



# Apuntes

Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19

## ¿Reducirá la LOSU la “precariedad”?

JOSE MARÍA DA ROCHA

Apuntes 2022/21

**Agosto de 2022**

**fedea**

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores  
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

# ¿Reducirá la LOSU la “precariedad”?

Jose María Da Rocha<sup>1</sup>

## Resumen

Interpretaciones “creativas” de las leyes han permitido a las universidades utilizar contratos temporales para contratar profesores con los que mantienen relaciones permanentes. La Ley de Ordenación del Sistema Universitario (LOSU) regula las relaciones laborales dentro de la universidad para reducir la temporalidad. En esta nota se resume de un modo crítico el proyecto de ley y se reflexiona sobre las causas que generan estas situaciones de precariedad, recurrentes en la universidad española.

## Introducción

España cuenta con algunas de las universidades más antiguas de Europa, pero a diferencia de EE.UU., Inglaterra, Francia, Holanda, Alemania, Bélgica, Dinamarca, Suecia e Irlanda, ninguna está entre las primeras 100 universidades del mundo.

Quizás por ello, la sociedad civil española, consciente de la importancia del sistema universitario, promueve el estudio de las reformas de gobernanza que mejoraron el funcionamiento de las universidades de nuestro entorno (Krüge, Parellada, Samoilovich, & Surssock, 2017). Por el contrario, las leyes universitarias españolas estén casi exclusivamente orientadas a regular las carreras académicas de los profesores.

En esta nota resumimos el proyecto de Ley de Ordenación del Sistema Universitario (LOSU). Mostraremos que su principal objetivo es regular las relaciones laborales dentro de la universidad para reducir la temporalidad y eliminar los potenciales fraudes de ley cometidos por las universidades a lo largo de los últimos 40 años.

La principal conclusión, después de la lectura crítica del texto, es que la ley no altera el *statu quo* actual: las universidades seguirán siendo tratadas como centros de enseñanza “concertados” a cambio de permitir que se gobiernen ellas mismas. Por ello, es difícil pensar que las universidades dejen de hacer lo mismo que han hecho en el pasado, y que, en el futuro, no se vuelva a generar contratos precarios.

---

<sup>1</sup> ECOBAS (Economics and Business Administration for Society) y Universidade de Vigo. Facultade de Ciencias Empresariais e Turismo. Campus Universitario As Lagoas, s/n, 32004 Orense, España. Email: jmrocha@uvigo.es

## **Otra reforma universitaria para consolidar a un colectivo de profesores**

A finales del siglo XX (Bricall, 2000) en el Sistema Universitario Español (SUE) había 1,58 millones de estudiantes y un total de 74.000 profesores. La mitad de estos profesores estaban contratados de modo temporal. Un elevado número de ellos eran, en realidad, profesores en formación, con contratos precarios. La precariedad de estos contratos fue uno de los factores que inspiró la redacción de la Ley de Ordenación Universitaria (LOU) de 2001 que modificaba la Ley de Reforma Universitaria de 1983, la LRU, (la cual, a su vez, había sido redactada para acabar con la situación precaria de los profesores no numerarios durante la Transición).

Veinte años más tarde, en el curso 2020-21, en el SUE había 1,68 millones de estudiantes (1,38 presenciales) y 127.000 profesores. De ellos, 101.350 imparten clases en centros propios de las universidades públicas; un tercio (25.498 profesores asociados y 9.356 asociados de Ciencias de la Salud) tiene contratos de “obra y servicio” (Ministerio de Universidades, 2020).

Como hace veinte años, muchos de estos profesores imparten docencia de un modo permanente y, en ocasiones no realizan ninguna actividad fuera de la universidad. Por ello, algunos tribunales (Rodríguez Escanciano, 2022) fallan que sus contratos son fraudulentos y las sentencias obligan a las universidades a reconocer el carácter indefinido de la relación laboral. Este es el objetivo prioritario de la Ley Orgánica del Sistema Universitario: acabar con la precariedad de los contratos del SUE. Para ello, la LOSU modifica la estructura de los contratos que pueden utilizar las universidades y diseña un mecanismo para estabilizar y transformar los contratos del profesorado que lleva años como temporal. Además, reduce la dedicación de los contratos (de una horquilla de 360-160 horas de docencia anual se pasa a una de 240-120) para facilitar la creación de nuevas plazas. Finalmente, la LOSU anuncia un plan para financiar el coste de las nuevas contrataciones.

