

# EL PERSONAL DOCENTE E INVESTIGADOR DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS UN AÑO DESPUÉS DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY ORGÁNICA 2/2023, DE 22 DE MARZO, DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

FERNANDO BALLESTER LAGUNA

NET21 NÚMERO 17, abril 2024

## 1. Planteamiento

En el mes de abril se ha cumplido un año de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU), siendo este un momento oportuno para reflexionar sobre el grado de implementación de la Ley en relación con un aspecto central de su regulación. Me refiero al personal docente e investigador (PDI) de las universidades públicas, regulado monográficamente en el Capítulo IV del Título IX y en otras normas y disposiciones extra sistemáticas de la LOSU.

Ya desde el Preámbulo de la Ley se explicaba la nueva ordenación de los recursos humanos dedicados a la docencia y la investigación en aras a la consecución de un doble objetivo: 1) la «implantación de una carrera académica estable y predecible», y 2) la «eliminación de la precariedad», pretendiéndose reducir «del 40 al 8% el máximo de contratos de carácter temporal del personal docente e investigador que pueden estar vigentes en las universidades públicas». Y todo ello en un contexto en el que se identifican como problemas del sistema universitario español que impactan negativamente en sus plantillas «las disfunciones en la configuración de su profesorado debido a las bajas tasas de reposición» y al «envejecimiento de las plantillas universitarias», así como la infrafinanciación de las universidades, fijándose el objetivo de «alcanzar un mínimo de financiación pública del 1% del PIB».

Qué duda cabe que para poner en marcha el nuevo régimen jurídico aplicable al PDI, remover los obstáculos que dificultan su implantación y empezar a ver sus frutos, se requiere más tiempo del transcurrido hasta la fecha. La propia LOSU estableció plazos más amplios –algunos ya excedidos<sup>1</sup>– para introducir determinadas medidas; estando proyectada la ampliación –creo que en demasía– de ciertos plazos de ejecución que estaban próximos a expirar<sup>2</sup>. Ello muestra las dificultades que están surgiendo en la

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, el mandato al gobierno contenido en la disposición final décima de la LOSU de presentar en el Congreso de los Diputados en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley de un proyecto de ley del Estatuto del PDI.

<sup>2</sup> Se trata de los plazos inicialmente previstos para ejecutar las medidas contenidas en las disposiciones transitorias séptima (procesos de estabilización de las plazas de profesorado

implantación de la LOSU, directamente relacionadas con el número de actuaciones que se requieren, la complejidad de algunas de ellas y, sobre todo, los problemas de financiación de ciertas medidas que no pueden introducirse a coste cero.

Partiendo de esta compleja realidad, me detendré en tres cuestiones nucleares todavía pendientes (se puede afirmar que continúan en el DEBE de la reforma) y de cuya culminación o no dependen el éxito o el fracaso de la LOSU en la consecución de los objetivos anteriormente señalados en relación con el PDI. Dichas cuestiones “debidas” son las siguientes: 1) la instauración del nuevo modelo de acreditación como clave de bóveda de la carrera académica; 2) la reducción de la dedicación docente del PDI y su necesaria financiación por parte de las administraciones públicas competentes; y 3) la estabilización del profesorado asociado y la reducción de la temporalidad.

## **2. La instauración del nuevo modelo de acreditación como clave de bóveda de la carrera académica**

Como se ha indicado anteriormente, la mejora de la carrera académica constituye uno de los objetivos que se ha propuesto alcanzar la LOSU. A tales efectos, se han dispuesto distintas medidas que me limito ahora a identificar telegráficamente<sup>3</sup>: 1) el establecimiento de tres niveles de progresión dentro de la carrera académica, en lugar de los cuatro existentes hasta el momento (se suprime el contrato de ayudante y se configura el contrato de profesorado ayudante doctor como la vía ordinaria –no la única– de acceso a la carrera académica); 2) la mejora del régimen jurídico del contrato de profesorado ayudante doctor (duración del contrato, potenciación de su función investigadora, mejora de la función docente con la obligación de realizar durante el primer año del contrato un curso de formación docente inicial); 3) el perfeccionamiento del modelo mixto, laboral y funcionarial, de carrera académica con vasos comunicantes más fluidos entre sí (mayor equiparación entre los derechos y deberes del PDI permanente, laboral y funcionarial, su consideración como “categorías comparables”, introducción de la posibilidad de promoción *per saltum* desde la categoría de profesorado permanente laboral al cuerpo de catedráticos/as de universidad, mejora de la dedicación docente, ampliación de las competencias de las comunidades autónomas tanto en el diseño de este modelo mixto como en materia de acreditación, introduciéndose mayores exigencias de coordinación entre las distintas agencias de calidad, estatal y autonómicas); 4) el refuerzo de la objetividad en el acceso a las

