

# LA LOSU: UNA LEY QUE NO SOLUCIONA LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA UNIVERSITARIO



Federación de Enseñanza de CCOO  
2023

La Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU) se construye sobre un preámbulo con objetivos ambiciosos que después no se desarrollan convenientemente en el articulado. Es una ley asimétrica, muy prolija en algunos títulos y capítulos, y demasiado generalista y escueta en otros. De hecho, va a ser necesario que el Gobierno desarrolle o modifique un abanico amplio de reales decretos para su adecuado funcionamiento.

Entre los decretos a modificar destacamos los siguientes: el de creación de universidades públicas y reconocimiento de universidades privadas; el de aseguramiento de la calidad mediante los procedimientos de evaluación, certificación y acreditación; el referido a la organización y funcionamiento del Consejo de Universidades; el vinculado a las normas básicas de acceso del estudiantado a las enseñanzas universitarias oficiales; el concerniente a las condiciones y procedimiento para concesión de excedencias por actividad investigadora en empresas o entidades de base tecnológica; el referente al procedimiento de acreditación del profesorado; el relacionado con las características de las plazas vinculadas a los servicios asistenciales y de salud pública, además de la aprobación del Estatuto del Personal Docente e Investigador (PDI).

3

El desarrollo de algunos, como el Estatuto del PDI, donde se tratarán las condiciones laborales del profesorado, ha sido largamente demandado por los sindicatos mayoritarios y reivindicada su negociación desde la aprobación de la LOMLOU, sin que haya sido aprobado hasta la actualidad. En una disposición final, tras su enmienda por el Senado, se establece que el Estatuto del PDI tendrá rango de ley y que debe ser presentada por el Gobierno en el plazo de seis meses desde la aprobación de la LOSU.

Esta Ley refuerza el papel y el poder de las comunidades autónomas a través de diversos mecanismos que van desde la creación de leyes propias de universidad en cada comunidad autónoma al establecimiento de los mecanismos de financiación de las universidades públicas, la regulación de la composición, duración del mandato y procedimiento de designación de los miembros de los consejos sociales, la convocatoria de plazas de profesorado funcionario (en las disposiciones transitorias para personas con acreditación actual positiva), la regulación de los procedimientos de acreditación o la responsabilidad exclusiva del establecimiento de los precios públicos de las enseñanzas oficiales dentro de un marco general de contención o reducción progresiva.

**Para CCOO, este último apartado es muy preocupante, porque el Ministerio ha renunciado a fijar límites al precio máximo que deberían tener las**

enseñanzas universitarias en la Conferencia General de Política Universitaria. Nos tememos que se seguirán manteniendo diferentes precios públicos en las distintas CC. AA. ahondando en la desigualdad económica, social y territorial. Este problema se ve agravado si el estudiantado necesita realizar segundas matrículas o sucesivas en algunas asignaturas, debido al elevado precio que pueden alcanzar dependiendo de las autonomías. También es preocupante el desarrollo normativo que haga cada comunidad autónoma.

## FINANCIACIÓN

La LOSU recoge que las universidades públicas deben alcanzar un mínimo de financiación pública del 1% del PIB en 2030 y contempla la constitución de una comisión que establecerá el plan de incremento del gasto público en el plazo de un año.

- 4 El sistema de financiación de las universidades públicas debe comprender un marco estable de financiación plurianual suficiente para la prestación de un servicio público y de calidad, y debe constar de financiación estructural basal, estructural por necesidades singulares y por objetivos, entre los que se incluyen los programas de Ciencia Abierta y Ciencia Ciudadana. También las administraciones públicas serán responsables del establecimiento de una financiación estructural para investigación.

Hay que señalar que, aunque se cumpla el objetivo de financiación previsto en la ley, las universidades públicas españolas estarán en clara desventaja a nivel internacional, puesto que actualmente ese porcentaje está por debajo de la media de la Unión Europea y de la OCDE. Además, las universidades tienen que afrontar nuevos retos y desafíos como la digitalización, la innovación, la ciencia abierta y ciudadana, la internacionalización y la dignificación de las condiciones de trabajo y salariales de su personal, todo ello con un apoyo presupuestario mínimo.

