecto a la autonomía universitaria, el conflicto con la Ley 6/2001 y la mencionada STC 26/1987 que menciona al Consejo Social. Incluso dicho art. 62 da aún un paso más allá, en el sentido de auditar todas "...las inversiones, gastos e ingresos de la universidad...", "...conforme a las normas que establezca la Comunidad de Madrid...", como si el presupuesto total de la universidad pudiera ser parte del de la Comunidad de Madrid o, como mínimo, responsabilidad de dicha Administración (o como si la Comunidad de Madrid pudiera tener capacidad legal para establecer normas de auditoría de un presupuesto de universidad pública y, en su caso, qué normas), cosa que ya descarta de plano un Dictamen de la Abogacía General del Estado de 27 de mayo

de 2013 (ref: A.H. Hacienda y Administraciones Públicas 16/13) respondiendo a una pregunta de la Secretaría General de Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a modo de recurso de casación elevado a dicha Abogacía General sobre un anterior informe de la Abogacía del Estado de fecha 9 de julio de 2012, respondiendo a una pregunta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, al existir informe contrario posterior de la misma Abogacía del Estado de fecha 6 de septiembre de 2012 a pregunta de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Dicho Ministerio exponía que no entendía que los gastos de las universidades, siendo gastos públicos, no se integrasen en los Presupuestos Generales del Estado (o en su lugar, de las Comunidades Autónomas), y que además estos gastos de las universidades debían estar sometidos a control previo a la ejecución del gasto y posterior a dicha ejecución. El mencionado Dictamen de la Abogacía General del Estado va más allá, al concretar que la correspondiente Administración (sea la Comunidad Autónoma o, en su caso, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) solo es posible que solicite información, pero no tiene capacidad ni de influir en la elaboración ni de determinar o sancionar la aprobación de presupuestos. Por otro lado, ya se ha mencionado que las universidades pueden tener ingresos de derecho público o privado no necesariamente procedentes de subvenciones públicas, y ni siquiera de subvenciones, tales como los derivados de actividades que no se realizan necesariamente a precios públicos, como p. ej., las realizadas al amparo del art. 83 de la Ley 6/2001. No obstante todo lo anterior, tampoco puede caerse en que una supuesta intervención o posible control de la Comunidad Autónoma se realice a través de un órgano que no es de la propia Comunidad Autónoma, sino de la respectiva universidad (Ley Orgánica 6/2001), cuyo presupuesto (del Consejo Social) ha de estar integrado en el propio presupuesto de la correspondiente universidad (Ley 12/2012 cuyo texto al respecto mantiene el anteproyecto), todo ello, a su vez, sin perjuicio de la salvedad referida del voto particular en la STC 26/1987 sobre la participación minoritaria de la comunidad universitaria en la composición del Consejo Social como para ser denominado órgano de la universidad. En consecuencia, tiene mucho más sentido que este servicio mantenga su estatus actual de dependencia del Rector, como instrumento fundamental para la mejora y calidad de su gestión, así como para el escrupuloso respeto a la legislación y normativa.

- El art. 65 abunda en lo expuesto para el art. 62, cuando dice en favor del Consejo Social que *"...le corresponde el nombramiento y separación del responsable de la unidad de auditoría interna de la universidad..."*. Esto incide, de nuevo, en todos los conflictos de autonomía universitaria ya mencionados.
- Desde el punto de vista únicamente de la eficacia, con la situación que produciría el actual texto del anteproyecto, la universidad y sus órganos de gestión perderían autonomía y capacidad para identificar y tomar conciencia, en primera instancia, de actuaciones y prácticas internas, así como, consiguientemente, para proceder a su subsanación en un plazo breve de tiempo. Por ello, es razonable que, para conseguir una mayor eficiencia y eficacia en la gestión económica de la

universidad, la Unidad de Auditoría Interna esté adscrita a un centro de gestión de la propia universidad, como viene siendo hasta ahora, en el ejercicio de la autonomía universitaria. La función de supervisión de las actividades de carácter económico que le corresponde al Consejo Social debe ser desarrollada a través de las diferentes Comisiones que le asesoran (en particular, la Comisión Económica).

- Retrocediendo un poco, el art. 64 letra “e” olvida mencionar la necesidad de un Consejo de Gobierno previo, cosa que hace en las letras anteriores a dicha letra “e” para otras cuestiones.
- El art. 65.1 trae lo ya vigente en la Ley 12/2012 sobre nombramiento del Gerente. El anteproyecto sería una oportunidad para resolver el tema del nombramiento del Gerente, pero no lo hace. Actualmente, se produce una disfunción al tener que ser el nombramiento del Gerente realizado posteriormente a la toma de posesión del Rector y del Secretario General, pudiendo estar (de hecho, se le convoca) el Gerente anterior presente en la sesión del Consejo Social que determina el acuerdo con el Rector para el nombramiento del nuevo Gerente. Al mismo tiempo, un nuevo Equipo Rectoral tiene que tomar posesión de sus cargos con anterioridad a dicha sesión del Consejo Social, al efecto de que el nuevo Secretario General pueda estar en la sesión de acuerdo con el Rector sobre el nuevo Gerente, so pena de tener que estar presente el Secretario General saliente, cosa que no tiene sentido, pues la toma de posesión del Secretario General ha de ser necesariamente la primera de un nuevo Equipo Rectoral. Y la tercera opción sería que dicha sesión del Consejo Social fuese anterior a la toma de posesión del nuevo Rector, lo que tiene aún menos sentido, ya que el Rector saliente, el Secretario General saliente, y el Gerente saliente, tienen, en ese caso, que aprobar el acuerdo con el nuevo Rector (no convocado, aunque pudiera estar invitado) sobre el nombramiento del nuevo Gerente. Como se ha dicho, el anteproyecto debería resolver esta cuestión, pero no lo hace.
- En los arts. 66, 72 y 75 se advierte una gran confusión en la definición de los distintos tipos de vocales del Consejo Social, restringiendo erróneamente la condición de representantes de los intereses sociales solo a los designados por organizaciones sociales y entidades locales (art. 66.3), y retirando la condición de tales representantes de los intereses sociales a los designados por el Gobierno de la Comunidad Autónoma (art. 66.4) y por la Asamblea de Madrid (art. 66.5). Esta confusión es grave, porque afecta al nombramiento del Presidente del Consejo Social, que solo puede ser nombrado según el mismo anteproyecto (art. 72.1) “...entre los vocales representantes de los intereses sociales”, así como al propio funcionamiento del Consejo Social, ya que impediría a los vocales de esos dos grupos (los de los mencionados arts. 66.4 y 66.5) integrarse en las Comisiones (art. 75.2).
- El art. 67 plantea la elaboración del código ético del Consejo Social por parte de la Comunidad Autónoma. Siendo el Consejo Social un órgano de la universidad según la Ley 6/2001 (y con la salvedad del voto particular de la STC 26/1987), no es apropiado que la Comunidad Autónoma elabore dicho código ético, ya que

invadiría la autonomía universitaria. Cuestión diferente sería el planteamiento de que el Consejo Social deba tener un código ético desde la óptica de la autonomía universitaria. En este sentido, merece la pena mencionar que un código ético no tiene el mismo fin que una norma. El código ético prescribe un modo de proceder y operar, pero en caso de un posible incumplimiento hay que dirimir si se trata de un acto ilegal o contrario a alguna norma o un atentado a la ética. En el primer caso es el procedimiento administrativo y jurídico el que lo debe determinar, informar y sancionar, mientras que, en el caso de un atentado a la ética o práctica poco ética, debe ser determinado así por un comité de ética. Todos estos extremos deberían aclararse en el anteproyecto.