La LOSU elimina la ficción de los contratos temporales reconociendo que el SUE utiliza personal a tiempo parcial para impartir algunas de sus clases. La ley no “sanciona” el uso incorrecto que las universidades han hecho de los contratos en el pasado. Los procesos de estabilización no exigen que los profesores asociados, ya contratados, acrediten el ejercicio profesional fuera del ámbito académico universitario ni que su docencia esté relacionada con su ámbito profesional.

La ley no especifica como se realizará el reparto de la nueva financiación. Del preámbulo de la ley se deduce que el legislador considera que la precariedad es ajena a la conducta de las universidades y, por tanto, nada legisla para evitar que las universidades que hayan sido “más creativas” a la hora de fomentar fraudes de ley reciban más financiación extra en el futuro.

## ¿Hay algo más en el anteproyecto de ley?

Si, por supuesto. La ley introduce dos grandes tipos de cambios. En primer lugar, cambios que pretenden hacer más flexible el actual sistema de gestión universitaria: se desregula la organización de la universidad (que podrá organizarse en facultades, departamentos y/o escuelas según le convenga) y, además, se elimina la obligatoriedad de organizar a los profesores en áreas de conocimiento, auténticas “no-convexidades” que incrementaban el número de efectivos que se necesitaba para cubrir la docencia. Otros cambios van en sentido totalmente contrario, y reglamentan aspectos muy específicos de la gestión diaria (por ejemplo, la ley dedica un artículo a los aspectos contables de los proyectos de investigación). También, dedica un gran número de artículos al fomento, impulso, promoción y facilitación de la internacionalización del SUE, pero sin especificar ninguna medida concreta. Por último, en el SUE, las universidades aspiran a que sean sus profesores (y no sus alumnos) los que “transfieran” el conocimiento a la sociedad (si es preciso, creando empresas).

En segundo lugar, se transfiere a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) la responsabilidad de autorizar, regular, supervisar y diseñar los incentivos con los que fomentar el sistema de universidades en su territorio. En particular, la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) podrá delegar las labores de acreditación en las agencias propias de las CC.AA.

Además, las CC.AA. podrán adaptar el esquema de remuneraciones al sistema universitario que deseen fomentar. Las CC.AA. que solo aspiran a tener centros de enseñanza universitaria en su territorio, equiparán las remuneraciones de los profesores (laborales) permanentes a las figuras de los cuerpos docentes de funcionarios -como se hace con los profesores de los centros concertados- y utilizarán sus agencias de evaluación para facilitar la promoción del profesorado de sus universidades.

Por el contrario, las CC.AA. que deseen fomentar universidades capaces de competir por los mejores alumnos y profesores del Espacio Europeo de Educación Superior, primarán el uso de los contratos laborales para ofrecer remuneraciones más altas que la de los cuerpos docentes de funcionarios (que no son competitivas en el mercado internacional) y permitirán a las universidades que utilicen los esquemas de incentivos individuales contemplados en la ley. Sus agencias de acreditación tendrán poco trabajo, ya que en ocasiones las universidades establecerán estándares de promoción más altos que los fijados por la ANECA (como ya ocurre actualmente).

Pero en lo fundamental, la ley no modifica el actual SUE. A diferencia de las corporaciones anglosajonas, que tienen las mismas facultades que las personas físicas y pueden realizar cualquier acto que no esté expresamente prohibido por la ley (Álvarez, 2015) la universidad española seguirá siendo una administración pública que formará parte del sistema educativo

diseñado por cada Comunidad Autónoma (C.A.) en su territorio y cuyos actos estarán regulados por las leyes que el Estado Central y la C.A. redacten.

Es decir, el *statu quo* actual de las universidades se asemeja mucho al de los centros de enseñanza media concertados. Tanto la oferta de titulaciones como el número de plazas (de cada titulación) las seguirá fijando la C.A. Sin embargo, la C.A. no supervisa directamente la “adecuación” de la titulación de los profesores que trabajan en ella (labor que delega en las Universidades) pero exige que mayoritariamente sean funcionarios (y limita la temporalidad).

