



**MINISTERIO DE
UNIVERSIDADES**

**MEMORIA DEL ANALISIS DE IMPACTO NORMATIVO
DEL ANTEPROYECTO DE LEY ORGANICA DEL
SISTEMA UNIVERSITARIO**



ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

1. OPORTUNIDAD

- 1.1. Motivación
- 1.2. Fines y objetivos perseguidos
- 1.3. Alternativas
- 1.4. Adecuación a los principios de buena regulación
- 1.5. Plan Anual Normativo

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

3. ANÁLISIS JURÍDICO

- 3.1. Fundamento jurídico y rango normativo
- 3.2. Congruencia con el ordenamiento jurídico interno
 - 3.2.1. Relación con otras normas de rango superior
 - 3.2.2. Relación con normas de rango inferior
 - 3.2.3. Relación con otras normas del mismo rango
- 3.3. Relación con las normas del derecho de la Unión Europea.
- 3.4. Derogación de normas
- 3.5. Entrada en vigor

4. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

- 4.1. Trámites de participación pública
- 4.2. Consultas a las Comunidades Autónomas
- 4.3. Informes perceptivos y facultativos en el ámbito de la AGE

5. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN COMPETENCIAL

6. ANÁLISIS DE IMPACTOS.

6.1. Impacto económico

6.1.1. Las universidades y su impacto económico: La evidencia de los datos.

6.1.2. Identificación de los artículos de la Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU) con posible impacto económico y aproximación a sus posibles impactos.

6.2. Impacto presupuestario

6.2.1. Descripción de la situación presupuestaria actual de las universidades públicas.

6.2.1.1. El presupuesto de las universidades públicas.

6.2.1.1.1. Distribución del gasto público en las universidades por niveles de gobierno.

6.2.1.1.2. El presupuesto de gastos de las universidades públicas: volumen y naturaleza económica.

6.2.1.1.3. El presupuesto de ingresos de las universidades públicas: volumen y tipología.

6.2.1.1.4. Grado de cobertura de los principales capítulos de gasto de las universidades públicas con ingresos procedentes de transferencias y precios públicos.

6.2.1.1.5. El presupuesto de las universidades en el sistema comparado.

6.2.2. Identificación de los artículos de la LOSU con posible impacto presupuestario.

6.2.3. Aproximación a la dimensión de los posibles impactos presupuestarios que introduce la LOSU.

6.3. Análisis de las cargas administrativas

6.4. Impacto por razón de género.

6.4.1. Descripción de la situación de partida

6.4.2. Identificación de los objetivos de la LOSU

6.4.3. Previsión de resultados

6.4.4. Valoración final del impacto

6.5. Impacto en la infancia y adolescencia



6.6. Impacto en la familia

- 6.6.1. Descripción de la situación de partida
- 6.6.2. Identificación de los objetivos de la LOSU
- 6.6.3. Previsión de resultados
- 6.6.4. Valoración final del impacto

6.7. Impacto por razón de cambio climático

6.8. Otros impactos: Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad

- 6.8.1. Descripción de la situación de partida
- 6.8.2. Identificación de los objetivos de la LOSU
- 6.8.3. Previsión de resultados
- 6.8.4. Valoración final del impacto

6.9. Otros impactos: Objetivos de Desarrollo Sostenible

- 6.9.1. Descripción de la situación de partida
- 6.9.2. Identificación de los objetivos de la LOSU
- 6.9.3. Previsión de resultados
- 6.9.4. Valoración final del impacto