---

asociado) y décima segunda (normativa de dedicación del PDI permanente) de la LOSU, cuya ampliación se está tramitando en este momento en el Senado, tras la (extravagante) inclusión en el Proyecto de ley por el que se regulan las enseñanzas artísticas superiores de una nueva disposición transitoria novena bis en la LOSU. El 22 de mayo de 2024 es la fecha límite para su tramitación en el Senado. A esta cuestión me referiré más adelante con más detalle.

<sup>3</sup> Recién publicada la LOSU tuve la oportunidad de realizar en NET21 una primera aproximación a la nueva ordenación de la carrera académica en la LOSU, cuestión sobre la que profundicé en un estudio publicado unos meses después en el nº 477 de la Revista de Trabajo y Seguridad Social del CEF.

categorías laborales y de funcionarios que forman parte de la carrera académica; 5) el perfeccionamiento de las pasarelas entre la carrera investigadora y la universidad; y 6) la introducción de programas transitorios de estabilización y promoción a favor de determinados colectivos.

Pues bien, de entre todos los cambios enunciados, la nueva ordenación de la acreditación es, a mi juicio, la clave de bóveda de la carrera académica, dado que aquélla constituye la llave para lograr la consolidación y la promoción del PDI. Sobre la necesidad de realizar ajustes en su regulación, especialmente en relación con la etapa de consolidación de la carrera académica, da cuenta la propia LOSU. Así, su disposición transitoria cuarta establece que en el plazo de un año la ANECA y las agencias de calidad de las comunidades autónomas deben haber ajustado los méritos exigidos para la acreditación a titular de universidad y a profesorado permanente laboral a la nueva duración de la etapa inicial de la carrera académica; es decir, a la etapa de incorporación que, como se ha dicho, comienza normalmente con la suscripción del contrato de profesorado ayudante doctor. Sin embargo, a fecha de hoy apenas ha echado a andar –y no sin dificultades– el nuevo modelo de acreditación estatal a los cuerpos docentes universitarios, enmarcado en el Real Decreto 678/2023, de 18 de julio. En los próximos meses tendremos sus primeros resultados y se podrá empezar a valorar si los nuevos criterios de acreditación permiten al profesorado universitario consolidarse en edades más tempranas a las que viene siendo habitual en la actualidad. Lo que sin duda constituiría una evidente mejora de la carrera (de fondo) académica.

Nada se ha avanzado, en cambio, en materia de acreditación a profesorado permanente laboral, competencia de las comunidades autónomas, para cuya implementación se requiere la fijación previa de unos requisitos mínimos comunes entre las distintas agencias de calidad autonómicas, así como cohesionar esos requisitos mínimos comunes para la acreditación a profesorado permanente laboral con los propios de la acreditación a titular de universidad, dada su consideración como “categorías comparables” y la común idoneidad de ambas categorías de PDI para poder optar a la acreditación al cuerpo de catedráticos y catedráticas de universidad. Ello seguramente habría requerido abordar la determinación de esos requisitos mínimos comunes para la acreditación a profesorado permanente laboral a la par que se han fijado los criterios de acreditación a los cuerpos docentes universitarios. Pero lo cierto es que no se ha hecho así. Y, por supuesto, también están pendientes tanto la suscripción de los preceptivos convenios entre la ANECA y las agencias de calidad autonómicas que permitan a estas últimas evaluar en primera instancia las solicitudes de acreditación a los cuerpos docentes universitarios, como la realización de convenios entre las distintas agencias de calidad autonómicas para el reconocimiento mutuo de las acreditaciones a profesorado permanente laboral.

