

Consideraciones a la Consulta sobre la Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU) del Ministerio de Universidades

Crue Universidades Españolas
1 de junio de 2021

Crue Universidades Españolas, en base al documento «Universidad 2030: Propuestas para el debate», consensado por las universidades españolas en un proceso amplio de consulta, y tras recoger aportaciones de los rectorados de las universidades asociadas y de las Comisiones Sectoriales, presenta las siguientes consideraciones a la «Consulta sobre la Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU): La universidad que queremos», del Ministerio de Universidades.

Contenido:

1. Planteamiento y consideraciones generales sobre el proyecto de LOSU	1
2. Comentarios y respuestas a preguntas específicas planteadas en el documento de consulta del Ministerio de Universidades en torno a los elementos estratégicos identificados en el mismo.	4
2.1 La financiación universitaria	4
2.2 Docencia, investigación y transferencia	9
2.3 Personal de Administración y Servicios (PAS) de las universidades públicas.....	15
2.4 Sobre el estudiantado.....	18
2.5 Personal Docente e Investigador (PDI).....	23
2.6 La gobernanza de las universidades públicas: Principios orientadores, evolución y propuesta de mínimos	24
3. Anexo 1. Valoración del documento de Consulta sobre la Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU) – Del Personal Docente e Investigador (PDI) de las universidades públicas.....	29

1. Planteamiento y consideraciones generales sobre el proyecto de LOSU

Desde Crue Universidades Españolas se considera que los principios políticos y jurídico-administrativos que configuran el modelo del sistema universitario y el desarrollo de sus funciones esenciales deberían recogerse en la nueva Ley Orgánica del sistema universitario con el fin de dotar de seguridad jurídica a las universidades en aquellos principios básicos sobre los que se fundamenta el propio sistema. La ley debe recoger los elementos esenciales que dibujan la visión, las funciones y los objetivos del sistema universitario, sin perjuicio de que, para completar el desarrollo normativo específico de los principios e instituciones que lo constituyen, se remita a los respectivos reales decretos y reglamentos (Real Decreto de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios, Real Decreto por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y el procedimiento de aseguramiento de su calidad, el estatuto del personal docente e investigador, estatuto del estudiante, etc.).

Crue Universidades Españolas hace un llamamiento al gobierno, a los grupos parlamentarios, a los legisladores y a la sociedad en general para que, de cara a la nueva Ley de Universidades, sean ambiciosos en su visión de la educación superior, la investigación, la transferencia de conocimiento y la innovación, y desarrollen un marco legal en el que las universidades puedan realizar sus funciones con **eficacia, calidad y competitividad** para construir una auténtica sociedad del conocimiento.



Desde Crue se defiende avanzar hacia un marco legal general estable, con poca regulación y mucha flexibilidad y opcionalidad que, basado en la confianza en el sistema y en el consenso de todos los grupos parlamentarios, las propias universidades y los agentes sociales, recoja las necesarias condiciones de **autonomía, financiación y rendición de cuentas** y permita que las universidades desarrollen su misión y sus funciones en entornos diversos, competitivos, creativos, captadores de talento y transmisores y generadores de conocimiento e innovación en igualdad de condiciones que las mejores universidades europeas.

En general, una regulación excesiva forzaría a una homogeneización del sistema cuando las condiciones de partida, del entorno y socioeconómicas de cada universidad son muy diversas, lo que dificultaría en gran medida alcanzar los objetivos que como universidad se deben cumplir. Por el contrario, una mayor autonomía fomentaría la diferenciación, la especialización y la adaptación de cada universidad para cumplir con su misión y mejorar sus estándares de calidad en un entorno específico.

El objetivo de la nueva ley sería modernizar y mejorar la calidad y competitividad de las universidades como agentes esenciales para construir una sociedad democrática, dinámica y basada en el conocimiento y facilitar su necesaria transformación hacia la internacionalización, las nuevas metodologías docentes, la revolución tecnológica y una mayor implicación en la divulgación del conocimiento científico.

La Ley de Universidades deberá promover la internacionalización del Sistema Universitario Español (SUE) y, en concreto, alinearse con la agenda europea de modernización y fortalecimiento del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), el desarrollo del nuevo espacio de investigación europeo e, indiscutiblemente, con la Agenda 2030 y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En gran parte, el futuro del SUE dependerá de que el marco legal en que desarrolle sus funciones sea lo suficientemente abierto, adaptado y flexible para desarrollar su competitividad en los principales programas europeos (p.ej. Erasmus+, Horizon Europe, iniciativa de universidades europeas, etc.) y otros programas colaborativos de educación superior, investigación e innovación de carácter transnacional.

Por lo que a las universidades de titularidad pública se refiere, las demandas más generalizadas son una **mayor autonomía, más financiación y supresión de la tasa de reposición** con un uso responsable y transparente de los recursos disponibles. A grandes rasgos, se pide revisar y mejorar la autonomía en la organización y la gobernanza, la autonomía financiera, la autonomía en lo relativo al personal, o la autonomía académica por citar tan solo algunos aspectos.

Sobre la estructuración, terminología e intensidad regulatoria de la Ley

Una ley orgánica que incorpore en el título el concepto de «sistema universitario» es un hecho positivo, ya que traslada la voluntad de legislar para todo el sistema, con visión integradora, modulando la intensidad normativa en función de las necesidades que, en algunos aspectos, serán lógicamente distintas en función de la titularidad de la institución que presta el servicio público. En este sentido, debería cuidarse la estructura y la terminología con el fin de considerar al sistema universitario en su conjunto y con toda su complejidad, aunque esté mayoritariamente constituido por universidades públicas. Desde el punto de vista legal se suele distinguir entre universidades de titularidad pública y universidades privadas, pero en el grupo de las universidades privadas cabe distinguir «universidades de la Iglesia», «universidades privadas sin ánimo de lucro (de iniciativa pública, de iniciativa social o comunitaria como cooperativas)» y las «universidades privadas con ánimo de lucro». Sin embargo, la diversidad del SUE no solo reside en la naturaleza jurídica de las universidades que lo componen sino también en la tipología de cada universidad y en el entorno social y geográfico en el que desarrollan la actividad.

Es también de especial relevancia tener cuidado con el uso de una terminología correcta, utilizar un lenguaje inclusivo, evitando que una parte del sistema universitario (por mayoritario que sea) se sobreentienda que es la totalidad del SUE.



Por tratarse de una Ley del Sistema universitario, esta debe regular aquello que es común para todo el SUE, independientemente del tipo de universidad, sin perjuicio de que, con el objetivo común de lograr un SUE de calidad internacional, se desarrolle una regulación de diferente intensidad en función de la titularidad o de las características de las universidades, del mismo modo que se regulan aspectos específicos de las universidades no presenciales o de las instituciones que ofrecen títulos extranjeros.

Sobre la creación y reconocimiento de universidades y de otras instituciones de educación superior

La Ley Orgánica del Sistema Universitario debe definir el sistema universitario, su misión y sus principios tanto en lo que respecta a la finalidad de la universidad pública como de aquellas universidades no públicas que lo integran y describir el modelo (o modelos) de universidad que constituyen este sistema. Debería definir unos mínimos de actividad y calidad que toda institución de educación superior debe acreditar para poderse considerar como tal. La palabra «universidad» debe reservarse para aquellas instituciones de educación superior que cumplan estos estándares. En parte tiene que ver con el trabajo que se ha venido realizando en la modificación del Real Decreto 420/2015 al establecer unos requerimientos de calidad para todo el sistema universitario a partir del desempeño de sus funciones fundamentales –la docencia e investigación y transferencia–, de sus instalaciones o del PDI. En cualquier caso, el modelo de SUE, su misión, objetivos y funciones debería establecerse en el marco de la ley orgánica, para que el modelo perdure durante un mayor periodo de tiempo.

Debe tenerse especial cuidado con los procedimientos de creación y reconocimiento de universidades y establecer mecanismos de revisión y acreditación de la actividad y de la calidad de las universidades ya creadas o reconocidas. Independientemente de la titularidad y de la forma jurídica de la institución, la ley debería establecer tanto los mecanismos de corrección, en caso de incumplimiento, como los mecanismos de extinción del reconocimiento como universidades de aquellas iniciativas que, habiendo agotado los plazos, no sean capaces de cumplir con estos requisitos mínimos. La Ley también debería establecer que la educación superior universitaria solo sea impartida por universidades.

Para mejorar la sostenibilidad y la eficiencia del SUE, la Ley debería reforzar el actual sistema y los órganos de coordinación y de toma de decisiones, implicando a Crue –en tanto que la mayor asociación universitaria de España– en la formulación y en las reformas de las políticas universitarias.

Sobre el impacto de género de la LOSU

La transversalidad de género y el uso inclusivo del lenguaje debería incorporarse en todos los ejes estratégicos del documento sometido a consulta y en la propia Ley. Una vez más, el uso correcto de la terminología es importante.



2. Comentarios y respuestas a preguntas específicas planteadas en el documento de consulta del Ministerio de Universidades en torno a los elementos estratégicos identificados en el mismo.

2.1 La financiación universitaria

Alcanzar una educación universitaria inclusiva, innovadora, interconectada y sostenible, tal y como establece el Comunicado de la Conferencia ministerial de educación superior de Roma, depende en gran medida de la financiación que se ponga a disposición de las universidades.

2.1.1 Financiación pública de las universidades de titularidad pública

Estudios comparativos sobre la financiación pública de las universidades públicas de Europa realizados por la *European University Association* (EUA), clasifican al Sistema Universitario Español (SUE) como un «sistema en declive bajo presión».

De acuerdo con la distribución competencial del Estado, la principal fuente de financiación ordinaria de las universidades públicas son sus respectivas comunidades autónomas. La evolución de los últimos años estableció notables diferencias en los niveles de financiación autonómica que recibe cada institución anualmente y se ha creado una importante brecha en la financiación recibida por las y los estudiantes en las distintas universidades públicas. Sin embargo, no es posible encontrar argumentos objetivos que puedan explicar estas disparidades en las características específicas de los servicios universitarios de docencia, investigación, transferencia y divulgación del conocimiento que prestan las universidades.

A pesar de esa distribución competencial en las comunidades autónomas en la prestación de los servicios de enseñanza superior, la Administración General del Estado tiene reservadas competencias normativas generales de ordenación y coordinación del sistema universitario, las políticas de igualdad de oportunidades y la política de investigación, son competencias de la Administración General del Estado en todo el territorio español.

Con el fin de mantener políticas de igualdad de oportunidades en todo el territorio español es necesario disponer de un **modelo de financiación de referencia estatal** que permita reequilibrar la situación actual, defina unos objetivos conjuntos y establezca un marco referencial que ayude a impulsar y ordenar el necesario despliegue de unos sistemas de financiación universitaria autonómicos. Un marco general que potencie la actividad y los resultados universitarios evitando comportamientos financieros tan diversos para la provisión de servicios educativos y de I+D en las distintas comunidades y permita, dentro del marco general, aplicar las prioridades de cada comunidad autónoma.

- **Establecer un modelo de financiación de referencia estatal.** Definir unos objetivos conjuntos y establecer un marco referencial, que ayude a impulsar y ordenar el necesario despliegue de unos sistemas de financiación universitaria autonómicos
- **Referenciar la suficiencia de financiación pública** de las universidades públicas españolas en el más alto de los siguientes valores: 1% del PIB nacional o de la comunidad autónoma.
- **Impulsar una financiación que incentive la consecución de resultados** docentes e investigadores estableciendo unas normas básicas estatales que deben cumplir los modelos autonómicos de financiación universitaria.

Todo ello, sin perjuicio de aquellas estrategias de mejora de la financiación que establezcan las CCAA dentro de sus políticas de mejora de sus universidades.

Sobre la diversidad de modelos de financiación según la comunidad autónoma

Un nuevo modelo de financiación de las universidades bien diseñado y aplicado puede tener una influencia decisiva para mejorar el rendimiento docente, científico e innovador del SUE y su aplicación puede generar, incluso a medio plazo, un mayor impacto que el que pueda producir un cambio en la gobernanza.



Con respecto a la **financiación para las universidades públicas**, el modelo debe cumplir los siguientes principios:

- Garantizar el funcionamiento y el ejercicio de la necesaria autonomía universitaria, financiando a las instituciones en función de su desempeño docente, investigador y de transferencia, valorado con objetividad.
- Proporcionar a las universidades públicas una suficiencia y estabilidad financiera que les permitiera desarrollar, con sostenibilidad, una gestión estratégica a medio plazo.
- Establecer incentivos a la eficiencia y la eficacia en la consecución de resultados docentes, de investigación, de difusión y de transferencia del conocimiento y proporcionando condiciones semejantes para el funcionamiento y la proyección futura de las instituciones.
- Garantizar la equidad de oportunidades para las y los estudiantes.

De acuerdo con lo anterior, se propone articular la financiación con fondos públicos de las universidades públicas mediante:

- una financiación basal que garantice los costes estructurales,
- una financiación por resultados y objetivos, que actúe como envolvente financiera de signo positivo e incentivadora para la corrección de los desajustes detectados en la provisión de los servicios universitarios a la sociedad.

No todos los resultados deben configurar de igual modo la financiación de las universidades públicas. Aquellos que dependen directamente de su actividad directa (*outputs*) deberían determinar su nivel de financiación ordinaria anual incondicionada.

El nuevo modelo de financiación de las universidades públicas debería reforzar la autonomía institucional y garantizar su viabilidad con objeto de servir con excelencia al propósito y funciones que tienen encomendadas:

- Asegurando una financiación por objetivos que asigne los recursos con objetividad en función de los resultados docentes, de I+D+i y transferencia logrados por cada universidad.
- Estableciendo planes plurianuales de financiación básica, acordados por la Administración Autónoma y las Universidades públicas, que permitan abordar los gastos corrientes y de inversión para el normal funcionamiento de la institución.
- Transformando de forma progresiva la financiación condicionada (subvenciones) hacia financiación incondicionada (transferencias) en coherencia con algunas de las cuestiones incluidas a continuación.
- Garantizando la financiación de todas aquellas decisiones legales o normativas por parte del Estado o las CCAA que impliquen un incremento de gasto en las universidades.

La actividad investigadora en la universidad es clave para su calidad y competitividad y requiere de una continuidad de recursos, más allá de la ejecución de un determinado proyecto o contrato. Para poder realizar y desarrollar investigación con eficacia es necesario establecer pautas de financiación que garanticen las estructuras necesarias.

Sobre la indexación de referencia al PIB

Las universidades públicas necesitan más recursos públicos que refuercen la calidad docente y la capacidad y calidad de la investigación, y más recursos privados en el ámbito de la formación continua e –indudablemente– de la I+D+i. La suficiencia, capacidad y excelencia son interdependientes.

Es importante establecer un nivel de referencia que garantice un mínimo de financiación pública para las universidades referenciado al PIB de cada comunidad autónoma o nacional. Una vez superada la recesión y recuperada la senda de crecimiento, sería necesario situar la financiación del sistema de educación superior en el entorno del 1% del PIB de aportación de recursos públicos o del 1,5% del PIB de recursos totales, que representa la media en los sistemas universitarios de otros países desarrollados. No tendremos universidades españolas de investigación en los primeros puestos de los rankings mundiales mientras trabajemos en un país con una actividad de I+D por debajo del 2% del PIB.



Sobre el sistema de precios públicos en las universidades públicas

Desde Crue Universidades Españolas se considera necesario reordenar la política de precios públicos, revirtiendo el modelo implementado a partir del año 2012, y reduciendo las desigualdades en los esfuerzos financieros que han tenido que realizar las y los estudiantes y sus familias, en función del territorio del centro universitario donde el estudiantado formalizaba su matrícula.

El modelo de precios públicos en universidades públicas debería ser capaz de cumplir los siguientes principios:

1. Garantizar un nivel de equidad que asegure la igualdad de oportunidades en el acceso y el desarrollo de los estudios universitarios en condiciones de calidad semejante.
2. Establecer una horquilla de precios públicos académicos **coherentes con la capacidad de renta** de las familias **y la calidad** de las prestaciones docentes. Los precios públicos deben ser asequibles a la mayoría de las familias garantizando el acceso universal al servicio de educación superior.

Sobre el papel de la financiación privada en las universidades públicas

Si tenemos en cuenta la relevante contribución de la actividad universitaria y sus resultados al progreso económico y social, al bienestar social, la mejora del empleo y a la activación de un espacio de oportunidades crucial para el desarrollo de una sociedad más justa, entendemos justificado que la actividad universitaria tenga la consideración de «bien preferente» y que –en consecuencia– la financiación de la misma **en las universidades públicas** tenga un alto porcentaje de financiación pública, en el entorno de la tres cuartas partes de sus ingresos, que le permita mantener su autonomía, como sucede en la mayoría de los países europeos.