- El art. 69.1 debe suprimirse, pues contempla que las universidades públicas establezcan, en sus planes estratégicos, los perfiles profesionales/institucionales de los miembros del Consejo Social, confundiendo así los objetivos de un plan estratégico con la condición de miembro del Consejo Social en representación de los intereses sociales.
- El art. 74 se refiere al Secretario del Consejo Social, con cambios relevantes con respecto a la vigente Ley 12/2012. Debería dejarse como está actualmente en la Ley 12/2012 la previsión de vacante para el desempeño interino de la Secretaría del Consejo Social por parte de un funcionario de la universidad, elegido por el Consejo Social.
- El artículo 75.2 debe modificarse, pues en su actual redacción impide que los vocales del Consejo Social que representan a la comunidad universitaria (así como los miembros natos del Consejo: Rector, Gerente y Secretario General) se integren en las Comisiones de trabajo del Consejo Social, con la única excepción de la Comisión Económica, en que se da cabida expresa al Gerente de la universidad, lo que tampoco es correcto cuando la organización interna reserve funciones económicas a un Vicerrector de Asuntos Económicos. Esa ausencia es muy grave, pues mermaría el conocimiento de muchos temas académicos y organizativos por parte de los vocales representantes de los intereses sociales, con los consiguientes perjuicios probables sobre las decisiones que puedan tomar en temas de índole académica y organizativa (permanencias, investigación, patentes, estudios propios, gestión económica, etc.). Los representantes del Consejo de Gobierno de la Universidad y los vocales natos del Consejo Social deberían poder participar, como el resto de vocales, en las Comisiones del Consejo, como lo hacen en el pleno. No se entiende por qué se produce dicha exclusión en el anteproyecto.
- También sobre el art. 75, el anteproyecto establece que la Comisión Económica tenga funciones de carácter informativo, preparatorio y de apoyo al pleno y al Presidente. En realidad, esta Comisión tiene una función más específica, dirigida a analizar, entre otras tareas, la liquidación del presupuesto, las cuentas anuales y la memoria económica de la universidad, proponiendo al pleno la correspondiente recomendación. Parece lógico que sea la Comisión Económica en quien se apoye el Consejo Social para la supervisión de las actividades económicas de la universidad, así como de las fundaciones y sociedades con las

que sus Estatutos prevean algún tipo de gestión económica. Sobre esto último, debería también superarse la nomenclatura de “fundaciones y sociedades dependientes de la universidad”, y pasar al mencionado concepto de fundaciones y sociedades con las que los Estatutos de la respectiva universidad prevean algún tipo de gestión económica, ya que puede que no haya miembros de la universidad en dichas fundaciones, o bien que, habiendo miembros de la universidad, no sean fundaciones vinculadas a la misma.

- El art. 75.4 prevé la creación de un Consejo Académico por parte del Consejo Social, formado por académicos ajenos a la universidad en centros de investigación no universitarios. No se entiende la restricción a centros de investigación y, en particular, la restricción a la investigación para un Consejo Académico.
- El art. 79.2 dice que: “...las dotaciones para el Consejo Social podrán incluir, además de la asignación nominativa prevista para este fin en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, otras fuentes de financiación”. El Consejo Social debería ayudar a la universidad en la captación de otras fuentes de financiación, pero no puede competir con su propia universidad en la búsqueda de otras fuentes de financiación para el propio Consejo, como indica el anteproyecto.
- Visto todo lo expuesto en los comentarios sobre este Título IV del anteproyecto, que además de temas específicos, se refieren en general a un desarrollo histórico de debates con posibles controversias entre Leyes, emisión de Dictámenes y resoluciones en Sentencias, se recomienda reemplazar todo este Título por una referencia a la vigente Ley 12/2012, y dejar todo el debate sobre los Consejos Sociales a un posible cambio de esa Ley, sin conexión con la LEMES, ya que dicho debate es sobre organización del sector público, con escasa vinculación con la definición y prestación del servicio público universitario.

## Sobre el Título V (Financiación del Espacio Madrileño de Educación Superior)

- Este Título, con solo cuatro arts. (82-85) es manifiestamente insuficiente y mejorable, dado que resulta confuso en lo relativo a los tres grupos de financiación que contempla: la básica, la realizada a través de contratos-programa, y la finalista mediante convocatorias competitivas y programas de incentivos. Se producen en algunos casos interferencias entre estos tres grupos, y la redacción adolece de confusiones terminológicas que deberían corregirse para evitar equívocos. Además, se echa en falta en este Título V una referencia explícita a la financiación de inversiones en las universidades públicas, aspecto que está presente en otras Leyes Autonómicas sobre universidades.
- El art. 82 no aborda la necesidad de garantizar la financiación de las universidades públicas por parte de los poderes públicos para dar el servicio público. Únicamente en el artículo 83.1 se habla de financiación universitaria básica, destinada a garantizar la prestación del servicio público universitario con



