

Juan Hernández Armenteros

Universidad de Jaén

José A. Pérez García

Universitat Politècnica de València

LOSU



Financiación pública

en la Ley Orgánica del Sistema Universitario.
Objetivos de financiación pública
e instrumentos. Gasto inducido

Juan Hernández Armenteros

Universidad de Jaén

José A. Pérez García

Universitat Politècnica de València



Se puede consultar la versión digital
escaneando el código QR



ÍNDICE

CAPÍTULO I: OBJETIVOS DEL TRABAJO • pág 6

CAPÍTULO II: ¿CÓMO SE CONTEMPLA LA FINANCIACIÓN PÚBLICA UNIVERSITARIA EN LA LOSU? OBJETIVOS Y CONDICIONES • pág 7

1. ¿Qué incremento de gasto público supone aplicar el artículo 55, apartado 2, de la LOSU? • pág 8
2. ¿Qué administraciones están comprometidas en la financiación del incremento del gasto público: términos y plazos? • pág 9

CAPÍTULO III: ¿CUÁL HA SIDO EL GASTO PÚBLICO UNIVERSITARIO DE LA AGE Y CUÁL ES EL DE LAS CC. AA. EN LA ACTUALIDAD? • pág 11

CAPÍTULO IV: ¿CUÁL SERÍA LA NECESIDAD DE APORTACIÓN DE FINANCIACIÓN PÚBLICA ESTATAL PARA CORREGIR LOS PROBLEMAS DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DE EQUIDAD EN EL ACCESO DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA? • pág 15

CAPÍTULO V: IMPACTO PRESUPUESTARIO PARA LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LA LOSU EN MATERIA DE PDI • pág 26

1. Impacto presupuestario de la ampliación de la tasa de reposición al 120% y las condiciones de cotización social de los nuevos PDI • pág 28
2. Impacto presupuestario de los cambios en las limitaciones de la capacidad lectiva del PDI • pág 30
3. Impacto presupuestario de lo dispuesto en la LOSU respecto a la mejora de la calidad y la reducción de la temporalidad de la plantilla de PDI • pág 31
4. Impacto presupuestario de la modificación del régimen de cotización social del PDI funcionario • pág 32

CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES E IMPULSO A LA EXCELENCIA DEL SUE • pág 34

ANEXO • pág 36

CAPÍTULO I: OBJETIVOS DEL TRABAJO

- El primer objetivo de este trabajo es cuantificar la dimensión del compromiso de la LOSU en materia de financiación pública universitaria y qué condiciones acompañan a la aplicación de dicho compromiso. Analizar cuál es la viabilidad de alcanzar su cumplimiento, respondiendo a preguntas clave como: ¿qué administraciones son responsables de cumplir el compromiso?, ¿qué criterios deben guiar la aplicación de la mayor financiación pública al Sistema Universitario Español (SUE)? y ¿qué instrumentos son más adecuados para lograrlo?
- El segundo objetivo es cuantificar los efectos que pueden resultar de aplicar las disposiciones de la LOSU en materia de Personal Docente Investigador (PDI) sobre el presupuesto de gastos de las universidades públicas españolas.

CAPÍTULO II: **¿CÓMO SE CONTEMPLA LA FINANCIACIÓN PÚBLICA UNIVERSITARIA EN LA LOSU? OBJETIVOS Y CONDICIONES**

El apartado I del Preámbulo de la Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU) recoge, al respecto del gasto público en educación universitaria, lo siguiente: «El gasto público en educación universitaria se redujo en la segunda década del presente siglo el doble que el gasto general educativo y tres veces más que el gasto en educación no universitaria. En efecto, la desinversión en educación universitaria ha sido más acentuada y prolongada en el tiempo que en la educación no universitaria. Además, en el ámbito universitario, se ha producido una reducción significativamente mayor de la financiación pública y, simultáneamente, un aumento de la financiación de origen privado de las universidades mediante el incremento notable de los precios públicos que soportan las familias. Así la financiación pública universitaria nos alejó de la media de la inversión de nuestro entorno europeo más cercano. Más financiación pública deberá implicar más capacidad de servicio y de alianzas con el conjunto de sectores sociales que puedan beneficiarse de esa fuente de formación y conocimiento que siempre ha sido y quiere seguir siendo la Universidad».

El apartado II del Preámbulo de la LOSU recoge, al respecto de la financiación pública universitaria, lo siguiente: «Las universidades públicas españolas han sufrido de manera persistente una insuficiente financiación pública en el último decenio, y una gran precarización y deterioro de las condiciones de trabajo, que han pasado socialmente inadvertidas sin que ello haya generado una reacción social a la altura del retroceso sufrido. Recuperar niveles de financiación adecuados deberá ir en consonancia con una mayor presencia de las universidades en los entornos sociales en los que se asientan y una mayor y más visible contribución a las necesidades que tiene planteadas el conjunto de personas y colectivos del país, más implicación en las dinámicas de desarrollo local, en la búsqueda de alternativas frente al reto demográfico o la emergencia climática. Alcanzar un mínimo de financiación pública del 1 % del PIB, como recoge esta ley orgánica, debería ser una exigencia de todos y todas. Pero también debería serlo reforzar la docencia, mejorar los procesos formativos de la ciudadanía sin distin-

ción de edades, orígenes, género o capacidad económica, trabajar por la empleabilidad o generar más y mejor investigación desde una lógica de transferencia e intercambio».

De los anteriores textos del Preámbulo de la LOSU, de cuya redacción debemos extraer la motivación y el criterio interpretativo aplicable al articulado, cabe extraer dos conclusiones claras:

- 1. La financiación pública del Sistema Universitario Público Español (SUPE) es insuficiente y debería alcanzar en el futuro el objetivo del 1% del PIB**
- 2. La ampliación de la financiación pública universitaria, desde su nivel actual hasta alcanzar el objetivo señalado, deberá realizarse para promover mejores resultados de las universidades públicas reforzando la docencia, la formación a lo largo de la vida, la empleabilidad de sus egresados y generando más y mejor investigación, desde una lógica de transferencia de conocimiento e intercambio**

De la lectura del texto legal se deduce con claridad que la financiación pública de la universidad española debe acercarse a los parámetros europeos y, también, que la aportación de mayores recursos estará condicionada a que el SUPE alcance una notable mejora de resultados en los ámbitos en los que presenta debilidades evidentes: a) adecuación de la oferta a la demanda y mejora de los resultados de la inserción laboral de los egresados universitarios, b) incremento de la excelencia de la producción investigadora, c) fuerte ampliación de la transferencia de conocimiento al tejido productivo con efectos en el desarrollo regional y d) intensificación de la actividad de formación a lo largo de la vida.

Es decir, estará justificado solicitar a los contribuyentes que aporten una financiación pública de nivel europeo a las universidades públicas españolas si estas logran resultados docentes, de investigación y de

transferencia de conocimiento al nivel de los que obtienen los mejores sistemas europeos. Y, en este momento, la universidad pública española recibe menos recursos públicos, pero también ofrece menor rendimiento en los campos señalados.

En resumen, para analizar con qué instrumentos puede aplicarse el hipotético incremento de la financiación universitaria que considera la conclusión primera, es imprescindible tener en cuenta el propósito que se plantea en la conclusión segunda.

Dando fuerza jurídica a la conclusión 1 anterior, el Artículo 55. *Suficiencia financiera*, de la parte dispositiva de la LOSU, recoge en su apartado 2 lo siguiente: «En el marco del plan de incremento del gasto público para 2030 previsto en el artículo 155.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, el Estado, las Comunidades Autónomas y las universidades comparten el objetivo de destinar como mínimo el 1 por ciento del Producto Interior Bruto al gasto público en educación universitaria pública en el conjunto del Estado, permitiendo así la equiparación progresiva a la inversión media de los Estados miembros de la Unión Europea y el cumplimiento de los objetivos establecidos en la presente ley orgánica. Para alcanzar ese objetivo de carácter plurianual, se establecerán en los Presupuestos de las comunidades autónomas, en los del conjunto de universidades y en los Presupuestos Generales del Estado, las correspondientes aportaciones, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio».

De la lectura del texto legal, ¿cabe preguntarse qué consecuencias prácticas se derivan exactamente del texto anterior?, ¿qué incremento de gasto público supone en política universitaria? ¿a qué administraciones compromete y en qué términos y plazos?

¿Qué incremento de gasto público supone aplicar el Artículo 55, apartado 2, de la LOSU?

Tanto el preámbulo de la LOSU como su parte dispositiva establecen como objetivo que el gasto público en política universitaria debe alcanzar el 1% del PIB para lograr una equiparación progresiva con la media de la Unión Europea.

Antes de abordar estimaciones cuantitativas, es importante precisar dos aspectos cualitativos que configuran el perímetro la política de gasto público universitario y que identifican sus componentes:

LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO PÚBLICO ESPAÑOL **DEBERÍA ALCANZAR EN EL FUTURO EL OBJETIVO DEL 1% DEL PIB**

- a) Según la clasificación internacional sobre el gasto público por funciones (COFOG), esta política de gasto incluye el gasto que se financia por todas las administraciones públicas en cualquiera de sus niveles: europeo, estatal, autonómico o local, en cualquiera de los ámbitos funcionales universitarios: docencia e I+D+i y todas las líneas de financiación pública existentes destinadas a terceros en este ámbito, incluida la política de becas y a ayudas al estudio, y tanto si financia gasto ejecutado por universidades públicas como privadas
- b) El gasto público universitario es el que se realiza para financiar a personas que cursen enseñanzas y a instituciones que presten servicios educativos de Grado, Máster y Doctorado (niveles 6, 7 y 8 de la clasificación ISCED)

Es importante señalar que el ámbito recogido en el apartado b) anterior es diferente al del gasto en políticas de gasto en instituciones que prestan servicios de educación terciaria (niveles 5, 6, 7 y 8 de la clasificación ISCED), que incluye la educación superior de ciclo corto (Formación Profesional de grado superior y otras asimilables).

A este respecto, es relevante señalar que la Memoria económica de la LOSU hace referencia continuamente a educación terciaria cuando efectúa comparaciones internacionales de intensidad del gasto y, en consecuencia, que dichas comparaciones no se corresponden estrictamente con el ámbito del gasto universitario al que se refiere el texto de la Ley que es objeto de análisis.

El Cuadro 1 muestra, para el año 2019¹, los valores del gasto público en % del PIB de la UE a 27 y de España, para el ámbito de la educación terciaria y de la educación universitaria.

¹ Aunque existen datos disponibles del año 2020, estos no pueden considerarse representativos del gasto de educación en % PIB dado el acusado desplome del PIB motivado por la Pandemia de la COVID.19

Cuadro 1. Gasto público en educación terciaria y en educación universitaria en % del PIB. Año 2019.

Ámbito geográfico	Educación terciaria (niveles 5 a 8 de ISCED)	Educación Universitaria (niveles 6 a 8 de ISCED)
UE a 27	1,19%	1,08%
España	0,94%	0,76%
Diferencial España-UE a 27	-0,25%	-0,32%

Fuente: EUROSTAT. Elaboración propia.

El último dato disponible del valor nominal del PIB de España es el que proporciona EUROSTAT para el año 2022, que cifra esta magnitud en 1.327.108 millones de euros.

De acuerdo con esa base de cálculo, **dado que -actualmente- el gasto público en política universitaria está situado en el 0,76% del PIB, alcanzar un valor del 1% del PIB exigiría un incremento de financiación pública del 0,24% del PIB, es decir, una aportación de recursos adicionales de 3.135 millones de euros corrientes de 2022.**

¿Qué administraciones están comprometidas con la financiación del incremento del gasto público: términos y plazos?

Establecida la magnitud monetaria, en euros de 2022, de recursos públicos que es necesario aportar al sistema universitario español para cumplir el objetivo del artículo 55.2 de la LOSU, analizamos qué niveles de gobierno, del Estado descentralizado que es España, son responsables, y en qué medida, de aportar estos recursos adicionales.

A este respecto, el contenido de la Memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario (versión 2, 20/06/2022) es ilustrativo de lo que opina la Administración General del Estado (AGE) al respecto.

Tras expresar en su apartado 4.2 que se han evacuado las consultas pertinentes a las CC.AA., «puesto que los responsables de la enseñanza universitaria en los Consejos de Gobierno de las CC.AA. son miembros de la Conferencia General de Política Universitaria (CGPU)» y este órgano ha sido informado de la tramitación del proyecto normativo, en la página 77 de dicha Memoria se afirma: «el gasto público en universidades en España está altamente descentralizado, correspondiendo el 87,7% a las Administraciones de las CC.AA. Estas Administraciones son, por lo tanto, las responsables de financiar la mayor parte de las medidas que contempla esta ley atendiendo a su ámbito competencial».