Otra posible línea de financiación complementaria de las universidades públicas puede ser el acceso a financiación privada procedente de empresas, instituciones o personas físicas, de las tasas abonadas por las familias, del mecenazgo universitario, financiación de cátedras institucionales, convenios de colaboración, infraestructuras, etc. Todo ello sin limitar la autonomía universitaria.

Sobre la contabilidad analítica de las universidades públicas

El 26 de abril de 2010 el Consejo de Universidades y la Conferencia General de Política Universitaria aprobaron el «Documento de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico de Sistema Universitario Español (SUE)». Las universidades públicas dieron la bienvenida a esta decisión, pues compartían los objetivos y entendían que es necesario que las instituciones públicas desarrollen sistemas de gestión avanzados, como la contabilidad analítica, y otras herramientas que permitan la obtención, análisis y explotación de datos sobre su actividad.

La contabilidad analítica es una instantánea de la distribución de costes entre las distintas unidades y funciones de gasto de una universidad, que refleja, desde una perspectiva crítica, los gastos y los ingresos, sin tener en cuenta, por ejemplo, que estos últimos sean o no suficientes. De hecho, la contabilidad analítica se limita a plasmar de forma auto-referenciada una situación determinada y es, por tanto, un instrumento interno más de toma de decisiones. En realidad, aunque algunas universidades están obteniendo datos, la consistencia de estos no parece suficiente para tomar decisiones sólidas y fundamentadas sobre precios públicos, la financiación de las universidades, costes unitarios incurridos por cada titulación, etc.

Por todo ello, la implantación de la contabilidad analítica y su utilización en la toma de decisiones en las universidades públicas debe tener en cuenta que:

- La implantación de un modelo de contabilidad analítica constituye una fuente de información para conocer la estructura de costes de las actividades llevadas a cabo por las universidades públicas, que podrán utilizar como instrumento objetivo para la toma de decisiones y para poner a disposición de la sociedad información detallada sobre el destino de los ingresos y los costes del servicio público de enseñanza universitaria.



- En la medida que puedan constituirse costes de referencia de la actividad universitaria a nivel estatal, la contabilidad analítica permitirá utilizarla como referencia en la configuración de los modelos de financiación universitaria con las correspondientes administraciones autonómicas. Para ello, el Ministerio competente en materia de universidades, en colaboración con éstas y con las CCAA debería establecer una guía de **estándares de calidad y costes** de las distintas actividades universitarias.

Con tales objetivos, las universidades públicas deberán implantar un modelo de contabilidad analítica.

Sobre los contratos-programa de las universidades públicas

Desde Crue se considera que un modelo de financiación de las universidades públicas, basado en contratos-programa, que estuviera muy ligado a resultados podría generar una incertidumbre importante sobre los recursos disponibles. En general, los mayores problemas se presentarían en universidades que tienen estructuras organizativas muy rígidas por el entorno normativo de regulación en el que desarrollan su actividad. En este contexto los contratos programa pueden ser un instrumento válido para corregir las ineficiencias que puedan existir en las universidades e incentivar mejoras e innovaciones en objetivos estratégicos.

La nueva financiación universitaria pública de las universidades públicas debe encontrar los mecanismos capaces de hacer compatibles todas las variables y definir **reglas de evolución de los recursos** que, promoviendo los resultados, tomen en consideración aquellas rigideces de costes que operan en las universidades por decisiones anteriores, internas y externas a la institución e incluso de raíz histórica, y que la regulación ha convertido en costes estructurales. Los contratos programa podrían complementar la financiación basal atendiendo al desarrollo de programas y acciones donde se refleje el grado de cumplimiento de diversos objetivos estratégicos, como objetivos de calidad de los estudios, movilidad internacional, empleabilidad, o investigación, entre otros.

Sobre la gestión eficiente de recursos y bienes en las universidades públicas

Creemos conveniente que se permita a los gobiernos de las universidades públicas la utilización de los recursos disponibles con las menores constricciones regulatorias posibles, tanto en el ámbito de las dotaciones y retribuciones del PDI y del personal de gestión, como en el ámbito de la contratación de bienes, servicios, infraestructuras, y muy especialmente de aquellos recursos que se corresponden con fuentes de financiación que provienen de colaboración con empresas y otras instituciones, que deberían atender a los criterios propios del sector privado.

Es necesario otorgar a las universidades públicas un régimen de gestión específico que, sin ningún perjuicio para la rendición de cuentas, les permita desarrollar sus funciones en términos de flexibilidad equiparables con los de los sistemas universitarios más desarrollados.

Sería de gran interés que la gestión de la investigación en las universidades públicas, tanto de procedencia pública como los recursos que proceden de fuentes privadas, pudieran tener una consideración específica dentro de las normas de contratación pública del estado.

Si se quiere garantizar la competitividad y excelencia a nivel internacional del sistema universitario público, se debería distinguir entre la actuación contractual de las universidades públicas como operador económico, cuando éstas son objeto de contratación para el desarrollo de actuaciones ligadas a investigación o transferencia y cuando operan como poder adjudicador.

Sobre la tasa de reposición en las universidades públicas

El mantenimiento de una tasa de reposición muy restrictiva en las universidades públicas durante los últimos años ha generado una reducción importante del profesorado y del PAS permanentes, un sustancial aumento de la precariedad laboral y un significativo envejecimiento de las plantillas al no poder realizar el natural y necesario relevo generacional.



La imposición de tasas de reposición restrictivas en los últimos años ha provocado una disfunción importante en las plantillas de PDI y PAS de las universidades públicas, pues impide contratar de forma estable (e imposibilita poder cumplir con los % de PDI estable que se quiere establecer por el Ministerio). Para corregir estas disfunciones **es fundamental suprimir la tasa de reposición** permitiendo a las Universidades, desde el uso responsable y eficiente de sus recursos, corregir la situación actual.

2.1.2 Financiación pública de la investigación de las universidades del SUE

Más allá de la financiación pública suficiente y estable de las universidades públicas que se ha tratado en el apartado anterior, proponemos una nueva línea de financiación basal finalista –de carácter estatal– para todas las universidades del SUE destinada exclusivamente a la investigación. Se podría implementar mediante la modalidad de convocatoria y/o contrato-programa, basado en indicadores de I+D+i, y destinado a aprovechar al máximo todos los activos existentes en el SUE, lo cual redundaría en una mejora de la competitividad y de la excelencia.

2.1.3 Mecenazgo y deducciones a las empresas por actividades de I+D+i

Sobre el mecenazgo

El mecenazgo debe ser una aportación desinteresada de recursos privados a determinadas actividades de interés general que desarrollen las universidades y sin ánimo de lucro ni retorno para el mecenas. Además de aportar recursos a las universidades, el mecenazgo es una magnífica herramienta para fortalecer el vínculo entre la sociedad, el mundo empresarial y la universidad. Para fomentar y estimular el mecenazgo y la financiación privada de la investigación y otras actividades universitarias es necesario conferirle el máximo prestigio social y mejorar los incentivos fiscales de la actual Ley de mecenazgo.

La formación y la investigación e innovación responsables y con rentabilidad social implican atender demandas sociales e involucrar a la sociedad a lo largo del proceso de investigación e innovación. No podemos entender este modelo de investigación sin el apoyo de **organizaciones y fundaciones privadas** con intereses sociales–que tienen entre sus objetivos la promoción de la investigación y la innovación. La irrupción y expansión del micro-mecenazgo o crowdfunding han dado lugar a un incremento notable de las aportaciones individuales destinadas a este fin. En este sentido, se debería fomentar e incentivar el mecenazgo y las micro-aportaciones privadas en actividades universitarias responsables y rentables socialmente.

Hay ejemplos que pueden ser tomados en consideración, como el proyecto de ley de la Ciencia de Cataluña, en el cual se desarrollan modelos de financiación público-privada con una mayor implicación del mundo de la empresa y nuevas fórmulas de mecenazgo. Esta ley prevé la creación de un Consejo del Mecenazgo en I+D+i para impulsar la implicación privada en la financiación de la ciencia. La reciente admisión a trámite por el Congreso de los Diputados de la nueva Ley de Mecenazgo puede suponer un importante impulso para el mecenazgo de la investigación y el resto de actividades universitarias.

Sobre las deducciones a empresas por hacer I+D+i

Teniendo en cuenta que, la participación de las pymes españolas en proyectos innovadores es baja y las ayudas públicas a la inversión privada en investigación e innovación producen resultados escasos, sería conveniente que, más allá de las deducciones fiscales habituales, el Ministerio de Universidades y el Ministerio de Ciencia e Investigación replantearan el modelo de incentivos fiscales, estableciendo que las actividades incentivadas se realicen en colaboración y con participación de las universidades. Uno de los principales problemas del sistema de investigación español es la falta de eficiencia en la transferencia del conocimiento generado y en la creación de patentes.



Una debilidad del sistema es la falta de ecosistemas de transferencia sólidos que apoyen la colaboración entre empresas y la academia e impida que una gran parte del conocimiento generado en nuestros centros de investigación y universidades se pierda por falta de «materialización» de productos y servicios mediante licencias, *know how* o contratos de investigación colaborativa.

2.1.4 Sobre el sistema estatal de becas y ayudas al estudio

Es imprescindible ordenar y hacer coherente la actual política de becas y ayudas al estudio con objeto de evitar duplicidades e ineficiencias en el uso de recursos públicos y/o solapamientos entre diferentes administraciones públicas. Dicho lo cual, es también fundamental seguir apostando por incrementar la financiación presupuestaria de las becas y ayudas al estudio. Para garantizar plenamente el principio de igualdad de oportunidades es determinante modificar los criterios establecidos desde la reforma del año 2012. El nuevo sistema debería cumplir con el cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible, que en su meta 4.3 indica: «De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria».

En relación con la concesión de becas y ayudas al estudio

- a) El acceso a ellas no debe incorporar restricciones académicas diferentes a las que se aplican al conjunto del estudiantado.
- a) Los importes monetarios de las ayudas destinadas a los becarios con menor capacidad económica (umbral 1) deberían incrementarse.
- b) El actual sistema de asignación de los importes de las becas, fija y variable, tanto por la demora e incertidumbre que implica como por el efecto regresivo que genera, debería abandonarse.
- c) Las rentas familiares que definen cada uno de los diferentes umbrales que permiten acceder a las distintas modalidades de ayudas, deberían actualizarse anualmente con los valores del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM). No es aceptable que los valores de referencia no se hayan modificado desde, prácticamente, su aprobación en el año 2004.
- d) Crear un programa estatal de becas salario para evitar la exclusión de aquellas personas con menores recursos económicos.

Cabe señalar que las becas deben tener carácter de derecho subjetivo, con lo que van destinadas a aquellos ciudadanos que cumplan los requisitos estipulados en la normativa, los cuales, por norma general, están relacionados con el rendimiento académico y la renta familiar. Por ello, la distinción entre posibles beneficiarios en función de la universidad (pública o privada) que hayan elegido para formarse, resultaría inconstitucional (vid. Sentencia del Tribunal Constitucional 191/2020, de 17 de diciembre de 2020).

2.1.5 Sobre la fiscalidad de las universidades no públicas

La fiscalidad de las universidades, sean del tipo que sean, no debería ser objeto de consideración en una ley orgánica del sistema universitario. Los poderes ejecutivos o legislativos disponen de instrumentos más apropiados para abordar estos temas. En cualquier caso, debe considerarse que la educación en su conjunto, y la actividad de educación superior en particular, se considera un «bien público» para la ciudadanía, y este hecho debería ser determinante para que no se considerase abordar una fiscalidad distinta a la actual.

2.2 Docencia, investigación y transferencia

Sobre la docencia

Prever la formación que se requerirá a los futuros graduados universitarios nunca ha sido fácil, y ahora lo es menos que nunca: es necesario aumentar su versatilidad para adaptarse a unas condiciones sociales y laborales que evolucionan con rapidez. Para ello, y junto a unos conocimientos sólidos de



las disciplinas que les doten de las competencias específicas de cada titulación, es necesario dotarles de más competencias transversales.

El proceso de aprendizaje debe fomentar y permitir el desarrollo de la creatividad, la curiosidad, el pensamiento crítico, el liderazgo, la resolución de problemas, y la responsabilidad como ciudadanos sin olvidar la creciente demanda de competencias digitales, el análisis de información y el compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

Los objetivos de la docencia deberán diversificarse de acuerdo con las necesidades o metas de las y los estudiantes a quienes se les deberá ofrecer trayectorias y entornos diferentes para asegurar que el aprendizaje centrado en el estudiantado sea el objetivo central del proceso.

En este sentido la LOSU debería:

- **Flexibilizar, racionalizar y mejorar la oferta formativa** para responder a las demandas actuales y futuras del estudiantado y de la sociedad.
- **Establecer currículos más abiertos e incentivar su certificación y acreditación** promoviendo itinerarios académicos abiertos a titulaciones de grado de la misma rama o diferentes ramas de conocimiento.
- **Contemplar la ordenación de enseñanzas integradas** y posibilitar itinerarios de enseñanzas que integran estudios de grado y máster para acceder a ciertas profesiones (p. ej. Ingenierías, Arquitectura, etc.).
- **Promover y facilitar las titulaciones conjuntas** de carácter nacional y transnacional, entre asociaciones de universidades o en los consorcios generados a través de la iniciativa de universidades europeas.
- **Facilitar programas curriculares en colaboración con el mundo profesional** y empleadores: grados y másteres duales, certificaciones en colaboración con empresas, reconocimiento de la experiencia profesional, el aprendizaje a lo largo de la vida (*Lifelong Learning*), programas de fomento del emprendimiento y la innovación.
- **Garantizar la calidad de la oferta de enseñanzas a distancia** y de los modelos híbridos o de presencialidad adaptada.
- **Establecer la presencia física en el campus** como elemento esencial en el proceso de aprendizaje en la mayoría de las universidades, sin perjuicio de que la digitalización y la educación a distancia continúen desarrollándose e integrándose como una herramienta de valor añadido para la educación universitaria.

Sobre la investigación

En la Unión Europea, las universidades han jugado un papel preponderante en la creación y desarrollo del Espacio Europeo de Investigación (ERA por sus siglas en inglés) como motor de la sociedad del conocimiento. En nuestro país, la universidad es la primera institución investigadora en el Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (en volumen y calidad) y ofrece un entorno multidisciplinar que le permite una posición privilegiada para contribuir de forma significativa a la consecución de las metas de la Agenda 2030.

En apoyo a la investigación en el sistema universitario español la LOSU debería hacer referencia a la Ley de la Ciencia y establecer, en coordinación con ella, el desarrollo de una actividad investigadora en las universidades más intensa y más competitiva:

- **Introduciendo una nueva línea de financiación basal** –de carácter estatal– para todas las universidades del SUE destinada exclusivamente a la investigación. Esto permitiría movilizar toda la potencialidad del SUE y mejorar su competitividad en programas internacionales y de excelencia.
- **Desarrollando un modelo de captación de talento investigador y carrera académica** en las universidades, donde la investigación tenga un peso importante.
- **Promoviendo estructuras organizativas mejor adaptadas** al desarrollo de la actividad investigadora con masa crítica suficiente e infraestructuras científicas competitivas.



- **Estableciendo un marco para las relaciones entre las universidades y los diferentes agentes del Sistema Español de Ciencia y Tecnología**, eliminando trabas normativas que dificultan la permeabilidad entre los diferentes agentes del Sistema e incentivando los espacios colaborativos y las agregaciones para conseguir masa crítica suficiente, infraestructuras competitivas y estructuras de gestión eficaces y ágiles.
- **Potenciando los estudios de Doctorado y las escuelas de Doctorado** para impulsar la investigación y la formación de investigadores e investigadoras. Desarrollar e incentivar los doctorados en co-tutela internacional y los doctorados industriales.
- Protegiendo y prestigiando la figura del y de la doctorando/a, garantizando la calidad de su tutor/a y de los medios a su disposición, así como regulando sus derechos y actividades para la formación como investigador.
- **Reconociendo y promoviendo la Ciencia Abierta y estableciendo un marco de ética e integridad académica** en las universidades.

Sobre la transferencia

La universidad es una institución comprometida, desde siempre, con el saber, la educación y la formación. A lo largo de la historia, ha ido asumiendo funciones y misiones nuevas inducidas por los cambios, en ocasiones disruptivos, experimentados por la sociedad. La Universidad debe promover la transferencia del conocimiento como elemento fundamental en los procesos de aplicación del conocimiento para que contribuya a un desarrollo humano sostenible.

Recientemente, Crue Universidades Españolas publicó el informe «La Transferencia del Conocimiento: Un nuevo Modelo para su prestigio e Impulso», en el que se propone integrar a la universidad como una pieza más de la comunidad y del territorio en el que se genera el conocimiento.