7. ADECUACIÓN DEL PROYECTO A LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (LGUM).

8. EVALUACIÓN EX POST.

9. REFERENCIAS.

RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	MINISTERIO DE UNIVERSIDADES	Fecha	10 de noviembre 2021
Título de la norma	Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario		
Tipo de Memoria	<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/> </div>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	<p>La norma proyectada regula el marco normativo del sistema universitario, derogando la vigente Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.</p>		
Objetivos que se persiguen	<p>Esta iniciativa responde a una ineludible necesidad de adaptación de la normativa vigente a los intensos cambios ocurridos en las universidades durante las últimas décadas. Se persiguen con esta iniciativa normativa los siguientes cuatro objetivos generales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Conseguir una universidad de calidad, accesible, equitativa e internacionalizada. 2. Conseguir una universidad productora de conocimiento al servicio de la sociedad y que contribuya al desarrollo económico sostenible. 3. Garantizar que los recursos humanos y financieros del sistema universitario son adecuados y suficientes para el cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas la universidad. 4. Asegurar una universidad autónoma, democrática y participativa que constituya un espacio de libertad, de debate cultural y de desarrollo personal al mismo tiempo que sea eficaz y eficiente en la toma de decisiones y su gestión. 		
Principales alternativas consideradas	<p>Constada la necesidad de innovar la regulación actualmente existente, se ha considerado más conveniente impulsar una propuesta de reforma completa del régimen jurídico del sistema universitario.</p>		



CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Ley Orgánica
Estructura de la Norma	El proyecto normativo de referencia consta de una parte expositiva (a modo de exposición de motivos) y una parte dispositiva compuesta por el articulado, integrado por ciento diez artículos, y la parte final que se divide en catorce disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y diez disposiciones finales.
Informes y consultas	<p>Informes recibidos de la Comunidades Autónomas de Asturias, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia y Valencia</p> <p>Informes recibidos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Ministerio de Justicia, Ministerio de Defensa, Ministerio de Hacienda y Función Pública, Ministerio del Interior, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Ministerio de Educación y Formación Profesional, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, Ministerio de Política Territorial, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Ministerio de Cultura y Deporte, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Ministerio de Sanidad, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Ministerio de Ciencia e Innovación, Ministerio de Igualdad, del Ministerio de Consumo y Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.</p> <p>Informe recibido de acuerdo con el artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, del Ministerio de Política Territorial.</p> <p>Pendientes:</p> <p>Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa en virtud del artículo 26.9 de la Ley del Gobierno</p> <p>Informes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley del Gobierno del Ministerio de Ciencia e Innovación,</p> <p>Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Universidades, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo quinto, de la Ley del Gobierno.</p>

	Aprobación previa en virtud del artículo 26.5, párrafo quinto, de la Ley del Gobierno, de la Ministra de Hacienda y Función Pública.
Trámites de participación pública	<p>a) Consulta pública El anteproyecto fue objeto de la consulta prenormativa o consulta pública (artículo 26.2 de la Ley del Gobierno) del 18 de junio al 8 de julio de 2021.</p> <p>b) Información pública y audiencia El anteproyecto ha sido objeto de información pública (artículo 26.6 de la Ley del Gobierno) desde el 3 de septiembre de 2021 al 24 de septiembre de 2021. Como parte del trámite de audiencia se prevé la consulta de los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consejo de Universidades, en virtud del artículo 28.b) de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, y el artículo 1.1.b) del Real Decreto 1677/2009, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Universidades. • Conferencia General de Política Universitaria, en virtud del artículo 27.bis de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre. • Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado en virtud del artículo 51 del Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario. • Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE). • Coordinadora de Representantes de Estudiantes de Universidades Públicas (CREUP).
ANÁLISIS DE IMPACTOS	
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	<p>La norma se dicta fundamentalmente al amparo de las reglas 1ª y 30ª del artículo 149.1 de la Constitución Española, que reservan al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos, así como en el cumplimiento de los deberes constitucionales y la aprobación de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, respectivamente.</p> <p>De esta competencia se exceptúan los artículos 47, 48, 49 y 50 que se dictan al amparo del artículo 149.1.15ª de la Constitución que atribuye al Estado el fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica, así como la Disposición final primera de Modificación de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad que se incardina en la competencia expresada en la Ley objeto de modificación.</p>



IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la economía en general	<p>La norma deberá producir un impacto económico favorable.</p> <p>Las universidades son generadoras de una fuerza laboral de alta cualificación, que crea las condiciones necesarias para el crecimiento económico del país, cada vez más vinculado a las industrias del conocimiento. Además, la educación tiene beneficios individuales vinculados a ingresos más altos a lo largo de la vida laboral que, a su vez, aumentan los ingresos de impuestos y contribuciones sociales y generan ahorros en el gasto social (OCDE, 2020).</p>
	En relación con la unidad de mercado	<p><input checked="" type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la unidad de mercado.</p> <p><input type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la unidad.</p> <p><input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la unidad de mercado.</p>
	En relación con la competencia	<p>La norma debería favorecer un incremento de la competitividad de las empresas españolas en el mercado global, al garantizar la solidez y calidad de los proyectos universitarios. Este hecho permite a la sociedad española contar con mejores profesionales en los diversos ámbitos y, asimismo, disponer de una investigación y de una innovación más potente e internacionalizada, que sin duda induce a incrementar la capacidad de competencia global de nuestra economía y de nuestro país.</p>

	<p>Desde el punto de vista de las cargas administrativas</p>	<p><input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas.</p> <p>Cuantificación estimada: _____</p> <p><input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas de las empresas.</p> <p><i>Pendiente de completar el análisis</i></p>
	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado.</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Implica un gasto.</p> <p><input type="checkbox"/> Implica un ingreso.</p> <p>Teniendo en cuenta la actual distribución de competencias en la materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, por otra parte, el reparto de recursos entre los distintos niveles de gobierno, se puede afirmar que el modelo de financiación de las universidades públicas se basa, fundamentalmente, en dos fuentes de ingresos: las transferencias recibidas de las Comunidades Autónomas y las tasas y precios públicos. El resto de sus recursos (transferencias de la Administración estatal y de otros entes y organismos, ingresos patrimoniales, enajenación de inversiones reales y operaciones financieras, fundamentalmente endeudamiento) vienen a complementar los recursos procedentes del modelo básico.</p> <p>Se entiende que las innovaciones normativas que incorpora la LOSU no van a alterar ese modelo.</p>



IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	La normativa propuesta tendrá un impacto positivo porque de su aplicación se espera una disminución o eliminación de desigualdades entre hombres y mujeres y contribuirá al cumplimiento de los objetivos de políticas de igualdad.
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS	<p>Las innovaciones normativas que incluye el anteproyecto de la Ley tendrán un impacto positivo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad porque de su aplicación se espera una mejora en el grado de inclusión de las personas con discapacidad en el sistema universitario español.</p> <p>También se espera que la normativa propuesta tenga un impacto positivo para las familias.</p> <p>Respecto al impacto por razón de cambio climático se considera el proyecto tendrá un impacto positivo desde esta perspectiva en tanto que incorpora, en su disposición adicional décima segunda, el principio de no causar un daño significativo al medioambiente.</p>	
OTRAS CONSIDERACIONES	La inclusión de la referencia a los objetivos de desarrollo sostenible en el anteproyecto de Ley tendrá un impacto positivo porque de su aplicación se espera la realización de acciones para dar cumplimiento a las metas fijadas por Naciones Unidas.	

1. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1.1. MOTIVACIÓN

Este anteproyecto de Ley (en adelante, la LOSU) responde a la necesidad de adaptar y actualizar el régimen jurídico del sistema universitario a los cambios que han transcurrido en las últimas dos décadas desde que se promulgó la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en adelante, LOU), y que se recogen de forma sucinta en este apartado.

En este período la universidad se ha consolidado en nuestra sociedad, incrementando de forma notable el estudiantado universitario y haciendo posible que hoy en día uno de cada tres jóvenes de entre 18 y 24 años estén matriculados en una titulación universitaria. No obstante, la crisis económica que se inició en 2008 tuvo un impacto económico y presupuestario que todavía persiste y que ha puesto en riesgo tanto la calidad y sostenibilidad del sistema como el acceso igualitario a la universidad. Los efectos más directos fueron una reducción drástica de las tasas de reposición del profesorado, que ha provocado un envejecimiento importante de las plantillas y ha dificultado la entrada a la carrera académica de profesorado más joven. Como consecuencia de ello, 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. Los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben responder a este desafío demográfico con medidas para atraer el talento más joven hacia la universidad y medidas para recuperar el profesorado que, cuando apenas iniciaba su carrera académica, se vio obligado a emigrar como consecuencia de la crisis económica y de las limitaciones presupuestarias. Estos cambios deberán garantizar al personal docente e investigador la posibilidad de un progresivo y predecible avance en su carrera profesional, facilitando especialmente a aquel profesorado más joven, que lleva años realizando una docencia, investigación y/o transferencia del conocimiento de calidad, el acceso a nuevas plazas que le proporcione estabilidad.