A esta contundente aseveración cabe realizar, al menos, las siguientes consideraciones:

- i. Aunque es evidente que la competencia de la financiación ordinaria de las universidades públicas recae en las Comunidades Autónomas (CC.AA.) nada impide a la AGE desarrollar y financiar políticas de gasto público en el ámbito universitario, al contrario
- ii. Si la conclusión fuera que, por razones de equidad, como luego se analizará, el incremento de la financiación universitaria tuviera que revestir la naturaleza de financiación ordinaria, tampoco hay ningún impedimento para que se desplace la frontera de suficiencia del Sistema de Financiación Autonómica (SFA), con recursos estatales, de modo que se pueda asegurar la financiación equitativa de las competencias universitarias a las diferentes CC.AA.

Considerar, como recoge la Memoria, que, con el trámite de informe al CGPU, las CC.AA. han sido debidamente informadas de los compromisos de incremento de financiación pública que recoge la LOSU y que, en consecuencia, son conscientes y están comprometidas a financiar «la mayor parte» de los 3.135 millones de euros que requiere cumplir el objetivo del 1% del PIB, resulta una conclusión difícil de sostener.

Aunque el preámbulo y el articulado de la Ley hablan abiertamente de la necesidad de incrementar la financiación pública de las universidades públicas, y determinan que este es un objetivo que concierne, conjuntamente, a Estado y CCAA, la Memoria de la misma, en su texto de 115 páginas, no entra siquiera a valorar qué importe monetario supondría dicho incremento de gasto público, y traslada esa responsabilidad, si la hubiere, a las CC.AA., limitándose a intentar demostrar en su apartado 6.2.2, incorrectamente, como también abordaremos en el apartado 3 de este trabajo, la inexistencia de impactos reseñables en el gasto presupuestario de las universidades públicas derivados del articulado de la LOSU.

En cuanto al plazo para cumplir el objetivo fijado de alcanzar el 1% del PIB de financiación pública, del literal del citado artículo 155.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, cabría deducir que el Estado y las CC.AA. deben acordar un plan de incremento del gasto público en política universitaria para los próximos diez años (o, alternativamente, en el horizonte de 2030)².

Para el caso de la política de gasto público universitario, la disposición adicional décima cuarta, *Plan de incremento del gasto público*, recoge que «La comisión que establecerá el plan de incremento de gasto público al que se refiere el artículo 55.2, se creará en el plazo máximo de un año a partir de la entrada en vigor de esta ley orgánica».

ESTABLECIDA LA **MAGNITUD MONETARIA**, DE RECURSOS PÚBLICOS QUE ES NECESARIO APORTAR AL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL, ANALIZAMOS QUÉ **NIVELES DE GOBIERNO**, DEL ESTADO DESCENTRALIZADO QUE ES ESPAÑA, **SON RESPONSABLES, Y EN QUÉ MEDIDA, DE APORTAR ESTOS RECURSOS ADICIONALES**

² Según la Ley 3/2020, de 29 de diciembre, este plan debería haberse aprobado en el plazo máximo de dos años, desde la entrada en vigor de esta, para el conjunto de la política de gasto educativo. Finalizado ya dicho plazo de dos años el pasado 30/12/2022, este compromiso no se ha cumplido a fecha de hoy.

CAPÍTULO III: ¿CUÁL HA SIDO EL GASTO PÚBLICO UNIVERSITARIO DE LA AGE Y CUÁL ES EL DE LAS CC.AA. EN LA ACTUALIDAD?

Como se ha señalado, la LOSU implica prioritariamente a las CC.AA. en el cumplimiento del objetivo de alcanzar el 1% del PIB de financiación pública del gasto universitario público. Por ello, resulta de interés recuperar las condiciones en las que la AGE transfirió las competencias universitarias a las diferentes autonomías.

El traspaso de competencias en materia de universidades se efectuó de acuerdo con el principio del «coste efectivo», es decir, los recursos traspasados que acompañaban a cada competencia transferida reflejaban el coste que en cada materia competencial realizaba el Estado en cada territorio en el momento de efectuar la transferencia.

El traspaso de competencias de la educación universitaria a las CC.AA. se produjo entre 1985 (Cataluña) y 1996 (I. Baleares), en ese periodo las necesidades objetivas de gasto público venían determinadas -fundamentalmente³- por los estudiantes universitarios matriculados en centros propios de las universidades públicas de cada territorio. Sin embargo, como muestra el Cuadro 2, el gasto por estudiante (homogeneizado a pesetas corrientes de 1996), que fue traspasado como coste efectivo a las diferentes CC.AA., presenta diferencias de más de 70 puntos porcentuales.

Observando el esfuerzo financiero público por alumno de ciclo (diplomatura y licenciatura), resulta evidente que cuando el Estado gestionaba las competencias universitarias no aplicaba a la provisión de este servicio público un principio de equidad (asignar los recursos para atender por igual, en cantidad y calidad, las necesidades de los usuarios de los servicios públicos, independientemente de su territorio de residencia).

La política de igualdad de oportunidades y de equidad en el acceso a los servicios públicos es una responsabilidad que concierne a todos los niveles de gobierno, pero que, en el espacio de la igualdad de trato entre españoles, independientemente de su territorio de residencia, es una responsabilidad prioritaria del ámbito estatal.

Como muestra la información aportada, las condiciones de igualdad de oportunidades y de equidad que ha propiciado el comportamiento de la AGE mientras ostentaba las competencias en materia de servicios universitarios, están lejos de ser óptimas. Esta situación no ha mejorado con el funcionamiento de la financiación autonómica. Desde su origen y hasta nuestros días, como sabemos, el funcionamiento efectivo del SFA tiene como resultado que, a partir de ese momento inicial de la descentralización competencial, la aplicación del *statu quo* ha congelado el mapa de la distribución de recursos autonómicos entre CC.AA., lo que también es aplicable a la financiación pública universitaria.

³ La producción investigadora de las universidades era en ese momento mucho menor que la actual y la transferencia de conocimiento muy reducida.

Cuadro 2. Coste efectivo por estudiante transferido a las Comunidades Autónomas. Calculado en términos homogéneos a pesetas corrientes de 1996.

Comunidades Autónomas	Año del traspaso de competencias en universidades	Coste efectivo del traspaso de competencias en universidades	Número de estudiantes universitarios en centros propios de universidades públicas en el año de traspaso de competencias	Coste efectivo por estudiante actualizado a pesetas de 1996	Índice coste efectivo por estudiante homogeneizado a valores de 1996
Unidades		Miles de pesetas corrientes	Estudiantes	Pesetas de 1996	Índice valor medio:100
Cataluña	1985	11.525.207	108.039	190.844	84
País Vasco	1985	4.376.309	41.614	188.139	82
Comunidad Valenciana	1985	6.992.355	65.610	190.662	84
Andalucía	1986	16.232.602	115.161	232.859	102
I. Canarias	1986	4.503.873	23.037	322.976	142
Galicia	1987	5.054.059	39.714	201.073	88
Extremadura	1995	4.210.356	23.227	187.071	82
Castilla y León	1995	19.585.425	90.328	223.764	98
Madrid	1995	49.329.870	203.825	249.765	109
Principado de Asturias	1995	7.405.674	37.974	201.260	88
Murcia	1995	6.337.117	33.845	193.231	85
Aragón	1996	11.799.307	41.325	285.525	125
Cantabria	1996	4.891.639	14.307	341.905	150
Castilla-La Mancha	1996	6.227.567	30.276	205.693	90
La Rioja	1996	2.040.000	5.927	344.188	151
I. Baleares	1996	4.491.772	12.583	356.971	156
Valor medio ponderado SUPE				228.123	100

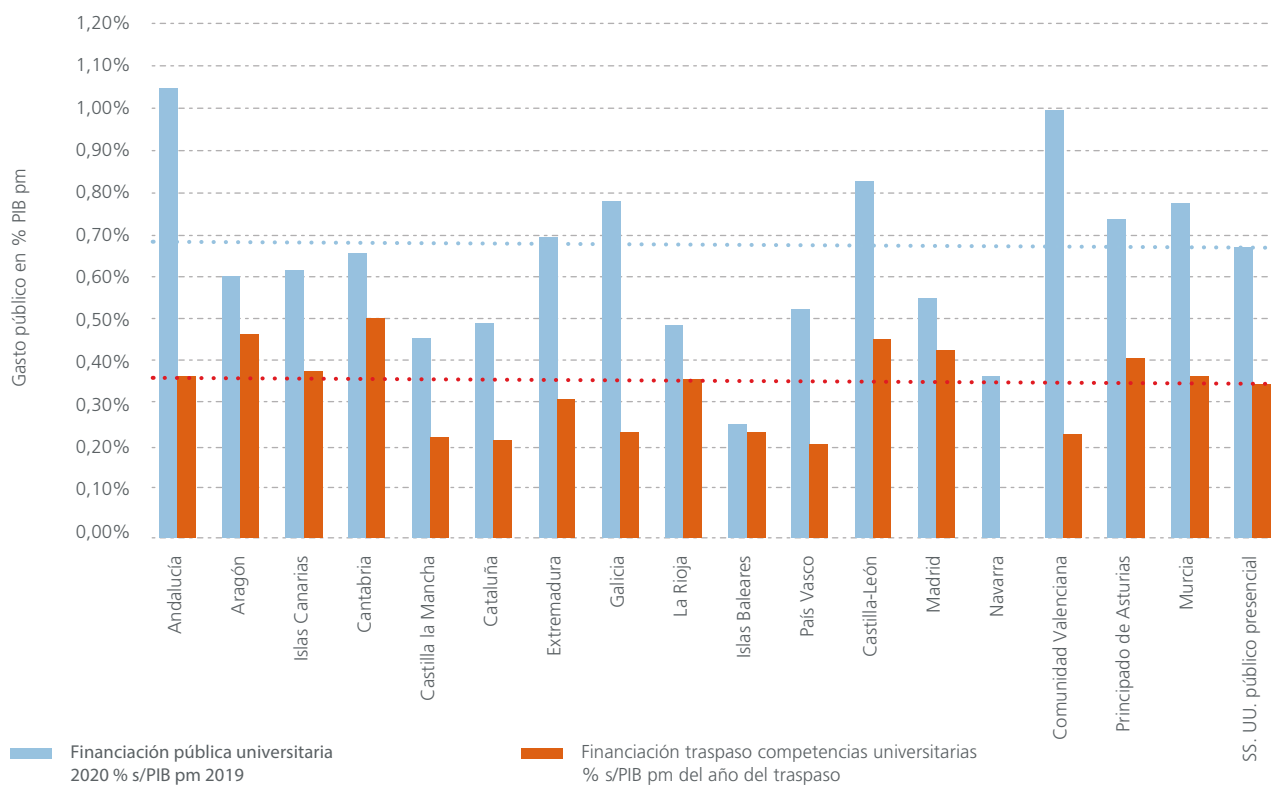
Fuente: Reales Decretos de traspaso de competencias en materia de universidad. INE y Universidad Española en Cifras. CRUE. Elaboración propia.

Desde que se completó el traspaso de competencias en materia de universidades a las CC.AA. han transcurrido más de 26 años. En este periodo, la evolución del total de gasto público autonómico en educación universitaria, en términos de porcentaje del PIB, se ha duplicado prácticamente, pasando del 0,36% al 0,68%.

Como muestra el Gráfico 1, entre 1996 y 2020, se ha producido un incremento del 88% de gasto real en política universitaria y, este se ha producido en un contexto en el que los recursos no financieros del sector público autonómico se han mantenido bastante estables, como muestra el Gráfico 2. Desde 2003 hasta 2019 (año prepandémico), la variación real de los recursos autonómicos disponibles fue del 11% (del 13,4% al 14,9 % s/ PIB).