Con este objetivo se considera que desde la nueva LOSU se debería:

- **Consolidar el sexenio de transferencia para el PDI de las universidades públicas e incorporar el «tramo de transferencia» como equivalente en la valoración del PDI de las universidades no públicas**, para poner en valor esta misión de la universidad y equipararla a la docencia y la investigación en la carrera académica.
- **Reconocer e incentivar el emprendimiento, la creatividad y la implicación** de la universidad con el territorio y el tejido social.
- **Estimular la creación de empresas de base conocimiento o tecnológica** (EBCs, EBTs, *spin-offs*, *start-ups*), estableciendo fórmulas para la participación e incorporación del PDI incluso a la dirección de estas a través de la mejora en los sistemas de compatibilidad del empleado público.
- **Reconocer y facilitar la relación universidad-empresa mediante la creación de entornos y estructuras organizativas** especializadas en innovación y transferencia y otras acciones bilaterales que mejoren la capacidad innovadora de la universidad.
- **Incentivar y reconocer la difusión social del conocimiento** a través del fomento de la divulgación científica y la ciencia ciudadana.

Sobre los procesos de evaluación y calidad en la universidad española

El futuro de las universidades requiere adquirir un grado de madurez en la mejora (y no solo en el aseguramiento) de la calidad de cada uno de sus centros universitarios y, muy probablemente, a medio plazo, de las propias universidades. Lo importante (y sostenible) es poner el peso de la gestión y de la rendición de cuentas sobre los centros que, a través de su sistema de garantía interno de calidad (SGIC), definen su proyecto institucional, lo controlan, toman decisiones y rinden cuentas acerca del mismo. Lo más relevante es que los centros, y por ende las universidades, dispongan de una estrategia de gestión eficiente que dé soporte a un proyecto académico coherente y competitivo en lo que respecta a la docencia, investigación y transferencia. Herramientas como AUDIT y otras similares en algunas comunidades autónomas han posibilitado este cambio de foco de las titulaciones a los centros.



El sentido de este cambio es profundo. Se pasa de una cultura de control externo (a modo de auditoría) a una cultura de autonomía universitaria, transparencia, rendición responsable de cuentas y confianza. Los centros universitarios deben demostrar esta competencia, y, una vez que sea evaluada y evidenciada, hay que proporcionarles una mayor autonomía en la gestión de sus cambios curriculares, de sus procesos de enseñanza-aprendizaje y de la gestión de su personal académico y de gestión.

En vista del cambio de modelo y entorno docente y los nuevos retos y objetivos del proceso educativo, se debería **impulsar la acreditación institucional** y transitar de un sistema de verificación y acreditación de titulaciones a un sistema de acreditación de centros basado en la autonomía y en la confianza con la necesaria la rendición de cuentas. La acreditación institucional podría convertirse en el pilar básico de este modelo de Universidad, entendido como un ecosistema de docencia, investigación y transferencia en el que los centros universitarios constituyen las unidades básicas de evaluación. Para ello es necesario que se clarifiquen aspectos como los procedimientos de renovación de esa acreditación, o la garantía de homogeneidad de criterios en las pautas de evaluación, entre otros.

Sobre las infraestructuras institucionales

Como mencionábamos más arriba, el desarrollo de una investigación competitiva y de liderazgo internacional necesita promover agregaciones con masa crítica suficiente, infraestructuras competitivas y estructuras de gestión flexibles y ágiles:

- **Promover estructuras organizativas mejor adaptadas** al desarrollo de la actividad investigadora y facilitar las agregaciones y las colaboraciones con otras estructuras, de la misma universidad, otras universidades, institutos de investigación, Organismos Públicos de Investigación, etc.
- **Promover cambios en la estructura, competencias y dimensionamiento de los departamentos** universitarios. La mayoría de las universidades del SUE tienen departamentos atomizados, en los que reside una parte importante de la organización docente y tienen una incidencia mínima en la investigación.
- **Crear unidades básicas de investigación** dentro de la estructura de las universidades y hacer adscripción del profesorado a grandes ámbitos de conocimiento. Es muy importante proceder a un análisis y una reordenación y actualización de las áreas de conocimiento.
- **Permitir la creación de nuevas estructuras organizativas basadas en proyectos** y que gozarían de la suficiente flexibilidad para diseñar y desarrollar investigación y formación interdisciplinar y focalizada en la resolución de grandes problemas científicos y sociales en un contexto de máxima flexibilidad y limitadas en el tiempo.
- **Coordinar las estructuras de investigación** a nivel de comunidad autónoma y entre universidades para mejorar su competitividad y liderazgo de cara a los nuevos programas europeos.
- **Promover y financiar adecuadamente** los Institutos Universitarios de investigación, las unidades de excelencia y los centros mixtos, para desarrollar planes propios de impulso a la investigación de excelencia, (p.ej. modelo María de Maeztu con financiación para muchas más unidades).
- **Apoyar con estructuras de gestión** especializada a grupos de investigación e innovación en programas/convocatorias para mejorar su competitividad.

Sobre los vínculos docencia-investigación-transferencia

Las funciones propias de la Universidad –docencia, investigación y transferencia al entorno social, económico y cultural– siguen estando plenamente vigentes en el siglo XXI, pero la Universidad se debe redefinir como un espacio en constante cambio que ha de contribuir a la transformación de la sociedad y a colaborar en la resolución de los problemas que la afectan, comprometiéndose activamente con los grandes retos de nuestro tiempo, tales como los recogidos en la Agenda 2030. Esa contribución a la transformación social requiere que las diversas funciones universitarias se relacionen más estrechamente entre sí y contribuyan a su mejora mutua (docencia, investigación, transferencia y servicio a la sociedad).



Como ya se ha mencionado anteriormente, la actividad investigadora de las universidades es fundamental para el cumplimiento del resto de sus misiones (docencia y transferencia) con la calidad que se requiere. Es una evidencia que los resultados de **docencia de las universidades mejoran con la investigación y una producción científica regular**. Además, la investigación aumenta las capacidades de transferir conocimiento en general y tiene un importante impacto social a través de la divulgación científica que realizan las Unidades de Cultura Científica de las Universidades. Por su parte, la transferencia de conocimiento mejora la docencia porque permite actualizar los programas formativos y alinearlos con las necesidades de la sociedad.

El equilibrio en los vínculos docencia-investigación es clave para la eficiencia final del sistema universitario. Es necesario que el conocimiento generado por la investigación sea transferido a la docencia para crear escuela y dar continuidad a la carrera investigadora.

Entre las acciones que podrían fomentar una mejor interrelación entre docencia e investigación se podrían enumerar:

- Obligatoriedad de una docencia e investigación mínimas con incentivos por docencias e investigación adicionales.
- Reducir la burocracia y el tiempo dedicada a ella de forma que el/la profesor/a pueda dedicarse a la docencia y a la investigación.
- Flexibilizar los criterios docentes y de investigación y su correlación en procesos de acreditación. Establecer un sistema con porcentajes de dedicación a ambas actividades de forma que ninguna de las actividades merme a la otra y se puedan ir cambiando durante el desarrollo de la carrera profesional.
- Establecer un sexenio de docencia otorgado en base a parámetros objetivables de excelencia e innovación docente.
- Fomentar la innovación docente con metodologías tipo *Research-informed teaching* (RIT) para vincular la investigación con la docencia en la educación superior.

La enseñanza basada en la investigación puede adoptar diferentes formas, dependiendo de que el modelo docente esté dirigido por los resultados de la investigación, orientado a la investigación, con tutorías de investigación o basado en la investigación. Esta metodología y enfoque docente ha demostrado tener resultados muy positivos en la formación del estudiantado pues promueve su participación en el plan de estudios formal, la adquisición de competencias transversales, la creación de un sentido de pertenencia a la cultura de investigación institucional y/o disciplinaria, el desarrollo de la curiosidad intelectual, la mejora de las habilidades de investigación y comunicación, así como la mejora de su empleabilidad mediante la participación en proyectos.

Sobre la promoción de la interdisciplinariedad

En relación con el fomento de la interdisciplinariedad, se considera, de nuevo, fundamental promover **cambios en la estructura, competencias y dimensionamiento de los departamentos** en las universidades. Es muy importante proceder a un análisis y una reordenación y actualización de las áreas de conocimiento y establecer la adscripción del profesorado a grandes ámbitos de conocimiento y a estructuras organizativas que desarrollaran investigación y formación interdisciplinar, focalizadas en la resolución de grandes problemas científicos y sociales y limitadas en el tiempo. Deberían estar dirigidas por personas con liderazgo y reconocimiento investigador y estar sometidas regularmente a evaluación externa. Estas unidades podrían asumir un encargo docente y su organización de acuerdo con la estructura general de cada universidad a través de sus facultades y escuelas.

El conocimiento se va haciendo más multidisciplinar, más permeable y más flexible entre los diferentes campos de las ciencias. La solución de los grandes problemas requiere de la participación colectiva de distintos grupos de profesionales (Sociología, Filosofía, Biología, Ingeniería...). Por ello, las universidades están obligadas a **abordar el diseño de sus programas y proyectos docentes** haciendo posible que todas las miradas sobre un problema/idea confluyan para encontrar juntos las mejores soluciones. En un mundo digital se trabaja de manera diferente, con nuevas técnicas y modelos de trabajo, con equipos interdisciplinares que nos permitan construir los mapas de los llamados



«Itinerarios personalizados del estudiantado», concepto igualmente aplicable al conjunto amplio de los grupos de interés externos de las universidades. En concreto se debería:

- Las agencias evaluadoras establecerán procedimientos de acreditación y evaluación adaptados a la interdisciplinariedad y la multidisciplinariedad. Para ello, desarrollarán un listado amplio de afinidad entre áreas.
- Fomentar e incentivar los grados abiertos, programas de doctorado, trabajos fin de grado y de máster interdepartamentales e interdisciplinares.

Sobre la Ciencia Abierta y ciencia ciudadana

Es importante impulsar la **ciencia abierta** y la **ciencia ciudadana**, dotando al sistema universitario de infraestructuras idóneas para la divulgación de los resultados del conocimiento en abierto (publicaciones y datos FAIR), participando en las iniciativas europeas para compartir y procesar resultados y datos de investigación financiados con fondos públicos y fomentando la participación ciudadana en los mecanismos de generación de conocimiento científico.

La implementación de procedimientos de **ciencia abierta** en las prácticas científicas pasa necesariamente por un **reconocimiento justo a los/las investigadores/as** (los sistemas de evaluación/acreditación de la carrera investigadora deberían reconocer plenamente las actividades de ciencia abierta).

Sobre el impulso de la cooperación y diversificación

La LOSU debería establecer nuevas fórmulas de alianzas y facilitar las colaboraciones o agregaciones estratégicas entre universidades, institutos de investigación y otros agentes de educación superior e investigación para hacer más eficientes los recursos públicos y para abordar retos sociales más amplios y ambiciosos.

Desarrollar la especialización y diversificación del SUE requiere una mayor autonomía académica y organizativa para desarrollar diferentes perfiles de universidad por los contenidos de los estudios, la adecuación a las demandas sociales y al empleo, por la aplicación de nuevas metodologías educativas, por la especialización en grado, posgrado o formación continua e incluso en investigación e innovación. Universidades más docentes, intensivas en investigación, más emprendedoras, innovadoras, globales, comprometidas socialmente, etc. Obviamente, la diversificación y la especialización requieren de autonomía para decidir sobre las estructuras de gobierno, organización, selección de personal, etc. en función de la misión de la universidad.

Sobre el impulso de pasarelas entre la carrera investigadora y la Universidad

Desde Crue consideramos muy importante impulsar pasarelas entre la carrera investigadora y la Universidad tal y como establece el documento de consulta de la LOSU. Actualmente, en las universidades públicas ya se ofrece un 15%, como mínimo, del total de plazas que se oferten de profesor/a Titular y Catedrático/a, también de contratados permanentes, para personal investigador acreditado como I3 que haya finalizado programas de excelencia, nacionales, autonómicos e internacionales. El porcentaje de plazas a las que se les exige I3 es esencial para el impulso de la investigación y la modernización de las universidades. Debe mantenerse el mínimo del 15% y debe abrirse la posibilidad de solicitar I3 a todas las figuras postdoctorales de excelencia, ya sean de convocatorias nacionales, de CCAA o de los planes propios de las universidades. Sería conveniente establecer un catálogo de «programas de excelencia, nacionales e internacionales» susceptibles de obtención del certificado I3 a los efectos de acceso a las plazas de profesorado universitario. Un problema actual en la universidad pública es la consecución de la acreditación a profesorado titular (sea funcionario o contratado) para este personal, dado su perfil eminentemente investigador y no docente (en general no alcanzan la experiencia docente suficiente para la acreditación). Esto requiere una flexibilización de los criterios de acreditación o una incentivación para su integración en estructuras que tengan encargos docentes, cosa que no siempre ocurre ya que pueden estar integrados en institutos universitarios de investigación que no reciben encargos docentes.



Sobre el apoyo a jóvenes investigadores/as

La universidad española lleva años perdiendo talento «por arriba», como consecuencia de la jubilación de la generación de académicos que protagonizó el gran cambio universitario de los años ochenta y noventa, mientras que en la universidad pública se imposibilita su paulatina sustitución «por abajo» al haberse perdido toda una generación de jóvenes investigadores e investigadoras que han visto cómo se les cerraban las puertas de acceso y el desarrollo de una carrera académica y se les dejaba, como única alternativa, la marcha al exterior para desarrollarla lejos de nuestro país. El sistema universitario español (SUE) lleva exportando talento toda una década, y es hora de revertir esa tendencia y aparte de recuperar, en lo posible, el talento perdido cuidar el desarrollo de los jóvenes científicos en sus inicios.

Para apoyar a jóvenes investigadores/as y que estos puedan alcanzar el grado de competitividad presente en otros países, sería fundamental potenciar la investigación en las universidades mediante el diseño de una **carrera académica atractiva**, donde la investigación tenga un peso importante. En el caso de la universidad pública, sería conveniente la creación de un **equivalente a la figura de tenure-track** en la primera fase, que permitiera la incorporación de jóvenes con trayectoria investigadora en todas las áreas de conocimiento.

Sobre la garantía de equidad de género en la carrera investigadora universitaria

La equidad de género debe considerarse de forma transversal en todos los ámbitos universitarios y así se introdujo al inicio de este documento en las consideraciones generales. No obstante, ante la pregunta concreta del Ministerio indicamos algunas medidas que deberían fomentarse o establecerse desde la LOSU para producir una mejora sustancial en la equidad de género en el ámbito de la investigación universitaria.

Desde Crue consideramos que las recomendaciones que hace la *European Platform of Women Scientists Position* (EPWS.org) son muy adecuadas para nuestro sistema universitario. Sin ser exhaustivos encontramos recomendaciones como:

- el fomento de la igualdad de género en la investigación, la innovación y el gobierno de las universidades con un discurso inclusivo e igualitario,
- la introducción de cambios en la organización de las estructuras de investigación y en el contenido y diseño de las propias actividades para adaptarlas a la diversidad de género,
- el requerimiento de equilibrio de género en los órganos de decisión, paneles de selección y equipos de investigación,
- la implementación de la igualdad de género en cada etapa del ciclo investigador,
- la incorporación de la dimensión de género en los proyectos de investigación e innovación.

Recomendaciones, cuya implementación requiere de acciones de seguimiento y apoyo como:

- Elaborar informes sobre el impacto de género en los procesos de selección, acceso y promoción del profesorado y del personal de administración y servicios.
- Establecer medidas de conciliación de la vida laboral, familiar y personal y salvaguardar los derechos de conciliación para que no penalicen en la evaluación de la actividad docente e investigadora, ni en el baremo de méritos, ni en cualquier otro tipo de evaluación al PDI, ni en el acceso a los programas de formación que se establezcan en el ámbito universitario para dicho colectivo.

2.3 Personal de Administración y Servicios (PAS) de las universidades públicas

Bajo la denominación genérica de Personal de Administración y Servicios (PAS) hay una variedad de perfiles profesionales que desarrollan todas aquellas tareas que no son estrictamente las académicas. Tales tareas se han multiplicado enormemente, lo que ha dado lugar a la aparición de nuevas responsabilidades, nuevas funciones y, al mismo tiempo, instrumentos y procedimientos más complejos y especializados.



El rápido desarrollo de las tecnologías, los cambios en las actividades docentes y los programas de investigación y transferencia, o las responsabilidades que van adquiriendo los centros, departamentos e institutos y las actividades que deben desarrollar los servicios de administración, gestión y asistencia técnica, plantean la necesidad de una **transformación y profesionalización de las estructuras organizativas**, en las que el PAS se debe incorporar e implicar en número y especialización suficientes.

Este apartado se centra en el PAS de las universidades públicas, ya que las universidades de titularidad privada deben gozar de total autonomía en este aspecto. Es evidente, no obstante, que el PAS de las universidades privadas desarrolla funciones muy similares a las del PAS de las universidades públicas, de modo que algunas de las problemáticas son comunes.

