

CAPÍTULO 2

EL PROFESORADO EN EL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO*

LUIS ALFONSO MARTÍNEZ GINER

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Alicante

1. Introducción. 2. Algunas consideraciones sobre el gasto público en las universidades españolas. 3. La regulación del profesorado en el anteproyecto de LOSU.

RESUMEN: La reforma de la legislación universitaria a través del Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario plantea importantes cambios y retos en lo referente al profesorado. Para ello es importante afrontar una mejora de la inversión en gasto público referido a la educación universitaria, de tal manera que nos sitúe en la vanguardia de los países de nuestro entorno. Los cambios en las diferentes figuras contractuales de profesorado tienden a reducir la temporalidad y a la estabilización del profesorado.

PALABRAS CLAVE: Profesorado, Ley Orgánica del Sistema Universitario, acreditación, gasto público, Universidades.

ABSTRACT: The next university legislation reform through the Draft Bill of the University System Law poses important changes and challenges with regard to the teaching staff. In this field, it is important to improve investment in public spending on university education, in line with the countries of our economic environment. The new changes in the different contractual figures of the teaching staff tend to reduce the temporary nature and ensure the stabilization of the teaching staff.

KEYWORDS: Professors, LOSU, Public Expenditure, University.

1. INTRODUCCIÓN

Buenos días.

En primer lugar, quisiera agradecer a la organización de esta VII Reunión de la Red de profesores de Derecho Financiero Tributario, y muy particularmente al profesor Antonio López, por invitarme a participar en esta mesa acompañado por compañeras y amigas tan brillantes y de acreditada competencia. Y particularmente agradecido al querido profesor Ernesto Eseverri por la coordinación de esta mesa y por contar conmigo para participar en la misma.

Me corresponde a mi dedicar esta intervención a hablar brevemente de la reforma de la legislación universitaria en materia profesorado en el Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario

(LOSU)¹. Y como primera idea y valoración, diría que la norma tiene más sombras que luces. En mi opinión, si tuviéramos que definir la reforma en pocas palabras, podríamos hablar de una cierta decepción. Con la experiencia acumulada que tenemos desde la anterior Ley Orgánica de Universidades de 2001² (hace más de 20 años), podemos considerar que se ha perdido una oportunidad para dar respuesta, a mi juicio, a los auténticos problemas de profesorado que arrastra la universidad: y ello porque el principal problema que tienen las universidades es la estabilización de nuestro profesorado joven, el envejecimiento de las plantillas y las dificultades derivadas de la tasa de reposición³.

Hay que señalar que el Anteproyecto de LOSU presentado por el Ministro Castells, fue aprobado por Consejo Ministros el 31 agosto 2021 estableciendo en su Disposición Derogatoria única, la derogación tanto de la Ley Orgánica de Universidades 6/2001 como de la Ley Orgánica de Modificación de la LOU 4/2007. En este proceso de negociación, el Ministerio abrió un trámite de consulta pública entre los días 3 septiembre a 24 septiembre, presentándose un importante número de alegaciones o comentarios al respeto o cual motivó algunos cambios en documentos posteriores del Ministerio.

En relación con la tramitación de la norma, y la aprobación de un nuevo texto legislativo, debe señalarse que inicialmente la previsión fue que la nueva LOSU pudiera estar aprobado a finales del año 2022. Los cambios operados en el propio Ministerio de Universidades han motivado que en mayo de 2022 se presentara un nuevo Anteproyecto de LOSU del que se pretende su aprobación en Consejo de ministros en el mes de junio de 2022 y su tramitación y posterior aprobación legislativa con la finalidad de que esté operativa para el inicio del curso 2023/2024. En este trabajo me referiré a ambos Anteproyectos con expresa mención de cada uno de ellos en cada momento.

Hay que señalar que se han producido importantes críticas en ambos anteproyectos de LOSU argumentando la poca negociación existente, tanto con sindicatos, estudiantes como con las propias Universidades. Tras el periodo de información pública llevado a cabo se han producido algunos cambios que han afectado los preceptos relativos a la gobernanza y al profesorado. En el primer caso con modificaciones de más peso y en el segundo con cambios no sustanciales.

Considero adecuado comentar algunos datos relevantes extraídos de la propia exposición de motivos del primer Anteproyecto LOSU y que han desaparecido en los textos ulteriores.

¹ El contenido de esta intervención parte del Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU) presentado por el Ministro Castells en septiembre de 2021. Nos referiremos a este como Anteproyecto LOSU 2021. No obstante, dada la presentación de un nuevo Anteproyecto de LOSU por el Ministro Subirats en mayo de 2022 -con posterioridad a la VII Reunión de la Red de Profesores de Derecho Financiero y Tributario-, en el texto de este trabajo se harán referencias igualmente al nuevo texto actualizado, esto es al Anteproyecto LOSU presentado en mayo de 2022.

² Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

³ Tasa de reposición que se perpetúa en la LOSU al referirse en diferentes preceptos a la misma (Disposición Transitoria 5ª).

Una primera aproximación evidente nos permite señalar que entre 1983-2021 se han duplicado número de estudiantes en las universidades españolas. Esta situación no ha ido acompañada de una renovación de las plantillas de las Universidades, antes al contrario, la paralización que supuso la congelación de la tasa de reposición ha generado que las plantillas de profesores titulares de universidad y de catedráticos/as estén claramente envejecidas.

Sólo el 1,5% del profesorado funcionario de las Universidades españolas es menor de 40 años y la edad media del profesorado del cuerpo de Catedráticos/as de Universidad es de 59 años. Por otro lado, los profesores asociados representan durante el año 2020, un 34,4% del conjunto del PDI Universidades públicas, esto es aproximadamente 35,000 profesores asociados.

Otro dato relevante que abunda en la idea de internacionalización que plantea la LOSU es aquel que considera que del total de la plantilla PDI de las Universidades Españolas, esto es, 125.000 profesores, únicamente hay 3.700 profesores/as extranjeros, lo cual representa un 2,96% del total de profesorado.

Por otro lado, resulta evidente igualmente el aumento en el número de universidades en España en los últimos 40 años, singularmente en relación con las universidades privadas.

Número de universidades	1983	2020
Universidades públicas	33	50
Universidades privadas	4	37

Fuente: elaboración propia.

2. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL GASTO PÚBLICO EN LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS

En relación con cuestiones referentes al gasto público en educación universitaria superior, hay que recordar que el gasto público en educación universitaria se redujo entre los años 2009 y 2018 en un 10%, teniendo una inversión media en España de un 0,9% PIB (cuando la media Estados UE es de 1,22% PIB).