- un nivel suficiente y homogéneo, pero no se establecen obligaciones para la Comunidad de Madrid.
- Una comparación con la Ley Andaluza (Decreto Legislativo 1/2013, fuente evidente en la que se inspira el anteproyecto hasta extremos de absoluta literalidad, al menos en cuanto a los artículos relativos a la financiación) permite detectar que este artículo 82 del anteproyecto es una adaptación literal del art. 87.1 de la Ley Andaluza, si bien en el art. 82.1 el anteproyecto se aparta del texto andaluz en puntos que son de interés para las universidades públicas, omitiéndose por completo el art. 87.2 de la Ley Andaluza. Al efecto, basta comparar el art. 82.1 del anteproyecto con los arts. 87.1 y 87.2 de la Ley Andaluza:
    - LEMES art. 82.1: *“Las universidades públicas madrileñas contarán con autonomía económica en los términos establecidos en la presente ley. El funcionamiento básico y de calidad de las Universidades públicas madrileñas se garantizará mediante la disposición por estas de los recursos necesarios, condicionados a las disponibilidades presupuestarias de la Comunidad de Madrid”.*
    - LEY ANDALUZA art. 87.1: *“Las Universidades públicas andaluzas tendrán autonomía económica y financiera en los términos establecidos en la presente Ley. El funcionamiento básico de calidad de las Universidades públicas andaluzas se garantizará mediante la disposición por éstas de los recursos necesarios, condicionados a las disponibilidades presupuestarias de la Junta de Andalucía”.*
    - LEY ANDALUZA art. 87.2: *“Son ingresos de las Universidades públicas andaluzas los procedentes de los precios públicos aplicados a los servicios prestados, las transferencias procedentes de la Junta de Andalucía en aplicación del modelo de financiación vigente y cuantos otros ingresos de derecho público y privado puedan obtener”.*
  - Se puede ver que el art. 82.2 del anteproyecto no refleja el art. 87.2 de la Ley Andaluza, sino una parte de su art. 87.3. En concreto, dicho art. 82.2 del anteproyecto habla de un modelo de financiación revisable cada cinco años, pero no dice que debería ser modelo común y plurianual, lo que tendría que aparecer en el texto, además de lo que ya dice sobre ser revisable cada cinco años. En el establecimiento del modelo común, deberán igualmente existir parámetros específicos de cada universidad pública, para evitar elementos de desequilibrio según las necesidades estructurales de cada una. Esto último se pone de manifiesto en la financiación mediante contratos-programa (art. 84), para los que el anteproyecto prevé la definición de indicadores individualizados para cada universidad. De esta manera, el propio anteproyecto entiende que la especificidad de cada universidad ha de tenerse en cuenta para su correspondiente mejora permanente, pero entra en la contradicción de no incorporar cada mejora conseguida en la financiación operativa de sus gastos de mantenimiento (básicos), dejándolo sistemáticamente a nuevos contratos-programa.

- Convendría también precisar más algunas de las letras de este art. 82.2 del anteproyecto. Así, cuando en la letra “a” se menciona la *“suficiencia financiera”*, debería determinarse para qué ha de ser “suficiente”; por ejemplo, debería cubrir la nómina con la nominativa, así como los gastos corrientes estructurales. Asimismo, debería especificarse que ha de cubrir el servicio público con todas sus componentes de docencia, investigación, innovación y transferencia de conocimiento. En la actual redacción esto no se menciona. En otras palabras, vuelve a faltar la definición de servicio universal en el contexto de servicio público, así como el propio servicio público al haber sujetos públicos y privados en la prestación de dicho servicio. En la letra “c” se alude a que esta financiación ha de vincularse a la *“planificación estratégica”* y al *“cumplimiento de los objetivos fijados”*, con lo cual se están mezclando los principios básicos de la financiación pública con los instrumentos que pueden usarse para el seguimiento de esa financiación.
- Llama asimismo la atención que en este art. 82.2 no se hable ni de calidad, ni de eficiencia, ni del carácter dinámico (o adaptable) del modelo. Estas omisiones deberían ser corregidas. Sobre este tema, la letra “b” habla de *“...corresponsabilidad de las universidades en la obtención de recursos para su financiación...”*, lo que puede provocar que cualquier actividad, o cualquier forma de ejecutarla, sea válida siempre que obtenga fondos, sin pararse a mirar la calidad frente a la cantidad.
- El mismo art. 82.2, en su letra “c” dice como principio básico de la financiación pública: *“...planificación estratégica y del cumplimiento de los objetivos fijados...”*. Llama la atención por su similitud, de nuevo, como la mencionada Ley Andaluza, en su art. 87.3 letra “e”, que dice: *“...planificación estratégica y del cumplimiento de los objetivos sociales fijados...”*. La palabra *“sociales”* desaparece en el anteproyecto, lo que no tiene sentido por denotar que podrían existir otros objetivos financiables con dinero público que no sean los de servicio a la Sociedad, único cliente de un servicio público. Esto tiene que ser corregido, a la vez que, de nuevo, definido el servicio universal (con su correspondiente calidad en todas sus misiones) que vengán obligados a dar todos los sujetos prestadores del servicio público, sean de naturaleza privada o pública.
- En relación también con el art. 82.2, sorprende asimismo la elevación a principio básico de financiación el contenido de la letra “f”: *“...disponibilidades de la Comunidad de Madrid...”*, que está ausente en el similar art. 87.3 de la Ley Andaluza. Si bien es obvio que toda financiación solo es posible si hay disponibilidad en la Comunidad Autónoma, es también cierto que no pueden fijarse unos objetivos al margen de una garantía a priori sobre su financiación. De esta forma, el modelo de financiación del anteproyecto no garantiza el funcionamiento básico y de calidad de una universidad pública, pues lo condiciona, sin compromiso de garantía de financiación ni siquiera durante el tiempo de revisión de objetivos del modelo (cinco años dice el art. 82.2), a las disponibilidades presupuestarias de la Comunidad de Madrid (que prepara y aprueba anualmente sus presupuestos). Este hecho introduce un criterio de

incertidumbre que entra en contradicción con la necesaria estabilidad presupuestaria (exigida, además, por Ley) que requiere la universidad pública para planificar sus actividades en el horizonte temporal de cinco años previsto en el propio anteproyecto (art. 82.2).

- En el art. 83 del anteproyecto, se hace alusión a la “financiación básica” (art. 83.1) y a la “financiación operativa o de gastos de funcionamiento” (art. 83.2), pero no se precisa si serán, o no, lo mismo. A este respecto, existe mayor precisión en la legislación de otras Comunidades Autónomas. Así, por ejemplo, en la Ley de Castilla y León, se menciona explícitamente que esa financiación se refiere a los costes del capítulo 1. Este art. 83 tampoco tiene en cuenta que, una vez superados determinados objetivos a través de las vías de contratos-programa (art. 84) o de programas de incentivos (art. 85), el resultado del crecimiento pasará, en la mayoría de los casos, a convertirse en gasto estructural, requiriendo un incremento de la financiación básica, es decir, de nuevo, del capítulo 1.
- El art. 84 del anteproyecto está destinado a los contratos-programa, pero a pesar de sus diversos apartados y sub-apartados, el concepto de contrato-programa que usa es difuso, como si se tratara de un conjunto de incentivos, y no de lo que debería ser estrictamente: un conjunto de obligaciones por ambas partes, esto es, la Administración Autónoma y las universidades públicas. En tal sentido, la literalidad del art. 88 de la Ley Andaluza es mucho más precisa, y en los aspectos en los que el anteproyecto de LEMES se aparta de esa literalidad es donde el texto se torna más difuso y confuso. Adviértase la mayor claridad y compromiso del texto andaluz:
  - LEY ANDALUZA art. 88 (“*planificación estratégica y contratos programa*”):
    1. “*Cada Universidad pública andaluza, sobre la base del modelo de financiación aprobado, elaborará su respectivo plan estratégico, en el que se fijarán sus objetivos específicos sociales, académicos e investigadores, la planificación económica y académica de su actividad y los programas destinados a lograr dichos objetivos*”.
    2. “*A los efectos del apartado anterior, las Universidades públicas andaluzas podrán elaborar programaciones plurianuales que puedan conducir a la aprobación por la Comunidad Autónoma de convenios y contratos programa que incluirán los objetivos a que se refiere el apartado anterior. En estos convenios y contratos programa se incluirán los medios de financiación, así como los criterios para la específica evaluación del cumplimiento de los mencionados objetivos*”.
    3. “*Los planes estratégicos se concretarán en Planes Operativos de Mejora de Calidad que servirán de base para la firma de los contratos programa y determinar su financiación afecta a resultados*”.
    4. “*El Consejo Andaluz de Universidades establecerá los criterios generales para la elaboración del plan estratégico por cada Universidad*”.
    5. “*De manera singular, los programas de financiación universitaria condicionada contemplarán ayudas a programas universitarios orientados a favorecer la consecución de los objetivos establecidos en los*