## ESTUDIANTADO

La Ley desarrolla ampliamente el título referido al estudiantado. Se crean los consejos de estudiantes como órganos máximos de representación en todos los centros, se detallan los derechos relacionados con la formación académica y se incorpora el

derecho al paro académico. Además, destaca la importancia de la participación e implicación del estudiantado en todos los ámbitos universitarios.

## GOBERNANZA

La Ley acomete reformas importantes en relación con la gobernanza. En cuanto al claustro, regula exclusivamente criterios mínimos de representación de los diferentes colectivos, dejando a los estatutos los porcentajes de representación, la duración del mandato y el número de componentes.

El mandato de los titulares de los órganos unipersonales electos (rector/rectora, decano/decana, director/directora) será por un único periodo de seis años, por lo que no tienen el control democrático que supone enfrentarse a una reelección. Todos los cargos electos serán elegidos por sufragio universal ponderado.

Sin embargo, la LOSU abre la vía a que puedan dejar de existir facultades/escuelas y departamentos, por lo que podrían crearse otros centros o estructuras cuya dirección y funcionamiento dependan exclusivamente del rector/rectora, con la merma democrática que ello supone.

La ley señala que el único requisito para ser rector/rectora es ser PDI permanente doctor a tiempo completo y reunir los méritos de investigación, docencia y experiencia de gestión universitaria que determinen los estatutos. Por tanto, ya no es necesario ser catedrático/catedrática. Durante el periodo transitorio, hasta que las universidades modifiquen sus estatutos, para ser rector/rectora los requisitos mínimos son tres quinquenios de docencia, tres sexenios de investigación y cuatro años de gestión en cargos unipersonales. El articulado de las normas de gobernanza es muy heterogéneo, e incluso contradictorio, dependiendo de los centros y estructuras a los que se refiera. La Ley es confusa y obvia muchos aspectos en cuanto a la configuración y funciones de los consejos de departamento.

**CCOO presentó enmiendas al Congreso, no aceptadas por los grupos parlamentarios, en cuanto al mandato de los cargos unipersonales, abogando por dos periodos máximos de cuatro años y en cuanto a la estructura de las universidades con facultades/escuelas y departamentos. La ley parece popularizar y democratizar los órganos electos; pero, una vez elegidos, la forma**

de funcionamiento es demasiado presidencialista y con escasa rendición de cuentas a la comunidad universitaria.

## PROFESORADO

### Profesorado laboral

La Ley también contempla novedades en el ámbito del personal, especialmente del profesorado laboral. Se elimina la figura de Ayudante, por lo que el inicio de la carrera académica se ciñe exclusivamente a los contratos predoctorales (de los que no se habla en la LOSU).

Desde CCOO hemos señalado el efecto negativo de esta supresión en algunos ámbitos de conocimiento y la conveniencia de mantener dicho contrato.

- 6 El Profesorado Ayudante Doctor será contratado temporal de las universidades durante seis años, sin necesidad de acreditación externa. Se modifica la nomenclatura de Profesorado Contratado Doctor por la de Profesorado Permanente Laboral (PPL) y, para acceder a esta figura, será necesaria una acreditación previa externa por una de las agencias de calidad. Se limita la dedicación del Profesorado Asociado a 120 horas y se establece que los contratos serán indefinidos, excepto el de Asociados de Ciencias de la Salud. Se limitan temporalmente los contratos de profesorado visitante a dos años y se crean dos nuevas figuras, la del Profesorado Sustituto y la del Profesorado Distinguido.

Se modifica la composición de todas las comisiones de selección con la composición mayoritaria de personal externo a la Universidad, excepto para las plazas de Profesorado Asociado, Visitante, Sustituto y Distinguido. Será necesario realizar estancias en otros centros, diferentes al de la obtención de la tesis doctoral, para optar tanto a los cuerpos docentes como a las figuras de contratación laboral permanente. Las agencias de calidad tendrán que adecuar los méritos requeridos para la acreditación.

Desde CCOO hemos sido muy críticos con este título de la Ley porque no aborda ni resuelve el grave problema de precariedad y temporalidad que sufre el sistema universitario español, de manera que la precariedad se puede

**alargar en el tiempo. Tampoco resuelve bien, en las disposiciones transitorias, un cambio sosegado de las figuras actuales a las futuras, ya que su redacción es un tanto ambigua.**

### **Acreditaciones**

CCOO se felicita de que la LOSU contemple una reivindicación que hemos planteado desde el inicio, y es que los méritos exigidos para la acreditación a TU o PPL se deben de poder alcanzar en el tiempo que dura la etapa inicial de la carrera académica.