El artículo 52 del Anteproyecto LOSU (2022) se refiere al principio de suficiencia financiera en las universidades y plantea la necesidad de llegar al objetivo del 1% PIB de financiación: “(...) En el marco de dicho plan de incremento del gasto público educativo se destinará como mínimo el 1 por ciento del Producto Interior Bruto a la educación universitaria pública, en el conjunto del Estado.” Se trata de una relevante norma y un importante compromiso de financiación que se vincula al acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas que deberán acordar un plan de incremento del gasto público en educación que permita el cumplimiento de los objetivos

establecidos en la futura LOSU y la equiparación progresiva a la media de los Estados miembros de la Unión Europea.

Analizando con algo de detalle los Presupuestos de las Universidades españolas podemos apuntar que casi el 80% del presupuesto de las mismas se destina a gastos de personal y gastos corrientes.

Volumen y naturaleza económica de los gastos de las universidades públicas españolas. Liquidación 2017.

	Millones €	%
Gastos de personal	6.027,44	65,2%
Gastos en bienes corrientes y servicios	1.296,03	14,0%
Gastos financieros	33,30	0,4%
Transferencias corrientes	331,60	3,6%
<i>Total gastos corrientes</i>	7.688,37	83,1%
Inversiones reales	1.308,73	14,2%
Transferencias de capital	37,85	0,4%
<i>Total gastos de capital</i>	1.346,58	14,6%
TOTAL GASTOS NO FINANCIEROS	9.034,95	97,7%
Activos financieros	10,59	0,1%
Pasivos financieros	202,72	2,2%
<i>Total operaciones financieras</i>	213,31	2,3%
TOTAL GASTOS	9.248,26	100,0%

Elaboración a partir de: Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU). Ministerio de Universidades

En la evolución producida entre los años 2012-2017 todos los capítulos del sistema presentan tasas de variación negativas excepto tres: gastos de personal que ha crecido un 1,7%, transferencias de capital que se han incrementado en un 12% y las operaciones financieras que han crecido en un 3,2%.

Cuadro 3. Tasa de variación anual acumulada de los gastos de las universidades públicas españolas durante el período 2012-2017. (%).

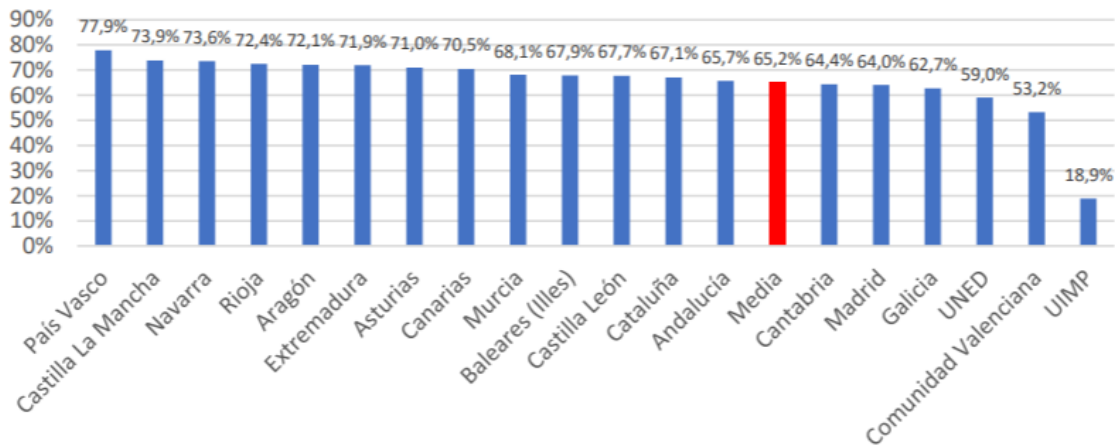
	%
Gastos de personal	1,7%
Gastos en bienes corrientes y servicios	-0,6%
Gastos financieros	-11,9%
Transferencias corrientes	-1,0%
<i>Total gastos corrientes</i>	1,1%
Inversiones reales	-4,3%
Transferencias de capital	12,0%
<i>Total gastos de capital</i>	-4,0%
TOTAL GASTOS NO FINANCIEROS	0,2%
Activos financieros	6,9%
Pasivos financieros	3,1%
<i>Total operaciones financieras</i>	3,2%
TOTAL GASTOS	0,3%

Elaboración a partir de: Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU). Ministerio de Universidades.

Del mismo modo, puede apreciarse una diferente relevancia del gasto de personal en las diferentes universidades españolas en función del peso del capítulo I del Presupuesto en relación con el resto de capítulos.

El peso relativo de los gastos de personal en las diferentes universidades españolas varía entre el 77,9% referido a las universidades públicas del País Vasco y el 53,2% referente a las universidades de la Comunidad Valenciana. La media de la relevancia de los gastos de personal en el presupuesto de las universidades españolas es de un 65.2 %.

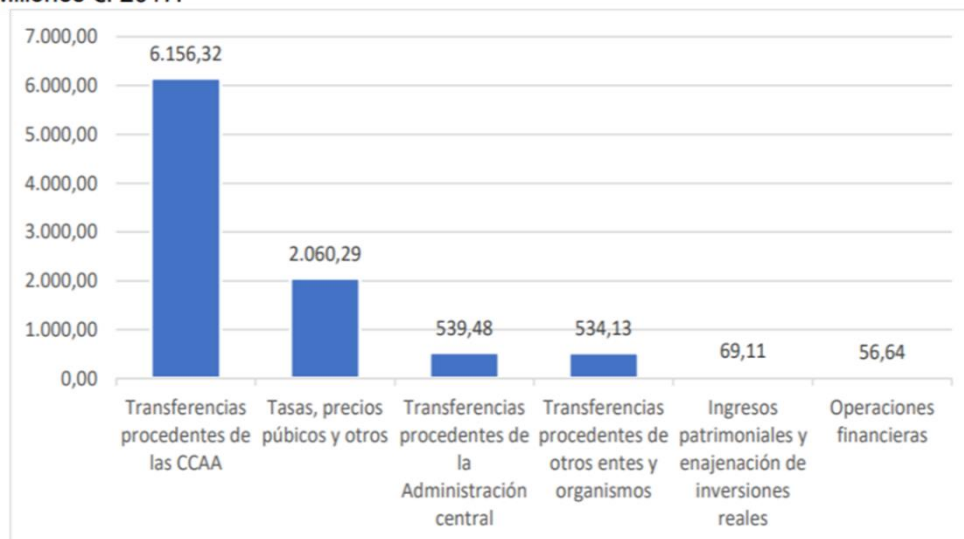
Gráfico 2. Peso del de gasto de personal de las universidades públicas españolas sobre el total de gasto por CCAA. Liquidación 2017. (%)



Fuente: Memoria de Análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario.