Otra consecuencia de la constricción de la tasa de reposición fue la contratación, por parte de las universidades, de profesorado con dedicación parcial y carácter temporal, que ha llevado a un incremento de la precariedad del profesorado universitario. Entre estas figuras, la que ha experimentado un mayor crecimiento ha sido la del profesorado asociado, que inicialmente estaba concebida para especialistas de reconocida competencia que pudieran aportar sus conocimientos y experiencia profesionales a la universidad. Sin embargo, en la actualidad, prácticamente la mitad de este profesorado imparte más de 120 horas lectivas por curso académico y una parte desarrolla tareas de gestión e investigación por un sueldo que está muy por debajo del que le correspondería.



Resulta preciso eliminar la precariedad hoy existente entre el personal docente e investigador. Para ello es necesario, por un lado, reafirmar la importancia del profesorado asociado como profesionales que desempeñan su trabajo principal fuera del ámbito académico y que aportan experiencia y conocimiento a la formación del estudiantado. Por otro lado, para aquel profesorado cuyo trabajo se desarrolla fundamentalmente en el ámbito académico bajo la figura de profesor asociado, y que aspira a una carrera académica, es necesario abrir perspectivas profesionales y de estabilización siempre que cumplan con los requisitos apropiados de calidad académica.

Otro efecto derivado de la crisis fue una reducción del 10% del gasto en educación universitaria entre 2009 y 2018, que fue el doble que la reducción aplicada al gasto general educativo y el triple que el gasto en educación no universitaria. Esta desinversión provocó un aumento de la financiación privada de las universidades, principalmente a través de las tasas universitarias que pagaban los estudiantes universitarios y/o sus familias. En este periodo, el porcentaje de inversión en educación universitaria se mantuvo por debajo del 1% mientras que la media en los países de la Unión Europea se encuentra en el 1,22% del PIB (2018). Esto ha supuesto un esfuerzo económico para las familias y ha lastrado la igualdad de oportunidades para el acceso y la permanencia de los estudiantes con menos recursos.

Otro fenómeno a destacar en este ámbito que ha aparecido en estas dos últimas décadas es el crecimiento de las universidades privadas. El sistema universitario español lo conforman, en la actualidad, un total de 87 universidades con actividad, 50 públicas y 37 privadas. De estas privadas, 5 son no presenciales. La última universidad pública inició su actividad en 1998, mientras que la mayoría de las universidades privadas son de reciente creación. Este incremento de la oferta educativa ha contribuido a dar respuesta a la demanda universitaria en nuestro país, si bien los requisitos para la creación y reconocimiento de las universidades no se han actualizado legalmente, siendo necesario asegurar los criterios mínimos de calidad que deben tener estas instituciones.

A los factores mencionados debe añadirse que en estas dos últimas décadas ha habido una evolución notable de las políticas de igualdad en el sistema universitario español, influida por el impulso normativo que la igualdad de género ha tenido a nivel nacional, especialmente a raíz de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y también por las directivas, iniciativas y recomendaciones en el marco de la Unión Europea. No obstante, todavía persisten brechas de género en la educación superior universitaria que se manifiestan, por ejemplo, en una infrarepresentación de mujeres en los cargos de máximo nivel en el ámbito universitario, como rector/a (23%) pero también al frente de decanatos (35%), departamentos (35%), institutos de investigación (23%) y consejos de gobierno de universidades (36%) (datos del informe *Científicas en Cifras 2021*, Ministerio de Ciencia e Innovación). En los últimos años, el marco normativo europeo ha promovido desde diferentes instituciones diversas líneas de actuación, como son: el empleo de los planes

de igualdad, la necesidad de incorporar una mirada interseccional al diseño de las políticas y al contenido de la investigación y la innovación; o la apuesta por una carrera académica e investigadora compatibles con los cuidados y corresponsables. Frente a esta situación, la presente Ley incorpora y refuerza las medidas destinadas a hacer efectiva la igualdad de género en el desempeño de la carrera académica.