Las plantillas de PAS de las universidades públicas deben ser suficientes para garantizar y dinamizar el funcionamiento de todas las actividades que se realizan en los campus universitarios. Sin embargo, en general, se puede afirmar que las plantillas de PAS en las universidades públicas constituyen una ratio, con respecto al personal docente e investigador (PDI), muy por debajo de la existente en las universidades europeas. Resulta imprescindible que las universidades puedan acceder a financiación y flexibilidad suficiente para que, de forma progresiva, incrementen y configuren adecuadamente sus plantillas de personal de la administración y servicios y captar talento. En este sentido la futura Ley de Universidades, la LOSU, debería:

- Establecer un marco que permitiera a las universidades la autonomía, flexibilidad y opcionalidad suficientes como para definir el desarrollo profesional del PAS, sus estructuras, perfiles y niveles específicos y captar y retener especialistas.
- Fomentar una mayor profesionalización y especialización de perfiles profesionales en consonancia con las nuevas funciones (innovación, emprendimiento, gestión de la investigación, técnicos de infraestructuras, digitalización, etc.).
- Establecer un contrato indefinido no fijo, asociado a la existencia de financiación en una determinada actividad de investigación o académica.

Sobre las funciones / figuras PAS asociadas a labores de asistencia a la investigación

De manera sintética podemos destacar los siguientes aspectos:

1. La clasificación de funciones es parte del problema general de las relaciones de puestos de PAS en las Universidades públicas que adolecen de una clasificación por «áreas» de crecimiento profesional basada en las especialidades profesionales de su desempeño. Es necesario realizar una clasificación de los puestos de trabajo estandarizados en distintas áreas, entendiéndolas éstas como campos de especialidades profesionales. En la actualidad esta distinción no existe y las relaciones de puestos de trabajo de PAS no contemplan la existencia de cuerpos facultativos profesionales distintos.
2. A partir de la clasificación anterior se crearía el área de investigación, no entendiéndose por «área» a la unidad organizativa que gestiona la investigación, sino al campo profesional específico de administración y gestión de la investigación. En la misma línea, y con los mismos argumentos, tendríamos otras «áreas», como, por ejemplo, «área de administración general», «área económico-financiera», «área de infraestructuras», «área de seguridad y control», «área informática», etc.
3. Para la definición de funciones nos encontraríamos con el problema de la ausencia de «análisis funcionales de los distintos puestos de trabajo», pues, incluso en caso de que exista alguna definición de ellos, se limita a un relatorio de «tareas», y no a un conjunto de «funciones» entendidas como «responsabilidades» a cubrir. Tales funciones deberían señalarse respondiendo a dos vectores, uno horizontal y otro vertical. El horizontal correspondería a los cometidos propios de su «rama» o «área», (p.ej. «área de investigación»), y el vertical al nivel de responsabilidad del puesto de trabajo en relación con los contenidos contemplados en el área correspondiente.
4. Las «figuras» podrían estar relacionadas con los distintos niveles de responsabilidad que se asumen dentro de las organizaciones y que comúnmente se estandarizan en: estratégico, táctico y operativo.



En el caso de la investigación serían las necesidades de apoyo a la gestión económico-administrativa a la investigación las que determinarían los niveles organizativos que habría que emplear en este tema. A modo de ejemplo, podrían existir tres niveles:

- Un nivel «directivo» con una figura encargada de las responsabilidades del «cuadro de mando general» y de la «cartera de servicios», así como jefe de personal, de las unidades encargadas de la gestión económica-administrativa de la investigación.
- Un nivel «gestor» responsable del control de los «procesos» e «indicadores» que controlen la gestión de la investigación.
- Un nivel «operativo» con personal responsable de la ejecución de las distintas tareas.

Sobre la recualificación del PAS

Siguiendo en el área de investigación, la cualificación del PAS debe conectarse con las distintas funcionalidades que debe asumir en relación al impacto de su actividad sobre: **las y los investigadores** y las organizaciones promotoras y evaluadoras de la investigación, el **control económico-financiero** y las entidades relacionadas con el mismo, las propias **estructuras organizativas** de la investigación y el propio **personal «especialista»** y que pertenece al «área de investigación», dentro de la estructura general organizativa (RPT) de la Universidad pública.

Atendiendo a los diferentes ámbitos de impacto o relacionales de la actividad, tendríamos diferentes cualificaciones profesionales en función de aspectos relacionales y del impacto de su actividad sobre el personal investigador, el Control económico-financiero, las Estructuras organizativas y del Personal entre otros.

Obviamente, las capacidades requeridas deben segmentarse en contenidos y en relación con niveles de responsabilidad asumidos por cada «figura» organizativa (estratégica, táctica u operativa).

De forma más concreta y con respecto a la investigación debería considerarse en la reforma:

- Creación de escalas de gestores específicos de investigación e innovación nacional e internacional.
- Creación de escalas de técnicos de apoyo a la investigación científico-técnica.
- Creación de escalas de técnicos de apoyo a infraestructuras científicas – servicios generales de investigación.
- Desarrollo de una carrera del PAS especializado asociado a convocatorias en concurrencia competitiva (p.ej. Personal Técnico de Apoyo), similar al *tenure track* de las y los profesores.
- Desarrollo de carreras bien definidas respondiendo a planes de necesidades tanto para técnicos de la investigación como para gestores de la actividad investigadora y de innovación.
- Establecer una ratio PAS/Profesorado adecuada y comparable a la existente en otros países europeos.

Otras consideraciones adicionales que deberían tenerse en cuenta en la ordenación genérica del PAS - Administración

La crisis originada por la pandemia ha hecho, si cabe, más evidente la realidad y el desarrollo de una sociedad basada en la información globalizada. En este contexto, y en relación con la gestión de las universidades públicas, los principios de buen gobierno y buena administración deben constituirse en los pilares fundamentales en los que se asiente el servicio público de enseñanza universitaria y, a partir de ellos, procurar la modernización de las estructuras y contenidos que rigen la gestión. La **transformación digital** es hoy un elemento ineludible para el sistema universitario español. Las administraciones, universidades y el Personal de Administración y Servicios que las integran deben implicarse en ese proceso de transformación y convertirse en agentes del cambio mediante **políticas públicas** dirigidas a la formación, su incentivación y el reconocimiento. En la medida que el personal de administración y servicios de las universidades avance en estas líneas, la gestión en las universidades mejorará en calidad, eficacia y competitividad.

Aspectos y modificaciones puntuales que deberían incluirse en la LOSU para las universidades públicas:



- **Retribuciones:** El Gobierno y las comunidades autónomas impulsarán políticas públicas dirigidas a la implementación de la evaluación del desempeño y al establecimiento de programas de incentivos ligados a méritos individuales vinculados a su contribución en la mejora de la gestión, la investigación y/o la transferencia de conocimiento.
- **Selección:** La selección del personal de administración y servicios se realizará mediante la superación de las pruebas selectivas de acceso, del modo que establezcan las leyes y los Estatutos que le son de aplicación y atendiendo a los principios de igualdad, mérito y capacidad. Las universidades públicas podrán organizar procesos de selección de forma coordinada para garantizar una mayor eficacia y posibilidades de acceso al empleo público.
- **Formación y movilidad:** Las universidades fomentarán y facilitarán la formación permanente del personal de administración y servicios para mejorar sus habilidades y competencias profesionales. Las universidades colaborarán con otras universidades, administraciones públicas y/o entidades públicas y privadas para integrar módulos o créditos de formación universitaria reglada y no reglada en diferentes formatos. Las universidades promoverán la movilidad del personal de administración y servicios mediante convenios con otras universidades o Administraciones públicas tanto españolas como del Espacio Europeo de Enseñanza Superior bajo el principio de reciprocidad.

2.4 Sobre el estudiantado

El colectivo de estudiantes es uno de los actores principales de la docencia, la política académica, el emprendimiento y la actividad sociocultural que tiene lugar en las universidades.

La consideración de la educación terciaria como un servicio público, es decisiva para establecer la misión, las metas y los objetivos del SUE en relación con el estudiantado:

- **El marco legislativo de la LOSU debe formular** aquellos elementos que garanticen el cumplimiento de los principios generales de igualdad de oportunidades basados en la equidad, la inclusión y la no discriminación en todas sus dimensiones.
- **Establecer las becas** como un derecho de todo el estudiantado.
- **Establecer** las bases para una política socialmente responsable de precios públicos para las universidades públicas.
- **Garantizar el acceso** a toda persona con aprovechamiento académico suficiente, independientemente de su nivel de renta y de su diversidad funcional. Es necesario facilitar la promoción social de los más desfavorecidos y establecer medidas de apoyo al acceso, continuación y finalización a estudiantes de los grupos infrarrepresentados.
- **Garantizar el desarrollo de competencias transversales** como resultado del proceso de aprendizaje centrado en el estudiantado, y facilitar el acceso a una formación interdisciplinar y flexible a lo largo de la vida que permitan desarrollar la empleabilidad y el emprendimiento.
- **Garantizar la movilidad nacional e internacional** de las y los estudiantes para el desarrollo de sus competencias interculturales y lingüísticas. Es necesario facilitar la movilidad del estudiantado más desfavorecido mediante un régimen académico y económico suficiente y adecuado y promover la cooperación y voluntariado internacionales como actividades en el ámbito de la movilidad con responsabilidad social.
- **Facilitar la incorporación de estudiantes** procedentes de otros países y sistemas mediante el reconocimiento de títulos y estudios en el marco del Espacio Europeo de educación Superior.
- **Regular adecuadamente y asegurar** la realización de prácticas para adquirir competencias y habilidades que facilitan la empleabilidad.
- **Favorecer y fomentar** la participación activa de estudiantes en los órganos y estructuras de gobierno y estructuras organizativas representativas, así como en la dinámica sociocultural de la Universidad.

Sobre la participación del estudiantado en órganos democráticos y colegiados

La Ley Orgánica de Universidades (Título VIII, artículos 42-46) trata al estudiantado de una forma muy general y sin abordar algunas cuestiones que, cada vez, tienen más relevancia o complejidad en el



momento presente y en el futuro próximo. Por su parte, el Estatuto del Estudiante Universitario (Real Decreto 1791/2010) es, en muy buena medida, tributario de esa insuficiencia legal, aunque por su naturaleza de norma de desarrollo está –siempre ha estado– abierta a una más rápida y sencilla renovación que la ley.

En este sentido, hay que recordar que el art. 46.5 LOU ordena que «el Gobierno aprobará un **estatuto del estudiante universitario**», aunque luego nada avanza sobre un contenido mínimo más allá de la «la constitución, las funciones, la organización y el funcionamiento de un **Consejo del estudiante universitario** como órgano colegiado de representación estudiantil, adscrito al ministerio al que se le atribuyen las competencias en materia de universidades. La regulación del Consejo del estudiante universitario contará con la representación estudiantil de todas las universidades y, en su caso, con una adecuada participación de representantes de los consejos autonómicos de estudiantes».

Ante una reforma de la LOU en aspectos de participación y representación estudiantil, es necesario partir del papel fundamental que en la comunidad universitaria tiene el estudiantado como sujetos activos del proceso de aprendizaje y formación, al tiempo que como garantes de su calidad. En la medida que se reconoce al estudiantado como sujeto activo, se debe apostar firmemente por su **representación y participación en los órganos de gobierno** y de representación en todos los ámbitos de las universidades y las correspondientes estructuras representativas.

Teniendo en cuenta que la ley no debería regular exhaustivamente pues dificultaría eventuales modificaciones exigidas por la evolución social, sería más útil y adecuado que ese desarrollo se mantenga en el Estatuto del Estudiante, aunque sí convendría fijar un contenido mínimo que sirva de marco para el posterior desarrollo en el estatuto.

En particular, y respecto de la extensión de la **representación estudiantil**, Crue considera que la misma debe contemplarse en todos los órganos de gobierno y representación de todas las instancias universitarias. Y, además, debe atenderse a la naturaleza y competencias de cada una de ellas, para favorecer y garantizar la presencia de la representación estudiantil en aquellos órganos universitarios cuyas decisiones afectan al día a día de la vida del estudiantado, como son las juntas de departamento y centro, y de manera todavía más intensa en las diferentes comisiones y grupos de trabajo existentes en las universidades para el tratamiento monográfico de los más diversos asuntos universitarios. Es decir, se trata de avanzar en la dirección ya iniciada por los sistemas de garantía de calidad, que aseguran la participación del estudiantado en la mejora de los títulos y de los centros, formando parte de las comisiones de calidad, académica, etc., y velar por que esa representación estudiantil sea real y eficiente.

Por otra parte, se debería **garantizar la representación estudiantil** en los órganos superiores de gobierno y representación de naturaleza más política. Desde esta perspectiva, Crue considera que el estudiantado está bien representado en esos órganos de gobierno, aunque también valora la necesidad de **promover la participación** en las elecciones a través de las cuales se eligen a sus representantes como imprescindible medida legitimadora de la representación institucional ostentada. Sería conveniente, centrar la atención en la participación (promoviendo el sufragio y facilitando la participación de los representantes elegidos): renovación anual de la representación estudiantil, ajuste de fechas y horarios de las convocatorias y reuniones, consideración académica de la actividad representativa, etc.

Las universidades suelen reconocer en sus estatutos, o en sus normas de organización y funcionamiento, la existencia de un Consejo de Estudiantes con su reglamento interno de funcionamiento. Este Consejo tiene autonomía y es el que designa representantes en todas las comisiones y órganos de gobierno.

Es necesario que la Ley garantice los derechos y deberes del estudiantado con relación a las condiciones de acceso a los estudios universitarios, la igualdad de oportunidades en el proceso de aprendizaje, las garantías de calidad de la formación recibida, así como la **representación y**



participación en los distintos ámbitos de la gobernanza universitaria con una intensidad que sea proporcional al impacto que el ámbito tiene sobre la y el estudiante.

Sobre la reforma del sistema de acceso a las universidades públicas

Desde Crue Universidades Españolas valoramos positivamente las Pruebas de Evaluación para el Acceso a la Universidad (EvAU) que consideramos necesaria para ordenar a los solicitantes de plazas corrigiendo las diferencias de las calificaciones logradas en los centros de secundaria. Estas pruebas descentralizadas, pero coordinadas, que se están realizando actualmente suponen un sistema de acceso robusto y muy probado a la vez que mantienen un único distrito universitario para todo el territorio español que favorece un sistema de igualdad de oportunidades en el proceso de admisión a los estudios superiores. Con esta valoración no se debe obviar que, con el fin de su mejora, el sistema requiere del análisis constante de sus procedimientos y resultados obtenidos.

A continuación, incorporamos el análisis realizado desde Crue-Asuntos Estudiantiles sobre la propuesta de reformar el acceso a la universidad mediante la realización de una prueba única para el acceso a la universidad a nivel estatal.

Sobre la propuesta de un examen único centralizado para las universidades públicas

El sistema actual de acceso a la universidad (EvAU) cumple dos objetivos. Primero, es una prueba de nivel para determinar quién ha acreditado conocimientos suficientes para cursar estudios universitarios (aspecto reiterativo en más del 90% de los participantes por el buen trabajo realizado en los niveles educativos previos). La prueba goza en la actualidad de fiabilidad y validez, pues está basada en contenidos similares (no idénticos) en todas las comunidades autónomas.

Segundo, esta prueba es un mecanismo de clasificación-ordenación para determinar quién podrá ser admitido en titulaciones con más demanda que oferta de plazas. Este segundo objetivo pretende, además, mitigar posibles descompensaciones en calificaciones causadas por la diversidad de exámenes, tipos de centros y espacios geográficos. En este último sentido, hay que insistir en la idoneidad de la EvAU para matizar la calificación de bachillerato incorporando un mecanismo de igualdad frente a las desigualdades socioeconómicas y geográficas que se dan en la oferta de estudios en bachillerato.

El debate ha surgido en cuanto a su segundo objetivo, el de ordenar por sus calificaciones a las y los estudiantes mediante un mismo examen, cuestionando la totalidad del actual procedimiento. **Conviene recordar que, si se pretende buscar un mejor sistema, no solo habría que incidir sobre el 40% de la EvAU, sino que tendría que replantearse qué pasa con la forma en que se obtiene el 60% restante.** Conforme a este procedimiento de cálculo, y ante la propuesta de un examen único centralizado de la EvAU, cabe la pregunta de si quienes proponen la centralización de la prueba de acceso estarían, también, a favor de una uniformización de los exámenes en todos los centros de enseñanza secundaria y realizar un examen único estatal en cada una de las materias en cada curso de Bachillerato. Más aún, siendo que la prueba tiene validez en la Unión Europea y siguiendo la misma lógica, ¿no habría que pensar también en un examen único a nivel europeo?