En relación con los ingresos de las Universidades españolas los datos muestran una clara dependencia de las transferencias corrientes fundamentalmente de las CCAA, condicionando de manera clara la autonomía financiera y por extensión la propia autonomía universitaria.

Gráfico 5. Procedencia de los ingresos del conjunto de las universidades públicas españolas. Millones €. 2017.



Fuente: Memoria de Análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario.

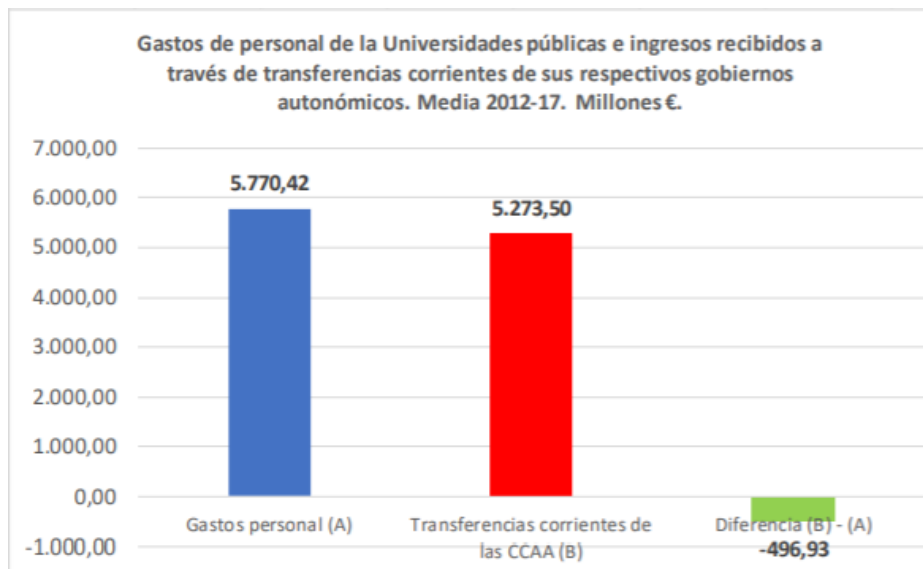
Analizando con algo más de detalle esta cuestión podemos señalar la clara conexión entre los gastos de personal de las universidades españolas y la cuantía de las transferencias corrientes provenientes de las CCAA.

Cuadro 6. Grado de cobertura de los gastos de personal y gastos en bienes y servicios de las Universidades públicas con transferencias corrientes de los gobiernos autonómicos y tasas y precios públicos. Liquidaciones 2012-2017. Millones €.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Media 2012-17
Gastos de personal (A)	5.542,59	5.625,29	5.626,80	5.847,89	5.952,54	6.027,44	5.770,42
Transferencias corrientes de las CCAA (B)	5.345,48	5.172,51	5.075,23	5.266,54	5.403,46	5.377,75	5.273,50
Diferencia (B) - (A)	-197,11	-452,77	-551,57	-581,35	-549,08	-649,69	-496,93
Grado de cobertura: (B) / (A)	96,4%	92,0%	90,2%	90,1%	90,8%	89,2%	91,4%

Fuente: Memoria de Análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario

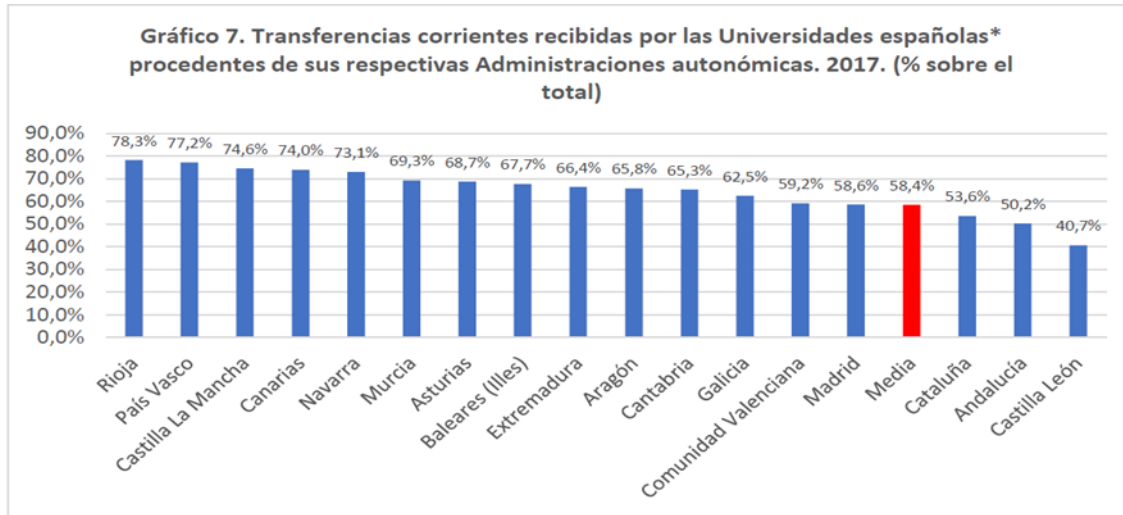
Asistimos a una progresiva pérdida de cobertura de los gastos de personal de las universidades españolas en relación con las transferencias corrientes de las CCAA pasando de cubrir un 96,4% de los gastos de personal en el año 2012 a atender un 89.2% de tales gastos en el año 2017. La media de la cobertura en el periodo 2012-2017 es de un 91,4 % de los gastos de personal. Esta pérdida de peso se ha debido fundamentalmente a un aumento de los gastos de personal que no ha ido acompañado del necesario y equivalente aumento de las transferencias de las CCAA, lo cual ha ido aumentando la cuantía de los gastos de personal no cubiertos por tales transferencias corrientes.



Fuente: Memoria de Análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario

Analizando el peso relativo de los ingresos públicos procedentes de transferencias corrientes en el presupuesto de ingresos de las universidades españolas, podemos señalar que la mayor parte de las Universidades españolas están por encima de la media.