De manera similar a lo que se ha indicado en materia de igualdad de género, en la última década también se ha avanzado mucho en materia de inclusión de las personas con discapacidad en la universidad, y el número de alumnado universitario con discapacidad ha crecido progresivamente durante este tiempo. El alumnado con discapacidad representa, en el curso 2019-20, el 1,5% del alumnado universitario. Sin embargo, los déficits acusados durante la crisis del 2008 han puesto de manifiesto problemas sobre los que resulta imprescindible actuar. Uno de los mayores retos en esta materia es la aplicación de los cupos de reserva del personal de administración y servicios y del personal docente e investigador para garantizar que, en línea con la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, el 2% de los efectivos de la universidad sean personas con discapacidad, tal y como establece la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. En el curso 2019-20, el porcentaje de personal docente e investigador y el personal de administración y servicios era el 0,6% y el 1,5% de los efectivos totales, respectivamente (datos del *V Estudio sobre el grado de inclusión del sistema universitario español respecto de la realidad de la discapacidad 2021*”, elaborado por la Fundación Universia).

Por último, los criterios y dinámicas existentes en la selección del profesorado en el sistema universitario y la escasa internacionalización de su profesorado, en el sentido de que son bajísimas las tasas de profesorado extranjero (ésta no llega a superar el 2,2% del conjunto del personal docente e investigador de las universidades públicas), y en especial de profesorado no comunitario dadas las limitaciones administrativas para su contratación, han traído como resultado una reducida movilidad de su personal docente e investigador, en detrimento de la necesaria apertura de la universidad al amplio intercambio de ideas. Frente a este problema, la presente Ley sienta las bases para que las condiciones de acceso y avance en la carrera académica fomenten, por un lado, la movilidad del personal docente e investigador, convirtiéndola en requisito para el acceso a las plazas permanentes y en un incentivo en determinadas fases de la carrera profesional; y, por otro, promuevan la internacionalización del sistema universitario atrayendo profesorado que enseña en el extranjero, en el que se incluyen españoles y españolas que actualmente ejercen su actividad fuera de nuestras fronteras, estimulando su incorporación a la carrera académica en nuestras universidades.

1.2. FINES Y OBJETIVOS PERSEGUIDOS

Los objetivos que se pretenden conseguir con la aplicación de la LOSU están estrechamente relacionados con los problemas identificados en el apartado anterior y se resumen en cuatro objetivos generales:



1. Conseguir una universidad de calidad, accesible, equitativa e internacionalizada.
2. Conseguir una universidad productora de conocimiento al servicio de la sociedad y que contribuya al desarrollo económico sostenible.
3. Garantizar que los recursos humanos y financieros del sistema universitario son adecuados y suficientes para el cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas la universidad.
4. Asegurar una universidad autónoma, democrática y participativa que constituya un espacio de libertad, de debate cultural y de desarrollo personal al mismo tiempo que sea eficaz y eficiente en la toma de decisiones y su gestión.

Cada uno de estos objetivos generales se concretan en los objetivos específicos que se indican a continuación:

Objetivos generales	Objetivos específicos
1. Conseguir una universidad de calidad, accesible, equitativa e internacionalizada.	<ul style="list-style-type: none">- Establecer requisitos mínimos de calidad para la creación y reconocimiento de universidades públicas y privadas.- Establecer la obligatoriedad del control y la evaluación de la calidad de las universidades.- Establecer mecanismos para la acreditación y para la evaluación de la docencia, de la investigación y de la transferencia del conocimiento.- Agilizar y simplificar los procedimientos de acreditación y evaluación del desempeño académico.- Fijar un límite máximo de los precios públicos universitarios por parte de la Conferencia General de Política Universitaria.- Considerar la beca como un derecho subjetivo vinculado a la situación socioeconómica de la persona solicitante.- Establecer medidas de acción positiva en los concursos de acceso a plazas de personal docente e investigador para favorecer el acceso de las mujeres.- Hacer efectivo el principio de no discriminación a partir de medidas concretas como la obligatoriedad de disponer de unidades de igualdad y diversidad, un plan de igualdad de género y un protocolo contra el acoso sexual y por razón de género, así como garantizar una composición equilibrada en los órganos colegiados y en el conjunto de las comisiones universitarias y cumplir los cupos de reserva para personas con discapacidad, entre otras actuaciones.

	<ul style="list-style-type: none"> - Instaurar actuaciones de conciliación y de fomento de la corresponsabilidad de los cuidados, de análisis y corrección de regímenes de dedicación y usos del tiempo académico. - Garantizar la movilidad nacional e internacional del profesorado universitario. - Atraer profesorado de prestigio académico e investigador mediante una nueva figura de Profesor/a Distinguido. - Consolidar la organización de las enseñanzas en los niveles grado, máster y doctorado. - Implementar modalidades docentes innovadoras como los itinerarios abiertos o las menciones duales.
<p>2. Conseguir una universidad productora de conocimiento al servicio de la sociedad y que contribuya al desarrollo económico sostenible.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer como obligación que las universidades destinen un mínimo del 5% de su presupuesto a investigación. - Consolidar que el personal docente e investigador desarrolle su actividad en la docencia, investigación y transferencia. - Establecer una horquilla mínima y máxima de dedicación docente a todo el profesorado. - Facilitar la interdisciplinariedad en la investigación. - Facilitar la difusión y la divulgación científica hacia el conjunto de la sociedad. - Fomentar la ciencia abierta y la democratización del conocimiento mediante el acceso a publicaciones, datos, códigos y metodologías. - Establecer pasarelas entre la carrera investigadora y la universidad. - Incentivar la atracción de personal investigador de programas de excelencia mediante la reserva de determinadas plazas universitarias. - Fomentar la formación de redes de conocimiento dentro de la universidad y con otras entidades externas. - Regular fórmulas de mecenazgo y patrocinio. - Reforzar el papel de los Consejos Sociales y su participación dentro del Consejo de Gobierno, así como un mecanismo de nombramiento de sus miembros por parte de las asambleas legislativas autonómicas.
<p>3. Garantizar que los recursos humanos y financieros del sistema</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Exigir una programación plurianual que debe incluir una financiación estructural, una financiación por objetivos y una financiación por necesidades singulares. - Establecer una carrera académica estable y previsible formada por tres niveles de progresión.



<p>universitario son adecuados y suficientes para el cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas la universidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir el porcentaje máximo de contratos temporales de personal docente e investigador al 20%. - Aumentar el porcentaje de personal docente e investigador funcionario como mínimo al 55%. - Ofrecer vías de entrada a la carrera académica a profesorado contratado temporal con título de doctor y con un mínimo de años de relación laboral con la universidad. - Incentivar programas de estabilización y promoción de forma transitoria para adecuar la plantilla a los porcentajes de temporalidad y funcionarios establecidos en la Ley. - Garantizar la equiparación y deberes académicos del profesorado funcionario y contratado. - Considerar al personal docente e investigador y al personal de administración y servicios como sector prioritario a efectos de la planificación del empleo público.
<p>4 Asegurar una universidad autónoma, democrática y participativa que constituya un espacio de libertad, de debate cultural y de desarrollo personal al mismo tiempo que sea eficaz y eficiente en la toma de decisiones y su gestión.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reforzar la objetividad en el acceso a plazas de profesorado estableciendo que la mayoría de los miembros de las comisiones de selección sean externas a la universidad convocante y sean elegidos mediante un sorteo. - Crear una base de datos de concursos de personal docente e investigador para dar mayor publicidad a los mismos. - Revalorizar la figura del personal de administración y servicios, que pasa a denominarse personal técnico, de gestión, de administración y servicios, mediante la incorporación de la carrera profesional horizontal de dicho personal. - Ampliar las personas que pueden ser candidatas a optar al cargo de rector o rectora. - Ofrecer un sistema alternativo para la elección directa o indirecta del rector o rectora. - Fomentar la multidisciplinariedad mediante una estructura interna que permita la cooperación entre sus diferentes elementos. - Desarrollar procesos participativos, consultas y otros mecanismos de participación del conjunto de la comunidad universitaria. - Incrementar la representación del estudiantado en determinados órganos de gobierno de la universidad. - Garantizar que cada universidad cuenta con un consejo de estudiantes propio, fomentar la participación estudiantil y el reconocimiento de créditos académicos por su implicación en