Más concretamente en relación con lo que se propone de prueba única centralizada, el diseño nos llevaría a confeccionar una prueba que solo es posible mediante un sistema de preguntas de tipo test. Evidentemente, este modelo de examen no mide las mismas destrezas y capacidades que los exámenes actuales y se impulsa solo por su posible automatización en la corrección, argumento escasamente académico que, además, sí que redundaría en falta de equidad. Este modelo de las pruebas condicionaría el modelo de enseñanza en el 2º curso de bachillerato, produciendo un efecto no deseable tendente a potenciar una enseñanza memorística en lugar de un modelo de enseñanza más competencial, base del nuevo modelo de enseñanza.

Es evidente que el examen de tipo test introduciría males mayores en el actual sistema educativo, razón más que suficiente para su rechazo. Una posible propuesta (nunca así especificada) sería diseñar una prueba centralizada única, similar a la actual, con preguntas abiertas o semiabiertas en su mayoría,



y con un mínimo de 2 y un máximo de 15 preguntas. Si esto se plantea en estos términos, la propuesta no corregiría los defectos que se apuntan sobre el actual sistema por mucho que las preguntas fueran las mismas para el conjunto de las comunidades autónomas.

En definitiva, un modelo descentralizado como el actual permite reconocer la singularidad territorial en el marco general de un currículo cuyas líneas maestras están diseñadas a nivel estatal, así como atender a las singularidades socioculturales del estudiantado.

A continuación, se proponen algunas medidas concretas de mejora del sistema:

- Sensibilizar la EvAU en aspectos concretos del contexto en algunas materias concretas (Lengua, Historia, Geografía, Geología o Biología) a la hora de valorar al estudiantado.
- Adecuar las pruebas al perfil formativo, (ej. incorporación de materias).
- Matizar algunas cuestiones de acceso y admisión de forma que, por ejemplo, el estudiantado con estudios musicales o de danza de determinado nivel reciban un trato diferenciado del mismo modo que lo reciben los deportistas de alto nivel y rendimiento.
- Auspiciar encuentros interautonómicos de los responsables de diseñar los exámenes de las diferentes materias.
- Homogeneizar procedimientos (tratamiento a estudiantes con adaptación, mecanismos de revisión y segunda corrección).
- Homogeneizar el tipo de información que se publica relativa a los resultados de la prueba, especialmente sobre la evolución por materias y centros, desviaciones, etc., como ejercicio de transparencia en la gestión.

Huelga insistir en la importancia que este tema tiene para el conjunto de las universidades ya que se trata de configurar, en su caso, cambios en el sistema de admisión a las diferentes titulaciones ofertadas desde cada distrito universitario. Admisión que es competencia exclusiva de las universidades, pero que en el actual sistema asumimos y ejecutamos a través de las pruebas de la EvAU entendiéndolo que cumple los niveles adecuados de calidad y homogeneidad y favorece la igualdad de oportunidades a la hora de disponer de un distrito único, cuestión esta última, siempre defendida desde Crue.

En caso de las universidades no públicas, la EvAU es obligatoria para el acceso, pero los procedimientos de admisión son propios, diferenciados y autónomos.

Sobre las becas y ayudas al estudio

La futura Ley de Universidades debe garantizar el acceso universal a la educación superior universitaria. Cualquier estudiante debería poder acceder y permanecer en la Universidad sin restricciones por razones económicas y sociales. Por ello, el marco legislativo debe formular los elementos suficientes para garantizar el cumplimiento de los principios generales de igualdad de oportunidades basados en la equidad, la inclusión y la no discriminación en todas sus dimensiones.

Hay que garantizar que las becas constituyan un derecho, lo que supone una revisión plena del actual sistema. Los poderes públicos deben hacer frente a la desigualdad a través de la inversión social pública, garantizando la igualdad de oportunidades y, en el acceso a la Educación Superior, con independencia de sus circunstancias socioeconómicas. Una normativa que garantice ese punto de partida es la premisa que permite un nuevo modelo que, no solo, aborde los precios públicos de las universidades públicas, sino otras cuestiones como becas salariales, alojamiento, ayudas movilidad, etc., para que aquella parte de la población, que no puede acceder por causas socioeconómicas, no tenga que renunciar a estudios universitarios. Un aspecto relevante que considerar es asegurar una financiación que permita que la movilidad internacional también sea **accesible a estudiantes económicamente desfavorecidos**. Las dificultades financieras son la principal barrera para las y los estudiantes que quieren hacer una movilidad.

En este sentido, es necesario separar las becas socioeconómicas de la necesaria implementación de otras políticas de becas/ayudas vinculadas al rendimiento académico y establecer la coordinación



necesaria para que el sistema estatal y de comunidad autónoma se complementen y optimicen los recursos.

Con carácter general, parece razonable que la **Ley Orgánica fije el marco en el que debe desenvolverse la política de becas**, y en ese sentido, poco se puede añadir a lo que ya establece el actual art. 45. Es decir, que corresponde al Gobierno determinar «con carácter básico las modalidades y cuantías de las becas y ayudas al estudio, las condiciones académicas y económicas que hayan de reunir los candidatos, así como los supuestos de incompatibilidad, revocación y reintegro y cuantos requisitos, condiciones socioeconómicas u otros factores sean precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas en todo el territorio, sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las comunidades autónomas». Y también que «el desarrollo, ejecución y control del sistema general de becas y ayudas al estudio corresponde a las comunidades autónomas en sus respectivos ámbitos de competencia y en colaboración con las universidades, con el fin de facilitar la gestión descentralizada y la atención a las peculiaridades territoriales que la legislación contemple». Es precisamente, en el marco de ese desarrollo, donde deberían concretarse los aspectos singulares y peculiaridades del modelo.

Sobre la posible distinción entre estudiantes de universidades públicas, privadas sin ánimo de lucro y privadas con ánimo de lucro en las becas.

Considerando que las becas deben tener carácter de derecho subjetivo, destinadas a aquellos ciudadanos que cumplan los requisitos estipulados en la normativa; los cuales, por norma general, están relacionados con el rendimiento académico y la renta familiar. La posible distinción entre universidades públicas, privadas sin ánimo de lucro y privadas con ánimo de lucro por lo que a las becas se refiere, no sería una distinción entre instituciones educativas; sería una distinción entre ciudadanos en función de su elección del centro educativo dónde formarse, lo que ha sido considerado inconstitucional (vid. Sentencia del Tribunal Constitucional 191/2020, de 17 de diciembre de 2020).

Sobre los precios públicos de las universidades públicas

Desde la perspectiva económica, se deberían reordenar la política de precios públicos **de las universidades públicas y revisar los criterios reguladores de los mismos** en cuanto a las cantidades y las sucesivas matrículas. reduciendo las desigualdades en los esfuerzos financieros que han tenido que realizar las y los estudiantes y sus familias, en función del territorio. En este aspecto, hay que tener en cuenta el criterio de equidad, garantizando la igualdad de oportunidades y que la movilidad entre comunidades autónomas no esté condicionada por las tasas. En el acceso y admisión, debe garantizarse el distrito único universitario para estudios de Grado, valorando alguna herramienta para los estudios de posgrado. El impacto sería doble: el que afecta al estudiantado que ha de satisfacerlos y el que afecta, a la financiación de la Universidad pública. (ver el apartado **sistema estatal de becas y ayudas al estudio** en **Sobre la financiación universitaria**).

Respecto de una pretendida gratuidad absoluta de los precios de las universidades públicas, no parece que sea la opción socialmente más progresista y redistributiva, pues simplemente vendría a establecer una «tarifa plana» de la que se beneficiaría el estudiantado cualquiera que fuera su situación económica personal y familiar. Frente a ella, el mecanismo de becas y ayudas al estudio se muestra mucho más favorecedor de la igualdad y la cohesión social. En este sentido, un modelo progresivo, por umbrales de renta, permitiría una equidad en el acceso al sistema universitario público, complementado con un sistema de becas más diversificado y con apoyo a otro tipo de ayudas, no únicamente de matrícula.

Sobre la participación de las y los estudiantes en el aseguramiento de la calidad

Es importante destacar que la implementación efectiva de la garantía de calidad se mejora mediante el compromiso de las y los estudiantes como parte interesada en dichos procesos. Sin embargo, aunque se acepta que el estudiantado debe participar en el gobierno y la implementación del aseguramiento de la calidad, **el número de estudiantes que participan como iguales en los procesos internos de garantía de calidad disminuye**. Se observa la misma tendencia en el proceso de gobernanza de la garantía de calidad a nivel nacional y entre agencias de calidad. Conviene



incrementar el uso de los *Expert Pools* (bolsas de expertos) de estudiantes como plataforma desde la que las y los estudiantes y las agencias de calidad pueden cooperar. En España, esta bolsa de expertos de estudiantes la gestiona la asociación de estudiantes de las universidades públicas (CREUP), por lo que habría que establecer los oportunos mecanismos para que las y los estudiantes de las universidades no públicas pudieran participar de este importante proceso.

Desde 2010, el **aprendizaje centrado en el/la estudiante** (*Student-Centred Learning, SCL*) ha sido uno de los temas centrales del trabajo de las asociaciones nacionales e internacionales de estudiantes. En general, las y los estudiantes muestran que la implementación de SCL está directamente relacionada con el nivel de **participación de las y los estudiantes en las herramientas de Bolonia**, pues permite una opinión directa sobre la forma en la que su experiencia de aprendizaje se está configurando y evaluando.

Sobre las prácticas externas y la formación dual

Respecto de las **prácticas externas**, un texto legal como la LOSU podría reconocer expresamente su contribución a la mejor formación académica y establecer, al hacerlo, unos estándares necesarios en el aprendizaje relacionados especialmente con la mejora de la empleabilidad de los egresados: existencia de un programa formativo definido y desarrollado, tutorización, seguimiento adecuado de la adquisición de competencias y evaluación final real.

Establecer un marco administrativo y jurídico flexible para el desarrollo de la formación dual universitaria, que contemple el contrato de aprendizaje adaptado a los estudios universitarios, y fórmulas similares como el convenio de cooperación universitaria que faciliten el desarrollo de la formación dual.

2.5 Personal Docente e Investigador (PDI)

En el Anexo 1 se incorpora el documento «**Del Personal Docente e Investigador (PDI) de las universidades públicas - Valoración del documento de Consulta sobre la LOSU**» elaborado por el Comité Ejecutivo Ampliado de Crue-Profesorado, con cometarios detallados sobre la 4ª versión del Anteproyecto de Ley del PDI.

Si bien la regulación detallada del personal docente e investigador (PDI) de las universidades públicas y sus procesos acreditación se recogerán en un Estatuto de PDI, actualmente en desarrollo, convendría introducir en la LOSU aquellos principios básicos que, de forma diferenciada, afectarían a todas las universidades del SUE o sólo a las universidades de titularidad pública. Al ser el sector público mayoritario, la regulación del PDI para las universidades públicas acabará, por comparación contextual, siendo un «estándar de calidad del sistema». Sobra decir que las universidades que no sean de titularidad pública deben gozar de autonomía por lo que al PDI se refiere, cumpliendo -lógicamente- los criterios mínimos de calidad que la legislación estipule.

La actual regulación legal del personal docente e investigador (PDI) y sus procesos acreditación se encuentra desfasada y no resulta funcional para hacer frente a los problemas y retos actuales y futuros de las universidades públicas. En este sentido y tras eliminar inmediatamente la tasa de reposición existente actualmente, la LOSU debería establecer un marco general flexible que permitiese a las universidades, en el ámbito de su autonomía y con la correspondiente financiación, decidir la estructura y perfil de sus plantillas de PDI, captar y retener talento y establecer su carrera profesional:

- **Establecer una carrera académica atractiva** en un entorno adecuado para que su desarrollo se realice en el mejor contexto en cuanto a medios y condiciones.
- **Establecer procesos de acreditación simples y flexibles** en base a indicadores de investigación, docencia y transferencia que solo requirieran una validación, no una evaluación detallada, reduciendo al mínimo la burocracia. Tal acreditación debería centrarse en la calidad e impacto de los méritos y contemplar las necesidades y especificidades de las diferentes áreas. La incorporación, retención y promoción del personal debería ser competencia de las



universidades con la debida rendición de cuentas de los resultados de su estrategia y medidas adoptadas

- **Incentivar la selección, atracción y retención de talento** mediante flexibilización contractual e incentivación de la intensificación de actividades. Promover un marco laboral atractivo y estable y una carrera profesional transparente. Reconocer con igual valor los méritos docentes, investigadores y de transferencia y flexibilizar la contratación de acuerdo con el interés estratégico de la universidad, permitiendo diversificar los perfiles de captación (p.ej. Innovadores, líderes educativos y tecnológicos, emprendedores, etc.).
- Armonizar la carrera académica e investigadora del personal de investigación de las universidades públicas, OPIs y hospitales públicos, estableciendo mecanismos de movilidad y promoción entre puestos académicos y de investigación de las diferentes instituciones.
- Establecer un mecanismo, independiente de la LOSU, que dé la opción de estabilización al colectivo de profesorado asociado, eliminando cualquier cupo de reserva para este colectivo dada la heterogeneidad de situaciones en las universidades, pudiendo suponer una pérdida de plazas en muchas de ellas si se mantiene la tasa de reposición.
- Considerar el porcentaje de profesorado permanente y no permanente sobre el valor de equivalente a tiempo completo a la hora de establecer los requisitos de ratio entre ambos colectivos en cada universidad.

Además, la carrera académica tiene que incluir instrumentos y procedimientos que favorezcan la inclusión en el acceso y la promoción en la carrera académica garantizando la igualdad de oportunidades.

Sobre la doble vía

La LOSU debería mantener las dos grandes tipologías de PDI ya existente: **profesorado funcionario** y **profesorado contratado laboral** con mecanismos claros que faciliten la promoción y el tránsito desde la condición laboral a la funcional. Al mismo tiempo, debería regularse el contrato de profesor/a contratado doctor de manera más flexible y abierta (análoga a la del investigador distinguido y a la de la investigadora distinguida de la Ley de la Ciencia) de forma que pudiera ser completado (equiparación a las figuras estatales, duración, jornada y horario, retribución, actividades a desarrollar, etc.) por las comunidades autónomas a través de sus propias normas o, en su caso, por las universidades, teniendo en cuenta su cómputo en la estructura y en las posibles limitaciones que se establezcan para las plantillas de PDI.

2.6 La gobernanza de las universidades públicas: Principios orientadores, evolución y propuesta de mínimos

Introducción. Principios orientadores

La gobernanza universitaria entendida en un sentido amplio hace referencia a su sistema de gobierno interno en su conjunto y debe atender a cuatro principios **orientadores** que constituyen la salvaguarda de la Universidad que queremos para el futuro. Estos principios son:

1. **Autonomía e independencia**
2. **Calidad y excelencia académica**
3. **Participación y compromiso social**
4. **Gestión eficiente**

Estos principios son los pilares que pueden permitir, desde la necesaria flexibilidad a la que obliga la plena autonomía y capacidad de autogobierno de las universidades, el plantear un mínimo **grado de uniformidad** para el sistema universitario público. Desde el respeto a tales principios se deben plantear y definir unas estructuras mínimas y los correspondientes órganos de gobierno para las diferentes estructuras académicas y las estructuras centrales de la universidad.



Entendemos que deben ser las propias comunidades universitarias las que decidan, en el ejercicio de su autonomía e independencia, qué estructuras y órganos quieren, su composición y los procedimientos de selección o designación de sus miembros, así como, en su caso, los requisitos académicos que deberán cumplir, evitando consideraciones que no resulten propias del mundo universitario.

En el caso de las universidades públicas, el sistema de gobierno central es de tipo colegial participativo, en clara coincidencia con el de buena parte de universidades europeas, basado en tres órganos: consejo de gobierno, claustro y consejo social. En general, en las universidades públicas españolas, el tamaño de estos órganos es mayor que los existentes en otros países de nuestro entorno y cuentan con un procedimiento de elección de los cargos unipersonales más participativo. Además, para los cargos unipersonales, incluyendo al rector o rectora, sus estatutos limitan su mandato a un máximo de dos periodos consecutivos de cuatro años. No obstante, en el futuro y para la máxima representación institucional, **podría considerarse la conveniencia** de que dispusieran de un único periodo de mandato de seis años.

Los informes y estudios más recientes sobre la reforma universitaria identifican tres ámbitos básicos de actuación: dotar a las universidades de un mayor grado de **autonomía** real; garantizar la debida **suficiencia financiera** y revisar los **sistemas de gobierno** para aumentar su eficiencia y agilidad a la hora de tomar decisiones y dar respuestas adecuadas a los nuevos retos de la Universidad 2030.