El peso relativo de las transferencias corrientes de las CCAA en las diferentes universidades españolas varía entre el 78,3% referido a las universidades de La Rioja y el 40,7% referente a las universidades de Castilla León. La media de la relevancia de estas transferencias corrientes autonómicas en el presupuesto de las universidades españolas es de un 58,4 %.



Fuente: Memoria de Análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario

En cuanto a la inversión pública en educación superior, siguiendo datos de Eurostat, en porcentaje del PIB. Podemos apuntar que en el año 2017 la media de la Unión Europea fue del 1,18% del PIB. En el caso de España el gasto destinado a la educación universitaria fue del 0,93% del PIB, cifra algo inferior a la media de la UE y ocupando la posición 15 del ranking.

Del mismo modo, analizando la inversión en educación superior en términos de PIB por habitante, en este caso España se sitúa un 15% por debajo de la media, ocupando el puesto número doce.

Finalmente, la relación entre ambos índices, resulta relevante a los efectos de valorar la relación entre la inversión en educación universitaria en términos de PIB y PIB por habitante.

Así, una cifra superior a 100 indica que se trata de un país que está mejor posicionado en gasto en educación universitaria (en porcentaje del PIB) que en PIB por habitante. Ello ocurre en quince de los Estados miembros de la Unión Europea (Bulgaria, Polonia, Rumanía, Estonia, Hungría, República Eslovaca, Lituania, Letonia, Chipre, Malta, Eslovenia, Dinamarca, Portugal, Austria y Finlandia). En cambio, si la cifra es inferior a 100 significa que se trata de un país que está peor posicionado con relación al gasto en educación universitaria (en % del PIB) que en PIB por habitante. Ello es lo que le ocurre precisamente a España (la relación entre ambos índices es de 93).

Gasto en Educación terciaria. % del PIB. 2017.			PIB por habitante. Índice = 100. 2017		Relación entre ambos índices. (A) / (B)	
	%	Índice=100 (A)		Índice PIB por habitante (B)		(A) / (B)
DINAMARCA	2,20	186	LUXEMBURGO	325	BULGARIA	272
SUECIA	1,79	152	IRLANDA	213	POLONIA	220
AUSTRIA	1,71	145	DINAMARCA	174	RUMANÍA	187
FINLANDIA	1,66	141	SUECIA	163	ESTONIA	155
PAÍSES BAJOS	1,59	135	PAÍSES BAJOS	147	HUNGRÍA	153
BÉLGICA	1,47	125	AUSTRIA	143	REPÚBLICA ESLOVACA	126
ALEMANIA	1,25	106	FINLANDIA	140	LITUANIA	125
FRANCIA	1,23	104	ALEMANIA	135	LETONIA	123
MALTA	1,21	103	BÉLGICA	134	CHIPRE	123
MEDIA UE-27	1,18	100	FRANCIA	117	MALTA	120
CHIPRE	1,16	98	MEDIA UE-27	100	ESLOVENIA	113
ESTONIA	1,13	96	ITALIA	99	DINAMARCA	107
POLONIA	1,08	92	MALTA	85	PORTUGAL	104
IRLANDA	0,97	82	ESPAÑA	85	AUSTRIA	101
ESLOVENIA	0,95	81	CHIPRE	80	FINLANDIA	100
ESPAÑA	0,93	79	ESLOVENIA	71	MEDIA UE-27	100
BULGARIA	0,81	69	PORTUGAL	65	REPÚBLICA CHECA	95
HUNGRÍA	0,80	68	REPÚBLICA CHECA	63	GRECIA	94
PORTUGAL	0,80	68	ESTONIA	62	BÉLGICA	93
REPÚBLICA ESLOVACA	0,79	67	GRECIA	56	SUECIA	93
ITALIA	0,75	64	REPÚBLICA ESLOVACA	53	ESPAÑA	93
LITUANIA	0,75	64	LITUANIA	51	PAÍSES BAJOS	92
RUMANÍA	0,72	61	LETONIA	47	FRANCIA	89
REPÚBLICA CHECA	0,70	59	HUNGRÍA	44	ALEMANIA	79
LETONIA	0,69	58	POLONIA	42	ITALIA	64
GRECIA	0,62	53	CROACIA	41	IRLANDA	39
LUXEMBURGO	0,46	39	RUMANÍA	33	LUXEMBURGO	12
			BULGARIA	25		

Elaboración a partir de Statistics Eurostat

Otra cuestión que preocupa de manera indudable es la referente a la necesidad de rejuvenecer las plantillas de profesorado de las universidades españolas. El elevado número de jubilaciones a las que nos enfrentamos en los próximos años, exige un planteamiento serio y riguroso que permita afrontar los retos que en este punto el futuro nos depara.

Evolución de las jubilaciones previstas para el personal docente e investigador permanente

	Titular	Catedrático	Contratado Doctor
2019-2020	1163	1695	59
2020-2021	508	541	32
2021-2022	602	553	45
2022-2023	713	641	65
2023-2024	849	681	77
2024-2025	976	697	100
2025-2026	1006	715	115
2026-2027	1148	715	122
2027-2028	1314	696	154
2028-2029	1422	649	180
2029-2030	1419	654	189
2030-2031	1524	600	222
Total acumulado	12644	8837	1360

Fuente: Memoria de Análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario.

El número de profesores permanentes (funcionarios y contratados) que alcanzará la edad de jubilación en el curso 2030-31 será de 27.871, un 53.5% del profesorado permanente actual, según datos proporcionados por el Sistema Integrado de Información Universitaria. Resulta ineludible afrontar la renovación de las plantillas a la vista de esta información, contando para ello con la necesaria financiación que permita afrontar tale situación.

3. LA REGULACIÓN DEL PROFESORADO EN EL ANTEPROYECTO DE LOSU

Toda esta información se nos antoja relevante para contextualizar la reforma de la LOSU, delimitar cuáles son los problemas actuales y poner de manifiesto que cualquier modificación que afecte a las plantillas debe ir acompañada de la necesaria financiación para hacer frente a la misma, dado que el Capítulo I de los presupuestos es un capítulo muy sensible y al mismo tiempo muy relevante.

Los principales pilares sobre los que se asienta la reforma de la legislación universitaria son, a mi juicio, los siguientes: Universidad de calidad, accesible, equitativa e internacionalizada, Universidad productora del conocimiento al servicio de la sociedad, la necesidad de garantizar recursos humanos y financieros adecuados; y Universidad autónoma, democrática y participativa.