La Ley aborda la necesidad de elaboración y aprobación de un nuevo real decreto de acreditaciones. En cuanto al profesorado laboral, se indica que las agencias de calidad que desarrollen los procesos de acreditación trabajarán en criterios mínimos comunes y establecerán acuerdos entre ellas para el pleno reconocimiento de las acreditaciones.

Otra novedad importante es que las agencias de calidad regionales podrán desarrollar la evaluación de los méritos para el acceso a los cuerpos docentes (TU y CU), aunque será necesario un convenio con la ANECA, agencia encargada de emitir o refrendar la acreditación. De igual modo, la evaluación de retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales para el profesorado funcionario se realizará previa valoración por la ANECA, que podrá acordar, mediante convenio, el desarrollo de su evaluación por las agencias de calidad de las comunidades autónomas.

En los concursos de acceso a plazas de los cuerpos docentes las comisiones de selección estarán compuestas mayoritariamente por personas externas a partir de listas cualificadas de profesorado y personal investigador elaboradas por la universidad.

**Ha sido un logro importante de CCOO que el Ministerio de Universidades aceptase incluir programas de promoción interna y concursos de movilidad para la provisión de plazas que no computarán a efectos de la oferta pública de empleo (OPE) y que esto se haya respetado en su paso por el Parlamento.**

### **Temporalidad**

Un grave hándicap es que la Ley no apuesta realmente por la disminución de la temporalidad y precariedad del PDI, aunque en el artículo 64.3 se indique que el profesorado con contrato laboral temporal no podrá superar el 8% de efectivos de la plantilla del PDI. La redacción de dicho artículo es, cuanto menos, engañosa, puesto

que para intentar reducir la temporalidad el Ministerio de Universidades ha empleado dos ardides: el primero, incorporar la contratación indefinida para el Profesorado Asociado; y, el segundo, delimitar la aplicación del cómputo de temporalidad.

La norma dice que el cálculo del 8% se aplica “al profesorado”, eliminando así, con esta denominación, a todo el personal empleado investigador de las universidades. Como las cifras seguían sin concordar con la realidad de las plantillas de las universidades públicas, el Ministerio ha considerado, además, que tampoco se contabilice a estos efectos al Profesorado Asociado de Ciencias de la Salud y al Profesorado Ayudante Doctor o al de las escuelas de doctorado.

Para rematar este complejo rompecabezas que puede consagrar la precarización y temporalidad de las plantillas de PDI de las universidades públicas, la Ley solo menciona que el profesorado funcionario será mayoritario, en cómputo de equivalencias a tiempo completo, lo que en la práctica supondrá que se puedan aumentar aún más las plantillas de profesorado con dedicación a tiempo parcial. Esta redacción puede suponer un empeoramiento de la redacción de la LOMLOU, donde se establecía que el profesorado contratado laboral no podía superar el 49% del total de la plantilla de PDI, en equivalencias a tiempo completo.

Ya en la actualidad, los datos estadísticos de las universidades públicas muestran que el colectivo del profesorado funcionario se halla en situación de retroceso. Desde el curso académico 2015-2016 al 2020-2021, a pesar del incremento de la tasa de reposición, ha habido una disminución progresiva que ya acumula un descenso total del 5%. Al barajar las causas posibles este hecho parece vinculado a la parálisis de más de dos años, entre 2017 y 2019, de los procesos de acreditaciones a los cuerpos docentes del Estado por el cambio de requisitos académicos y el endurecimiento de estos, ya que no podemos asociarlo a un aumento del PDI laboral con contrato indefinido, que se mantiene sin cambios y, además, también está relacionado con una política de contención del gasto de las universidades.