ENTRE 1996 Y 2020,
 SE HA PRODUCIDO UN
INCREMENTO DEL 88%
 DE GASTO REAL EN POLÍTICA
UNIVERSITARIA

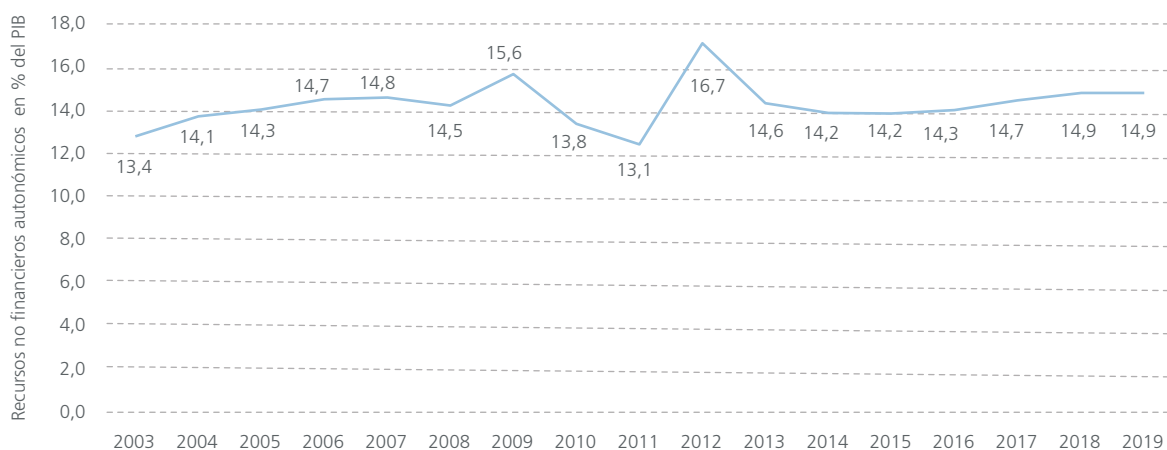
Gráfico 1. Gasto público autonómico en política universitaria en % PIB⁴. En el momento del traspaso de competencias y 2020.



Fuente: INE. La Universidad Española en Cifras, CRUE. Decretos de traspaso de competencias universitarias. Elaboración propia.

⁴ El % de gasto sobre PIB 2020, se calcula sobre la magnitud PIB de 2019, para evitar la distorsión derivada de los efectos de la Pandemia de la COVID-19.

Gráfico 2. Evolución de los recursos no financieros autonómicos en % del PIB. 2003 a 2019.



Fuente: IGAE. Contabilidad Nacional. Elaboración propia.

De la información anterior se pueden extraer al menos tres conclusiones de relevancia para la cuestión que se está analizando:

1. Cuando ejercía la competencia, la AGE no prestaba equitativamente los servicios de educación universitaria en los diferentes territorios. En consecuencia, la financiación recibida por las CC.AA. para desplegar estos servicios básicos ha registrado diferencias de más de 70 p.p. por unidad de necesidad: estudiante. A través del principio del *statu quo* persistente en el SFA, estas diferencias de financiación estatal pueden haber llegado hasta nuestros días
2. En un contexto de crecimiento de sus recursos reales del 11%, entre 2003 y 2019, desde que recibieron las competencias y hasta 2020, las CC.AA. han incrementado muy significativamente (88%) la financiación autonómica de la política universitaria

3. El esfuerzo de gasto en % PIB en política universitaria de las diferentes CC.AA. es muy dispar y presenta diferencias de 57 p.p. entre Comunidades⁵, siendo de mayor intensidad en territorios con una menor renta per cápita, lo que significa que, para ofrecer servicios equivalentes, estas CC.AA. se ven forzadas a invertir una mayor proporción de su renta disponible en gasto universitario

⁵ Se excluyen de la comparación regiones de menor tamaño como La Rioja, Navarra o Islas Baleares que, por las características de su oferta, consumen servicios universitarios de otras CC.AA.

CAPÍTULO IV: ¿CUÁL SERÍA LA NECESIDAD DE APORTACIÓN DE FINANCIACIÓN PÚBLICA ESTATAL PARA CORREGIR LOS PROBLEMAS DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DE EQUIDAD EN EL ACCESO DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA?

Como ya se ha señalado, las competencias básicas en universidades están transferidas a las CCAA., pero la LOSU es una iniciativa legislativa del Gobierno central. Por otro lado, es evidente que, en este proyecto, como en muchos otros, el Gobierno central no ha consultado el objetivo de gasto público formulado con las Comunidades Autónomas (las competentes en la financiación ordinaria de las universidades), por lo que, en pura lógica, no debería esperar que el esfuerzo presupuestario mayoritario para cumplir los compromisos procediera del ámbito de los gobiernos regionales, sino que, asumiendo la responsabilidad de la iniciativa, la mayor parte del esfuerzo correría a cargo de la propia hacienda estatal.

Si el Gobierno está convencido, como parece a tenor de las declaraciones de los responsables universitarios, que, como mínimo, ha de incrementarse el nivel de suficiencia de la financiación universitaria en algo más de tres mil millones de euros anuales, debería precisar cómo lo va a conseguir y, sobre todo, de qué parte exactamente va a

hacerse responsable. En definitiva, ¿cuál es su verdadero compromiso con la financiación universitaria? A este respecto, siendo cierto que las CC.AA. son las competentes en la financiación ordinaria anual de las universidades, nada hay que impida desplegar programas estatales de financiación al sector con objetivos específicos.

La realidad productiva de los servicios públicos universitarios es en la actualidad muy diferente a la que se producía en el momento de los traspasos de competencias. Mientras que desde 1996 los estudiantes de Grado, Máster y Doctorado, de las universidades públicas presenciales han pasado de 1,3 millones a 1,1 millones, reduciéndose un 12%, la actividad de I+D+i universitaria se ha expandido con mucha fuerza. Valga como referencia señalar que las publicaciones científicas del SUE (de las que el 95% son del SUPE) han pasado de 45.338 en 2011 a 71.822 en 2020, un incremento de 58%⁶, y dicho incremento de la cantidad se ha producido, además, sin perjuicio de la calidad.

⁶ IUNE, 2023.

Esa transformación en la composición de los resultados universitarios ha de ser necesariamente tenida en cuenta cuando se formulan objetivos y pautas para la financiación pública universitaria. Para ello, es necesario diferenciar la proporción de recursos que se destina a financiar la formación oficial: Grado, Máster y Doctorado de los estudiantes y la que tiene como finalidad proveer de recursos públicos a las capacidades de I+D+i de las universidades.

Tanto los servicios educativos, como los de investigación y transferencia de conocimiento, tienen como principal factor productivo el personal docente e investigador (PDI). La dimensión de este y su composición en capacidades (doctor o no doctor) y categorías determina la potencialidad de cada universidad y, a su vez, la actividad de este factor arrastra los restantes factores de coste: plantilla de personal de administración y servicios, costes de funcionamiento, etc.

Es coherente y razonable que los poderes públicos se apliquen a mejorar la financiación por estudiante universitario y también lo es que el Estado, último garante de la igualdad de oportunidades entre españoles, adquiera el compromiso de colaborar prioritariamente con este objetivo. En realidad, asignar los recursos en función de las necesidades de la población concernida por los servicios públicos es una obligación a la que el Estado debería obligarse a impulsar y cumplir en todos los servicios públicos fundamentales que configuran el «Estado del Bienestar» y, por ello, la asignación de recursos del Estado a las CCAA para prestar los servicios de educación universitaria debería seguir este principio.

Sin duda, hay que entender que la educación universitaria se ubica entre tales servicios públicos fundamentales, así lo indica considerar un objetivo la gratuidad de dicha enseñanza, como contempla la LOSU⁷, y lo confirma el último documento del Ministerio de Hacienda⁸ sobre la consideración del indicador de necesidad de la financiación autonómica: «la población ajustada», al incorporar a los estudiantes universitarios como parte definitoria del propio indicador.

Resulta evidente que la política de becas y ayudas al estudio es manifiestamente insuficiente y que los recursos estatales que nutrieron el traspaso de competencias en materia universitaria no se asignaron con un criterio de equidad. Por ello, en opinión de los autores, sería perfectamente coherente, con los objetivos expresados en la LOSU,

que la hacienda estatal financiara líneas de gasto público universitario que aportara nuevos recursos públicos al menos a dos líneas de actuación:

1. Mejora de la política de becas y ayudas al estudio universitario, ampliando el gasto público en este ámbito desde los 1.057,68 millones de euros del año 2020 (0,085%, PIB 2019) hasta alcanzar el objetivo de los 2.000 millones de euros (0,1507%, PIB 2022)
2. Aportación equitativa estatal para la financiación del gasto público universitario por estudiante, vinculada a que las CC.AA. lleven a cabo un esfuerzo de igualación de la financiación por estudiante en sus respectivos territorios

A continuación, se describe brevemente el contenido que se propone para el desarrollo de estas dos líneas de financiación estatal de políticas de equidad en el ámbito universitario.

1. Financiación estatal para mejora de la política de becas y ayudas al estudio universitario
2. Financiación estatal para la mejora de la equidad de la provisión de servicios universitarios (educativos y asociados de capacidad investigadora del profesorado)

Financiación estatal para mejora de la política de becas y ayudas al estudio universitario

En España, el principio de igualdad de oportunidades para el acceso y la permanencia en los estudios universitarios, con independencia de la capacidad económica personal, es una declaración que está lejos de hacerse realidad. Ciertamente, es mucho el camino recorrido desde la aprobación de la Ley Orgánica 11/1983, que decía (artículo 26.3): «con objeto de que nadie quede excluido del estudio en la Universidad por razones económicas, el Estado y las Comunidades Autónomas, así como las propias universidades, instrumentarán una política general de becas, ayudas y créditos a los estudiantes y establecerán modali-

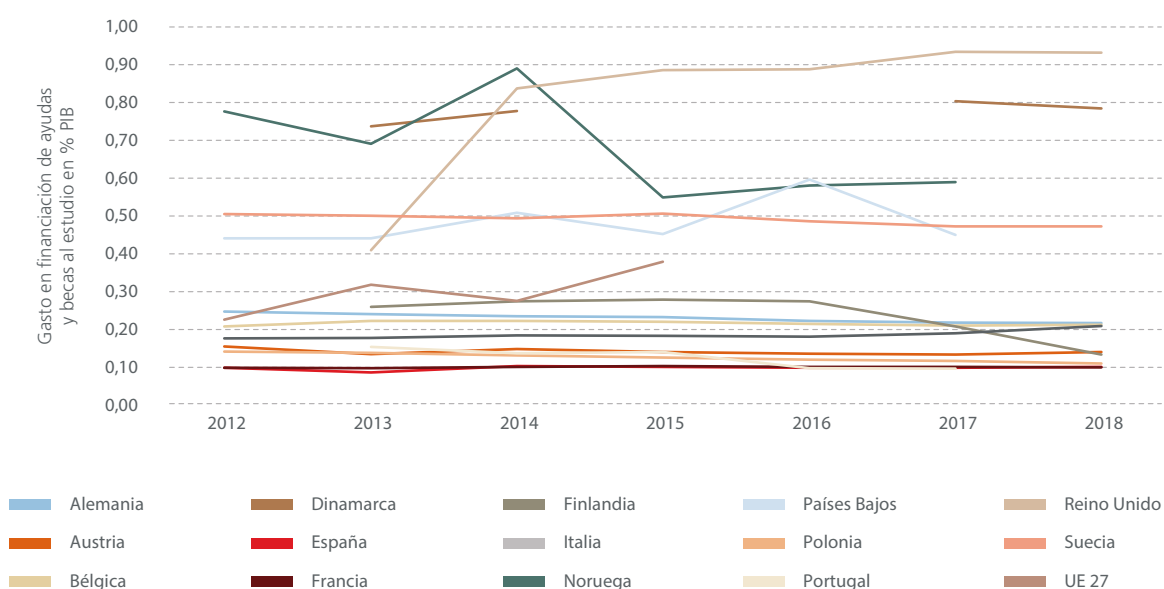
⁷ «en defensa de los derechos del estudiantado, la ley permite avanzar hacia el horizonte de la gratuidad de la educación superior universitaria pública, mediante la reducción de precios públicos, así como la disminución de su disparidad entre Comunidades Autónomas y la concepción de la beca como un derecho subjetivo vinculado a la situación socioeconómica de las personas solicitantes». (Preámbulo, LOSU).

⁸ Informe del grupo de trabajo sobre el cálculo de la población ajustada. Madrid, 3 de diciembre de 2021. Ministerio de Hacienda.

dades de exención parcial o total del pago de las tasas académicas⁹». Sin embargo, la igualdad del acceso al derecho a la educación universitaria, tal y como se explicitaba en la Ley Orgánica 6/2001, (artículo 45.1), requiere de un verdadero compromiso presupuestario que no se vea afectado por los cambios del ciclo económico. En esta línea, el primer reto del SUE es concluyente y se mide por la cuantía del esfuerzo público sobre PIB que la sociedad española destina a atender

el principio de igualdad de oportunidades, en comparación con los esfuerzos que realizan países de nuestro entorno socioeconómico. El Gráfico 3 muestra la acusada inmovilidad registrada por la cuantía de las dotaciones públicas que España destina a financiar la política de becas para los estudiantes de enseñanza superior en los años 2012 a 2019, así como la brecha que nos separa del gasto medio de la Unión Europea.

Gráfico 3. Evolución de la financiación pública para ayudas a los estudiantes universitarios en % del PIB en países de la Unión Europea. Años 2012 a 2019.



Fuente: EUROSTAT. 2021.