Con todo ello, tales objetivos se desarrollarán sobre la base de las siguientes medidas: la eliminación de la precariedad en el empleo universitario: el establecimiento de una carrera académica estable y predecible: la necesidad de equiparación de derechos entre personal laboral y funcionario y fomentar internacionalización del profesorado.

En cuanto a las medidas que afectan al profesorado, debe señalarse la regulación concerniente a la temporalidad y a la relación de profesorado funcionario en las universidades españolas.

Así, el artículo 51 del Anteproyecto LOSU 2021 establece lo siguiente:

“3.-El profesorado funcionario será como mínimo el 55 por ciento, computado en equivalencias a tiempo completo, del total de personal docente e investigador de la universidad. No se computará como profesorado contratado a quienes no impartan docencia en las enseñanzas conducentes a la obtención de los títulos universitarios oficiales, así como al personal propio de los institutos de investigación adscritos a la universidad y de las escuelas de doctorado.

4. El profesorado con contrato laboral temporal no podrá superar el 20 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, por su naturaleza específica”.

Por el contrario, el artículo 65 del Anteproyecto LOSU 2022 se refiere en similares términos:

“3.- El profesorado funcionario será mayoritario, computado en equivalencias a tiempo completo, sobre el total de personal docente e investigador de la universidad. No se computará como profesorado laboral a quienes no tengan responsabilidades docentes en las enseñanzas conducentes a la obtención de los títulos universitarios oficiales, ni al personal propio de los institutos de investigación adscritos a la universidad y de las escuelas de doctorado.

El profesorado con contrato laboral temporal no podrá superar el 20 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”.

Se observa que el último texto proyectado establece únicamente una mayoría (un 51%, que podría haberse dicho, pero expresamente la norma no lo refiere) de profesorado funcionario frente al profesorado contratado.

Parece que con esta previsión se quiera dar más relevancia al funcionariado, lo cual contrasta con una regulación de la vía laboral permanente para el profesorado asimilada a la funcionarial.

Del mismo modo se reduce del 40% al 20% el porcentaje de temporalidad de las plantillas. En el último Anteproyecto queda excluido de este porcentaje no sólo los profesores asociados de ciencias de la salud, sino que también quedan al margen de ese cómputo, profesores ayudantes doctores. Quizás hubiera sido conveniente excluir igualmente a los ayudantes que quedaran, así como al profesorado sustituto por su propia razón de ser.

Según el informe del observatorio del sistema universitario “*¿A qué puede llamarse Universidad?: Análisis del grado de cumplimiento de los requisitos actuales y los nuevos requisitos previstos*”⁴, en el conjunto de las universidades públicas el 47% del PDI es temporal. El porcentaje en el conjunto de las universidades privadas es del 40,3%. La UNED tiene un porcentaje del 20%, y el conjunto de las privadas no presenciales del 39,9%.

De las 48 universidades públicas analizadas en el referido informe, sólo 16 presentan una temporalidad igual o inferior al 40%. Es decir, el 66,7% de ellas incumple un requisito vigente desde hace casi una quincena de años del 40% de temporalidad. Entre las universidades privadas, el incumplimiento se da en 13 de 33 de las universidades privadas analizadas, lo que representa el 39,4% de ellas.

En cuanto a la carrera académica y su desarrollo, parece que se clarifica la misma. El acceso a la universidad de forma oficial será a través del contrato de Ayudante doctor para el que no se requiere acreditación⁵. La fase predoctoral y formativa se llevará a cabo con los contratos FPU, FI (ayudas para contratar personal investigador en formación), competitivos y claramente insuficientes en el momento actual para dar respuesta a las necesidades de regeneración de plantilla.

La otra vía excepcional de acceso a la carrera universitaria es el contrato transitorio de Profesor No Doctor⁶. Queda suprimido el contrato de ayudante que era una vía de acceso tradicional, que concurría con la de las becas/contratos FPU y que, si bien generaba un tratamiento diferente entre unos y otros en cuanto a las condiciones y al futuro desarrollo profesional, era una posibilidad que las Universidades habían venido utilizando. En algunos ámbitos las ayudas- contrato FPU y de

⁴ Publicado en marzo de 2021.

⁵ Artículo 65 Anteproyecto LOSU (2021) y artículo 79 Anteproyecto LOSU (2022).

⁶ Disposición Adicional Sexta Anteproyecto LOSU (2021) y Disposición Adicional Novena Anteproyecto LOSU (2022).

personal investigador en formación pueden tener gran recorrido, pero existen algunos ámbitos como el caso del Derecho, en los que se nos atojan que los contratos predoctorales son claramente insuficientes y poco atractivos para los egresados, siendo necesario ya no sólo que se incremente el número de ayudas o el establecimiento de cupos generosos por materias o áreas, sino también la mejora de las condiciones retributivas de los mismos.

Una vez que existe vinculación a la Universidad a través de la figura de profesor Ayudante Doctor, la norma prevé dos posibilidades de desarrollo profesional – tras los 6 años con posible prórroga de duración del contrato de profesor ayudante doctor: la vía funcionarial a través del cuerpo de profesores titulares de Universidad o la vía permanente laboral equivalente. En este sentido desaparece la figura del profesor Contratado Doctor que en ocasiones había desempeñado una función como vía intermedia para los Ayudante Doctores que finalizaban su contrato, pero no tenían méritos suficientes para ser Titular de Universidad. Por otro lado, se clarifica que transcurridos seis años desde la firma como ayudante doctor se debería estar en condiciones de acceder a la condición de funcionario como Titular de universidad o como profesor laboral permanente⁷.

En relación con los cuerpos docentes universitarios, la norma propuesta no introduce grandes cambios⁸.

En relación con la acreditación el artículo 56 del Anteproyecto 2021⁹ introdujo como novedad la exigencia de 9 meses de estancia en universidad o centro (español o extranjero) distinta de aquel en el que se leyó la tesis. Inicialmente no se establecía ninguna excepción, pero en un segundo texto tras el periodo de información pública se estableció varias excepciones a la exigencia de estos 9 meses en la Disposición Transitoria tercera, no siendo exigible tal requisito a:

- Quienes dispongan de acreditación a TU.
- Quienes hubieran iniciado trámite acreditación.
- Quienes se desempeñen como Ayudante Doctor o Contratado Doctor.