*respectivos planes estratégicos, así como a todas aquellas actuaciones de las Universidades destinadas a promover iniciativas en favor del desarrollo económico y social de Andalucía; el fomento de la cultura emprendedora; la sostenibilidad ambiental y el impulso de las energías alternativas no contaminantes; la articulación del territorio andaluz; la difusión e internacionalización de la ciencia, la cultura, el arte y el patrimonio de Andalucía; la cooperación al desarrollo; la interculturalidad, el fomento de la cultura para la paz y la no violencia; las políticas y prácticas de igualdad y muy especialmente las de género, y la atención a colectivos sociales especialmente desfavorecidos”.*

- Por otro lado, la redacción del texto del art. 84 del anteproyecto es tan confusa a veces que conduce a una cierta contradicción o razonamiento circular sin salida. En el art. 84.4 parece ligarse la cuantía de financiación de los contratos-programa a los objetivos consignados y su grado de consecución. Pero una universidad pública puede no proponerse determinados objetivos si no tiene la seguridad de que serán financiados, por el riesgo obvio que ello implicaría en su gestión financiera, pudiendo llegar a incumplir la Ley de Estabilidad Presupuestaria, lo que no puede ser.
- Además, parece que, pese a ser plurianual, la capacidad de cambio de los contratos- programa pueda ser muy grande y verse afectada por múltiples factores que se van a ir incorporando, tal como se deduce de lo recogido en el art. 84.5 del anteproyecto (“...la Comunidad de Madrid actualizará periódicamente la relación de las mejores prácticas académicas...”).
- Por otra parte, tampoco queda claro el perfil temporal de los contratos-programa y sus posibilidades de modificación, tal y como se recoge en el artículo 84.6. En este apartado parece deducirse que, al contrario de lo que se dice en el 84.4, podrían existir compromisos previos (“...desembolsos comprometidos...”) que se librarán si se cumplen las condiciones en dos momentos del tiempo: evaluación intermedia y final.
- Y, finalmente, pese a ser un contrato entre dos partes, existe una posibilidad de modificación en su cuantía de manera unilateral por parte de la Comunidad de Madrid (art. 84.7: “...la Comunidad de Madrid podrá modificar unilateralmente los contratos-programa...”), lo que le puede restar toda la potencia necesaria para el cambio, además de llevar a las universidades públicas a una situación de incertidumbre y, en caso de asumir riesgos, les podría llevar incluso hasta la situación imposible de incumplimiento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Esto resulta contrario a la seguridad jurídica, los principios y normas contables y presupuestarios de previsión del gasto público.
- El art. 84.5 ofrece una extensa relación de mejores prácticas a introducir en los contratos-programa (se supone que en su formulación inicial). Sin entrar en la relación en sí misma, es necesario hacer notar (ya se viene haciendo en comentarios anteriores) que algunas de las mejores prácticas, una vez implantadas, se transforman necesariamente en gasto de carácter estructural. Por

ejemplo, lo que se dice en el art. 84.5 letras “b” o “g”, cuando se habla de sistemas de dedicación preferente del profesorado (letra “b”) o de medidas organizativas (letra “g”) o de posible creación de unidades especializadas, como consecuencia de lo que se dice en la letra “h”, cuando se dedican recursos de PAS a la transferencia, la gestión de la investigación o la internacionalización. Todas ellas, una vez desarrolladas, presionarán al alza el capítulo 1 de las universidades. En consecuencia, estos aspectos (identificados meramente a título de ejemplos) claramente deberían formar parte de la financiación básica u operativa de la Universidad, no de un contrato-programa, sin que tal cosa esté prevista en el anteproyecto.

- Sin embargo, entre las mencionadas mejores prácticas el anteproyecto no se habla (ni en ningún otro lugar del articulado) sobre cómo alcanzar un balance entre docencia, investigación y transferencia de conocimiento-innovación para que un PDI pueda tener la seguridad de una promoción en su carrera académica. Actualmente, un PDI no tiene carrera profesional si solo se dedica a la docencia, pero la innovación y la transferencia de conocimiento tampoco sirven de mucho y, a veces, es simplemente un añadido. A estos efectos, es insuficiente lo que el texto apunta como “...favorecerá... la transferencia de resultados innovadores...”, ya que no da ninguna seguridad de que sirvan para la promoción del PDI.
- En cuanto a la financiación finalista (art. 85), dicha financiación finalista mediante convocatorias públicas competitivas se dirige en el texto a “...fomentar la mejora de la calidad académica y científica, la apertura internacional y las infraestructuras...”, entre otros. Estos aspectos se consideran estratégicos en la gestión de una universidad moderna, por lo que deberían estar integrados en la financiación establecida en los contratos-programa. En consecuencia, este tercer grupo del modelo de financiación, en caso de considerarse necesario, debería orientarse a impulsar otras actuaciones de excelencia académica e investigadora. En todo caso, debería también tenerse en cuenta que toda mejora, al igual que se viene comentando, acaba por presionar al alza el capítulo 1 de las universidades públicas, por lo que, una vez alcanzada, debe pasar a la financiación básica u operativa de la universidad.
- Por otro lado, es de todo punto imprescindible que el articulado de este anteproyecto incorpore en el Título V una referencia (artículo o capítulo completo, actualmente ausente) a la financiación de planes o programas de inversiones e infraestructuras. Esta es una carencia que es necesario corregir, entendiendo la enorme importancia que tiene para el patrimonio de la universidad pública una inversión en mantenimiento y la realización de inversiones nuevas, algo para lo que el anteproyecto no establece compromisos, ni siquiera genéricos. Este hecho contrasta muy significativamente con lo que ocurre en otras leyes universitarias autonómicas, como las de Cataluña, Castilla y León y Comunidad Valenciana, que aluden directamente a un plan o programa de inversiones, o la de Andalucía, que lo menciona de manera indirecta.
- Parece lógico que sea este anteproyecto convertido en Ley de la Comunidad de Madrid el instrumento que sirviera de base para articular un plan de inversiones

que luego se desarrollaría posteriormente (como es el caso de Castilla y León, con un plan 2016-2022, como muestra el acuerdo 48/2016 de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba el Programa de Inversiones 2016-2022 para las Universidades Públicas de Castilla y León, BOCYL, no. 161 de 18 de agosto de 2016). Es necesario que el anteproyecto recoja, en un artículo o capítulo, la necesidad de establecer un plan plurianual de inversiones que permita desarrollarlo posteriormente con otros instrumentos jurídicos. Así lo hacen el resto de sistemas analizados:

- LEY CATALANA, art. 120 (“el plan de inversiones universitarias”):
  1. *“El Plan de inversiones universitarias es el instrumento específico para financiar las infraestructuras y los equipamientos de las universidades públicas que se requieren para la ejecución de la Programación universitaria de Cataluña”.*
  2. *“El Plan de inversiones universitarias, que tiene carácter plurienal, es aprobado por el Gobierno de la Generalidad”.*
  3. *“El Plan de inversiones universitarias debe tener en cuenta la aplicación de criterios de sostenibilidad y de medidas que faciliten la movilidad de las personas con discapacidades”.*
- LEY DE CASTILLA Y LEÓN, art. 49 (“programa de inversiones”):
  1. *“La Junta de Castilla y León establecerá, a propuesta de las Universidades, un programa plurianual de inversiones que tendrá por objeto el desarrollo, mejora y acondicionamiento de la infraestructura universitaria”.*
  2. *“El programa de inversiones se gestionará bien directamente por las Universidades, a través de las correspondientes transferencias finalistas o, en su caso, de los instrumentos previstos en el contrato-programa, o bien por la propia Administración de la Comunidad. En este último supuesto, una vez recibidas las inversiones, la Comunidad Autónoma las entregará a las Universidades, que las incorporarán a su patrimonio afectadas al cumplimiento de sus funciones en los términos establecidos en la legislación vigente”.*
  3. *“En caso de que las inversiones dejen de ser necesarias para la prestación del servicio universitario o se empleen en funciones distintas de las propias de la Universidad, la Comunidad Autónoma podrá reclamar su reversión, o bien, si ello no fuere posible, el reembolso de su valor al momento que proceda su reversión”.*
- LEY VALENCIANA, art. 34 (“la programación de inversiones en infraestructuras de las universidades públicas”):
  1. *“La programación de inversiones en infraestructuras universitarias es el instrumento específico para la financiación de las infraestructuras y equipamientos de las universidades públicas que se requieren para la ejecución de la Programación universitaria”.*
  2. *“La vigencia de la programación de inversiones en infraestructuras, que tiene carácter plurianual, será aprobada por el Consell. En todo caso, su elaboración contemplará un horizonte de diez años, revisable a los cinco años,*

*tanto en lo que se refiere a la oferta como a la demanda de estudios universitarios”.*

3. *“La financiación de las inversiones incluidas en la programación de inversiones en infraestructuras se realizará mediante el procedimiento autorizado por el Consell, con cargo al presupuesto de La Generalitat”.*

- Debería dejarse claro en todo este Título del anteproyecto que todos los tipos de financiación se refieren a universidades públicas. A lo largo de su articulado, se habla de financiación de universidades. Debería explicitarse que se trata en todos los casos de universidades públicas.

## Sobre el Título VI (Docencia e Investigación)

- Sorprende en este Título VI del anteproyecto la gran desproporción en la atención que se presta a las dos misiones básicas de la Universidad: la docencia y la investigación. Frente a los dos breves artículos (86 y 87) destinados a la docencia, que constituyen un exiguo Capítulo I y que ocupan apenas una veintena de líneas (en menos de media página), hay dos capítulos completos (el II y el III), con nueve artículos (88-96), centrados exclusivamente en la investigación y la cooperación científica, que ocupan 7 páginas. Esta desproporción es una cuestión de concepto básico y de gran relevancia, porque afecta a la definición (que el anteproyecto no aborda) de lo que sería el servicio público (y el servicio universal en su contexto, a la que todo sujeto prestador, sea público o privado debería venir obligado independientemente de su rentabilidad económica) en todas sus componentes de docencia, investigación y transferencia de conocimiento, incluyendo la innovación, estando la innovación y la transferencia de conocimiento sistemáticamente ausentes en el anteproyecto, cada vez que este se refiere a la investigación, salvo breves menciones puntuales, como se viene comentando.
- En relación con lo expuesto en el punto anterior, se deben buscar fórmulas que permitan mantener las tres actividades o misiones universitarias (docencia, investigación y transferencia de conocimiento-innovación), combinadas con diferentes grados de intensidad, teniendo claro lo que significa dicha combinación como necesaria para la promoción, porque esto es lo que enriquece al sistema universitario y, por ende, a la Región donde se asienta. Estas cuestiones no están abordadas en el anteproyecto. Todo ello forma parte de un círculo (más bien conocido como triángulo) del conocimiento, cuyo desarrollo y mantenimiento es necesidad y responsabilidad del sistema universitario para la Sociedad y la Región donde se asienta.
- De hecho, el anteproyecto no aborda la conversión (o más bien la transposición o re-denominación) de los actuales grupos de investigación (teniendo en cuenta que pueden ser individuales), centros e institutos universitarios de investigación, en centros de alto rendimiento. Debería hacerlo, pues las universidades públicas ya cuentan con agrupaciones (e incluso individualidades) que están dando cifras

muy elevadas de productividad investigadora, así como de innovación y transferencia de conocimiento, que vuelcan todo ello en la docencia para mantener la calidad que luego es acreditada internacionalmente en las titulaciones universitarias. En general, este círculo (o triángulo) del conocimiento no está recogido en ningún lugar del anteproyecto.