Todos estos desajustes y retrasos en la puesta en marcha del nuevo modelo de acreditación que, de acuerdo con la disposición transitoria cuarta de la LOSU ya debería

estar plenamente operativo, alejan la consecución del objetivo de la «implantación de una carrera académica estable y predecible». Muy al contrario, generan una enorme incertidumbre y ponen en riesgo la coherencia del complejo sistema de acreditación instaurado por la LOSU, el cual precisa que todas las agencias de calidad implicadas apliquen unos requisitos mínimos comunes de acreditación y que se generalicen los reconocimientos mutuos de las acreditaciones. Solo así se garantizarán los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo docente universitario, así como la movilidad del profesorado.

### **3. La reducción de la dedicación docente del PDI y su necesaria financiación**

La LOSU ha supuesto también una reducción de la dedicación docente del PDI, afectando esta medida a tres colectivos diferentes: 1) el profesorado ayudante doctor contratado a partir de la entrada en vigor de la LOSU, con una dedicación de 180 horas lectivas por curso académico, en lugar de las 200 o 220 horas del profesorado ayudante doctor LOU<sup>4</sup>, cuya dedicación docente en principio no varía; 2) el profesorado permanente, laboral y funcionario, de nuevo ingreso o no, cuya dedicación docente no puede superar las 240 horas lectivas por curso académico, suponiendo una vuelta a la situación precedente a la aprobación del denominado Decreto Wert de 2012, bajo cuya vigencia la actividad docente de este profesorado podía llegar a las 300 horas lectivas en determinadas circunstancias; y 3) el profesorado asociado, con una dedicación docente máxima de 120 horas lectivas, en lugar de las 180 horas lectivas que podían impartirse bajo la vigencia de la LOU, con la particularidad de que este nuevo régimen de dedicación docente será de aplicación al profesorado asociado LOU a partir de la culminación de los procesos de estabilización de las plazas ocupadas por dicho profesorado (este límite de dedicación docente no afecta, sin embargo, al profesorado asociado de ciencias de la salud, el cual, además, puede seguir vinculado con un contrato temporal).

Naturalmente, todas estas reducciones de la carga docente –especialmente en los supuestos 2) y 3) anteriormente enumerados- deben venir acompañadas de la contratación de un buen número de personal que se ocupe de la docencia que queda liberada, requiriéndose una financiación extraordinaria para ello que las universidades no están en condiciones de afrontar. Recuérdese que, como reconoce la LOSU en su Preámbulo, la infrafinanciación es uno de los males que padecen las universidades. Lo que ha determinado la asunción del compromiso de alcanzar no más allá del año 2030 un mínimo de financiación pública del 1% del PIB destinado al conjunto de sistema universitario público (artículo 55.2 de la LOSU). Más específicamente, el apartado 1 de este mismo precepto establece nítidamente que *“Las Administraciones Públicas dotarán a las universidades de los recursos económicos necesarios para garantizar la suficiencia*

---

<sup>4</sup> Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

*financiera que les permita dar cumplimiento a lo establecido en esta ley orgánica y asegurar la consecución de los objetivos en ella previstos”.*

Todo ello ha desembocado en la previsión en el Proyecto de ley de enseñanzas artísticas que se está tramitando en el Senado de un periodo transitorio mucho más largo en relación con la nueva normativa de dedicación docente del PDI permanente, laboral y funcionario, cuya implementación estaba prevista para el inicio del próximo curso académico 2024-25, así como para materializar los procesos de estabilización de las plazas de profesorado asociado LOU, cuyas convocatorias debían estar lanzadas antes del 31 de diciembre de 2024. Una y otra medida van a ver aplazada la obligación de su puesta en práctica *“al final del curso académico 2027-28 –se entiende por ello junio de 2008 (?)–* (disposición final cuarta Dos del Proyecto de ley de enseñanzas artísticas). De este modo, otra medida importante introducida por la LOSU en aras de la mejora de la carrera académica puede verse demorada hasta casi cuatro años más por problemas de financiación.