⁷ Artículo 65.3 Anteproyecto LOSU (2021):

“La duración del contrato será de seis años. Transcurridos los tres primeros años del contrato la universidad realizará una evaluación del desempeño de su actividad docente e investigadora. Esta evaluación tendrá como objetivo valorar el progreso y la calidad de la actividad docente e investigadora, y, en su caso, de transferencia del conocimiento del profesorado, que deberán conducirlo a alcanzar los méritos requeridos para obtener la acreditación necesaria para concursar a una plaza de profesorado permanente una vez finalizado el contrato. Las situaciones de incapacidad temporal, nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia y violencia de género durante el período de duración del contrato interrumpirán el cómputo del plazo límite de duración del contrato, así como de su evaluación”.

⁸ Siguen subsistiendo el cuerpo a extinguir de Catedráticos de Escuela Universitaria y Profesores/as Titulares de Escuela Universitaria en los términos regulados en la Disposición adicional décima Anteproyecto LOSU (2022).

⁹ Artículo 56 Anteproyecto LOSU 2021:

“Asimismo, para el acceso al Cuerpo de Profesores/as Titulares de Universidad será requisito que se haya realizado una estancia única de mínimo nueve meses o varias estancias que acumuladas sumen al menos nueve meses en universidades y/o centros de investigación, españoles o extranjeros, distintos de aquella institución en la que se presentó la tesis doctoral. Dicha movilidad se podrá llevar a cabo desde el periodo de realización del doctorado hasta su acceso a la acreditación para el Cuerpo de Profesores/as Titulares de Universidad”.

Excepcionalmente se preveía eximir de la necesidad de estancias de movilidad en situaciones especiales que hayan dificultado gravemente el cumplimiento de este requisito. (art. 58).

No obstante, el Anteproyecto LOSU 2022 suprimió en su artículo 70 la referencia a la exigencia de nueve meses de estancias de movilidad, remitiendo esta cuestión al desarrollo reglamentario de la acreditación. A mi juicio con buen criterio se ha relevado del rango de ley orgánica el requisito de los nueve meses de estancias de movilidad dejando para un ulterior desarrollo reglamentario la regulación de las condiciones de la acreditación estatal¹⁰.

Sí que resulta reseñable el cambio que se introduce en el Anteproyecto LOSU 2022 en el que se establece que las agencias autonómicas de calidad puedan realizar evaluaciones para la ANECA a los efectos de las acreditaciones estatales para los cuerpos de funcionarios. Se trata de un cambio sustancial en relación con el sistema vigente de acreditación estatal otorgada por la ANECA¹¹.

Una de las más relevantes modificaciones que se introducen en el Anteproyecto LOSU es el referente a los concursos de acceso de los cuerpos docentes de profesorado¹². Se prevé que la composición de estas comisiones juzgadores sea mayoritariamente externa por sorteo a través de la base de datos del Ministerio. En este punto se vuelve a un sistema anterior de concursos que tuvo vigencia. La cuestión que se plantea – hay voces a favor y en contra- es si existiendo ya una acreditación totalmente externa y dado que el concurso se refiere a acceder a una plaza concreta en una Universidad sería conveniente que en el concurso de acceso se valorara la idoneidad del candidato para ocupar una plaza concreta en una universidad y que en este sentido la mayoría de la comisión externa, no resultaría del todo justificada. En cualquier caso, lo que se regula es una composición mayoritariamente externa, lo cual puede generar un cierto coste económico añadido, si bien la norma señala que las comisiones podrán reunirse de manera virtual electrónica o presencial.

¹⁰ Artículo 70 Anteproyecto LOSU 2022:

“En todo caso, será requisito para obtener la acreditación, la realización de estancias pre o postdoctorales de movilidad en universidades y/o centros de investigación, de acuerdo con los criterios establecidos reglamentariamente”.

¹¹ Artículo 70.1 Anteproyecto LOSU 2022:

“La ANECA acordará, mediante convenio, la evaluación de dichos méritos y competencias por parte de las agencias de calidad autonómicas”.

¹² Artículo 58.3 Anteproyecto LOSU 2021:

“3.- La normativa de cada universidad regulará la composición de las comisiones de selección de las plazas convocadas. Dicha composición garantizará una mayoría de miembros externos a la universidad convocante elegidos por sorteo público entre el conjunto del profesorado de igual o superior categoría que figure en una base de datos de ámbito estatal o de ámbito internacional, en la forma en que se desarrolle reglamentariamente. Además, deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros. En cualquier caso, los miembros de las comisiones deberán reunir los requisitos indicados en el artículo 56 y sus currículos deberán hacerse públicos. Las comisiones podrán reunirse presencialmente o por medios electrónicos”.

Artículo 72 Anteproyecto LOSU 2022:

“Las comisiones de selección estarán integradas por una mayoría de miembros externos a la universidad convocante elegidos por sorteo público entre el conjunto del profesorado de igual o superior categoría, en los términos en los que se desarrolle reglamentariamente”.

Una cuestión también relevante es la referente al peso que en tales concursos de acceso ha de tener la experiencia docente y la experiencia investigadora. Si bien en el primer anteproyecto se establecía que ambos aspectos debían tener la igual consideración en su valoración, lo cierto es que el Anteproyecto 2022 modifica esa cuestión y establece que “la experiencia docente y la experiencia investigadora, incluyendo la de transferencia e intercambio del conocimiento tendrán una consideración análoga en los criterios de valoración de los méritos a considerar por las universidades”.

En relación con el profesorado contratado, se suprimen algunas categorías contractuales (ayudante), se mantienen la mayoría, aunque con algunos cambios y se incorporan alguna otra (profesor sustituto).

Las novedades esenciales que incorpora la figura de profesor Ayudante doctor, además de la no necesidad de obtención de ninguna acreditación, es la existencia de una evaluación intermedia a los 3 años, que debe hacer la universidad y que no tiene efectos de extinción, sino que su única finalidad es valorar la evolución del profesor y la posibilidad de que en el tiempo previsto pueda obtener méritos suficientes para conseguir la acreditación correspondiente¹³.

En relación con la novedad que incorpora la vía del profesorado permanente laboral, establece el Anteproyecto LOSU 2022 que las universidades podrán contratar personal docente e investigador en régimen laboral, a través de las modalidades de contratación específicas del ámbito universitario que se regulan en esta Ley. Establece el artículo 83 de este texto las condiciones para proceder a la contratación de este profesorado laboral permanente:

- a) Las universidades podrán contratar bajo esta modalidad a las personas que ostenten el título de doctora o doctor y que cuenten con la acreditación correspondiente.
- b) La finalidad del contrato será desarrollar tareas docentes, de investigación, de transferencia e intercambio del conocimiento y, en su caso, de desempeño de funciones de gobierno de la universidad.
- c) El contrato será de carácter fijo e indefinido, con derechos y deberes de carácter académico y categorías comparables a los del personal docente e investigador funcionario, y conllevará una dedicación a tiempo completo, aunque podrá ser a tiempo parcial a petición del interesado o interesada con los requisitos, condiciones y efectos establecidos reglamentariamente. La dedicación será, en todo caso, compatible con la realización de trabajos científicos, tecnológicos, humanísticos o artísticos en los términos del artículo 57.