- Una vez más, y de igual forma que a lo largo de todo el documento, cada vez que en el articulado se habla de “...institutos universitarios de investigación...”, debería decirse “...institutos y centros universitarios de investigación...”, pues así están tipificados en los Estatutos de las universidades públicas.
- El anteproyecto, en su art. 89.3, refiriéndose al caso de los grupos de investigación de alto rendimiento, declara la intención de fomentarlos con financiación pública destinada no solo a las universidades públicas, sino también a las universidades privadas. Esta referencia a que las universidades privadas puedan beneficiarse de fondos públicos debería suprimirse, al menos mientras no se defina el servicio universal obligatorio para todos los sujetos prestadores y, al menos también, mientras la financiación pública de la Comunidad de Madrid no consiga (como ocurre en la actualidad) sufragar los gastos de funcionamiento básico u operativo de las universidades públicas madrileñas. Téngase en cuenta que los grupos y centros de investigación de universidades privadas tienen ya acceso a fondos de programas de investigación públicos nacionales y europeos, por lo que no se justifica que la Comunidad de Madrid destine de su exiguo presupuesto de investigación fondos para financiar a las universidades privadas en este ámbito.
- En el art. 90.3 del anteproyecto, debería suprimirse la posibilidad de que las universidades convoquen plazas (se entiende que de profesorado) “...para su integración en los grupos de investigación de alto rendimiento y, en su caso, con dedicación preferente a la actividad investigadora...”. Las plazas de profesorado, según lo establecido por la Ley, han de adscribirse a departamentos universitarios, no a grupos de investigación.
- Más todavía sobre este art. 90.3, si las pruebas de selección tuvieran un carácter exclusivamente de investigación y no docente, esto podría limitar la posibilidad de revertir la dedicación hacia la docencia de ese personal, cayendo en problemas que ya se han presentado históricamente con reglamentaciones anteriores. Como la investigación y la transferencia de conocimiento-innovación han de volcarse en la docencia, y fomentar que esta sea acreditada internacionalmente para incrementar el valor de los títulos académicos obtenidos por los estudiantes, no parece lógico limitar a la investigación unos perfiles y pruebas de selección. Esto viene a abundar sobre los comentarios hechos al principio de este Título del anteproyecto sobre el balance o equilibrio necesario entre la práctica de las tres misiones universitarias en el servicio público.
- El art. 90.4, en su letra “c”, dice que los grupos de investigación de alto rendimiento “...deberán contar con una financiación suficiente y estable para el desarrollo de su actividad...”. Sin embargo, no se fija absolutamente nada de dotación presupuestaria comprometida y con garantías para ello. De igual forma, el mismo art. 90.4, en su letra “c”, dice que dichos grupos de investigación de alto



rendimiento “...deberán contar de forma duradera con una masa crítica de científicos y de medios materiales coherente con el ámbito de investigación en que se constituyan...”. Esta declaración resulta ambigua, pues no especifica masa crítica de personal, ni cantidad ni coherencia de los medios. Y el mismo art. 90.4, en su letra “h”, dice, para los mismos grupos de alto rendimiento, que “...someterán de manera periódica su actividad investigadora a evaluación externa de la universidad, de la que darán cuenta a los órganos que designe la universidad y al Consejo Social”. A este respecto, sería preferible que la agencia evaluadora quede determinada, y que sus informes se remitan directamente a la universidad y, en su caso, si se sigue considerando necesario, a su Consejo Social.

- En el segundo art. 91.3 del anteproyecto (debería ser 91.4, pues existen dos artículos 91.3; aquí se hace referencia al segundo de ellos), debería suprimirse la posibilidad de que los centros de investigación de alto rendimiento de las universidades privadas reciban financiación pública de la Comunidad de Madrid. Téngase en cuenta –como se dice anteriormente– que los grupos y centros de investigación de universidades privadas tienen ya acceso a fondos de programas de investigación públicos nacionales y europeos, por lo que no se justifica que la Comunidad de Madrid destine de su exiguo presupuesto de investigación fondos para financiar a las universidades privadas (en este ámbito y, en otros, mientras no se definan las bases del servicio universal y quién corre con su financiación).
- En el art. 92.3 del anteproyecto, debería suprimirse la posibilidad (segundo párrafo de este artículo) de que las universidades convoquen “...plazas de profesorado docente investigador...” (confusa manera de denominar al personal docente-investigador) “...para su integración en los centros de investigación de alto rendimiento y con dedicación preferente a la actividad investigadora...”. Como se ha dicho más arriba, con respecto al artículo 90.3, las plazas de profesorado, según lo establecido por la Ley, han de adscribirse a departamentos universitarios, no a grupos o centros de investigación.
- El art. 92.4 del anteproyecto es confuso y puede ser incompatible con la Ley Orgánica 6/2001, en cuanto trata sobre estructuras universitarias que no estarían sujetas al modelo de organización y gobierno de la universidad. Aun siendo unidades dentro de la estructura universitaria (según arts. 92.1 y 92.2), estos centros de investigación de alto rendimiento gozarían de una autonomía, tanto académica como de funcionamiento y gobierno (dirección, renovación y separación de personal, por ejemplo, letra “b” del art. 92.4), que conduciría incluso a que el director de este tipo de centros no tuviera que responder aparentemente más que ante los miembros de estos centros. La letra “e” de este mismo art.92.4 es extremadamente confusa: “...el director actuará bajo la dependencia del órgano rector del centro y de aquella dirección dependerá el conjunto de la organización...”; es decir, parece que el director del centro no depende de ninguna estructura u órgano de la propia universidad ajena al propio centro. Cabe preguntarse, ante esto, si al director del centro lo nombra el Rector de la universidad u otra autoridad (universitaria o extra-universitaria), pues no se dice

nada al respecto. Y, si fuera así, se ignora asimismo ante quién debería dar cuentas de su actuación, tanto académica como organizativa y económica. Los apartados “k” y “l” de este art. 92.4 vuelven a dejar en una confusa indefinición a qué órganos de la universidad y del Consejo Social (a los que se mencionan en tales letras) habrán de rendir cuentas de sus actividades, resultados y evaluación (externa a la universidad, por supuesto) estos centros de investigación de alto rendimiento. Tampoco se aclara de dónde sale el presupuesto para pagar la nómina del director y del “...personal científico...” de estos centros (letra “d”). Sobre esto último, es muy importante que se incorporara una dotación económica específica por la Comunidad de Madrid con destino a los presupuestos de la universidad.

- En general para el art. 92 del anteproyecto, son de aplicación los comentarios ya hechos para el art. 90, sobre la necesidad de no limitar a investigación las pruebas de selección de profesorado, así como sobre la ambigüedad por la inexistencia de declaración sobre dotación económica para su financiación, la masa crítica de personal, cantidad y coherencia de los medios disponibles. Adicionalmente, sobre el art. 92.4 letra “i”, el anteproyecto dice que los centros de investigación de alto rendimiento “...deberán actualizar constantemente su organización, funcionamiento y actividad científica para adaptarlos a las mejores prácticas internacionales vigentes en cada momento...”. A este respecto, sería preferible que se estableciera un plazo mínimo de actualización, por ejemplo de, al menos, cada tres años.
- Los arts. 93 y 94 del anteproyecto parecen ser una continuación del art. 92. En ellos se deja la relación entre los centros y las universidades a convenios. Sin embargo, no se aclara la naturaleza jurídica de los centros, si es que fuera diferente a la de la universidad (realmente no se aclara nada sobre la naturaleza de estos centros, si pueden ser mixtos, en asociación con otros organismos, o de otro tipo). Y si fueran de naturaleza jurídica diferente, tampoco se aclara el mecanismo por el que, según dicen los arts. 93.3 y 94.3, deberían tener los mencionados convenios “una naturaleza distinta a la de los contratos sujetos a la Ley de Contratos del Sector Público”. Por ejemplo, no se aclara si debería ser, en su caso, una encomienda de gestión (en la que habría que definir el correspondiente servicio objeto de la encomienda) que permitiera celebrar el convenio según el art. 11 de la Ley 40/2015, con lo que el presupuesto para dicha encomienda debería venir dotado por la Comunidad de Madrid a la universidad (como ya se ha mencionado).
- En todo este Título VI (cuya denominación es la de “docencia e investigación”, y cuyo Capítulo I se denomina “docencia e investigación competitivas y de alta calidad”), al igual que se ha comentado para el Título III, tampoco aparece ninguna alusión o propuesta sobre creación de menciones de excelencia o de calidad a programas de doctorado. Análogamente a lo comentado con respecto a dicho Título III, tendría esta mención el mismo sentido que el fomento de la investigación a través de grupos y centros de alto rendimiento.