Tan importante es que se produzca la transferencia de los fondos necesarios para afrontar la implantación de la nueva dedicación docente, como la selección de la tipología o clase de contrato para cubrir la docencia que queda liberada. Las universidades tienen claro que no se debe recurrir a la contratación de nuevo profesorado asociado para ello. Lo que ahondaría en la precariedad de las plantillas del PDI -en el siguiente apartado me referiré algo más a esta cuestión- y chocaría frontalmente con la mejora de la carrera académica, ambos objetivos prioritarios de la LOSU. Si a ello se une la necesidad de afrontar seriamente el relevo generacional de un profesorado envejecido, no cabe duda que el contrato más idóneo para canalizar la solución de todos estos problemas es el contrato de profesorado ayudante doctor, con el cual se inicia la etapa de incorporación a la carrera académica. Consciente de ello, el gobierno ha aprobado en el mes de marzo un Programa para la Incorporación de Talento Docente e Investigador a las Universidades españolas, que tiene previsto comenzar a aplicarse a partir del curso académico 2024-25 y durante seis años, para financiar conjuntamente con las comunidades autónomas hasta un total de 4.200 plazas de profesorado ayudante doctor, las cuales representan aproximadamente el 75% de las necesidades realmente detectadas.

#### **4. La estabilización de las plazas del profesorado asociado LOU y la reducción de la temporalidad**

La ampliación del plazo inicialmente previsto para articular la estabilización de las plazas ocupadas por el profesorado asociado LOU, que se puede demorar hasta junio de 2028, va a suponer poner también en cuarentena la consecución del segundo objetivo que se marca la LOSU en relación con el PDI: la eliminación de la precariedad por la vía de reducir drásticamente la temporalidad de este colectivo, pasando del 40% actual al deseado 8%. Dicha finalidad está en consonancia con la reforma laboral de diciembre de

2021<sup>5</sup> que, en materia de contratación laboral, apuesta decididamente por la contratación por tiempo indefinido.

Como es sabido, las inasumibles tasas de temporalidad del profesorado universitario responden en gran medida al volumen de profesorado asociado contratado por las universidades, el cual, además, cubre en su inmensa mayoría necesidades docentes estructurales o permanentes. De ahí que la conversión de sus contratos en indefinidos, incluyendo las enormes bolsas de profesorado asociado LOU a partir de la culminación de los procesos de estabilización, haya sido la medida estrella arbitrada para conseguir reducir la temporalidad del PDI dentro de límites razonables.

Hay quien argumentará que el objetivo de reducción de la temporalidad al 8% ya se ha conseguido en el conjunto de las administraciones públicas, tratando así de restar importancia al hecho de que no sea este el caso de las universidades públicas. A mi juicio, sin embargo, la valoración debe ser radicalmente distinta: la temporalidad se ha reducido considerablemente en el conjunto de las administraciones públicas, al igual que ha ocurrido en la empresa privada, mientras que las universidades todavía tienen los “deberes” por hacer. No se olvide que la reducción de la temporalidad es un compromiso asumido por la LOSU en relación con el PDI. Urge, por tanto, afrontar cuanto antes los procesos de estabilización de las plazas de profesorado asociado. Lo que constituye una obligación conjunta de las universidades y de las administraciones públicas concernidas que debe ser ejecutada en dos fases sucesivas. La primera incumbe al gobierno de la nación y a las comunidades autónomas, que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 55 de la LOSU anteriormente citado, deben financiar las nuevas necesidades docentes que se van a crear a partir de la reducción del régimen de dedicación del profesorado asociado a resultas de la culminación de los procesos de estabilización. La segunda implica a las universidades que deben poner en marcha los procesos de estabilización de las plazas de profesorado asociado. Cuanto más se tarde en el cumplimiento de sendas obligaciones más se demorará también la consecución del objetivo de reducir la temporalidad en el conjunto del PDI al 8%.

---

<sup>5</sup> Introducida por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.