Uno de los aspectos más delicados es el que tiene que ver con la acreditación del profesorado permanente laboral. Establece el artículo 86 del Anteproyecto LOSU 2022 lo siguiente:

“2.- Las Comunidades Autónomas deberán regular el procedimiento de acreditación. Tal acreditación se realizará por parte de las agencias de calidad autonómicas o, en su caso, de ANECA.

¹³ La Disposición Adicional Tercera Anteproyecto LOSU 2022 prevé una prórroga adicional de 1 año si finalizados los seis años de duración del contrato no se ha obtenido la acreditación correspondiente.

3. El conjunto de las agencias de calidad, en el marco de las competencias que tienen atribuidas por la normativa estatal y de las Comunidades Autónomas, acordarán criterios mínimos comunes en materia de acreditación de la figura de Profesorado Permanente Laboral. Asimismo, podrán establecer acuerdos de reconocimiento de este tipo de acreditaciones.

La ANECA, en aplicación de dichos criterios mínimos comunes, reconocerá la evaluación positiva de los méritos realizada por las agencias de calidad autonómicas, a los efectos de la acreditación para el acceso a los cuerpos docentes universitarios.

En todo caso, respecto a la acreditación del Profesorado Permanente Laboral será de aplicación lo dispuesto por el artículo 70.1. Asimismo, el procedimiento de acreditación se ajustará a lo dispuesto por el artículo 70.2.a), b), c) y d)".

Y es aquí donde aparece la cuestión más delicada. Se establece que serán las Agencias de calidad autonómicas y en su caso, ANECA las que otorgarán la acreditación. El legislador consciente de que la vía contractual queda en manos de las CCAA y que deben tener los mismos efectos y condiciones que la vía funcionarial, se afana en establecer la necesidad de armonizar criterios mínimos comunes en materia de acreditación de la figura de Profesorado Permanente Laboral en sus niveles comparables a las figuras funcionariales. Asimismo, podrán establecer acuerdos de reconocimiento de este tipo de acreditaciones.

En este sentido se prevé un periodo de adaptación de dos años de las acreditaciones a este nuevo régimen de profesorado que implanta la LOSU al objeto de considerar el nuevo periodo de la etapa inicial de la carrera académica (ayudante Doctor con una duración de 6 años), a los efectos de acreditación a TU y laboral permanente equivalente¹⁴.

La figura de profesor contratado/a doctor ya no podrá ser utilizada bajo la vigencia de la nueva LOSU, pero la disposición transitoria tercera permite la subsistencia de los ya vigentes a la entrada en vigor de la norma y su posible transformación en la modalidad contractual permanente existente. Así se establece que

“Los profesores y profesoras que, a la entrada en vigor de esta Ley, dispongan de un contrato de Profesor/a Contratado/a Doctor/a mantendrán los derechos y deberes recogidos en el contrato mencionado. Previa solicitud dirigida al Rector o Rectora de la universidad, los Profesores/as Contratados/as Doctores/as podrán integrarse en la categoría de Profesores/as Permanentes Laborales, en las mismas plazas que ocupen, y computándose la fecha de ingreso en la categoría de Profesores/as Permanentes Laborales la que tuvieran en la categoría de origen”.

Es por ello por lo que parece que se trasluce una cierta equiparación del profesor contratado doctor con la nueva figura profesor contratado permanente, y ello porque la Disposición Transitoria 4ª señala que “La acreditación vigente de Profesor/a Contratado/a Doctor/a será válida para la figura de Profesor/a Permanente Laboral a la que se refiere el artículo 83”. En otros preceptos de la

¹⁴ Disposición Transitoria Quinta:

“ANECA y las agencias de calidad autonómicas dispondrán de un periodo de dos años desde la entrada en vigor de esta Ley para adaptar los criterios de la acreditación a Profesor/a Titular de Universidad y a la figura de Profesor/a Permanente Laboral, a la duración de la etapa inicial de la carrera académica que establece esta Ley”.

norma parece que el legislador pretende una equiparación entre la figura de profesor contratado permanente y el cuerpo de Titulares de Universidad funcionario equivalente, pero lo cierto es que en estos casos, al menos en cuanto a la acreditación, establece una vinculación entre contratado doctor y permanente laboral.

En relación con la figura del profesor distinguido, la regulación prevé su utilización para la atracción de talento desarrollado en el extranjero por nacionales o extranjeros. La norma remite a los Estatutos de las universidades para su regulación, insistiendo en la excelencia reconocida internacionalmente de este tipo de figuras. Se regula una dedicación máxima de 180 horas y una duración de entre 1-3 años, más una ulterior prórroga de 1 año (máximo 4)¹⁵.

El profesor asociado es objeto de una cierta regulación que no introduce grandes novedades. Se establece una dedicación máxima de 120 horas y una duración del contrato de 6 meses, 1 año o 2 años, renovables, con funciones de docencia, y sin funciones estructurales de gestión. 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 académicos¹⁶. La disposición Transitoria sexta prevé que los contratos de Profesores y Profesoras Asociados/as vigentes que no se ajusten a la dedicación establecida por la norma podrán ser renovados, conforme a la normativa que les resultaba aplicable, durante un periodo transitorio máximo de tres años desde la entrada en vigor de esta Ley¹⁷.

Excepcionalmente y con carácter transitorio se prevé la posible contratación de profesorado contratado doctor que permita la incorporación de profesorado joven a la Universidad, durante los 3 años posteriores a la entrada en vigor de la Ley. Se trata de una vía excepcional de entrada a profesorado temporal con cierta experiencia y que no sea doctor. Se exige una relación contractual mínima de 5 cursos en una universidad pública con contrato temporal y que además hayan sido admitidos o estén en condiciones de ser admitidos en Doctorado. La duración máxima de este tipo de contrato será de 3 y hasta 5 años¹⁸.

Finalmente, y en relación con el profesor sustituto que se incorpora con carta de naturaleza en la LOSU, se establece con la finalidad de sustituir al profesorado que se encuentre en una situación con reserva de puesto de trabajo, o en la que suspenda temporalmente servicios por permisos,

¹⁵ Artículo 70 Anteproyecto LOSU 2021 y artículo 85 Anteproyecto LOSU 2022.