⁹ El sistema estatal de becas y ayudas al estudio se establece por RD 2298/1983, de 28 de julio, que fue modificado por el RD 1721/2007, de 21 de diciembre, que establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizado. En el año 1985, en España, el gasto público en becas para los estudiantes universitarios fue de 11.170 millones de pesetas, equivalente al 0,04% del PIB (pm), siendo el porcentaje de becarios del 10% del total de estudiantes matriculados en diplomaturas y licenciaturas.

La estrechez del esfuerzo financiero público de España en becas universitarias ha sido reconocida tanto por los diferentes informes oficiales que se han elaborado sobre la financiación de la Universidad, como por informes de Crue Universidades Españolas y, más recientemente, por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)¹⁰. Existe práctica unanimidad en denunciar la insuficiencia crónica de la financiación de la política de becas y ayudas al estudio y la imposibilidad material de poder dar respuesta a la igualdad de oportunidades reconocida en la legislación universitaria española.

Los datos se muestran tozudos. La información disponible de beneficiarios e importe de las becas, con independencia del ámbito convocante y de la modalidad de ayudas, evidencian un estancamiento en la dimensión social y económica de la política de becas universitarias

que, ante la mejora observada en la dimensión cuantitativa del PIB (15,5% en el periodo 2015/19), nos aleja cada vez más de los ratios de esta política en la UE. El Cuadro 3 registra la evolución del número de beneficiarios y las dotaciones asignadas a la política de becas universitarias, así como la participación relativa del gasto en becas sobre el PIB nacional. Se observa para el periodo 2015/2020 una acusada estabilidad en el número de beneficiarios y en el importe asignado que solo en el último año (2020/21) muestra un cambio de tendencia que afecta por igual a los beneficiarios de beca y al total de recursos aplicados, siendo especialmente relevante la variación al alza experimentada por el principal agente (Administración General del Estado) y la modalidad de becas que concentra la práctica totalidad de la financiación (Becas Generales) con valores del 12,8% y del 25,8% con relación a los registros medios del quinquenio anterior.

Cuadro 3. Sistema Universitario Español. Evolución de los becarios y de las dotaciones en euros y (%) PIB. Cursos académicos 2015/16 a 2020/21.

Años	TOTAL ORGANISMOS CONVOCANTES						Administración General del Estado (AGE)					
	TOTAL BECAS			Becas generales			TOTAL BECAS			Becas generales		
	Número	Mill. €	(%) PIB	Número	Mill. €	Número	Mill. €	(%) PIB	Número	Mill. €	(%) B. G/T.B.	
2015/16	489.648	1.031.502,0	0,0957	366.765	901.610,6	347.951	872.674,2	0,0810	323.904	839.957,6	96,25	
2016/17	478.249	1.007.177,7	0,0904	366.684	896.150,7	329.854	831.986,6	0,0747	316.983	820.234,9	98,59	
2017/18	489.123	1.012.850,6	0,0872	377.953	911.650,6	334.433	842.856,1	0,0725	321.521	831.289,6	98,63	
2018/19	493.599	1.025.727,9	0,0852	383.566	924.312,4	335.759	847.603,4	0,0704	323.068	837.183,0	98,77	
2019/20	481.765	1.021.840,9	0,0821	385.181	928.470,3	327.057	845.507,5	0,0679	322.999	839.868,1	99,33	
2020/21	525.106	1.228.965,6	0,1095	422.074	1.145.674,3	372.111	1.057.677,2	0,0943	362.781	1.049.162,8	99,19	

Fuente: Estadísticas de becas y ayudas al estudio. Ministerio de Universidades. Elaboración propia.

¹⁰ En relación con la insuficiencia de la financiación de becas universitarias en España, puede consultarse, entre otros, los siguientes documentos: Consejo de Universidades (1995): *Informe sobre financiación de la Universidad*. (págs. 39 y 40); Consejo de Coordinación Universitaria (2007): *Financiación del Sistema Universitario Español. Valoración de la situación actual. Objetivos e instrumentos para alcanzarlos*. (pág.55 y 56); Consejo de Universidades (2010): *Documento de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español*. (págs.31 a 42); Bricall, J.M. (2000): *Universidad 2 mil*. CRUE. (págs. 152 a 155); CRUE: *La Universidad Española en Cifras*. 2016/17. (págs.34 a 39); Círculo de Empresarios (2007): *Una Universidad al servicio de la sociedad*. (pág. 52); Save the Children (2018): *Becas para que nadie se quede atrás*. 74 págs. AIReF(2018): *Evaluación de las becas universitarias*. 143 págs.

Los datos desagregados de la política de becas universitarias de la AGE se muestran en el Cuadro 4, referidos a las enseñanzas de Grado y Máster impartidas en las universidades públicas y privadas, presenciales y no presenciales, del SUE.

En estos años, el rasgo más destacado es la estabilidad que muestra tanto el número total de becarios como el gasto total que queda patente en las pequeñas reducciones anotadas (-0,28% y -0,01%) y que, a su vez, contrasta con la caída sufrida por los becarios pertenecientes al grupo de menor capacidad económica, umbral 1, que ha sido del 6,1%. Este hecho confirma, de una parte, la estrecha relación del ciclo

económico con la presencia de esta tipología de becarios en el total del colectivo, que reduce su dimensión en tiempos de recesión. De otra, la desmesura de las condiciones económicas establecidas para poder acceder a las ayudas económicas reservadas para estos becarios, lo que supone un serio hándicap para aumentar la dimensión del colectivo en el total de los becarios.

La estabilidad registrada en el número de beneficiarios de la condición de becarios de la AGE y en la cuantía de las becas distribuidas ha provocado un descenso del esfuerzo público del 15,4% en relación con el PIB del país.

Cuadro 4. Evolución de las becas de carácter general de la AGE por modalidad de enseñanza y tipo de universidad. Cursos académicos 2015/16 a 2020/21.

Universidades	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	Δ (%) 2019/15	Δ (%) 2020/19
UU. Públicas. Nº. Becarios	310.410	303.211	305.718	306.236	302.549	338.226	-2,60	11,79
UU. Públicas. Nº. Becarios . Umbral 1 (%)	38,57	39,69	38,24	35,99	36,35	56,92	-6,11	56,59
UU. Públicas. Presencial. Nº. Becarios	300.688	295.338	298.001	299.092	295.538	327.963	-1,74	10,97
UU. Públicas. Presencial. Nº. Becarios. Umbral 1 (%)	38,48	39,57	38,12	35,86	36,21	56,72	-6,27	56,64
UU. Públicas. No Presencial. Nº. Becarios	9.574	7.704	7.508	6.982	6.873	10.137	-39,30	47,49
UU. Públicas.No Presencial. Nº. Becarios. Umbral 1 (%)	41,36	44,59	42,78	41,84	42,72	63,59	3,18	48,85
UU. Privadas. Nº. Becarios	13.494	13.772	15.803	16.832	20.450	24.557	34,01	20,08
UU. Privadas. Nº. Becarios . Umbral 1 (%)	30,54	33,10	32,25	30,14	31,41	51,70	2,77	64,60
UU. Privadas. Presencial. Nº. Becarios	10.318	10.509	11.691	12.675	14.552	16.845	29,10	15,76
UU. Privadas. Presencial. Nº. Becarios. Umbral 1 (%)	30,47	33,02	31,56	30,00	30,68	50,67	0,68	65,16
UU. Privadas. No Presencial. Nº. Becarios	3.176	3.263	4.112	4.157	5.898	7.712	46,15	30,76
UU. Privadas.No Presencial. Nº. Becarios. Umbral 1 (%)	30,76	33,34	34,22	30,60	33,21	53,94	7,38	62,42
SUE. Presencial. Nº. Becarios	311.006	305.847	309.692	311.767	310.090	344.808	-0,30	11,20
SUE. Presencial. Nº. Becarios. Umbral 1 (%)	38,22	39,34	37,87	35,62	35,95	56,42	-6,31	56,94
SUE. No Presencial. Nº. Becarios	12.750	10.967	11.620	11.139	12.771	17.849	0,16	39,76
SUE. No Presencial. Nº. Becarios. Umbral 1 (%)	38,72	41,24	39,75	37,64	38,33	59,42	-1,02	55,02
Sistema Universitario de España. Nº. Becarios	323.904	316.983	321.521	323.068	322.999	362.783	-0,28	12,32
Sistema Universitario de España. Becarios Umbral 1 (%)	38,23	39,40	37,94	35,69	36,04	56,56	-6,08	56,94
UU. Públicas/SUE. Nº. Becarios	92,83	93,13	92,68	92,58	91,50	90,40	-1,45	-1,20
AGE. Gasto en Becas de Carácter General (miles €)	839.957,6	820.234,9	831.289,6	837.183,0	839.868,1	1.049.162,8	-0,01	24,92
AGE. Gasto en Becas de Carácter General (%) PIB(pm)	0,0779	0,0736	0,0715	0,0695	0,0675	0,0935	-15,41	38,52

Fuente: Estadísticas de becas y ayudas al estudio. Ministerio de Universidades. Elaboración propia.

El incremento experimentado en los precios de las matrículas, propiciado por el RDL 14/2012, junto a la reducción tanto del número de becarios beneficiarios de las ayudas personalizadas por la aprobación de requisitos académicos más exigentes, como de la dotación unitaria asignada a este tipo de ayudas, ha impulsado un crecimiento del 60,8% del gasto aplicado a ayudas destinadas a compensar los precios de la matrícula frente al 27,8% de aumento que anota el gasto total en becas asignadas a los alumnos de enseñanzas de grado matriculados en las universidades públicas presenciales, provocando una reducción su participación en 7 puntos porcentuales (73,4% a 66,5%) en el periodo 2008 a 2019.

El empobrecimiento registrado en la capacidad económica del becario (-13,6%), junto a la insuficiencia que caracteriza a las ayudas destinadas a los becarios de menor renta familiar (umbral 1: 1.600 €) y a la vigencia de rendimientos académicos que exceden el aprobado, tanto para el acceso como para la renovación, son, en su confluencia, factores que disuaden a muchos jóvenes para prolongar los estudios no obligatorios o que les llevan a abandonar las aulas universitarias por pérdida de la condición de becario. Incluso influyen en la elección del título y del centro universitario donde el alumno decide finalmente matricularse.

La aprobación del RD 668/2020 supone un cambio radical en la política de becas universitarias que está alineada con las demandas que se vienen solicitando en los informes de La Universidad Española en Cifras y que afectan directamente a la suficiencia financiera, donde se ha producido un aumento considerable en las dotaciones presupuestarias (21,2%, 2015/2020), aunque el esfuerzo público de España está alejado de la media de gasto en becas de países de nuestro entorno.

En el ámbito de la equidad, los cambios introducidos están facilitando una efectiva igualdad de oportunidades al considerar un derecho subjetivo la beca a la que se accede atendiendo a la capacidad económica familiar. Igualmente, supone avance en la equidad aplicar unos requisitos académicos equivalentes al aprobado para poder ser titular de las becas personales, aunque los incrementos en los importes asignados a estas ayudas (renta y residencia) no supongan mejoras sustanciales en la capacidad económica del becario.

En el área de la eficiencia pueden considerarse un avance las modificaciones aprobadas en la gestión con la introducción del adelanto de las fechas de solicitud y comunicación de las becas, reduciendo la incertidumbre que el alumno tiene al iniciar el curso, aunque el cobro de

la beca se produce una vez avanzado el año académico. Los datos del curso académico 2020/21, primer año de aplicación de la reforma, registran con claridad el cambio de tendencia, con una mayor presencia de becarios y un muy notable aumento de los beneficiarios de ayudas de cuantía fija ligada a renta del umbral 1. Concretamente, las variaciones registradas en relación con los ítems del curso académico anterior (2019/20) han sido del 12,3% y del 98,32%, respectivamente.

Considerando la última convocatoria de Becas Generales de la AGE (2023/24), la reversión de los cambios introducidos por el ministro Wert continúa su itinerario, siendo su principal referencia el aumento de la dotación económica de la beca de cuantía fija ligada a residencia, que pasa de 1.700 a 2.500 € y que implica un aumento de gasto de 89 millones de euros para la referencia de becarios del curso 2020/21 (de 158 a 247 millones de euros). Sin embargo, la dotación económica de la beca de cuantía fija ligada a renta (1.700 € anuales) resulta claramente insuficiente para amortiguar el coste de oportunidad que supone para las familias de baja renta (umbral 1) que uno de sus miembros con capacidad de participar en el mercado laboral prolongue su desarrollo formativo. La eficacia del principio de igualdad de oportunidades exige incrementar la dotación de esta beca y vincularla con el valor del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) que para el año 2023 alcanza un importe de 600€/mes, lo que supone una asignación techo de 8.400€/año para el beneficiario de esta modalidad de beca.