Dado que tanto la autonomía (real) como la financiación del Sistema Universitario Español son muy inferiores a las que disponen la mayoría de los sistemas de educación superior europeos, se hace necesario dotar al SUE de condiciones similares a las del resto de sistemas universitarios de su entorno, para así poder competir en igualdad de condiciones. Es imprescindible que autonomía, suficiencia financiera y sistema de gobierno se armonicen y sean abordados conjuntamente para mejorar la competitividad y eficacia de las universidades españolas.

Mejorar la eficacia de la gestión requiere:

- reducir la regulación y aumentar la descentralización, mejorando los sistemas de control y rendición de cuentas, eliminando el exceso de burocracia y facilitando una gestión más ágil y operativa basada en la confianza.
- delimitar y ordenar las competencias de los órganos de representación y los órganos de gobierno, así como de estos entre sí.
- reducir, como han hecho la mayoría universidades europeas, el número de miembros en los órganos colegiados, garantizando la representación mayoritaria del PDI permanente doctor y manteniendo la proporcionalidad de representación por sectores (PDI, PAS y estudiantes) que existe en la actualidad en el Consejo de Gobierno y el Claustro.
- incrementar el tamaño de las estructuras académicas de una universidad (Escuelas y Facultades, Departamentos, Institutos y otras estructuras de investigación), fijando un número de miembros mínimo amplio (20-30 PDI permanente) para su creación y mantenimiento como tales, o en su caso, agrupando a todo el profesorado de un ámbito de conocimiento.

Órganos de gobierno y representación de la Universidad

Claustro: Entre sus funciones, a determinar por los estatutos, estaría la aprobación y modificación de los Estatutos y el Reglamento Electoral de la Universidad, según el procedimiento que establezcan los propios estatutos.



Debe ser el órgano de representación de la comunidad universitaria ante el que se exponga el informe anual de gestión del equipo de dirección y el de seguimiento del plan estratégico de la universidad. Deben estar representados los tres sectores universitarios PDI, PAS y estudiantes, con mayoría del PDI permanente doctor.

Consejo de Gobierno o de Universidad: Aunque la naturaleza de su composición es representativa, debería hacerse hincapié en su carácter de órgano de gobierno. En cualquier caso, la capacidad de aprobación y modificación de las normas debería centrarse en reglamentos y normas de su competencia, bases reguladoras de las convocatorias de la propia universidad y supervisión de las acciones y medidas desarrolladas por el Consejo de Dirección, según el procedimiento que se establezca en los Estatutos.

En él deben estar representados los tres estamentos universitarios PDI, PAS y estudiantes con una mayoría superior al 60% del PDI permanente doctor.

Se podría dar la opción a las universidades que así lo establezcan en sus estatutos, de constituir un único Consejo de la Universidad como órgano de gobierno y de representación social, en sustitución del Consejo de Gobierno y Consejo Social, actuales. Este consejo estaría constituido, al igual que sucede en otros sistemas universitarios europeos, con una mayoría representativa del 60% del PDI con vinculación permanente doctor, con representación del PAS y de los y las estudiantes (hasta un 10-20%), y un 20-30% de miembros externos a la universidad. Estos últimos serían propuestos (todos o en su gran mayoría) por el propio Consejo, mediante justificación de sus méritos y cumplimiento de ciertos requisitos, para su aprobación definitiva por el Claustro y proceder a su nombramiento. Estos miembros externos procederán de diferentes sectores de la sociedad, y deberán cumplir con los requisitos de independencia y conocimiento del sistema universitario que se determinen en la LOSU y/o en los estatutos de la universidad.

Consejo de Dirección: Se le debería dotar de una mayor capacidad ejecutiva, que sería supervisada por el Consejo de Gobierno con la periodicidad que se establezca en los Estatutos, y en ningún caso debería ser menor de una por trimestre.

Consejo Social: En caso de mantenerse este órgano colegiado, su labor debe centrarse en la conexión universidad-sociedad. Se deberían establecer criterios para ser miembro del Consejo Social y para conseguir una representación amplia y real de la sociedad. Para ello se propone que sea el Consejo de Dirección o el Consejo de Gobierno el que haga una propuesta al Gobierno Autónomo con una serie de candidatos de diferentes procedencias, con disponibilidad de dedicación al puesto, y perfiles curriculares que reúnan los criterios que se establezcan con respecto al interés y utilidad de sus conocimientos y experiencia profesional para la gestión universitaria, y representen a la sociedad a título individual y no en nombre de algún colectivo o sector. La propuesta incluiría, al menos, un número de candidaturas superior al doble del número de consejeros y consejeras externos a elegir. La elección de la Presidencia del Consejo Social se haría por votación entre todos sus miembros.

Dada la relación de las universidades con el territorio en el que tienen su sede social, se propone que, además, debería incluirse en el Consejo un/a representante de cada administración (autonómica, provincial, local). El/La rector/a, el/la secretario/a general y el/la gerente de la universidad serían miembros natos del Consejo Social y se incluiría a un o una representante por cada uno de los estamentos universitarios, PDI, PAS y estudiantes, por designación del Consejo de Gobierno entre los miembros de la comunidad universitaria. La composición del Consejo Social debería ser paritaria entre los miembros externos y los miembros de la propia universidad.



El nombramiento de los representantes de la sociedad ya sea en el Consejo Social o en el Consejo de Universidad sería por un único periodo de seis años, sin posibilidad de ser nombrados en dos periodos consecutivos. En cualquier caso, la renovación de los miembros se haría en los primeros seis meses posteriores al nombramiento del rector o de la rectora.

Órganos unipersonales

Rector/a: La elección del rector o de la rectora por sufragio universal ponderado por sectores ha demostrado ser un sistema eficaz. De igual forma, se debería considerar el sistema de elección por claustro, presente en la legislación vigente.

Con respecto a la ponderación, consideramos que no debe sólo limitarse a los diferentes sectores que participen en la elección, sino que debe establecerse una ponderación añadida según la participación de cada estamento, algo que ya se realiza en algunas de nuestras universidades. Este aspecto debería tenerse en cuenta para todas las elecciones de cargos por sufragio ponderado.

No obstante, la ley podría recoger la opción de que, aquellas universidades que así lo decidieran en sus estatutos, podrían elegir al rector o a la rectora en un Consejo de Universidad reducido (no más de 40 miembros en total), en el que al menos el 60 %, fuese PDI doctor con vinculación permanente y **un 20-30%** miembros externos a la universidad, quedando su composición y modo de elección a lo que señalen los Estatutos de la universidad. En cualquier caso, se deberían establecer mecanismos y criterios que garanticen que las candidaturas son independientes de cualquier poder político, económico e ideológico tal y como señala la Carta Magna Universitaria, y además tienen el conocimiento suficiente del sistema universitario español. Las competencias de este Consejo podrían limitarse, casi exclusivamente, a la elección o propuesta de candidatos para órganos unipersonales, o incluir también las atribuidas al Consejo de Gobierno en el caso de que este y el Consejo Social fueran sustituidos por este Consejo de Universidad.

El rector o la rectora, como máximo/a representante académico/a de la institución, debe pertenecer al cuerpo de catedráticos/as de universidad y debe contar con una carrera académica y de gestión universitaria consolidada, con unos requisitos mínimos de docencia, investigación y transferencia, y gestión universitaria establecidos en los estatutos de la universidad. El/La rector/a sería elegido/a por un mandato único de seis años, no pudiendo ser reelegido/a para dos mandatos consecutivos. A la entrada en vigor de esta norma aquellos rectores y rectoras que se encuentren en su primer periodo de mandato, este podría ser ampliado hasta cumplir los seis años del mismo. La opción elegida deberá ser aprobada por el Claustro a propuesta del Consejo de Gobierno. Los rectores y las rectoras que se encuentren en un segundo mandato podrán finalizar su periodo sin que esta norma les sea de aplicación.

El rector/a nombrará a los vicerrectores/as y secretario/a general, y propondrá para su nombramiento al gerente ante el Consejo Social o el Consejo de Universidad según establezcan los estatutos de la universidad.

Decanos/as y directores/as de Centros y Departamentos

Del mismo modo, la ley podrá recoger también la opción, para la universidad que así lo decidiera, de que la elección de la dirección de los centros y departamentos se pudiera realizar por la Junta del Centro de entre un conjunto de candidatos/as propuesto por el rector, o a la inversa, de entre un conjunto de candidatos/as propuesto por la Junta de Centro para su posterior nombramiento por el rector o por la rectora.



La duración máxima de los mandatos consecutivos de estos cargos unipersonales será de seis años, renovándose, en cualquier caso, en los primeros seis meses posteriores al nombramiento del rector.

Los/as decanos/as y directores/as propondrán a los subdirectores/as y secretarios/as de la facultad o escuela, para su nombramiento según establezcan los estatutos de la universidad. En la ley deben quedar recogidas las funciones y responsabilidades de los equipos directivos de los centros en el ámbito de la organización y calidad de las enseñanzas de los estudios oficiales, así como aquellas otras que le atribuyan los estatutos de la universidad.

Directores/as de Departamentos e Institutos y estructuras propias de investigación

Se elegirán conforme establezcan los estatutos de cada universidad, incluyendo las posibilidades señaladas para la elección de los decanos/as y directores/as de centros.

Los directores/as propondrán a los subdirectores/as y secretarios/as de su departamento, instituto o estructura de investigación para su nombramiento según establezcan los estatutos de la universidad.



3. Anexo 1. Valoración del documento de Consulta sobre la Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU) – Del Personal Docente e Investigador (PDI) de las universidades públicas

Comité Ejecutivo Ampliado de Crue-Profesorado

Una reflexión previa a la valoración de la propuesta del Ministerio de Universidades es que resulta insuficiente para hacer frente a los problemas de las universidades públicas en materia de profesorado. Si bien el marco legislativo en materia de profesorado puede y debe ser revisado y mejorado, la naturaleza de los problemas estructurales de plantilla de PDI requiere una fuerte apuesta más presupuestaria que reguladora. El documento recoge algunos de estos problemas en forma de objetivos: estabilización y consolidación del profesorado universitario, garantizar una carrera académica progresiva y predecible, asegurar la calidad del sistema universitario, realizar mejoras en los sistemas de evaluación, facilitar la internacionalización del sistema universitario y la movilidad del PDI, dignificar las condiciones laborales del profesorado temporal, recuperar progresivamente las plazas perdidas en los últimos diez años por los recortes hechos a través de la tasa de reposición, rejuvenecer la envejecida plantilla de PDI, reducir la temporalidad en la contratación del PDI... Igualmente, es esencial aumentar la plantilla estructural de profesorado de las universidades públicas para asegurar una oferta académica de calidad. Ahora bien, todo ello requiere fundamentalmente una mayor financiación pública añadida y específica, así como la desaparición o flexibilización de la tasa de reposición. Sin esto, cualquier reforma legislativa no cumplirá sus objetivos en materia de PDI.

Se revisan a continuación los principales elementos que plantea el documento de consulta sobre la LOSU referidos al PDI, con comentarios añadidos sobre la 4ª versión del Anteproyecto de Ley del PDI, ya que el documento hace referencia al «proceso de contraste en múltiples reuniones con las comunidades autónomas, Crue, Sindicatos y representantes de Profesorado asociado desde el mes de junio de 2020» para la elaboración del anteproyecto de ley del personal docente e investigador.

Modelo(s) de carrera académica

El documento de consulta sobre la LOSU incorpora el diseño de una «carrera académica predecible, con tres niveles de progresión y una figura contractual para cada nivel»: un nivel de incorporación (con el título de doctor/a), un nivel de consolidación que comporta la estabilidad (con la acreditación a titular) y un nivel de promoción (con la acreditación a cátedra), parece razonable. Ahora bien, el diseño de **figuras laborales y funcionariales** puede complicar esta carrera. En concreto, la consolidación o estabilización puede hacerse «con una plaza de Titular o contratado/a equivalente», y parece que también la promoción a Catedrático/a se podría obtener con una doble figura funcional o laboral. Este documento no proporciona mayor concreción, pero parece remitir a la 4ª versión del Anteproyecto de Ley de PDI, que en su artículo 48.3 indica que «las comunidades autónomas podrán desarrollar el régimen del PDI contratado con figuras equivalentes, en derechos y deberes académicos, a las de profesores/as Titulares de Universidad y Catedráticos/as de Universidad». No puede obviarse que esta doble vía puede generar una dispersión de situaciones «equivalentes» pero reguladas en ámbitos diferentes (legislación estatal del personal funcionario, normas autonómicas y negociación colectiva del personal contratado) que no resulta compatible con la idea de una carrera académica con una figura para cada nivel. La diversidad de la acreditación (a pesar de la voluntad de fijar criterios mínimos comunes entre ANECA y las agencias autonómicas) cuestiona la equivalencia. Además, a diferencia de la situación actual, la LOSU dejaría de regular una figura de profesorado contratado doctor de carácter indefinido, quedando dicha posibilidad en manos de las comunidades autónomas en función de sus competencias.



Aunque se pretende «facilitar las pasarelas entre profesorado laboral y funcionario y la movilidad en el conjunto del sistema universitario», mediante una «armonización de criterios de acreditación mínimos para figuras análogas», aparecen posibles disfunciones. Así, la 4ª versión del Anteproyecto de Ley del PDI indica en su artículo 48.8 que el conjunto de las agencias de evaluación «establecerán criterios mínimos comunes en materia de acreditación de las distintas figuras de profesorado Titular y Catedrático de universidad respecto de sus análogas por vía laboral», de lo que parece derivarse que la acreditación debería ser equivalente para la vía de consolidación funcional y laboral (y la posterior promoción). ¿Significa esto que, con la misma acreditación, quien haya accedido a la figura laboral de Titular puede acceder posteriormente a la figura funcional de Titular, que es equivalente a la que ya ocupa, pero mediante un nuevo concurso? Esto no podría entenderse como promoción, pero el sistema de carrera que se diseña lo permite aparentemente. A no ser que no se permita el paso de la vía laboral a la vía funcional. Lo mismo podría ocurrir entre la figura laboral y funcional de Catedrático/a.

En versiones previas del anteproyecto de Ley se contemplaba la adaptación directa del profesorado contratado doctor a la nueva figura laboral de titular; en la 4ª versión, sin embargo, aunque se indica en la Disposición Transitoria 2ª que la acreditación vigente de profesorado contratado doctor será válida para la figura laboral permanente (o sea, la figura de titular), se exige que se acceda a dicha figura por concurso, al igual que si se tratara del acceso a la figura funcional de titular. De esta forma, el profesorado contratado doctor queda bloqueado en la antigua figura hasta que se convoquen y superen concursos de profesorado titular laboral (si es que dicha figura ha sido regulada por la correspondiente comunidad autónoma), o bien hasta conseguir la acreditación a profesorado titular funcional (aunque esta acreditación se supone que es equivalente a la necesaria para la figura laboral) y supere el correspondiente concurso. Debería contemplarse alguna transitoriedad para el actual profesorado contratado doctor, similar al profesorado colaborador, que hasta ahora pasaba a ser directamente contratado doctor si consigue la acreditación, o mantener, como en versiones anteriores su equivalencia a la figura de Titular laboral.

Por otra parte, dado que los **criterios mínimos de acreditación** deben ser idénticos para la figura laboral y funcional de Titular, cabe esperar un mayor nivel de dificultad en la acreditación del profesorado ayudante doctor como profesorado titular contratado de Universidad (al menos actualmente es más difícil la acreditación para titular de Universidad que para contratado doctor), que dificultaría su estabilización o consolidación. La «revisión de los criterios de evaluación actuales para el acceso a la plaza de profesorado titular con la finalidad de que sean adecuados después de haber pasado el primer nivel de la carrera académica que establece esta Ley de 6 años de duración» que se recoge en el documento de consulta sobre la LOSU no queda claro si significa un menor nivel de exigencia que el actual. Debería ser así, pero ello depende de la actuación de las agencias de evaluación externa. Se incluye como requisito para el acceso al cuerpo de titulares de universidad (debería aclararse si también para la figura laboral equivalente de titular) haber realizado estancias que sumen al menos nueve meses en universidades o centros de investigación «distintos de aquella institución en la que se presentó la tesis doctoral y en la que se lleve a cabo la contratación». La 4ª versión del Anteproyecto de Ley hace una previsión en la Disposición Transitoria 1ª que debería mantenerse e incluso extenderse: que no sea necesaria la acreditación del requisito de estancia externa para el profesorado que esté acreditado a titular de universidad a la entrada en vigor de la Ley y se postule a una plaza de titular (la DT1ª indica que esta exención se contemple durante los siguientes tres años a la entrada en vigor de la Ley, podría extenderse a más tiempo). Esta excepción debe plantearse para el profesorado acreditado a contratado doctor a la entrada en vigor de la ley.