- Por último, sobre este Título VI, si de verdad se desea promover la investigación, lo mejor sería trasladar un mensaje de apuesta económica y de compromiso de financiación, más allá de buscar nuevas formas de acreditación y nueva burocracia. En estos momentos, el PDI ya hace numerosos informes destinados a órganos de la universidad (también para el Consejo Social, según sea el caso), de la Comunidad de Madrid, para la evaluación de su docencia, de su investigación, para el seguimiento de sus proyectos, así como para las auditorías económicas, cada vez más numerosas, que supervisan la gestión económica de proyectos de investigación cerrados hace años. En todos estos informes, el PDI se pierde en la burocracia, en vez de dedicar su tiempo más eficientemente a la docencia, a la investigación, y a la transferencia de conocimiento-innovación.

## Sobre el Título VII (Comunidad Universitaria)

- Se transcribe aquí un comentario ya realizado entre los hechos a las mejores prácticas de financiación de las universidades, por cuanto está relacionado con el PDI. El anteproyecto no señala entre las mejores prácticas (ni en ningún otro lugar del articulado) cómo alcanzar un balance entre docencia, investigación y transferencia de conocimiento-innovación para que un PDI pueda tener la seguridad de una promoción en su carrera académica. Actualmente, un PDI no tiene carrera profesional si solo se dedica a la docencia, pero la innovación y la transferencia de conocimiento tampoco sirven de mucho y, a veces, es simplemente un añadido. A estos efectos, es insuficiente lo que el texto apunta como “...favorecerá... la transferencia de resultados innovadores...”, ya que no da ninguna seguridad de que sirvan para la promoción del PDI. Sin embargo, la investigación y la transferencia de conocimiento-innovación son elementos para tener actualizada la docencia, y así acreditar titulaciones internacionalmente, revalorizándolas de esta forma para los estudiantes y la sociedad.
- En este Título del anteproyecto se aprecia una notable confusión sobre la figura contractual laboral del Profesor Visitante (arts. 99-101), ya regulada en la Ley Orgánica 6/2001 y en el Convenio Colectivo, así como sobre las convocatorias de lo que se denominan “...plazas académicas...” y el régimen de incompatibilidad del PDI de las universidades públicas.
- En el art. 100 del anteproyecto, se recurre a un extraño desarrollo de la figura de Profesor Visitante, bajo la nueva modalidad de “...Profesor Visitante Doctor...”, dotándola de unas características inéditas, como la necesidad de acreditación (art. 100.1), necesidad, sin embargo, que puede obviarse ya que el art. 100.2 permite su contratación sin que un candidato haya conseguido dicha acreditación. Esto último puede dar problemas, en tanto la consecución del contrato pudiera ser argumento para que el interesado intente conseguir algún tipo de acreditación por la vía jurídica. Cuando menos, no viene motivada en el anteproyecto la necesidad de esta modalidad de “...Profesor Visitante Doctor...”, ni se entiende bien cómo puede realizarse su selección respetando los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

- En los arts. 104, 105 y 106 del anteproyecto, se alude a “...plazas académicas...”, no quedando claro si se trata de plazas de personal docente e investigador (PDI), tal como son definidas por la Ley Orgánica 6/2001, o si se trata de otras plazas. Esta denominación de “...plazas académicas...” induce a confusión, al emplearse a veces, en algunos de esos artículos, otros vocablos como “...personal docente e investigador...” (arts. 105.3 y 106.1), o al plantearse si existe alguna relación, o no, entre estos artículos que versan sobre “...plazas académicas...” y el art. 108, dedicado a “...contratación de personal investigador por las universidades públicas...”. Deberían revisarse esos artículos y ajustar mejor la terminología empleada, aclarándose debidamente a qué se refieren esas expresiones al objeto de evitar cualquier controversia jurídica.
- En el art. 106 del anteproyecto, se suscitan dudas sobre la base jurídica de las llamadas “...convocatorias autonómicas...” de plazas de PDI (art. 106.1), que podrán ser “...tanto funcionario de carrera como contratado permanente...”. Se dice que tales plazas tendrán una “...financiación singular...”, con un programa aparentemente definido por la Comunidad Autónoma, que es también quien definirá los “...parámetros objetivos para la selección...”, así como otros pormenores que la Ley Orgánica 6/2001 asigna claramente a las universidades en el contexto de la autonomía universitaria, y no a las Comunidades Autónomas. Es relevante reparar en este punto, pues el art. 106.4 recoge unas competencias que claramente la legislación asigna a las Universidades (y a los Convenios Colectivos, en el caso de las plazas de contratados laborales) en orden a la selección de candidatos, forma de designación de las comisiones juzgadoras, etc. Dicho art. 106.4 dice: “...reglamentariamente se regulará el procedimiento de convocatorias autonómicas; el programa de incentivos; los requisitos y, en su caso, los porcentajes mínimos de plazas convocadas para el acceso al programa; la forma de designación de los miembros de las comisiones juzgadoras para la provisión de las plazas; los parámetros de selección; y, en su caso, el régimen de adscripción orgánica y funcional de los candidatos seleccionados...”. Una cosa es la regulación de incentivos en convenios entre la administración autonómica y las universidades, con la correspondiente garantía de dotación económica por parte de la Comunidad Autónoma (véase comentarios realizados al Título V), y otra muy distinta es la asunción de competencias (reservadas por Ley a las universidades) por parte de la Comunidad Autónoma. Esto debería aclararse en el anteproyecto.
- La redacción del art. 107.1 del anteproyecto es confusa en cuanto parece indicar la posibilidad de que el PDI de las universidades públicas pueda tener un segundo puesto de trabajo de contenido investigador en otros centros públicos, así como un segundo puesto de trabajo en el sector público sanitario. No se aclara si ello es en régimen de dedicación a tiempo completo o parcial, ni tampoco si ello permite respetar el marco vigente del RD 1558/1986, de 28 de junio, por el que se establecen las bases generales del régimen de conciertos entre las universidades y las instituciones sanitarias (BOE de 31 de julio), y en concreto su art. 4.7<sup>a</sup>.1, que define con precisión la vinculación de las plazas de facultativos especialistas con las plazas docentes de las plantillas de las universidades,