1.3. ALTERNATIVAS

Constatada la necesidad de innovar la regulación actualmente existente, se ha considerado más conveniente, desde el punto de vista del cumplimiento del principio de seguridad jurídica, impulsar una propuesta de reforma completa del régimen jurídico del sistema universitario, frente a la opción de múltiples modificaciones normativas parciales. Se propone, por ello, la aprobación de una nueva norma que derogue y sustituya por completo la vigente LOU.

Desde el punto de vista material, esta nueva norma legal regula los aspectos mínimos que se consideran precisos para la consecución de los objetivos de interés público enumerados en el apartado anterior.

En cuanto a las medidas que contiene la norma proyectada, se ha optado frente a otras posibles alternativas por aquellas que, siendo adecuadas, se han juzgado más proporcionadas para la consecución de los objetivos.

1.4. ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN

En la elaboración y tramitación de la proyectada LOSU se han observado los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, exigidos por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En primer lugar, su necesidad resulta de los retos que debe afrontar el sistema universitario y que han sido descritos con anterioridad. En segundo, cumple el principio de proporcionalidad, pues las innovaciones normativas que la Ley produce en el ordenamiento jurídico son las imprescindibles para llevar a cabo las transformaciones que necesita el sistema universitario para adecuarse a lo que se le demanda en el siglo XXI.

Igualmente cumple los principios de seguridad jurídica, eficacia y eficiencia, pues su contenido es coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, así como internacional, en particular con el Espacio Europeo de Educación Superior (en adelante, EEES) y, por otro, ofrece un marco normativo sistemático, ordenando y claro para facilitar la toma de decisiones por los particulares y la gestión de sus recursos por las Administraciones públicas con competencias en la materia.

También en aplicación del principio de eficiencia, en esta Ley se limitan las cargas administrativas a las imprescindibles para la consecución de los fines descritos previamente, siempre dentro del marco del ordenamiento jurídico nacional, de la Unión Europea e internacional.



Asimismo, en aplicación del principio de transparencia, la Ley se ha tramitado con arreglo a las previsiones de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y, a fin de obtener la mayor participación posible de la sociedad, se han realizado trámites de consulta previa y audiencia e información públicas. De este modo se ha posibilitado la participación de la sociedad y de las restantes Administraciones públicas; participación que se ha visto reforzada con la consulta al Consejo de Universidades, donde están representadas todas las universidades, públicas y privadas, la Conferencia General de Política Universitaria, donde están representadas todas las Comunidades Autónomas, y el Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado.

1.5. PLAN ANUAL NORMATIVO

Este anteproyecto de la LOSU se incluye en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2021. En este plan, se indica que “[con] esta nueva Ley se busca establecer un marco general de modernización permanente del sistema universitario español, que sienta las bases para que las universidades puedan contribuir decisivamente en el desarrollo económico y a la cohesión social y territorial del país, a través de la formación del estudiantado y de la producción y transferencia del conocimiento científico, tecnológico, humanístico y artístico. Por ello esta norma, asume la autonomía universitaria y la desarrolla, respeta el papel esencial de las Comunidades Autónomas, y, asimismo, flexibiliza la organización universitaria, establece una carrera académica del profesorado estable, transparente y progresiva, consolida el aseguramiento de la calidad como una exigencia de todo el sistema universitario, introduce cambios que promueven decididamente la internacionalización, y fija los requisitos mínimos de calidad, de profesorado y de equipamientos que deben cumplir todas las instituciones universitarias.”