En definitiva, el objetivo enunciado por la LOSU de conseguir una carrera académica con tres niveles (incorporación, consolidación, promoción) se complica y dificulta con la diversidad de figuras laborales y funcionales para los niveles de consolidación y promoción. Los diferentes ámbitos de regulación



que comportarán estas figuras segmentarán las condiciones laborales, retributivas y de carrera de profesorado con requisitos idénticos de acceso. Además, no resulta coherente esta diversificación de las carreras académicas funcionarial y laboral, que depende de normas de las comunidades autónomas y decisiones de promoción del profesorado, con la exigencia de un mínimo del 55% del PDI funcionario que será más difícil cumplir si se puede acceder a figuras laborales permanentes «equivalentes» a las funcionariales y no hay incentivos a la funcionarización del profesorado.

El modelo de carrera académica debe contemplar la **especificidad del profesorado de las titulaciones y áreas de ciencias de la salud**, ya que para desarrollar la necesaria docencia clínica necesitan abordar la vinculación de plazas docentes y asistenciales no solo en los niveles de consolidación y promoción, sino también en la incorporación al inicio de la carrera docente y sanitaria, para facilitar la adquisición de experiencia clínica, investigadora y docente que necesita este profesorado. Existe un problema grave de envejecimiento de la plantilla docente funcionarial y permanente en estas áreas, además de una inadecuación del sistema de acreditación por no contemplar la especificidad de la dedicación asistencial.

La carrea académica tiene que incluir procedimientos para la **inclusión de las personas con discapacidad**. Las peculiaridades de los mecanismos de selección del PDI y la diversidad de las universidades han limitado sobremedida la implementación de los procedimientos adecuados para hacer efectiva la reserva de un cupo de plazas para personas con discapacidad. Este problema es especialmente marcado en el proceso de acceso a la carrera académica, generalmente vinculado a los concursos de plazas de profesorado Ayudante Doctor, y no tanto en los procesos de promoción.

Por otra parte, dado que la figura de profesorado Ayudante Doctor se configura como la única vía de incorporación a la carrera académica (ya que desaparece una figura similar al actual ayudante no doctor), se requiere un sistema más potente de contratos predoctorales que el actual que tenga en cuenta las particularidades y las necesidades de profesorado de las diferentes áreas de conocimiento. Debería aclararse también la prelación de categorías permanentes, entre las funcionariales y las laborales, para formar comisiones de selección, elección de docencia, etc.

Modalidades de contratación laboral

El documento de consulta sobre la LOSU hace referencia a diferentes figuras de contratación laboral. La figura de incorporación a la carrera académica es el **profesorado Ayudante Doctor**, «con un contrato de 6 años a tiempo completo, en la que se entra con el requisito de tener el título de doctor y vía concurso, y que exige una evaluación intermedia por parte de la universidad». Esto parece remitir a la 4ª versión del Anteproyecto de Ley de PDI, que concreta algo más en su artículo 50: la dedicación docente de esta figura será de «un máximo de 180 horas por curso académico, de forma que desarrollen tareas de investigación para atender a sus futuras necesidades de acreditación», y podrán desempeñar funciones de gobierno de la universidad. La evaluación intermedia (a los tres años de contrato) se encomienda en el Anteproyecto a las agencias de evaluación (en la consulta de la LOSU parece que vuelve a atribuirse a las universidades), y solo en caso de informe desfavorable podría rescindirse el contrato, ya que la finalidad de esta evaluación es valorar el progreso de la actividad docente e investigadora para alcanzar los méritos requeridos en la acreditación para una plaza de profesorado permanente. Con lo cual parece que sea más razonable que esta evaluación intermedia la realicen las agencias de evaluación que posteriormente deben valorar los méritos para la acreditación. Este profesorado no debería llegar al final de su contrato de 6 años si consigue antes la acreditación necesaria para el acceso a una plaza de titular. También debería considerarse la dificultad que puede presentarse en algunas áreas para que personas que acaban de conseguir el doctorado puedan acreditarse en 6 años.



La menor dedicación docente del profesorado Ayudante Doctor respecto a la situación actual (240 horas de docencia) parece razonable dadas las exigencias de investigación de cara a la acreditación, si bien aumenta las necesidades de profesorado para cubrir la oferta académica de las universidades, lo que requerirá una financiación adicional. Debe establecerse un **programa de incorporación a la carrera académica con suficientes plazas de profesorado Ayudante Doctor, teniendo en cuenta además que en el plazo de 6 años deberá haber una previsión de oferta suficiente de plazas de titular para permitir la consolidación o estabilización de este profesorado**. Dado que para la consolidación del profesorado ayudante doctor será precisa la realización previa de estancias externas por un total de nueve meses, deberían contemplarse en su contrato facilidades para realizar dichas estancias, tanto en lo que se refiere a las obligaciones docentes como en el acceso a ayudas a la movilidad (desarrollando el Plan de Movilidad nacionalidad e internacional del profesorado especialmente para este colectivo).

Debe abordarse en la regulación legal la transitoriedad del actual profesorado ayudante doctor. El Anteproyecto de Ley del PDI en su 4ª versión la contempla en su Disposición Transitoria 1ª, permitiendo que el profesorado que a la entrada en vigor de la Ley sea ayudante doctor y que «al finalizar el contrato no haya obtenido la acreditación a titular de universidad (o su equivalente por vía laboral), se les prorrogará su contrato por tres años adicionales». Esta previsión parece razonable, aunque dependerá de la dificultad de la nueva acreditación, para permitir la consolidación de este profesorado. Por otra parte, en la Disposición Transitoria 2ª se indica que «la acreditación vigente de profesorado contratado doctor será válida para la figura laboral permanente que las comunidades autónomas desarrollen». Esto permitiría la consolidación por la vía laboral del profesorado ayudante doctor acreditado a contratado doctor. La misma DT2ª prevé que la acreditación actual a profesorado ayudante doctor eximiría de la evaluación intermedia en el nuevo contrato de profesorado ayudante doctor.

La figura de **profesorado asociado** se redefine «para recuperar el sentido original de esta figura, a la vez que se garantice que la remuneración recibida por la impartición de docencia en la universidad sea accesorio respecto a la percibida por su actividad laboral fuera de la universidad». La referencia al carácter secundario de la remuneración por la docencia universitaria vuelve a aparecer en el documento de consulta sobre la LOSU, cuando se había eliminado en las últimas versiones del Anteproyecto de Ley de PDI, pero no parece razonable definir la figura con esta referencia. En todo caso, cabría plantear una mejora retributiva del profesorado asociado por su actividad docente, acorde con el objetivo expresado de dignificación de las condiciones de trabajo. La dedicación máxima se establece en 120 horas lectivas, lo cual podría resultar insuficiente para incorporar a la docencia los profesionales necesarios frente al máximo actual de 180 horas. En la 4ª versión del Anteproyecto de Ley del PDI aparecen más elementos de la regulación del profesorado asociado que se deben tener en cuenta (artículo 53). Se dirige a contratar «especialistas de reconocida competencia que acrediten ejercer su actividad profesional fuera del ámbito académico universitario». Conviene aclarar si la referencia al «ámbito académico» permitiría incorporar como profesorado asociado profesionales e investigadores no docentes que trabajan en las universidades (PAS, técnicos, investigadores/as). Por otra parte, la «reconocida competencia» debería aclararse si requiere un tiempo mínimo de desarrollo de la actividad profesional externa al ámbito académico y si dicha actividad requiere titulación universitaria. La finalidad del contrato es «desarrollar tareas docentes a través de las que se aporten sus conocimientos y experiencia profesional a la universidad». Por lo tanto, las actividades de investigación, transferencia y gestión no forman parte del encargo de este profesorado, que para acceder a la carrera académica debería realizar el doctorado e incorporarse en la figura de profesorado ayudante doctor (si bien el anteproyecto prevé una vía especial de incorporación que se analizará a continuación) o bien, si consigue la acreditación necesaria, optar a plazas permanentes.



La duración del contrato del profesorado asociado es «semestral, anual o de dos años y se podrá renovar por períodos de igual duración, mientras siga existiendo la necesidad académica y siempre que se siga acreditando el ejercicio de la actividad profesional principal fuera del ámbito académico universitario». Excepto en la posible duración de dos años, todo ello remite a la misma regulación actual. La realización de actividad profesional externa se configura como el elemento que permite tanto la contratación temporal como su renovación; sin embargo, no puede obviarse que se trata de una figura laboral extraña a la regulación de la contratación temporal a través del Estatuto de los Trabajadores, que puede continuar planteando problemas de interpretación jurídica, particularmente por lo que se refiere a su continuidad en el tiempo en comparación con las figuras permanentes. Puede ser problemática en ese sentido la referencia a que «en caso de pérdida de actividad profesional se podrá prorrogar el contrato del profesorado asociado con la misma duración del contrato anterior y nunca excediendo dos cursos académicos». Por otra parte, la Disposición Transitoria 3ª señala que los contratos de profesorado asociado vigentes «podrán ser renovados, conforme a la normativa que les resultaba aplicable, durante un período transitorio máximo de tres años desde la entrada en vigor de la Ley». No queda claro si posteriormente hay que sacar las plazas a concurso o si pueden pasar a la nueva figura de asociado.

En cuanto al profesorado asociado asistencial de ciencias de la Salud, queda fuera de la regulación de la dedicación del profesorado asociado del Anteproyecto de Ley del PDI (así se indica en la disposición adicional duodécima). Sí que les afectarían el resto de las normas previstas en general para el profesorado asociado (según la disposición adicional segunda). Es correcta esta distinción entre el profesorado asociado asistencial (que además no computará para el porcentaje de contratos temporales legal) y el resto del profesorado asociado. No obstante, debería aprovecharse el cambio legal para revisar esta figura, de importancia esencial para la docencia clínica, así como de la vinculación de plazas asistenciales y de profesorado, que debe facilitarse para garantizar el rejuvenecimiento del profesorado de las titulaciones de ciencias de la salud.

El documento de consulta sobre la LOSU afirma que «ofrece una solución a la actual precarización del profesorado asociado que no cuenta con un trabajo principal fuera de la universidad y que desea hacer una carrera académica», a través del acceso a la **figura transitoria del Profesorado Contratado No Doctor**. La formulación del objetivo no es correcta, ya que parece dirigirse a los «falsos asociados» (esto no puede aceptarse por parte de las universidades, ya que la figura de asociado se está utilizando de acuerdo con la regulación legal actual) y dejar fuera a los «verdaderos asociados», cuando realmente la figura diseñada se dirige a profesorado asociado con una cierta antigüedad que accede al doctorado. Se trata de una contratación excepcional, de uso transitorio máximo durante tres años desde la aprobación de la Ley, con cinco años de contrato, 180 horas de docencia y acceso restringido para «quienes estén inscritos en un programa de doctorado y hayan tenido una relación contractual previa con la universidad de mínimo cinco años». Tal como se describe esta figura, parece remitir a la regulada en la Disposición Transitoria 5ª de la 4ª versión del Anteproyecto de Ley de PDI, si bien esta DT5ª se restringía a «personas que hayan sido admitidas o estén en condiciones de ser admitidas en los estudios de doctorado y que hayan tenido una relación contractual como docente durante un mínimo de tres cursos académicos con alguna universidad pública mediante alguna figura contractual de carácter temporal, como la de profesorado asociado».

En cualquier caso, la figura de Profesorado Contratado No Doctor se ha diseñado claramente dirigida al profesorado asociado no doctor, aunque debería incluir también profesorado sustituto actualmente regulado en algunas comunidades autónomas, para facilitar su posterior acceso a profesorado Ayudante Doctor. En cambio, no podrán acceder a esta figura contractual personas con experiencia investigadora, ni personas que acceden al doctorado, que no tengan un contrato laboral docente anterior. Con ello hay una preferencia implícita en esta reforma por favorecer la carrera académica del actual profesorado asociado no doctor, cuando parecería más razonable priorizar la carrera del



profesorado asociado con título de doctor a través de la figura del profesorado Ayudante Doctor (o de figuras permanentes, previa acreditación), compitiendo con otros perfiles de formación investigadora que no deben quedar relegados. Por último, debería plantearse en la regulación la posibilidad de que esta figura de Profesorado Contratado No Doctor pueda utilizarse en áreas con necesidades docentes vinculadas a perfiles profesionales con dificultades para acceder al doctorado, y no para la estabilización del profesorado asociado.

El documento de consulta sobre la LOSU, en la línea de las diferentes versiones del Anteproyecto de Ley del PDI, incluye una figura de contratación de **Profesorado Sustituto** «para realizar sustituciones con una mayor garantía de derechos laborales». Debería tenerse en cuenta en esta propuesta el hecho de que se trata de una figura nueva en la regulación legal estatal, pero existente en la regulación de algunas comunidades autónomas y en diferentes convenios colectivos, tanto para adecuar ambas regulaciones como para contemplar disposiciones transitorias entre las figuras existentes y la que se diseña ahora. Se indica que su función es «cubrir exclusivamente una baja temporal justificada», con un contrato temporal que finaliza cuando termina la causa de sustitución. En la 4ª versión del Anteproyecto de Ley se encuentran más referencias al respecto de esta figura (artículo 54ter): se dirige a «sustituir al PDI con derecho a reserva de puesto de trabajo que suspenda temporalmente la prestación de sus servicios por aplicación del régimen de permisos, licencias o situaciones administrativas, distintas a las de servicio activo o que impliquen una reducción de la actividad docente». Debería adoptarse una definición más amplia del objeto de la sustitución, ya que no queda claro si contempla la sustitución de reducciones docentes derivadas del ejercicio de cargos de gestión o de intensificaciones de la actividad investigadora que conllevan una menor dedicación docente. Debería contemplarse también el uso de esta figura de profesorado sustituto para la cobertura temporal de la docencia de plazas que quedan vacantes, durante el proceso de selección para su cobertura definitiva.

La sustitución solo se refiere a la actividad docente, ya que el anteproyecto de Ley indica que «la finalidad del contrato será desarrollar tareas docentes entre 60 y 240 horas por curso académico», sin superar el número de horas de docencia del profesorado sustituido. Por lo tanto, parece que se trata de una dedicación parcial, sin contemplar la realización de actividades de investigación, pero no se aclara si podría ser una dedicación completa. La duración del contrato se liga al tiempo en que está vigente la causa objetiva de sustitución, sin poder superar cuatro años. No se incluye ningún requisito de nivel académico para esta figura, podría ser un nivel de máster. Este profesorado no debería computar para determinar el porcentaje máximo legal de PDI contratado ni de PDI temporal, ya que su contratación se justifica por sustitución. La cobertura de las plazas de profesorado sustituto por «bolsa de candidatos a la que se accederá previo concurso» se entiende que se organizará configurando bolsas de trabajo ordenadas, sin concurso posterior a la incorporación a la bolsa sino por llamamiento según el orden establecido, para agilizar la cobertura de las sustituciones.

Se incluye también en la propuesta la figura de **Profesorado Distinguido**, «cuya función está dirigida a atraer profesorado de prestigio académico, tanto nacional como extranjero». Se fija una duración del contrato de tres años prorrogables a dos más, «con el doble objetivo de que sea un tiempo suficiente que haga atractiva su contratación y de que disponga de tiempo suficiente para poder acreditarse por ANECA y acceder posteriormente a una plaza permanente». Debería regularse alguna evaluación previa del currículum de los aspirantes a esta figura, así como su selección, para evitar la discrecionalidad. No puede obviarse, en cualquier caso, que esta figura requerirá de una financiación adicional para poder cumplir sus objetivos.



Programas de promoción y estabilización y límites al profesorado temporal y laboral

En el documento de consulta sobre la LOSU hay una referencia a «impulsar la promoción y estabilización en los próximos años con un programa» cuyos fines parecen remitir a los «programas de promoción y estabilización» que se habían regulado de forma más concreta en la Disposición Transitoria 4ª de la 4ª versión del Anteproyecto de Ley de PDI. Según dicha propuesta de regulación, los programas de promoción y estabilización se implementarán por las universidades en los cinco primeros años desde la entrada en vigor de la Ley, si bien no queda claro que se realicen al margen de los límites de la tasa de reposición (aunque una de las finalidades que cita la consulta sobre la LOSU es precisamente «recuperar progresivamente las plazas perdidas en los últimos 10 años por los recortes hechos a través de la tasa de reposición»). Según la citada DT4ª, estos programas tendrían una financiación pública suficiente («las administraciones públicas garantizarán las condiciones económicas para que las universidades ejecuten estos programas de promoción y estabilización»).