destacando que dichas plazas habrán de ser consideradas “...a todos los efectos como un solo puesto de trabajo...”. La redacción de este art. 107, en todos sus puntos (incluido el 107.3, que señala que quien ha de conceder la autorización de compatibilidad para el desempeño de un segundo puesto de trabajo es la Consejería), debería ser revisado con la máxima cautela. En todo caso, con independencia de los aspectos legales indicados, debería reflexionarse asimismo sobre el mensaje que se enviaría a la Sociedad y a la comunidad universitaria sobre el hecho de que las universidades públicas puedan tener en su seno a profesores (¿debe entenderse a tiempo completo?) a los que se les autoriza para el desempeño de un segundo puesto de trabajo en el sector público, salvo que se refiera, en ambos casos, a puestos desempeñados en régimen de tiempo parcial, nunca completo. No parece lógico que un profesor universitario a tiempo completo no dedique la totalidad de su jornada laboral a la institución pública en la que es Catedrático, Profesor Titular, Profesor Contratado Doctor, Profesor Colaborador, Profesor Ayudante Doctor o Ayudante.

- Sería conveniente que el art. 108 definiera la posible carrera profesional de los investigadores contratados a los que se refiere, de manera que esté armonizada con las figuras de profesorado contempladas en la Ley 6/2001, manteniendo en todo caso los principios de igualdad, mérito y capacidad. Y, de cualquier modo, si se trata de un programa de retención o atracción de talento (que debiera ser así), es necesario que la mencionada definición venga acompañada de la correspondiente dotación económica al efecto, p. ej., si son contratos pre- o postdoctorales, o si se trata de convocar plazas (p. ej., de Ayudante o de Profesor Ayudante Doctor) en concurrencia competitiva.
- El art. 109.2 del anteproyecto habla del PAS. Concretamente, dice que: “...la Comunidad de Madrid fomentará la adquisición de experiencia internacional del personal de Administración y servicios mediante programas de movilidad y de reconocimiento profesional...”, pero no habla sobre la dotación económica para fomentar esta medida. Asimismo, tampoco habla sobre su consolidación como financiación básica una vez alcanzado el nivel deseado en la mejora, incluidos los posibles canales, si los hubiera, sobre cómo debería producirse el mencionado reconocimiento profesional en la propia universidad pública y, en general, cómo afectaría positivamente en la promoción del PAS. Por otro lado, tampoco se hace mención a diferentes formas posibles de promoción del PAS en un modelo global de sistema universitario, ni de cómo formar al PAS para dicho modelo en general y, en particular, para las mencionadas experiencias que la Comunidad de Madrid “fomentará”.
- En los artículos incluidos en el capítulo referido a estudiantes de este Título del anteproyecto (arts. 111 a 114), se echan en falta referencias a la dotación de un sistema de becas, al establecimiento de tasas y precios públicos asequibles para el acceso y la continuidad de la formación superior, así como al respeto a los principios y normas recogidos en el Estatuto del Estudiante.
- En el art. 112.2, se dice que: “...la Comunidad de Madrid impulsará los acuerdos precisos para que los estudiantes puedan cursar asignaturas, cuatrimestres o cursos en

*universidades públicas madrileñas distintas de las suyas con el reconocimiento académico correspondiente, especialmente en los estudios de postgrado... alentar el reconocimiento de créditos para la movilidad en los procedimientos de verificación y acreditación...*". A este respecto, hay que mencionar que, en unos estudios de máster (el anteproyecto dice "...postgrado..."), que duran entre uno y dos años, un curso entero puede significar la realización del máster completo en otra universidad diferente a la que se haya matriculado el estudiante. En consecuencia, debería desarrollarse la previsión de este art. 112.2, estableciendo las correspondientes limitaciones en un contexto realista.

## **Sobre el Título VIII (Sistema Sanitario, Enseñanzas Artísticas Superiores y Formación de Grado Superior)**

- El art. 115.3 dice: "*...las universidades con titulaciones en el campo de la salud potenciarán la relación con las instituciones sanitarias para la realización de proyectos conjuntos en docencia, programas de doctorado y desarrollo curricular de los facultativos y del profesorado universitario...*". Debe entenderse (y si no es así, explicitarlo) que entre esas titulaciones del campo de la salud se incluyen materias como la Bioingeniería, Biotecnología, Ingeniería Alimentaria, Deporte, etc. Por otro lado, hablándose de "*...programas de doctorado...*", no puede quedar excluida la investigación de estos proyectos conjuntos, como asimismo tampoco la innovación y la transferencia de conocimiento, de manera que la puesta al día del profesorado pueda volcarse en la docencia que menciona el anteproyecto. De igual forma, tampoco puede quedar excluido el hecho de que el desarrollo curricular ha de extenderse a los estudiantes; de hecho, ya ocurre que los estudiantes realizan prácticas curriculares en centros sanitarios, incluidos los de las titulaciones anteriormente mencionadas en este mismo comentario. Y de igual forma, ha de ser aplicable también al PAS, como mínimo (pero no solamente) dentro de lo previsto en el art. 109.2, teniendo en cuenta que el PAS que atiende laboratorios (de docencia y de investigación, innovación y transferencia) tiene que ser experto y estar actualizado en las materias relativas a dichos laboratorios y su correspondiente equipamiento.
- El art. 120.3 dice: "*...las enseñanzas deportivas tienen como finalidad...*". Esta mención se hace en el capítulo III de este Título VIII, que se refiere a "*...ciclos formativos de grado superior...*". Debería considerarse la redacción de este artículo y, a la vez, incluir otro artículo en algún lugar del anteproyecto, en el sentido de que las enseñanzas deportivas pueden ser a nivel de ciclo formativo de grado superior (como bien expresa el anteproyecto), pero también lo son a nivel de grado y máster universitarios.

## **Sobre las disposiciones adicionales**

- En la Disposición adicional primera, debería darse a las universidades públicas el mismo plazo, al menos, para la adaptación de sus estatutos a la Ley resultante del anteproyecto, una vez que esta entre en vigor. No se comprende por qué el anteproyecto otorga dos años a las universidades privadas para adaptarse a los requisitos de la Ley y, sin embargo, a las universidades públicas se les reduce ese plazo a un año. No se encuentra ninguna motivación que justifique esa diferencia de plazos. Además, sería conveniente añadir que los centros, órganos y unidades creados conforme a normativas precedentes podrán continuar con su actividad, siempre que se ajusten al contenido de la Ley.