En la hipótesis más moderada de mantener la cifra de becarios del curso del año 2020/21, el gasto que supone alinear la dotación económica de la beca de renta con el importe del indicador IPREM es de 1.500 millones de euros, frente a 302 M€ que se han aplicado en el referido curso académico. La reducción, hasta su eliminación, de las becas de cuantía variable, propiciaría la liberación de 290 M€ aplicados en la convocatoria 2020/21, con lo que el déficit para financiar las dotaciones de las becas ligadas a renta se cifraría en el entorno de 1.000 M€. Cantidad superior al esfuerzo financiero que se plantea en este escenario de distribución de la mejora potencial de la financiación pública destinada a las universidades públicas, aunque la brecha actual quedaría considerablemente reducida.

Financiación estatal para mejora de la equidad de la provisión de servicios educativos universitarios

El **principio de equidad** sobre el que debería sustentarse la financiación estatal de los servicios públicos fundamentales de educación universitaria es sencillo: **para un esfuerzo fiscal equivalente y unas mismas necesidades, todas las Comunidades Autónomas deberían disponer de los mismos recursos públicos por estudiante equivalente**. Parece razonable que, dentro de un Estado, los ciudadanos, en este caso los estudiantes universitarios, tengan acceso a los mismos servicios públicos (tanto en términos de volumen como de calidad) con independencia de su lugar de residencia.

Este enfoque es de base constitucional¹¹ y se contradice si el objetivo de suficiencia del gasto universitario se fija en función del PIB de cada territorio.

España es un país territorialmente muy desigual y tiene regiones con desigualdades de renta per cápita superiores al 80%, fosilizadas durante décadas y a las que la política de desarrollo regional no ha prestado la suficiente atención ni ha logrado resultados de acercamiento. Si dejáramos a cada Comunidad simplemente a expensas de su capacidad fiscal (PIB), tendríamos que, para un mismo esfuerzo fiscal, una Comunidad pobre tendría que conformarse con dar menos servicios esenciales a sus ciudadanos que una rica. O si quisiera dar los mismos servicios, tendría que imponer un esfuerzo fiscal mayor que el que se exige a los ciudadanos de una Comunidad rica.

Los recientes acuerdos de la CGPU parecen seguir claramente el enfoque de la equidad ya expresado. El 27 de mayo de 2020 el citado órgano adoptó un Acuerdo por el que se establecían los límites máximos para fijar los precios públicos por estudios conducentes a la obtención de los títulos universitarios oficiales para el curso 2020-2021, con el doble objetivo de reducir los precios públicos de los estudios oficiales de Grado, en su primera matrícula, como una acción necesaria para garantizar la igualdad de oportunidades de los y las estudiantes y, al

mismo tiempo, contribuir a armonizar los diferentes precios existentes entre las Comunidades Autónomas. Un segundo Acuerdo de este mismo órgano, en marzo de 2021, extendió los límites de precios públicos fijados para los grados a los másteres habilitantes para el ejercicio de profesiones reguladas.

De los acuerdos anteriores cabe deducir, inequívocamente, dos conclusiones:

- a) Los poderes públicos con competencias en materia universitaria en España (Estado y Comunidades Autónomas) entienden que la reducción y la igualdad de precios públicos de los estudios oficiales de Grado y Máster habilitantes en los diferentes territorios autonómicos es esencial para garantizar la igualdad de oportunidades de los y las estudiantes en todo el territorio español

De esta primera conclusión, se deriva –ineludiblemente– una segunda:

- b) Para que el estudiantado pueda disfrutar de unos servicios de educación universitaria homologables en el conjunto del territorio español, que garanticen la igualdad de oportunidades, los precios públicos deben ser similares (armonizados). Pero resulta necesario, también, que lo sea el nivel de recursos públicos que financia los mismos, es decir la financiación pública ordinaria por estudiante, debe ser, asimismo, similar y armonizada. Esta financiación es mucho más determinante que los precios públicos para configurar el nivel de calidad del servicio público de educación universitaria

En el apartado 3 se ha comprobado que no existía «armonía» en la aportación de recursos estatales para proporcionar recursos equitativos por estudiante universitario en España en el origen de los traspaños de competencias y que la financiación autonómica vigente tampoco proporciona recursos equitativos a los habitantes de las diferentes CCAA. En consecuencia, parece razonable que si el Estado se plantea la aportación de un «suplemento de suficiencia» a la provisión de servicios públicos de educación universitaria, dicha aportación debería, prioritariamente, ayudar a cumplir el principio de equidad para los estudiantes universitarios de las diferentes CC.AA. de régimen común¹².

¹¹ «Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español». (Artículo 139 de la Constitución).

¹² El sistema de financiación de las Comunidades Forales hace innecesario ningún complemento de equidad vía gasto estatal, dado que se basa en la obtención directa de la recaudación de ingresos tributarios de dos Comunidades (País Vasco y Navarra) con un nivel de renta claramente superior a la media española en el año 2021.

Para cumplir con el principio de equidad en este ámbito competencial se podría optar por asignar los recursos estatales de acuerdo con uno de los dos criterios siguientes:

- a) **Número de estudiantes universitarios** (Grado y Máster) matriculados en centros propios de las universidades públicas presenciales de cada territorio
- b) **Estudiantes universitarios potenciales** de cada territorio. Para obtener su cálculo basta con determinar la población en edad de iniciar estudios universitarios en cada CC.AA. de régimen común y multiplicar la misma por el coeficiente de escolarización universitaria medio de España. Una vez calculadas las necesidades de gasto educativas de cada Comunidad de acuerdo con este criterio objetivo si, en el caso de la educación universitaria, parte de los demandantes de los servicios reciben los mismos en instituciones públicas de otra Comunidad Autónoma, se deberían arbitrar los mecanismos de compensación correspondientes, similares a los que ya se contempla para la asistencia sanitaria a desplazados

En este trabajo nos limitaremos a contemplar la hipótesis a) del número de estudiantes matriculados en universidades públicas presenciales en cada Comunidad Autónoma.

En el Cuadro 2 se ha comprobado que el gasto público transferido por estudiante no cumplía el principio de equidad. Para corregir esta situación, a todas luces incompatible con las garantías constitucionales, el Estado debería establecer una dotación correctiva a aquellas CC.AA. a las que se transfirió una financiación por estudiante inferior a cualquier otra.

El Cuadro 5 muestra un ejercicio de corrección de la inequidad que se produjo en el traspaso de competencias universitarias en valores de 2020. Este ejercicio se desarrolla conforme a los siguientes pasos:

1. Se ha procedido a actualizar el coste transferido del ejercicio 1996 a valores de 2020¹³
2. Se ha calculado la financiación autonómica de 2020 que implícitamente proviene de los traspasos de competencias universitarias, considerando los estudiantes universitarios en centros propios de universidades públicas del año origen 1996
3. Siguiendo el criterio de equidad, se ha determinado el valor de financiación estatal por estudiante universitario (Grado y Máster) en el valor del máximo transferido a una Comunidad Autónoma
4. Se ha calculado la financiación autonómica necesaria para cumplir este requisito de equidad, considerando los estudiantes universitarios del año 2020

ESPAÑA ES UN PAÍS TERRITORIALMENTE MUY DESIGUAL
**Y TIENE REGIONES CON DESIGUALDADES DE RENTA
PER CÁPITA SUPERIORES AL 80%, FOSILIZADAS DURANTE
DÉCADAS Y A LAS QUE LA POLÍTICA DE DESARROLLO
REGIONAL NO HA PRESTADO LA SUFICIENTE ATENCIÓN**

¹³ Para ello se han actualizado los valores en base a los datos de recursos autonómicos totales aportados a las CC.AA. de régimen común a competencias homogéneas, obtenidos de la información de las liquidaciones disponibles del Sistema de Financiación Autonómica desde 1996 hasta 2020, con la excepción del valor del año 2000 para el que no existe información disponible en la Página web del Ministerio de Hacienda.

Cuadro 5. Corrección de la inequidad en el traspaso de competencias universitarias. Cálculo a valores del año 2020.

Comunidades autónomas	Coste efectivo por estudiante en el año de traspaso de las competencias	Financiación estatal por estudiante de 1996 actualizada en SFA a valor 2020	Estudiantes universitarios en centros propios de universidades públicas 1996	Financiación estatal transferida actualizada a valor 2020	Financiación estatal equitativa por estudiante a valor 2020	Estudiantes universitarios en centros propios de universidades públicas 2020	Financiación autonómica equitativa calculada a valor 2020	Corrección equitativa traspasos de competencias universitarias a valor 2020
Unidades	Pesetas 1996	Euros 2020	Estudiantes	Millones € 2020	Euros 2020	Estudiantes	Millones € 2020	Millones € 2020
Totales CC.AA. Régimen común			1.080.696	3.417,3		951.007	4.767,0	1.349,7
Cataluña	190.844	2.779	140.831	391,4	5.013	147.967	741,7	350,3
Comunidad valenciana	188.139	2.740	124.249	340,4		116.172	582,3	241,9
Andalucía	190.662	2.777	223.694	621,1		209.938	1052,3	431,2
I. Canarias	232.859	3.391	43.603	147,9		34.517	173,0	25,2
Galicia	322.976	4.704	82.734	389,2		53.082	266,1	-123,1
Extremadura	201.073	2.928	23.424	68,6		18.597	93,2	24,6
Castilla y León	187.071	2.724	88.325	240,6		58.222	291,8	51,2
Madrid	223.764	3.259	193.012	629,0		187.319	938,9	310,0
Principado de Asturias	249.765	3.637	34.775	126,5		17.427	87,4	-39,1
Murcia	201.260	2.931	30.887	90,5		32.401	162,4	71,9
Aragón	193.231	2.814	37.256	104,8		26.484	132,8	27,9
Cantabria	285.525	4.158	12.875	53,5		8.730	43,8	-9,8
Castilla La Mancha	341.905	4.979	28.496	141,9		25.196	126,3	-15,6
La Rioja	205.693	2.996	5.501	16,5		3.547	17,8	1,3
I. Baleares	344.188	5.013	11.034	55,3		11.408	57,2	1,9

Fuente: Ministerio de Universidades. Ministerio de Hacienda. Elaboración propia.

La aportación de estos 1.349,7 millones de euros de recursos estatales estaría condicionada a que el gasto por estudiante universitario alcance un valor mínimo en todas y cada una de las Comunidades Autónomas que puedan ser beneficiarias de la aportación estatal de corrección equitativa.

En 2020, el valor promedio de gasto anual por estudiante universitario (Grado y Máster) de universidades públicas de centros propios de las CC.AA. de régimen común fue de 7.282 euros. Dicho valor promedio debería mejorar, al menos en la misma proporción global que supone

la nueva aportación estatal respecto del gasto autonómico actual, lo que supondría alcanzar un gasto mínimo por estudiante de centros propios de universidades públicas de 8.780 euros de 2020.

Como muestra el Cuadro 6, alcanzar este objetivo de mejora de la suficiencia y de la equidad para el conjunto del Sistema Público Universitario Presencial Español, supondría expandir en 1.979 millones de euros el gasto autonómico actual, de los que podrían ser financiados por la aportación estatal de corrección de la equidad 1.349,7 millones de euros, es decir, el 68%.

Cuadro 6. Corrección de la inequidad del gasto por estudiante (Grado y Máster) del Sistema Universitario Público Presencial Español. Año 2020.

Sistemas universitarios de las CC.AA. De régimen común	Gasto autonómico por estudiante de Centros propios de UU.PP. 2020	Mínimo de gasto autonómico por estudiante para recibir aportación estatal correctiva equidad	Diferencia del gasto autonómico 2020 por estudiante con el Mínimo	Incremento de gasto autonómico para alcanzar el Mínimo	
	Euros 2020	Euros 2020	Euros 2020	Millones euros 2020	
Andalucía	6.494	8.780	2.286	505	
Aragón	7.309		1.471	40	
I. Canarias	7.263		1.517	53	
Cantabria	8.907		-127	-1	
Castilla-La Mancha	6.894		1.886	47	
Cataluña	6.423		2.357	346	
Extremadura	6.335		2.445	46	
Galicia	8.156		624	33	
La Rioja	10.324		-1.544	-6	
I. Baleares	5.855		2.925	37	
Castilla y León	7.223		1.557	91	
Madrid	5.825		2.955	573	
Comunidad Valenciana	7.713		1.067	124	
Principado de Asturias	7.972		808	15	
Murcia	6.542		2.238	74	
Promedios y total	7.282			1.498	1.979

Fuente: La Universidad Española en cifras. CRUE. Elaboración propia.