**¿Cuál es la conclusión que ha alcanzado CCOO tras el análisis de las plantillas de profesorado? Que, habiendo un incremento global de la plantilla de PDI en los últimos cursos académicos, esta se ha efectuado con el aumento de contratos temporales (Profesorado Ayudante Doctor, Profesorado Asociado, Profesorado Sustituto...), algunos de ellos bastante precarios. Y la LOSU no proporciona soluciones adecuadas a esta situación.**

Que se hagan contratos indefinidos al profesorado asociado no implica una disminución de la precariedad, porque la Ley establece que la contratación de este profesorado está vinculada a la docencia e ignora la actividad investigadora y la transferencia. Aunque la norma menciona posibles planes de promoción para el profesorado asociado, no concreta cómo se pueden realizar y no hace previsión alguna de financiación para desarrollarlos. Para el profesorado asociado que no es doctor simplemente menciona que las universidades podrán emplear contratos predoctorales.

## **PAS, AHORA PTGAS**

En el ámbito del personal de administración y servicios la Ley cambia su nombre por el de personal técnico, de gestión y de administración y servicios (PTGAS), determina que puede ser laboral o funcionario, y básicamente aplica lo dispuesto en el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre) en cuanto al derecho al desarrollo de su carrera profesional mediante la progresión de grado, categoría, escala o nivel, sin necesidad de cambio de puesto de trabajo, y señala que este personal estará especializado en uno o varios ámbitos de la actividad universitaria. La redacción de los artículos es poco ambiciosa y demasiado generalista, haciendo depender el desarrollo de la carrera profesional a la voluntad de las universidades y de las comunidades autónomas, y el tema de la brecha de género ni se aborda.

Además, indirectamente reduce la participación e implicación del PAS (PTGAS) en todos los ámbitos universitarios.

## **PERSONAL EMPLEADO INVESTIGADOR**

Este amplio colectivo es ignorado en la LOSU. Sin embargo, los datos recabados por el Ministerio de Universidades ponen de relieve la importancia capital del personal de investigación para el presente y el futuro de las universidades públicas, donde casi un 25% de las personas empleadas en figuras de investigación se computan en categorías diferentes a la de PDI y, por tanto, pueden ver mermados sus derechos como trabajadores/as de la universidad. La única mención se refiere a la reserva del 15% de la OPE a personas con certificación R3/I3.

Podríamos pensar que la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) se tendría que hacer eco de la realidad que se vive en sus universidades destacando la importancia de este personal y, por el contrario, solo se implican en la publicación de noticias pesimistas de cómo puede ser afectada negativamente la investigación en sus centros si se mejoran las condiciones laborales de las personas trabajadoras implicadas en dicho ámbito.

La reforma de la Ley de la Ciencia (Ley 17/2022) está permitiendo que los contratos existentes de Personal Técnico de Apoyo (PTA) y de PAS-L temporales se vayan transformado en contratos indefinidos vinculados a líneas y proyectos de investigación, y que todas las contrataciones concernientes al ámbito de la investigación tengan derecho a indemnización por finalización de contrato. Estas medidas fueron ampliamente criticadas por la CRUE con manifestaciones alarmistas en prensa, donde los rectores y las rectoras decían que las medidas contempladas en la reforma de la Ley conducirían al colapso de la investigación en las universidades, sumándose a las declaraciones en el mismo sentido de la mayoría de las direcciones de Centros de Excelencia de Investigación.

10

No se puede decir que España necesita incrementar su capacidad de transferencia e innovación, siendo las universidades uno de los agentes más importantes para el cambio del modelo productivo, y tener a una gran parte del personal dedicado a estos aspectos con contratos temporales en una edad media más cercana a los 45 años que a los 35. Tampoco será fácil atraer talento joven con los bajos salarios y la escasa perspectiva de estabilización en trabajos relacionados con la investigación.

**Para CCOO, en las universidades hay aún un amplio abanico de reivindicaciones relacionadas con diversos aspectos como son: precariedad, salarios y complementos de productividad, condiciones de trabajo, derechos y deberes, y políticas de igualdad. Estas líneas guiarán el desarrollo de nuestra acción sindical relacionada con el personal de investigación en las universidades.**

## **IGUALDAD**

¿Son suficientes las alusiones que hace la LOSU a la equidad de género? CCOO estima que no, porque uno de los instrumentos más potentes de los que se dispone son los planes de igualdad, no contemplados explícitamente en la redacción de la Ley,

excepto como requisito para creación y reconocimiento de las universidades (artículo 4.3), y de alguna manera lo transfiere a la constitución de la unidad de igualdad en cada universidad, a modo de estructura encargada de asesorar, coordinar y evaluar la incorporación transversal de la igualdad entre mujeres y hombres en el conjunto de actividades y funciones universitarias. Es más, la Ley indica que esta unidad puede ser constituida juntamente con la unidad de diversidad.