¹⁶ Artículo 66 Anteproyecto LOSU 2021 y artículo 80 Anteproyecto LOSU 2022.

¹⁷ La Disposición Transitoria Octava prevé programas de estabilización aplicables a profesores asociados que lleven más de cinco cursos académicos de los últimos siete impartiendo docencia:

“Durante el periodo previsto en el artículo 155.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, relativo al plan de incremento del gasto público en educación, las universidades cuyo personal con contratos laborales temporales represente más del 40 por ciento de su plantilla docente, computados en efectivos, reservarán, en cómputo anual, un mínimo del 15 por ciento del total de las plazas que oferten para el acceso a Profesorado Ayudante Doctor o Profesorado Permanente Laboral. Estas plazas se destinarán a la incorporación de personal doctor que disponga de la acreditación necesaria, en el caso que el acceso a la figura lo requiera, y que en la fecha de publicación de la convocatoria hubiera desempeñado actividades docentes en universidades públicas españolas durante al menos cinco cursos académicos en los últimos siete años, mediante los contratos de profesorado de duración igual o inferior a un año previstos en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre”.

¹⁸ Disposición Adicional Novena Anteproyecto LOSU 2022.

licencias... que implique reducción docente. La selección del profesorado sustituto se producirá mediante los procedimientos de concurso público aplicables, pudiendo las universidades establecer una bolsa de empleo para su cobertura. El contrato comprenderá la actividad docente lectiva y no lectiva, y no podrá superar la asignada a la profesora o profesor sustituidos, ni podrá extenderse a actividades universitarias de otra naturaleza. Finalmente, la duración del contrato, incluidas sus renovaciones o prórrogas, se corresponderá con la de la causa objetiva que lo justificó y nunca podrá ser superior a tres años.

Las figuras del profesor emérito y profesor visitante no plantean novedades más allá de la duración improrrogable de 1 año para los profesores visitantes.

En relación con los concursos de acceso a plazas de personal laboral docente e investigador, hay que señalar que la selección de personal docente e investigador laboral, excepto las figuras de Profesores/as Visitantes, Profesores/as Distinguidos/as y Profesores/as Eméritos/as, se hará mediante concurso público, con la necesaria publicidad. Las convocatorias deberán ajustarse a lo establecido para los concursos de acceso a plazas de funcionario, esto es a la composición mayoritariamente externa de los miembros juzgadores, quedando excluidas de esta disposición las comisiones de selección de Profesores/as Asociados/as. En este sentido se prevé que para facilitar la rapidez y evitar una burocracia innecesaria, la contratación de la figura de Profesor/a Asociado/a y la de Profesor/a Contratado/a no Doctor/a se hará mediante una comisión compuesta por miembros de la universidad que evaluará los méritos de las personas candidatas.

En este punto, y dado el elevado número de plazas de Ayudante Doctor que se convocarán en las Universidades españolas, dado que no se requiere acreditación y es la primera figura contractual de acceso a la carrera académica, quizás resulte especialmente costoso constituir las comisiones de selección mayoritariamente externas para resolver tales plazas. En todo caso, en coherencia con la ausencia de una acreditación externa parece lógico que la comisión de selección sí lo sea.

Como hemos señalado la norma prevé un régimen transitorio bastante claro y beneficioso estableciendo en materia de acreditaciones que la acreditación vigente de Profesor/a Ayudante Doctor/a se considerará como un mérito preferente a efectos del acceso a la figura de Profesor/a Ayudante Doctor/a, mientras que la acreditación vigente de Profesor/a Contratado/a Doctor/a será válida para la figura de Profesor/a Permanente Laboral¹⁹.

Un último aspecto a considerar tiene que ver con la modificación del régimen de dedicación del profesorado universitario que se prevé y que deroga el vigente que suponía una penalización por falta de acreditación de una investigación suficiente. Así la nueva norma establece que

“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. La universidad podrá adaptar esta horquilla para:

¹⁹ Disposición Transitoria cuarta Anteproyecto LOSU 2022.

- a) Corregir las desigualdades entre mujeres y hombres derivadas de las responsabilidades de cuidado de personas dependientes.
- b) Hacerla compatible con el ejercicio de cargos unipersonales de gobierno y con las tareas de responsabilidad en proyectos de especial interés para la universidad en la forma en que lo determinen los Estatutos.
- c) Permitir las tareas del profesorado que represente los intereses de los empleados públicos.²⁰

Finalmente y como reflexión final, debe insistirse, tal y como ya hizo la CRUE en su posicionamiento en noviembre de 2021 en la necesidad perentoria de contar con financiación pública suficiente para el cumplimiento de los objetivos de plantilla de PDI que se marcan en la LOSU, particularmente la reducción de la temporalidad, así como de una flexibilización y ampliación significativa de la tasa de reposición, si no es posible su eliminación, para resolver las deficiencias estructurales de la plantilla de profesorado de las universidades públicas²¹.

En todo caso, la futura LOSU plantea como novedad que deberá ser cuidadosamente analizada e implementada la existencia de una carrera académica laboral paralela a la funcionarial, previendo contratos laborales indefinidos con igual retribución y condiciones que las previstas para los cuerpos docentes universitarios.

Del mismo modo, considero un aspecto a mejorar el relativo a la vía de acceso a la carrera académica. Si el legislador apuesta por la entrada a través de esta vía una vez conseguido el título de Doctor, esto es mediante el contrato de profesor ayudante doctor, se hace ineludible apostar de manera clara y decidida por la vía contractual predoctoral que permita formar a doctores que tengan vocación universitaria en todas las ramas y áreas de conocimiento. De otra manera no existirán doctores que quieran hacer carrera académica.

En definitiva, la norma propuesta pone sobre la mesa el modelo de Universidad que se quiere para el futuro: una universidad a medio camino entre lo laboral y lo funcionarial, dejando a la autonomía Universitaria, previo desarrollo por las CCAA, la estrategia correspondiente. En definitiva, algunas certezas, pero muchas incertidumbres que dejan sin resolver los acuciantes problemas de las Universidades españolas.

Muchas gracias.

²⁰ Artículo 76 Anteproyecto LOSU 2022.

²¹ POSICIONAMIENTO DE LA COMISIÓN SECTORIAL DE CRUE-PROFESORADO ANTE LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO (LOSU) Pleno de CRUE-Profesorado. València, 30 de noviembre de 2021.