Desplegar una política como la esbozada anteriormente permitiría:

- Diseñar una acción pública de mejora de la suficiencia financiera del servicio público universitario con garantías de equidad, ligando la misma al gasto público por estudiante y no al gasto público en % del PIB de cada territorio¹⁴
 - Corregir los graves desequilibrios de equidad del momento del traspaso de competencias universitarias, que el funcionamiento del SFA no ha sido capaz de resolver, y que proporcione una nueva base de suficiencia equitativa a las CC.AA. que permita exigirles un esfuerzo de financiación estudiante mínimo común
 - Mitigar el esfuerzo presupuestario propio de las CC.AA. con menor renta para alcanzar el gasto mínimo por estudiante de referencia
- La existencia de esta base de suficiencia equitativa es ineludible para que las universidades públicas puedan absorber los significativos impactos presupuestarios directos que se derivan del articulado de la LOSU respecto a las condiciones de trabajo del personal docente e investigador (PDI), la calidad de su plantilla y el grado de empleo temporal de la misma. Cuestión que se aborda en el apartado siguiente

¹⁴ Un mismo indicador (gasto en % PIB) puede ser perfectamente adecuado para una evaluación comparativa internacional del nivel de suficiencia y totalmente inadecuado para diseñar una política pública de aplicación territorial, en regiones que se rigen por una Constitución que debe garantizar igualdad de trato entre ciudadanos.

CAPÍTULO V: IMPACTO PRESUPUESTARIO PARA LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LA LOSU EN MATERIA DE PDI

La ya citada Memoria limita el impacto económico presupuestario al ámbito exclusivo del PDI y, a su vez, a dos objetivos relacionados con la estructura de las plantillas (art. 64.3): i) Reposición de las plantillas por jubilación aplicando tasas del 120% y ii) Adecuación de las plantillas al objetivo de la temporalidad, cifrando el gasto adicional en 52,14 millones de euros, que representa una variación de solo el 0,77% del gasto total de personal contraído por el SUPE en el año 2020.

El Cuadro 7 muestra, conforme a los requerimientos de la LOSU, el PDI del SUPE por categorías profesionales y modalidad de contrato en el año 2021. El PDI funcionario supera la mayoría exigida al representar el 56% del total del PDI, computado en equivalente a tiempo completo; y el PDI con contrato laboral temporal se sitúa en el 6,7% para las plantillas computables, siendo inferior al máximo del 8% fijado. De la plantilla registrada en este cuadro, es pertinente destacar la presencia del profesorado con acreditación de doctor que resulta obligatoria para la transformación de las categorías profesionales a extinguir (ayudante, colaborador, lector y otros) en las que el 63% acredita la titulación y para el PDI asociado, computable como permanente al pasar a contrato laboral indefinido, donde el 39,6% son doctores y podrían acceder al contrato de ayudante doctor.

ES PERTINENTE DESTACAR
LA PRESENCIA
DEL **PROFESORADO
CON ACREDITACIÓN
DE DOCTOR QUE RESULTA
OBLIGATORIA** PARA
LA TRANSFORMACIÓN
DE LAS CATEGORÍAS
PROFESIONALES A EXTINGUIR
EN LAS QUE EL 63%
ACREDITA LA TITULACIÓN

Cuadro 7. Detalle del PDI de los centros propios de las universidades públicas españolas por categorías profesionales y modalidad de contrato. Curso académico 2021/22. Año 2021.

Categoría profesional	PDI (2021/22)	PDI (ETC) (2021/22)	PDI. Doctor (2021/22)	Participación PDI ETC	PDI.DR/PDI	PDI Contrato L. Temporal s/PDI computable
Modalidad de contrato	Personas	ETC	Personas	(%)	(%)	
Catedrático Universidad (CU)	12.219	12.087	12.219	16,5%	100,0%	
Titular Universidad (TU)	26.603	26.368	26.603	35,9%	100,0%	
Catedrático Escuela Universitaria (CEU)	500	497	500	0,7%	100,0%	
Titular Escuela Universitaria (TEU)	2.153	2.118	661	2,9%	30,7%	
Otro PDI. Funcionario	69	69	46	0,1%	66,7%	
1. Total PDI, funcionario	41.544	41.140	40.032	56,0%	96,4%	
Contratado, Doctor (CT.DR)	11.934	11.798	11.934	16,1%	100,0%	
Ayudante, Doctor (AY.DR)	5.981	5.981	5.981	8,1%	100,0%	
Ayudante (AYD.)	717	717	307	1,0%	42,8%	
Colaborador (COL.)	1.389	1.380	737	1,9%	53,1%	
Sustituto (SUST.)	3.934	2.724	2.148	3,7%	54,6%	4,5%
Lector (LECT.)	752	749	723	1,0%	96,1%	0,9%
Visitante (VIST.)	797	712	494	1,0%	62,0%	0,9%
Asociado (ASC.)	26.490	6.009	10.498	8,2%	39,6%	
Asociado CC.Salud (ASC.CC.SL.)	9.867	1.463	5.083	2,0%	51,5%	
Otro PDI. Contratado	442	403	312	0,5%	70,6%	0,5%
2. Total PDI, contratado	62.303	31.937	38.217	43,5%	61,3%	
Emérito	793	371	785	0,5%	99,0%	
3. Total PDI.	104.640	73.448	79.034	100,0%	75,5%	
4. PDI, computable	87.999	65.632				6,7%

Coefficiente de Precariedad de la Plantilla del PDI: 9,13%.

CDL: Coeficiente de Dedicación Laboral. Expresa la dedicación laboral media del conjunto del PDI.

Fuente: *Estadísticas Universitarias*. SIU. Ministerio de Universidades. Elaboración propia.

Impacto presupuestario de la ampliación de la tasa de reposición al 120% y las condiciones de cotización social de los nuevos PDI

En relación con el primero de los objetivos citados: reposición de las plantillas por jubilación aplicando tasas del 120%, la referida Memoria contempla reemplazar al profesorado que se jubilara en los próximos seis años, que se estima en 10.350 efectivos, considerando para la jubilación una edad media de 67 años, y recuperar parte de la plantilla perdida durante el periodo de aplicación de la tasa cero de reposición mediante la incorporación de 2.070 plazas de profesorado funcionario.

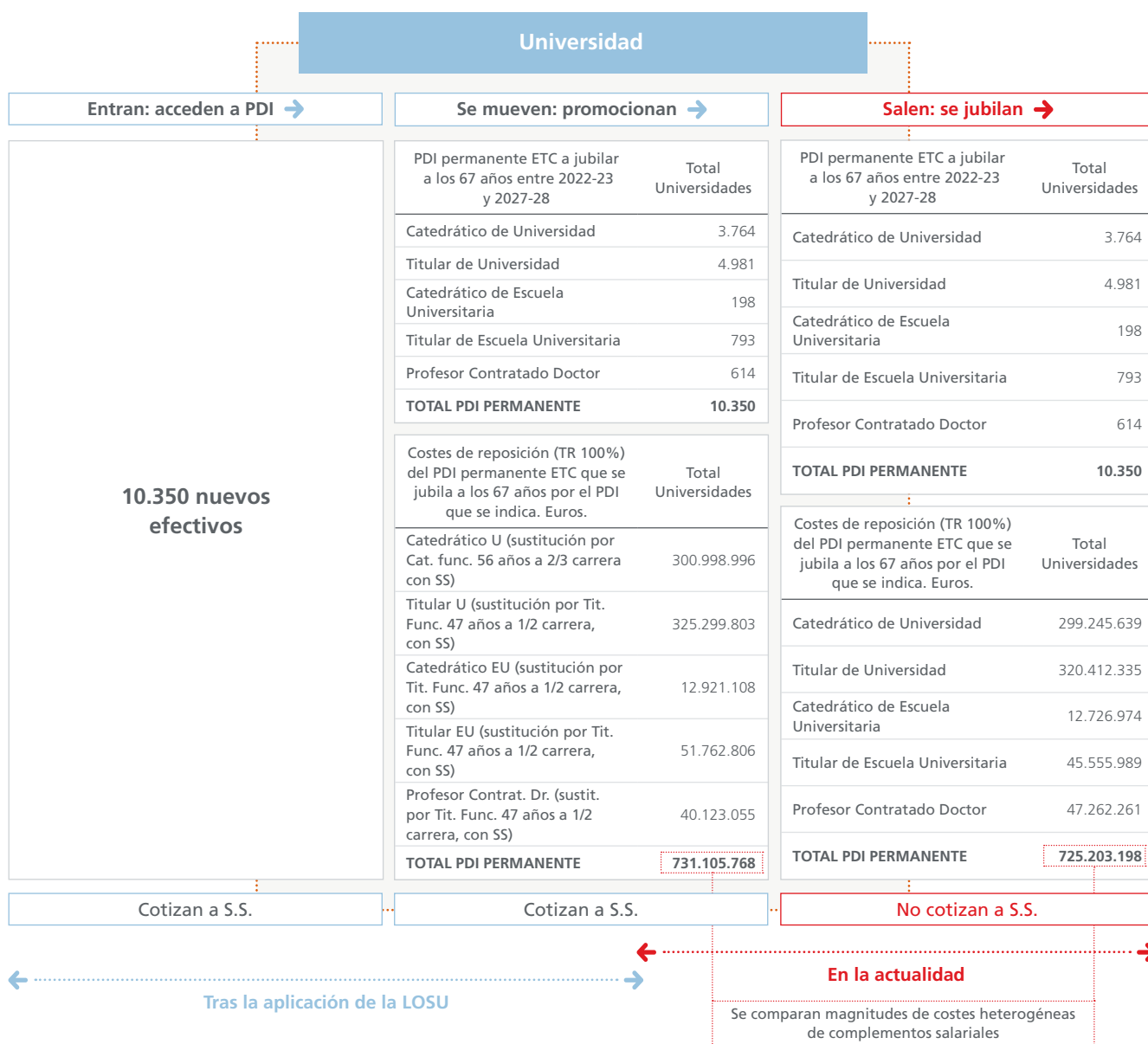
En aras de la claridad, dividiremos el análisis de esta transformación de la plantilla de PDI en dos partes:

- a) **Tasa de reposición al 120%, primer tramo de reposición al 100% de las jubilaciones.** La Memoria de la LOSU supone que las jubilaciones de los 10.350 efectivos liberarán 725,2 M€ y que la renovación de estos efectivos supondrá un gasto de reposición de 731,5 M€. En consecuencia, estima un sobrecoste de solo 5,9M€

A este respecto, explica que para hacer el cálculo se ha considerado que la reposición de las 10.350 plazas se realiza por funcionarios que accedieron a esta condición después de 2011 y que ya cotizan en el régimen de Seguridad Social (S.S.), por lo que no hay sobrecoste, pues ya se está pagando las cuotas de S.S.

Ese planteamiento ignora que los que promocionan a las plazas de los que se jubilan acabarán alcanzando, de media, los mismos complementos salariales que los que se han jubilado. Asimismo, ignora que la reposición de las 10.350 plazas origen, que dejan libres los que promocionan a las 10.350 plazas que se jubilan, sí que requerirá la cotización al Régimen General de la Seguridad Social, mientras que las que se jubilaron no lo hacían (Clases pasivas). Esta transformación se muestra en el diagrama siguiente:

LA MEMORIA DE LA LOSU SUPONE QUE **LAS JUBILACIONES DE LOS 10.350 EFECTIVOS LIBERARÁN 725,2 M€** Y QUE **LA RENOVACIÓN DE ESTOS EFECTIVOS SUPONDRÁ UN GASTO DE REPOSICIÓN DE 731,5 M€**



Fuente: Memoria Económica LOSU v2. Ministerio de Universidades. Elaboración propia.