Desde CCOO insistimos en que en la Ley se introdujesen los planes de igualdad en los capítulos relacionados con personal, porque la universidad es un ámbito tradicionalmente masculinizado, donde es notoria la brecha de género y es ejemplo del techo de cristal. Solo el 35,5% del profesorado funcionario es mujer, frente al 64,5% de hombres. Sobre el total de la plantilla, únicamente el 7,15% son catedráticas frente a un 20,74% de hombres. Los datos del Ministerio de Universidades tampoco permiten analizar los niveles que ocupan en cada una de las categorías del PTGAS hombres y mujeres, los puestos de libre designación o los puestos directivos/funcionales donde, en general, se evidencia la brecha de género.

11

## UNIVERSIDADES PRIVADAS

La LOSU, sin embargo, es muy permisiva con las universidades privadas y los requisitos de su profesorado, sobre todo en relación con el número de profesorado doctor y el porcentaje que deben tener una acreditación positiva de la ANECA u otra agencia de calidad autonómica, cifrado exclusivamente en el 60%.

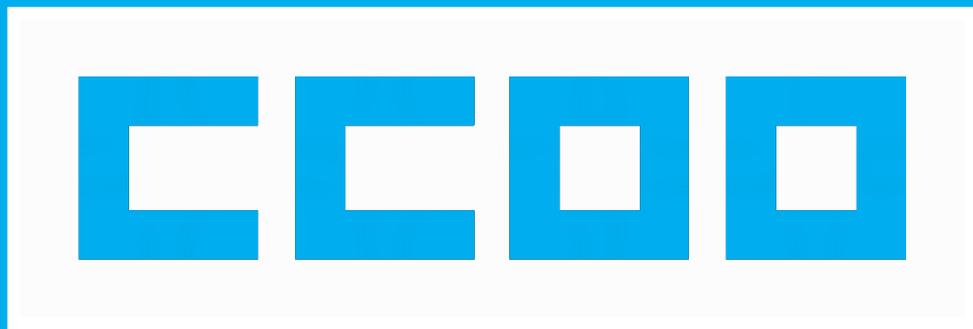
Los mecanismos de inspección de las universidades privadas se dejan en manos de las comunidades autónomas, cuyos gobiernos han dado el visto bueno a la creación de algunas con informes negativos de los órganos colegiados de coordinación universitaria. Las universidades privadas sin ánimo de lucro también pueden optar a financiación pública y a obtener beneficios fiscales.

Si desde el principio el Ministerio había realizado una redacción complaciente con las universidades privadas, tras su paso por el Parlamento los requisitos han disminuido aún más, desafortunadamente. Todo ello puede tener consecuencias sobre la calidad y equidad del conjunto del sistema.

## PARA EL FUTURO INMEDIATO

En cualquier caso, la LOSU abre un amplio abanico de posibilidades que CCOO entiende que se deben enmarcar en la negociación colectiva en las universidades y administraciones públicas, y que van a guiar en los próximos años nuestra acción sindical:

- Incremento de la financiación, sobre todo la estructural y de investigación basal.
- Planes de estabilización y promoción de las plantillas.
- Planes de Igualdad y reducción de la brecha de género.
- Estatuto del PDI, negociado en la Mesa Sectorial de Universidades.
- Modificación y actualización del RD de retribuciones del profesorado funcionario en consonancia con el desarrollo de la carrera profesional.
- Modificación y actualización de los convenios colectivos y desarrollo de la carrera profesional de PDI permanente laboral, siendo imperativo que las y los representantes de las universidades negocien en las comisiones paritarias, con los sindicatos representativos, la adaptación de las figuras existentes de profesorado laboral y la puesta en funcionamiento de las nuevas figuras contempladas, así como los salarios.
- Negociación, desarrollo y establecimiento de carrera horizontal y vertical para el PTGAS.
- Formación continua para todos los colectivos, que facilite la progresión de su carrera profesional.
- Derecho a la movilidad temporal con financiación adecuada.



**enseñanza**