Esta limitación de la “autonomía universitaria” no afecta a sus actuales órganos de gobierno. El Ministerio no corresponsabiliza a las CC.AA. de la *gobernanza* de la universidad. Por el contrario, blinda el concepto de “*legitimidad basada en la representatividad*” (Docampo Amoedo, 2021).

En resumen, las Universidades seguirán sin decidir cuantos estudiantes son admitidos en ella, no fijarán los criterios de acceso y no podrán modificar (sin autorización) los títulos que ofrecen. A cambio, las universidades podrán seguir eligiendo por sufragio universal (de profesores, alumnos y personal de servicios) al Rector (y al resto de los órganos de gobierno unipersonales) y sus profesores podrán realizar actividades de transferencia del conocimiento a la sociedad. El Rector, seguirá siendo un profesor perteneciente a los cuerpos docentes universitarios (elegido para un único mandato de seis años), y los profesores podrán solicitar licencias, con reserva de plaza, para trabajar fuera de la universidad y/o realizar contratos u otras actividades de transferencia (que serán consideradas un mérito aun cuando nada tengan que ver con la investigación o la docencia).

### **Algunas reflexiones**

Las iniciativas legislativas universitarias en España son un auténtico “*Déjà vu*”. Durante su tramitación, los distintos grupos de interés (responsables al menos de una parte de la precariedad de los contratos) aconsejan al legislador que resuelva la precariedad modificando el tipo de contratos y aportando más recursos, pero sin acometer ningún cambio en la gobernanza y en la autonomía de las universidades.

Si esta regulación –“de ordeno y mando”– se produjera en un marco de información simétrica y además, fuera posible redactar contratos completos, podríamos pensar que las universidades cumplirían el nuevo régimen de contratos diseñados. Pero la experiencia nos muestra que no es el caso. ¿Por qué? No hay una sola razón.

En primer lugar, internacionalizar las universidades españolas manteniendo cuerpos de funcionarios no es una tarea fácil, y en ocasiones se abusa de las figuras contractuales disponibles (Herranz & Sacristán, 2020). En las universidades más internacionalizadas, que figuran en los rankings de las mejores universidades menores de 50 años, una parte de la

docencia se imparte con contratos a tiempo parcial para liberar fondos con los que realizar ofertas competitivas a profesores extranjeros. La ley elimina alguna disfuncionalidad del sistema actual para captar profesorado extranjero, como por ejemplo eliminar el requisito de estar acreditado para ser contratado (un trámite muy costoso en tiempo y dificultoso para los extranjeros que no residen en España), pero establece un límite del 8% sobre el número de profesores a tiempo parcial que la universidad puede contratar, impidiendo que se puedan seguir haciendo el mismo número de ofertas que se hacen ahora.

En segundo lugar, el sistema de promoción e incentivos del SUE premia las carreras profesionales que se construyen sobre la dirección y el trabajo de los miembros del “grupo” de investigación (en vez de premiar las carreras individuales). Este diseño de incentivos estimula el reclutamiento de estudiantes de doctorado o profesores en formación para el “grupo” estableciéndose relaciones “permanentes de carácter informal”. La experiencia nos muestra que donde la tradición académica no está basada en normas (de autorregulación) que impidan la existencia de estos vínculos, no se suelen contratar profesores de fuera del “grupo”, ni atraer profesores exitosos de otras universidades.

Para corregir estos vicios la ley establece el requisito de ser doctor para iniciar una carrera académica. Además, se establece la necesidad de realizar “estancias” fuera de la universidad y se recuperan los tribunales con mayoría de miembros externos a la Universidad. Por último, se recomienda el diseño de programas de atracción del talento. Todas estas fórmulas ya han sido probadas, con escaso éxito.

En tercer lugar, la ley huye de reformas que modifiquen el actual sistema de gobernanza. Con una gobernanza débil, los órganos de gobierno reciben muchas presiones para satisfacer las necesidades de promoción de los miembros de sus grupos de investigación y es difícil impedir que se recluten efectivos que no se necesitan para cubrir las tareas docentes. La competencia entre estos grupos por legislar dentro de la universidad normas que justifiquen la necesidad de contratar a sus miembros, explica una parte importante de la “dinámica interna del gobierno” de las universidades.