- b) Tasa de reposición al 120%, segundo tramo de ampliación del 20%:** la Memoria de la LOSU (págs. 85 a 89) supone que en virtud de la tasa de reposición adicional del 20% se procederá a crear 2.070 nuevas plazas de PDI en la figura de Titular de Universidad (TU). Asimismo, establece que para que el coste de esa transformación sea compensado, se amortizarán 2.302 plazas de AYUD y 344 plazas de CDR. Es decir, **se reducirá el número actual de efectivos de PDI en 576 dotaciones**

En conclusión, la previsión de la Memoria de la LOSU no recupera «muchas de las plazas de profesorado que el sistema universitario perdió durante el periodo de 2009-2020», como afirma la pág. 87, sino que lo que realmente prevé es reducir 576 dotaciones de las actuales de ayudante y contratado doctor para poder financiar, sin incurrir en un mayor coste presupuestario, 2.070 plaza de Titular de Universidad

Al mismo tiempo, **se ignora que esta transformación implicará un sobrecoste de 195 millones de euros derivado de que los 10.350 nuevos efectivos cotizarán obligatoriamente al Régimen general de la Seguridad Social a cargo del presupuesto de las universidades públicas.**

Impacto presupuestario de los cambios en las limitaciones de la capacidad lectiva del PDI

La Memoria de la LOSU no contempla ningún efecto derivado de las limitaciones de dedicación lectiva del profesorado universitario. A tal efecto, el texto normativo recoge lo siguiente:

- **Art. 75:** «El profesorado funcionario en régimen de dedicación a tiempo completo tendrá asignada a la actividad docente un máximo de 240 y un mínimo de 120 horas lectivas por curso académico dentro de su jornada laboral anual»
- **Art. 77:** «El régimen de dedicación del personal laboral se ajustará, en todo caso, a los principios previstos en el artículo 75, salvo lo dispuesto en el artículo 79 respecto de la dedicación de las Profesoras y Profesores Asociados»
- **Disposición transitoria décima segunda:** «antes de iniciar el curso 2024-2025, las universidades públicas deberán adaptar el régimen de dedicación docente de su personal docente e investigador permanente de modo que tengan asignada una actividad docente de un máximo de 240 y un mínimo de 120 horas lectivas»

Como ya se ha señalado, la Memoria ignora el posible impacto presupuestario que pueda derivarse del cambio introducido en el régimen de dedicación del PDI, funcionario a tiempo completo, al fijar la actividad docente en la horquilla entre 240 y 120 horas lectivas por curso académico dentro de la jornada laboral anual (art. 75.2). Esta modificación implica reconocer una reducción del 25 por 100 de la capacidad lectiva para el PDI funcionario a tiempo completo que no dispone de actividad investigadora acreditada conforme a lo establecido en el RDL 14/2012, por lo que hasta ahora estaba capacitado para impartir 320 horas lectivas.

Igualmente, la derogación del RDL 14/2012, introduce incertidumbre acerca del desempeño docente del PDI funcionario que acredita un número de Evaluaciones Positivas de la Actividad Investigadora (EPAI) por las que podía ver reducida su actividad lectiva a 16 créditos impartidos ECTS (160 h. lectivas/año). La LOSU no dice nada en relación con la reducción de capacidad lectiva por acreditación de la actividad investigadora, por lo que cabe interpretar que la reducción lectiva queda sujeta a lo que establezca la normativa estatutaria y/o de ordenación docente en cada universidad. Sin embargo, sí que reconoce la posibilidad de modificar la horquilla –sobrentendemos que la referencia de mínimos– para tres situaciones: a) Corregir desigualdades entre mujeres y hombres derivadas del cuidado de personas dependientes; b) Facilitar el desempeño de cargos unipersonales de gobierno y c) Permitir las tareas de representación por acción sindical.

En nuestra opinión, las modificaciones que introduce la LOSU en el régimen de dedicación del PDI no pueden ser consideradas neutrales. Afectan a la capacidad lectiva con la que las universidades públicas vienen atendiendo la demanda de los alumnos matriculados en sus respectivas ofertas de enseñanzas oficiales y que se concreta anualmente en el Plan de Ordenación Docente (POD). De aquí, que resulte pertinente plantearse algunas preguntas: ¿Qué puede representar estas modificaciones en el régimen de dedicación lectiva del PDI?, ¿Cuándo se harán visibles los previsibles impactos?

La contratación del PDI de las universidades públicas se determina en función de la saturación docente que reflejan los Planes de Ordenación Docente (POD). Dicha saturación se calcula como el cociente entre la docencia asignada o reconocida respecto a la capacidad docente, si esta capacidad docente se satura, se produce la contratación docente para cada curso académico.

Como hemos visto, la LOSU reduce la capacidad docente base del profesorado sin sexenios en 80 horas lectivas anuales. En el curso 2021-2022 había un mínimo de 10.641 PDI que no acreditaban sexenios: 6.083 PDI funcionario (CDU) sin sexenio, 624 Profesores con contrato laboral indefinido (PCLI) que no eran doctores (aunque es muy proba-

ble que una proporción mayor de los 13.323 PCLI no acreditaran sexenio) y 3.934 Profesores sustitutos (2.724 ETC), cuya plena capacidad docente formaba parte del POD de las universidades.

La modificación a la baja de la horquilla de horas lectivas para el PDI a tiempo completo, aunque la LOSU no lo precisa, afecta al desempeño de la actividad investigadora del PDI y difícilmente podrá ser ignorada por la dirección de las universidades públicas en la organización de sus actividades académicas. En efecto, los responsables institucionales se verán obligados a reconocer las diferencias de dedicación lectiva del profesorado atendiendo al desempeño investigador acreditado, tal y como viene sucediendo desde la aprobación del RDL 14/2012, lo que provocará una merma de capacidad lectiva de las plantillas al fijarse la dedicación lectiva del profesor en valores inferiores a las 240 horas lectivas/año y con un máximo de reducción de 120 horas lectivas/año para los profesores que puedan acreditar actividad investigadora entre 3 a 6 sexenios, según categoría profesional.

Aun suponiendo que las universidades consigan mantener las capacidades lectivas del PDI con varios sexenios entre 120 a 240 horas lectivas, **la reposición de las 1.131.720 horas de capacidad lectiva perdida de los 10.681 profesores que no tenían sexenios, derivada de la nueva normativa, implicará la necesaria contratación de 6.287 nuevas plazas de Ayudante doctor de 180 horas lectivas, con un coste de 224,8 millones de euros anuales.**

Pero si, en una hipótesis alternativa, consideramos los datos de sexenios de investigación de los CDU, limitando la aplicación de la reducción lectiva al PDI con 3 o más EPAI, en el año 2021 afectaría a un total de 19.914 CDU que pasarían de impartir 160h/año a 120 h/año, con lo que el SUPE podría ver mermada su capacidad lectiva en 796.560 h/año, equivalente a 3.319 PDI (ETC).

Este cálculo exploratorio de la reducción de la capacidad lectiva del SUPE por reconocimiento del desempeño investigador no contempla al PDI (CDU) con acreditación de 1, 2 o 3 sexenios ni al PDI contratado doctor con sexenios acreditados que en la actualidad tienen, ambos, reconocida reducción de horas lectivas en el POD de su correspondiente universidad y que pueden reclamar una reducción lectiva en la horquilla de 240 a 180 h/año. **La estimación de la reducción de capacidad lectiva, motivada por la modificación del régimen de dedicación del PDI, agrega un total de 8.027 PDI (ETC) que equivalen al 10,93% del total de la capacidad lectiva disponible en el SUPE, siendo el impacto presupuestario de la reducción lectiva de 361 millones de euros anuales.**

Impacto presupuestario de lo dispuesto en la LOSU respecto a la mejora de la calidad y la reducción de la temporalidad de la plantilla de PDI

Respecto a la mejora de la calidad de la plantilla de profesorado, la Disposición transitoria octava de la LOSU, recoge lo siguiente: «en función de la implementación del plan de incremento de gasto público previsto en el Artículo 155.2 de la L.O. 2/2006, de 3 de mayo, las universidades públicas deberán adaptar sus plantillas docentes para que el número de efectivos con contratos laborales (Sustitutos, Visitantes, Distinguidos y Asociados que no sean de CC. Salud) suponga un máximo del 20 por ciento de la plantilla docente».

En el curso 2021-2022, las universidades públicas tenían 31.221 efectivos de profesorado computable con contratos laborales (sustitutos, visitantes, distinguidos y asociados que no sean de CC. Salud), que deberían reducirse a 17.599 efectivos.

La reposición de la capacidad docente de esa reducción de efectivos (que sería de 1.601.077 horas lectivas anuales) implicaría la contratación de 8.895 plazas de ayudante doctor con capacidad de 180 horas lectivas anuales. **Dicha transformación tendría un coste adicional para las universidades públicas de 318,1 millones de euros anuales.**

Respecto a la reducción de la temporalidad, el Artículo 64 dispone, aunque sin fecha límite de aplicación, lo siguiente: «el profesorado con contrato laboral temporal no podrá superar el ocho por ciento en efectivos de la plantilla de personal docente e investigador. No se computará a tal efecto el profesorado asociado de Ciencias de la Salud y el profesorado ayudante doctor».

En el curso 2021-2022 las universidades públicas tenían 5.895 efectivos de profesorado con contratos laborales temporales*¹⁵ (sustitutos, lectores, visitantes y otros), que supone un 7% de PDI computables, luego ya se cumple la condición global, pero no se cumple para 16 universidades. La reposición de la capacidad docente de la reducción de efectivos temporales de estas 16 universidades (que sería de 533.376 horas lectivas anuales) implicaría la contratación de 2.965 plazas de ayudante doctor con capacidad de 180 horas lectivas anuales. **Dicha transformación tendrá un coste adicional para las universidades públicas de 106,4 millones de euros anuales.**

¹⁵ En 2024, todos los profesores asociados pasarán a ser contratos laborales indefinidos.

Impacto presupuestario de la modificación del régimen de cotización social del PDI funcionario

El impacto ocasionado en el gasto de personal de las universidades públicas por la modificación aprobada por el RDL 13/2010, de 3 de diciembre, en su artículo 20, que establece la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los funcionarios públicos a partir de 1 de enero del 2011, es, obviamente, un compromiso de gasto que no tiene relación con las disposiciones de la LOSU. Sin embargo, esta alteración del pago de las cotizaciones sociales del PDI funcionario está provocando un progresivo crecimiento de la rúbrica presupuestaria «Gastos sociales del personal» que resulta mayor que el experimentado por el conjunto de los gastos de personal (capítulo 1) de las universidades públicas. Concretamente, las variaciones nominales del gasto de personal, excluidas las cotizaciones sociales, y el gasto específico de las cuotas sociales de los años 2010 y 2020 han sido del 10,1% y del 44,8%, respectivamente.

A fecha del año 2020, la estimación del gasto de las cuotas sociales del PDI (CDU), que las universidades públicas continúan sin asumir, en aplicación del RDL 13/2010, alcanza la cifra de 490,37 millones de euros (4,75% del total de OPNF), que corresponden a un colectivo de 36.004 PDI¹⁶. Hay que señalar que esta financiación va perdiendo relevancia en la medida que los profesores se jubilan y, en consecuencia, se irá produciendo su progresiva reducción hasta su total anulación. En nuestras estimaciones, la presencia de este colectivo en las plantillas del PDI se mantendrá durante los próximos 20 años, y, en la medida que este profesorado se reponga con nuevas incorporaciones, los presupuestos de gastos de las universidades públicas irán asumiendo las obligaciones devengadas por el pago de sus correspondientes cuotas sociales, produciéndose un encarecimiento de los gastos de personal sin que se haya provocado un aumento de la capacidad productiva institucional, ni se haya financiado este coste sobrevenido e ineludible.

El Cuadro 8 muestra el resumen de los cálculos efectuados en este apartado 5 respecto del impacto presupuestario de la aplicación de la normativa de la LOSU sobre la plantilla de PDI en el gasto de las universidades públicas españolas, para las que se incluyen los cálculos pormenorizados por universidad en el Anexo de este trabajo. A la vista de este se puede concluir que, lejos de lo que recoge la Memoria de la

norma analizada, el impacto presupuestario puede ser muy relevante, y en el caso de los derivados de la reposición de efectivos y la limitación de la dedicación lectiva, se producirán a muy corto plazo (curso 2024-2025).

Cuadro 8. Resumen impactos presupuestarios de las disposiciones de la LOSU en el presupuesto de gastos de las universidades públicas españolas.

Conceptos	Millones €
Reposición efectivos al 120%	195
Limitación 240 horas lectivas	225
Mejora calidad plantilla	318
Reducción temporalidad	106
Total impactos presupuestarios	844

Fuente: *Estadísticas Universitarias*. SIU. Ministerio de Universidades. Elaboración propia.

Si se consulta el Anexo del detalle institucional, también resulta evidente, a nuestro juicio, que el impacto presupuestario derivado de la LOSU es muy desigual por universidades y ello por muy diferentes motivos, como, por ejemplo:

- Las enormes diferencias de disponibilidad de recursos por unidad de necesidad (estudiante) del que disponen las diferentes instituciones, frente a una estructura de costes unitarios de personal muy similar, puede haber obligado a las instituciones a optar por estructuras de plantillas más o menos precarizadas
- Asimismo, la especialización productiva de las universidades presenta diferencias notables, lo que les puede haber inducido a optar por distintas composiciones de plantilla de PDI con mayor o menor capacidad investigadora

¹⁶ La cuantía del gasto de las cuotas sociales del PDI (CDU), incorporado a las plantillas de funcionarios con anterioridad al 01/01/2011 y activo en el año 2020, se ha realizado a partir de la distribución por rangos de edad del total de efectivos a diciembre del año 2010 y 2020 que ha permitido estimar el número de PDI, funcionario, activo, cuyas cuotas sociales continúan siendo abonadas por la AGE en el año 2020. La base de cotización utilizada para el cálculo ha sido el tope de 53.000€/año y el tipo de cotización aplicado ha sido del 25,7%.