La DT4ª señala que estos programas implementados por las universidades se dirigen a «la promoción y estabilización de su personal docente e investigador», lo cual parece incluir solo al PDI ya contratado por las universidades (no se contemplarían plazas de ingreso como profesorado Ayudante Doctor, lo cual es contradictorio con la finalidad expresada en la consulta sobre la LOSU de «rejuvenecer la plantilla de PDI»). Incluirán concursos a plazas de profesorado titular de universidad (funcionario o «su figura equivalente por vía laboral») para promocionar al profesorado contratado doctor «que hayan conseguido la correspondiente acreditación a Titular». Por lo tanto, no se garantiza con esta promoción la funcionarización de este profesorado, que puede continuar promocionando por la vía laboral si dicha vía está regulada por las comunidades autónomas y así lo determinan las universidades, previa acreditación a titular y concurso (algo que no ocurre en la situación actual). Como ya se ha señalado, parece existir una cierta contradicción entre este precepto y la DT2ª, que indica que «la acreditación vigente de profesorado contratado doctor será válida para la figura laboral permanente» que las comunidades autónomas desarrollen (la figura laboral equivalente a titular de universidad).

Según la consulta sobre la LOSU, en estos programas de estabilización y promoción se reserva un mínimo del 15% de las plazas para profesorado asociado, sin más especificación. La DT4ª citada indica que esta reserva sea para profesorado asociado «con título de doctor y con una relación contractual previa de mínimo cinco años». Puesto que en este caso no se exige acreditación, se entiende que esta reserva de plazas debe servir para el acceso de este profesorado asociado tanto a plazas de titular de universidad (si tienen la acreditación), como a plazas de Ayudante Doctor (donde solo se exige título de doctor). Sin embargo, no se indica expresamente que en estos programas se puedan incluir plazas de profesorado titular de universidad para la estabilización del profesorado ayudante doctor existente y acreditado a dicha categoría a la entrada en vigor de la Ley (aunque tampoco está expresamente negado), lo cual sería necesario para no generar agravios comparativos. Por otra parte, la posibilidad que parece deducirse de incluir en estos programas plazas de profesorado Ayudante Doctor para el profesorado asociado no se contemplaría para otros colectivos (como los y las investigadores/as doctores), lo cual no parece coherente ni equitativo. Por último, si esta reserva del 15% se refiere a las plazas derivadas de la tasa de reposición (sin posibilidad de pasarlas al cupo general), y teniendo en cuenta que también se prevé otra reserva del 15% para investigadores con el certificado I3, el margen de maniobra para la política universitaria de profesorado se restringe considerablemente. En cualquier caso, se considera que una reserva de este tipo debería ser ajustada a la situación de cada Universidad y no figurar como tal en una ley orgánica de universidades.

Los objetivos de estos programas serán: reducir los contratos laborales temporales a un porcentaje inferior al límite legal establecido (art. 48.7 «el PDI con contrato laboral temporal no podrá superar el 35% de la plantilla de PDI») y reducir el personal contratado laboral a un porcentaje inferior al límite legal establecido (Art. 48.6 «el PDI contratado, computado en equivalencias a tiempo completo, no



podrá superar el 45% del total del PDI de la universidad»). De aquí se deduce que en esos programas no pueden incluirse plazas de profesorado Ayudante Doctor, ya que son temporales. Sobre el límite de PDI con contrato laboral temporal, habría que indicar al igual que en el del personal contratado que se debe computar en equivalencias a tiempo completo. Actualmente el límite legal de PDI con contrato laboral temporal es un 40% y un 49% el de PDI contratado, y ya se supera en algunas universidades, por lo que supone un esfuerzo adicional de estabilización y funcionarización que necesita una financiación muy importante. Estos objetivos resultan deseables, pero presentan algunos problemas que no se abordan: la necesaria acreditación a figuras permanentes y a figuras funcionariales (que no depende de las universidades, sino de las agencias de evaluación), que puede limitar la consecución de los objetivos; el elevado coste presupuestario, que supuestamente será cubierto por las administraciones públicas según afirma el Anteproyecto, pero que resulta incierto y requiere una memoria económica; el hecho de que estos objetivos se convierten en una condición legal que en caso de no poderse cumplir a través de una adecuada dotación de plazas permanentes y funcionariales (por insuficiencia presupuestaria o restricciones normativas) situaría a las universidades en una situación de incumplimiento de la Ley solo salvable prescindiendo de una parte de la plantilla con contrato laboral temporal (y reduciendo la oferta académica). Por otra parte, hay que tener en cuenta que la consecución de los objetivos de rejuvenecimiento de la plantilla y estabilización del profesorado asociado requiere la convocatoria inicial de plazas de carácter temporal (profesorado ayudante doctor, profesorado contratado no doctor) que, al menos transitoriamente, no deberían computar en el porcentaje de contratación temporal, ya que se insertan en una carrera académica dirigida a la estabilización futura de las plantillas. Sobre el cumplimiento del límite de profesorado contratado, hay que recordar lo ya dicho acerca de las dos vías de consolidación y promoción (funcionarial y laboral), que dificultarán este objetivo si ambas vías son equivalentes, ya que no hay incentivo para la funcionarización del profesorado permanente laboral.

En conclusión, **la implementación de programas de estabilización y promoción con una financiación pública específica y suficiente, sin la limitación actual de la tasa de reposición, es una propuesta que debe defenderse.** Ahora bien, si no se asegura la financiación adecuada y la disponibilidad de plazas, los límites legales más estrictos de temporalidad y funcionarización solo generarán mayores problemas a las universidades. Por otra parte, la especificación que se haga de estos programas debería ser revisada para contemplar los problemas concretos de cada universidad, diferenciando la estabilización del profesorado ayudante doctor de la promoción del profesorado contratado doctor (y del profesorado titular). El profesorado asociado acreditado debería acceder a la estabilización vía concurso en igualdad de condiciones que el profesorado ayudante doctor acreditado, sin establecer condiciones especiales de reserva de plazas. La incorporación a la carrera académica del profesorado asociado con título de doctor sería a través de plazas de profesorado ayudante doctor que deberían contemplarse también en estos programas (incluyendo la incorporación), en igualdad de condiciones que otros colectivos con título de doctor (como los y las investigadores/as doctores/as que finalizan su período de PIF).

Comisiones de selección

En el documento de consulta sobre la LOSU se afirma que el Anteproyecto de ley del PDI «incrementa las garantías de objetividad en los concursos para reducir la endogamia en el acceso a una plaza de PDI», para lo cual establece que «en las comisiones de selección ha de haber una mayoría de miembros externos a la universidad convocante y que estos se seleccionarán por sorteo gracias a un registro tanto nacional como internacional». No puede aceptarse por las universidades el argumento implícito de que actualmente los concursos de acceso no tienen suficientes garantías de objetividad, ni que la composición actual de las comisiones de selección favorece la endogamia. Por otra parte, habrá que dejar claro en la regulación legal si la composición de mayoría de miembros externos a la universidad



convocante se refiere al acceso a cualquier plaza de PDI (incluyendo al profesorado ayudante doctor, al profesorado asociado, al profesorado sustituto y al profesorado contratado no doctor), lo cual no es operativo dado el elevado volumen de contrataciones y bloquearía el sistema de concursos, o bien solo se refiere al acceso (y promoción) a plazas de carácter permanente, sea laboral indefinido o funcionario, lo que resultaría razonable. La 4ª versión del Anteproyecto de Ley de PDI solo excluía de este sistema al profesorado asociado, pero no a otras plazas de carácter temporal; se debería restringir este sistema a la selección para plazas permanentes.

Admitiendo la participación de una mayoría de miembros externos a la universidad en las comisiones de selección para plazas permanentes, es cuestionable que la forma de selección de dichos miembros sea por sorteo de un registro nacional e internacional. La participación de miembros internacionales presenta dificultades organizativas y de desconocimiento de la situación de las universidades. La creación y mantenimiento de un registro nacional debería estar centralizada y el sorteo puede alargar y complicar la configuración de las comisiones. Por otra parte, no se indica en el documento de consulta de la LOSU ni en el Anteproyecto de Ley de PDI si los miembros de las comisiones tienen que pertenecer al área de conocimiento de la plaza; debería haber miembros del área de conocimiento, pero abrir la posibilidad de incorporar miembros especialistas en una perspectiva multidisciplinar de áreas fines. Por último, habrá que establecer alguna prelación entre las diferentes categorías funcionariales y laborales para determinar qué significa que los miembros de las comisiones de selección de una plaza tengan «igual o superior categoría» a dicha plaza. Igualmente, se debe aclarar si en los concursos a profesorado titular o catedrático/a de carácter funcional podrá ser miembros de las comisiones de selección profesores/as de dichas figuras de carácter laboral, y viceversa. En este sentido, la 4ª versión del Anteproyecto de Ley del PDI prevé (artículo 57) que las comisiones de acreditación para el acceso a los cuerpos docentes universitarios estarán formadas por profesorado de dichos cuerpos funcionariales, lo que podría extrapolarse a las comisiones de selección para plazas de profesorado funcionario.

Reserva del 15% de las plazas permanentes ofertadas, para incorporación de personal investigador acreditado como I3

El documento de consulta de la LOSU «impulsa pasarelas entre la carrera investigadora y la Universidad reservando por ley un 15%, como mínimo, del total de plazas que se oferten de profesor/a Titular y Catedrático/a, también de contratados permanentes, para personal investigador acreditado como I3 que haya finalizado programas de excelencia, nacionales, autonómicos e internacionales». Esta medida ya está actualmente vigente, aunque la redacción de la ley de presupuestos generales del Estado de 2021 no coincida literalmente. La novedad relevante es que las plazas de esta reserva que queden vacantes pasarán a la convocatoria ordinaria, aunque habría que aclarar cómo se gestiona esto en un marco en el que las convocatorias de una oferta pública de empleo deben realizarse en los tres años siguientes. No queda claro si la reserva se hace sobre las plazas permanentes derivadas de la tasa de reposición o sobre la convocatoria anual de dichas plazas. También habrá que aclarar si es necesario esperar para acceder a estas plazas a la finalización de los programas de excelencia. Más allá de esto, hay una cuestión relevante relacionada con el hecho de que hasta ahora esta obligación de reserva de plazas se incluía en las leyes de presupuestos, cuya duración en principio es anual y se modifican con cierta agilidad, y ahora pasaría a una ley orgánica de forma estructural, con la rigidez que supone para la política de plantilla de las universidades. Por lo tanto, esta reserva no debería figurar en la LOSU.

Parece desaparecer la preferencia actualmente existente en esta reserva para los y las investigadores/as que hayan finalizado el programa Ramón y Cajal con acreditación I3. Debería regularse un procedimiento (puede ser similar a la última convocatoria efectuada por el Ministerio del certificado I3) para disponer de un catálogo de «programas de excelencia, nacionales e



internacionales» susceptibles de obtención del certificado I3 a los efectos del acceso a las plazas de profesorado, no solo evaluando sino quizás también ordenando dichos programas por su nivel de exigencia, de forma que no exista inseguridad jurídica en la convocatoria de plazas de esta reserva. En cualquier caso, subsiste el problema actual de la consecución de la acreditación a profesorado titular (sea funcionario o contratado) para este personal, dado su perfil eminentemente investigador y no docente (por lo que no disponen en general de experiencia docente suficiente para la acreditación). Esto requiere su integración previa en estructuras de departamentos que imparten docencia, cosa que no siempre ocurre ya que pueden estar integrados en institutos universitarios de investigación que no tienen actividad docente. Por otra parte, parecería razonable que la motivación de la oferta de estas plazas permanentes estuviera más relacionada con la investigación que con la docencia, pero en general en las universidades la dotación de plazas permanentes se justifica por las necesidades docentes (no siempre coincidentes en áreas de conocimiento con las necesidades y capacidades investigadoras).

Retribuciones y dedicación

No hay referencia en el documento de consulta sobre la LOSU a las cuestiones retributivas y a la dedicación docente del profesorado permanente. Sin embargo, podemos encontrar referencias a estas cuestiones en la 4ª versión del Anteproyecto de Ley del PDI, según el cual (artículo 55) el régimen retributivo del PDI contratado será regulado por las comunidades autónomas para las universidades públicas de su competencia, pudiendo establecer retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales. En cuanto a la regulación del régimen retributivo del PDI funcionario (artículo 69), corresponde al Gobierno de acuerdo con la legislación general de funcionarios, pudiendo el Gobierno establecer para el PDI funcionario retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales, aunque también las comunidades autónomas pueden hacerlo. No queda claro si existirán diferencias en cuanto a retribuciones entre las figuras funcionariales y laborales «equivalentes», lo cual debería establecerse para poder valorar adecuadamente el sentido y problemas de la doble vía de consolidación del PDI. La diversidad de ámbitos reguladores (ya que hay que tener en cuenta también la negociación colectiva en las figuras laborales) parece abocar a que existan estas diferencias retributivas, con los problemas derivados que pueden presentarse.

El Anteproyecto de Ley del PDI (artículo 48) recoge diferentes referencias a la cuestión de la igualdad entre figuras laborales y funcionariales: se dice que «las comunidades autónomas podrán desarrollar el régimen del PDI contratado con figuras equivalentes, en deberes y derechos académicos, a las de profesores/as Titulares de Universidad y Catedráticos de Universidad». Igualmente, se indica que «el régimen disciplinario, de incompatibilidades, de vacaciones, permisos, licencias y conciliación familiar, y de jornada laboral del PDI contratado deberá respetar el principio de no discriminación entre PDI contratado y funcionario». Pero no parece establecerse el mismo principio para las retribuciones (de hecho, en una versión previa a la 4ª del Anteproyecto de Ley del PDI sí se indicaba que «el régimen retributivo del PDI contratado será equivalente al que corresponda al PDI funcionario que realice idénticas o análogas actividades»).

En cuanto a la dedicación, la versión 4ª del Anteproyecto de Ley del PDI señala (artículo 48.4) que «el régimen de dedicación regulado en el artículo 68 de esta Ley será de aplicación al PDI contratado». Es decir, que se aplicarán las mismas previsiones para la dedicación de profesorado funcionario y laboral. En concreto (artículo 68.3), el PDI tendrá una actividad docente con un máximo de 240 horas y un mínimo de 120 horas por curso académico, incluyendo la dirección de TFG y TFM, tesis doctorales y prácticas externas. En casos excepcionales por actividades de gestión universitaria se indica que podría llegarse a una actividad docente mínima de 60 horas lectivas por curso. Se indica que además el PDI «tendrá asignada a la actividad docente no lectiva un número de horas integradas en su jornada



laboral anual», si bien no se determina dicho número. Sobre el resto de la jornada laboral anual del PDI (se supone que la misma que el personal al servicio de la Administración Pública) no se indica nada, entendiéndose que se destinará a la actividad investigadora, de transferencia y de gestión. Ahora bien, se prevé que el Gobierno «regulará las bases del régimen general de dedicación del PDI funcionario» (se supone que serán las mismas para el PDI laboral, aunque las cuestiones de jornada suelen ser materia de negociación colectiva y por lo tanto pueden generarse diferencias entre categorías «equivalentes»).

Hay que tener en cuenta que todo esto supondrá la derogación del RDL 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo (Decreto Wert), como e hecho se prevé en la disposición derogatoria de la 4ª versión del Anteproyecto de Ley de PDI. Lo cual implica que desaparece la actual modulación de la dedicación docente ligada a los sexenios de investigación, por lo que hasta que no se reglamente de forma general o en cada Universidad esta cuestión quedaría indeterminada dentro de la horquilla del mínimo de 120 horas docentes (frente a las 160 del decreto Wert) y un máximo de 240 horas (frente a las 320 del decreto). Se indica en el Anteproyecto de Ley del PDI (artículo 68) que en esta horquilla «la dedicación a la actividad docente podrá variar en función de la actividad investigadora, de transferencia de conocimiento y de gobierno universitario, así como para hacer efectiva la protección de los derechos de conciliación familiar y laboral». Pero de cara a asegurar una cierta uniformidad entre universidades en cuanto a la dedicación docente, deberían regularse de forma general criterios para determinar la posición de cada profesor/a en dicha horquilla. También se debería poder flexibilizar el mínimo excepcional de 60 horas de docencia en casos de elevada dedicación a actividades investigadoras estratégicas para la universidad o de dedicación plena a la gestión universitaria.

En cualquier caso, de las previsiones en materia de dedicación de las diferentes figuras contempladas en el documento de consulta sobre la LOSU se deriva una reducción de la dedicación a la docencia (máximo de 240 horas para la dedicación completa, 180 horas para el profesorado Ayudante Doctor y Contratado no Doctor, 120 horas para el profesorado asociado). Estas previsiones deben considerarse positivas de cara a garantizar una docencia e investigación de calidad. Ahora bien, habrá que prever un aumento de necesidades de contratación de profesorado como resultado de esta nueva regulación de la dedicación, y por tanto una mayor financiación pública añadida a la necesaria para otras finalidades expresadas en la LOSU. además de una flexibilización de la tasa de reposición. Es fundamental en este sentido disponer de una memoria económica del impacto de todas las medidas previstas y un firme compromiso de los poderes públicos de facilitar la financiación necesaria de forma programada.