Las universidades que no sean capaces de impedir las presiones internas de sus grupos de interés están condenadas a reproducir situaciones de precariedad: precariedad al contratar personal no formado para acometer proyectos de investigación y actividades de transferencia; precariedad cuando los grupos no forman doctores competitivos o cuando sus perfiles académicos ya han sido contratados en exceso; o precariedad al “repescar” a sus miembros cuando se terminan sus contratos, interpretando de un modo creativo la Ley. El resultado, una reforma de la precariedad de los contratos del SUE cada 20 años.

Por ello, aunque sabemos que, para evitar que la precariedad se repita, es preciso que la toma de decisiones dentro de la universidad no sea cautiva de los intereses y las presiones de los colectivos que la forman, durante la fase de “escucha” del anteproyecto se eliminó del texto la

posibilidad de que un órgano de tamaño reducido eligiese al rector mediante un concurso de méritos y que el Rector nombrara a los Decanos (y/o directores de centros). Eliminar esta iniciativa y exigir que el 51% de los profesores sigan siendo funcionarios impide que las CC.AA. experimenten con nuevas formas de gobernanza que, como ha ocurrido en otros países de la Unión Europea (Krüge, Parellada, Samoilovich, & Sursock, 2017), podrían cambiar los incentivos y el funcionamiento de las universidades.

Por último, pero no menos importante. Las universidades no internalizarán los efectos de sus decisiones mientras las CC.AA. sigan garantizando que en todas ellas se matriculan alumnos. Los *numerus clausus* reducen la competencia entre universidades y los sistemas de financiación no suelen tener en cuenta la “calidad” de la educación ofrecida. Ello facilita que los profesores se desentiendan de la “calidad” de la docencia e investigación del resto de sus compañeros, se concentren en sus carreras académicas y se desentiendan de la calidad de la oferta de sus titulaciones (que es el fin de la universidad).

Hoy en día es posible estudiar en universidades que figuran entre las 100 mejores del mundo pagando matrículas similares a las que se pagan en España. ¿Qué ocurriría si destináramos toda la financiación universitaria a becas y dejásemos que los alumnos pudieran decidir dónde estudiar? ¿Sería ello menos equitativo que el sistema actual donde solo los hijos de las familias de rentas medias/altas pueden permitirse salir de sus CC.AA. para estudiar en las mejores universidades?

Esta es la tercera ley orgánica en 40 años, y como las anteriores es una ley que regula básicamente las carreras profesionales de los profesores. ¿No es ya el momento de concentrarnos en la calidad de nuestros titulados en vez de preocuparnos solo de las carreras profesionales de los profesores?

## Referencias

- Álvarez, M. (2015). El régimen de la universidad y sus facultades disciplinarias en la tradición anglosajona. *Cuestiones Constitucionales*, 33, 3-32.
- Bricall, J. M. (2000). *Informe Universidad 2000*. Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas.
- Docampo Amoedo, D. (2021). *Órganos de gobierno y representación en la Universidad: análisis en el contexto europeo*. CRUE monografías.
- Herranz, A., & Sacristán, V. (2020). *Profesorado Asociado: ¿experiencia profesional o precarización? Análisis de la evolución del profesorado asociado de las universidades públicas españolas, 2009-2019*. Observatorio del Sistema Universitario.
- Krüge, K., Parellada, M., Samoilovich, D., & Sursock, A. (Edits.). (2017). *La reforma de la gobernanza en los sistemas universitarios europeos. Los casos de Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Países Bajos y Portugal*. Barcelona: Fundación CYD.
- Ministerio de Universidades. (2020). *Datos y cifras del Sistema Universitario Español Publicación 2021-2022*. Secretaría General Técnica del Ministerio de Universidades.
- Rodríguez Escanciano, S. (2022). Despido improcedente de un profesor asociado universitario que ha venido actuando como “comodín-corretornos” en la impartición de docencia. *Revista de Jurisprudencia Laboral*(4), 1-9.