A lo anterior se pueden añadir factores como la disponibilidad, o no, de planes de financiación autonómica plurianual que hayan permitido a las universidades diseñar una estrategia propia de calidad de la plantilla de PDI y a otras circunstancias de la normativa autonómica al respecto de la regulación laboral de las plantillas universitarias.

Por todo ello, con carácter previo a aplicar las disposiciones de la LOSU en materia de plantillas de PDI, resulta ineludible que las universidades partan de una situación de reequilibrio financiero de sus condiciones de equidad, en términos de los principios que se han recogido en el apartado 4. Si deben asumir los costes presupuestarios derivados de la exigencia de disponer de una determinada calidad de la plantilla de PDI, tal y como se deriva de la aplicación de la normativa LOSU, los recursos disponibles deben ser mínimamente equitativos para todas las universidades públicas afectadas por el cumplimiento de la norma.

De igual modo, puede resultar totalmente inadecuado establecer una línea de financiación pública de los costes directos derivados de la aplicación de la LOSU a cada universidad, en función de su afectación, pues ello podría premiar, indebidamente, a aquellas instituciones que -deliberadamente- hubieran optado por una estructura de la plantilla concentrada en figuras de profesorado de menor calidad y de mayor precariedad.

LAS ENORMES DIFERENCIAS DE DISPONIBILIDAD DE RECURSOS POR ESTUDIANTE DEL QUE DISPONEN LAS DIFERENTES INSTITUCIONES, FRENTE A UNA ESTRUCTURA DE COSTES UNITARIOS DE PERSONAL MUY SIMILAR, PUEDE HABER OBLIGADO A LAS INSTITUCIONES A OPTAR POR ESTRUCTURAS DE PLANTILLAS MÁS O MENOS PRECARIZADAS

CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES E IMPULSO A LA EXCELENCIA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL

Como se ha señalado en el apartado 2, la mejora sustancial de suficiencia financiera con recursos públicos que compromete la LOSU es indesligable de la mejora de los resultados docentes, de investigación y de transferencia de conocimiento de las universidades públicas españolas. El apartado 3 ofrece el cálculo monetario de la mejora de suficiencia comprometida en términos de euros de 2022.

En el apartado 4 se propone una aproximación de esta mejora de la suficiencia que tenga en cuenta las desigualdades de PIB per cápita regionales existentes en España y, en consecuencia, no utilice la proporción del 1% de cada PIB regional como guía para la asignación de recursos estatales, sino la variable estudiante equivalente. Al considerarse que la misma proporciona una aproximación más equitativa si se contempla una aproximación a la financiación pública universitaria en el ámbito territorial.

La elección de esta variable puede dar a entender que una financiación pública universitaria del 1% del PIB puede asignarse exclusivamente con criterios de provisión pública de servicios docentes. Al contrario, los autores, consideramos que del mismo modo que el porcentaje del PIB puede ser un indicador adecuado en el ámbito internacional, y no serlo en el regional, asignar la financiación pública universitaria por estudiante equivalente puede ser válido a nivel regional, para potenciar la equidad, y, sin embargo, ser totalmente inadecuado para guiar de forma exclusiva la financiación a nivel institucional.

En opinión de los autores, manifestada reiteradamente en diversas publicaciones en las últimas dos décadas, la financiación de las universidades debe reconocer los resultados docentes, de investigación y de transferencia de conocimiento de las instituciones, mediante modelos de financiación objetivos y transparentes, que ofrezcan una perspectiva estratégica para guiar la mejora del rendimiento de las

universidades. Estos programas de financiación plurianual por resultados corresponden esencialmente al ámbito autonómico, aunque nada impide que se desplieguen en el ámbito estatal para ámbitos de mejora específicos.

Los programas plurianuales de financiación universitaria deben contemplar también que el desempeño productivo de las universidades públicas españolas es diverso y que, objetivamente, presenta realidades muy diferenciadas. Hay instituciones de mayor carácter docente, otras más intensivas en investigación y algunas más orientadas al desarrollo de la transferencia de conocimiento. Aplicar a esta realidad heterogénea, modelos de financiación homogéneos puede ser contraproducente para incentivar la mejora de los resultados universitarios.

Sería equivocado aplicar una política pública de gasto universitario que mejorara de forma sustantiva la suficiencia financiera del SUPE sin exigir a las universidades que alcanzaran determinados objetivos de rendimiento docentes y de I+D+i que acerquen al sistema universitario de nuestro país al de los mejores sistemas europeos y que produzcan una mejora del funcionamiento de nuestro sistema laboral, de nuestra calidad científica y de la competitividad de nuestros sectores económicos.

Como muestra el Cuadro 9, además de priorizar la mejora de la política de becas y ayudas al estudio y ayudar a mejorar la suficiencia corrigiendo problemas históricos de equidad del gasto público estatal, el Gobierno central podría proponer y desarrollar programas, cofinanciados por las CC.AA., con los 214 millones de euros no aplicados respecto al objetivo del 1% del PIB de gasto público universitario, destinados y condicionados a promover programas de estímulo de la excelencia de las universidades de cada territorio.

Cuadro 9. Resumen aplicación de incremento de gasto público para alcanzar el objetivo del 1% PIB (LOSU, Art. 55, apartado 2).

Política Pública	Millones de euros de 2020		
	A.G.E.	CC.AA.	TOTAL
Incremento de la política de becas y ayudas al estudio	942,0		942,0
Política de reequilibrio de la equidad de la financiación del gasto universitario estatal y Programas plurianuales de financiación autonómica por resultados docentes y de I+D+i.	1.349,7	629,6	1.979,2
Políticas para la mejora de la calidad y la excelencia del SUPE	106,9	106,9	213,8
Total incremento financiación pública a SUPE	2.398,6	736,4	3.135,0

A continuación, se enumeran, a modo de ejemplo, posibles programas que contemplen incentivos para resolver las carencias y debilidades más evidentes de nuestras universidades:

- a) Atracción e incorporación de talento a su *staff* de profesores e investigadores, venga de donde venga. Con retribuciones competitivas internacionalmente, sostenidas en el tiempo y con fondos adicionales para financiar equipamiento y colaboradores que permitan atraer investigadores punteros
- b) Atracción de alumnos internacionales de excelencia, mediante un programa de becas internacionales competitivas
- c) Programa de incentivos, con diferenciación positiva de género, para favorecer la demanda de estudiantes de excelencia en las titulaciones y especialidades que oferta el mercado laboral y no encuentran egresados (STEM)
- d) Programa de incentivos para favorecer la flexibilidad curricular de los estudios universitarios: asignaturas compartidas, pasarelas curriculares, ampliación de las posibilidades de configuración de los estudios por los alumnos, titulaciones conjuntas, formación dual, doctorados industriales, etc.
- e) Incremento de los fondos estatales para investigación competitiva que impulsen la relevancia internacional y la excelencia de nuestra producción científica
- f) Incremento diferenciado por experimentalidad de las ayudas destinadas a financiar los gastos generales asociados a los proyectos de investigación competitiva (*overhead*)
- g) Incremento de los fondos estatales para promover que las empresas incorporen a su estrategia competitiva el desarrollo de la I+D+i, en colaboración con las universidades
- h) Programa para impulsar la digitalización y la aplicación intensiva de la inteligencia artificial en el ámbito universitario

El apartado 5 ha cuantificado los posibles impactos en el gasto público universitario de las disposiciones de la LOSU en el ámbito del PDI y el Anexo muestra la repercusión de estos cálculos para cada institución universitaria pública.

ANEXO

Repercusión presupuestaria del coste de aplicación de las disposiciones de la LOSU, en materia de PDI, para las universidades públicas.

Universidades públicas	Coste reposición 10.350 efectivos PDI con S.Social (antes clases pasivas)	Coste aplicación límite 240 horas lectivas	Coste aplicación límite del 20% contratos laborales no permanentes	Coste aplicación límite del 8% contratos laborales temporales	Total costes aplicación disposiciones PDI LOSU
Total	195.000.000	224.832.095	318.076.496	106.038.888	843.947.478
A Coruña	Sin distribuir	8.261.996	3.591.547	4.399.215	16.252.758
Alcalá		1.953.716	4.143.833	0	6.097.549
Alicante		3.217.099	15.749.385	0	18.966.485
Almería		3.721.212	1.560.307	2.681.169	7.962.688
Autònoma de Barcelona		1.978.693	23.642.802	0	25.621.495
Autónoma de Madrid		1.668.777	250.441	0	1.919.218
Barcelona		5.605.416	26.828.453	303.559	32.737.428
Burgos		2.312.449	1.292.806	0	3.605.255
Cádiz		10.297.923	3.616.678	9.335.618	23.250.218
Cantabria		1.335.022	2.823.115	0	4.158.137
Carlos III de Madrid		166.878	15.288.187	1.764.136	17.219.201
Castilla-La Mancha		3.528.272	7.399.439	0	10.927.711
Complutense de Madrid		5.912.240	18.777.434	0	24.689.674
Córdoba		5.142.645	3.085.276	4.483.449	12.711.370
Extremadura		5.723.669	2.410.912	0	8.134.580
Girona		903.414	8.720.430	0	9.623.844
Granada		10.181.691	0	462.490	10.644.181
Huelva		6.806.122	3.048.499	8.095.955	17.950.576
Illes Balears (Les)		1.215.824	2.001.937	0	3.217.761
Jaén		2.026.373	0	2.412.575	4.438.948

(Continúa)

Universidades públicas	Coste reposición 10.350 efectivos PDI con S.Social (antes clases pasivas)	Coste aplicación límite 240 horas lectivas	Coste aplicación límite del 20% contratos laborales no permanentes	Coste aplicación límite del 8% contratos laborales temporales	Total costes aplicación disposiciones PDI LOSU
Jaume I	Sin distribuir	953.587	5.657.454	0	6.611.041
La Laguna		6.684.626	2.149.246	529.241	9.363.113
La Rioja		779.663	0	2.733.616	3.513.280
Las Palmas de Gran Canaria		4.672.577	0	0	4.672.577
León		2.240.930	0	0	2.240.930
Lleida		1.330.326	3.883.707	0	5.214.033
Málaga		12.464.141	7.430.033	12.814.622	32.708.796
Miguel Hernández		1.523.973	5.693.412	0	7.217.384
Murcia		3.722.751	12.532.221	0	16.254.972
Oviedo		3.647.471	3.478.308	0	7.125.779
Pablo de Olavide		1.740.524	4.430.107	2.178.947	8.349.578
País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea		11.939.766	8.812.238	27.504.631	48.256.635
Politécnica de Cartagena		13.062.507	0	0	13.062.507
Politécnica de Catalunya		5.385.814	29.365.020	0	34.750.834
Politécnica de Madrid		9.154.436	0	0	9.154.436
Politécnica de València		6.222.156	3.021.977	0	9.244.133
Pompeu Fabra		333.755	0	0	333.755
Pública de Navarra		595.992	7.481.164	0	8.077.156
Rey Juan Carlos		2.527.044	18.039.683	12.363.257	32.929.984
Rovira i Virgili		1.478.060	8.219.573	0	9.697.633
Salamanca		4.386.501	5.346.644	0	9.733.145
Santiago de Compostela		3.075.318	0	0	3.075.318
Sevilla		14.039.993	13.259.331	13.976.409	41.275.733
València (Estudi General)		12.082.593	13.526.037	0	25.608.630
Valladolid		5.840.721	3.316.000	0	9.156.721
Vigo		3.289.876	0	0	3.289.876
Zaragoza		7.456.633	18.202.861	0	25.659.494
Nacional de Educación a Distancia		2.240.930	0	0	2.240.930

Depósito Legal: M-33093-2023

ISBN: 978-84-09-56110-0

Edición:

Crue Universidades Españolas.

Paseo de Recoletos 27, 3ª planta. Madrid 28004

www.crue.org • info@crue.org

Esta publicación está bajo licencia Creative Commons

Las opiniones reflejadas en este trabajo corresponden exclusivamente a sus autores

Juan Hernández Armenteros

Universidad de Jaén

José A. Pérez García

Universitat Politècnica de València

Financiación Pública en la Ley Orgánica del Sistema Universitario.

Este trabajo cuantifica la dimensión del compromiso de la LOSU en materia de financiación pública universitaria y qué condiciones acompañan a la aplicación de dicho compromiso. Analiza cuál es la viabilidad de alcanzar su cumplimiento y cuantifica los efectos que pueden resultar de aplicar las disposiciones de la LOSU en materia de Personal Docente Investigador (PDI) sobre el presupuesto de gastos de las universidades públicas españolas.