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El proyecto normativo de referencia consta de una parte expositiva (a modo de exposición de motivos) y una parte dispositiva compuesta por el articulado, integrado por ciento diez artículos, y la parte final que se divide en catorce disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y diez disposiciones finales.

En la parte expositiva se contextualiza la propuesta normativa y se incardinan los objetivos que persigue la misma con su promulgación. La mayor complejidad del sistema universitario español se ha desenvuelto a la par que se han desarrollado profundos cambios económicos y sociales impulsados por la globalización y la disrupción tecnológica. Estos cambios, y sus consecuencias, han promovido nuevas demandas de formación universitaria, la necesidad de nuevas competencias y conocimientos e, igualmente, han propiciado la emersión de nuevas formas de enseñar y de aprender. La

universidad ha respondido a estas demandas, al mismo tiempo, que adoptaba los principios del Espacio Europeo de Educación Superior, convergiendo con los países de nuestro entorno en la organización y estructura académica. Ciertamente, todo este cúmulo de procesos ha acelerado el crecimiento de universidades y de centros -de naturaleza jurídica, dimensiones y objetivos estratégicos muy heterogéneos-, la expansión de aquellos basados en modelos docentes online y, coherentemente, una eclosión de títulos académicos. Por todo ello, se considera necesario proponer una nueva regulación que adapte a estos cambios y retos el compromiso de las Administraciones públicas con asegurar la calidad global de todo su sistema universitario, tanto en su ámbito docente como en el investigador, teniendo siempre presente la autonomía universitaria.

En el articulado, ya en la parte dispositiva, el Título preliminar (artículo 1) expresa el objeto de la norma proyectada, mientras que el Título I (artículos 2 y 3) desarrolla el principio de autonomía universitaria y enumera las funciones de las universidades.

En el Título II, sobre creación, reconocimiento y evaluación de la calidad de las universidades (artículos 4 y 5), se regula la creación de universidades públicas y el reconocimiento de las universidades privadas, estableciéndose los requisitos necesarios para ambos, así como los mecanismos para el aseguramiento y la evaluación de la calidad del sistema universitario y la transferencia del conocimiento

En el Título III, sobre la organización de enseñanzas y reconocimiento de títulos universitarios (artículos 6 a 10), versa sobre las funciones docentes, así como los títulos universitarios oficiales y la estructura de las enseñanzas oficiales.

El Título IV, de la coordinación y cooperación en el sistema universitario (artículos 11 a 14), trata de los mecanismos y órganos de coordinación y cooperación que garantizan la calidad de la docencia, de la investigación, la transferencia del conocimiento y la innovación en todas las universidades. A tales efectos la LOSU señala que los órganos de coordinación y cooperación son la Conferencia General de Política Universitaria y el Consejo de Universidades. En el primer caso, las normas de organización y funcionamiento de la Conferencia se establecerán en su reglamento interno, en el marco de lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, mientras que en el caso del Consejo de Universidades se regularán por real decreto del Consejo de Ministros. En dicho título se recoge así mismo como órgano de deliberación, consulta y participación al Consejo de Estudiantes Universitario del Estado.

El Título V establece el régimen jurídico de las universidades públicas (artículos 15 y 16). El artículo 15.1 define a las universidades públicas como aquellas instituciones integrantes del sector público creadas de conformidad con lo dispuesto en la propia Ley que realicen todas las funciones que se enumeran en su artículo 3. Seguidamente, en su apartado 2, establece que las universidades públicas se regirán, además de por lo en ella dispuesto, por la Ley de su creación y por sus Estatutos, elaborados por ellas mismas



y aprobados por la Comunidad Autónoma, previo control de su legalidad. El marco normativo se completa con las normas dictadas por el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias en lo que les sea de aplicación.

Asimismo, en su apartado 4 señala que las resoluciones del Rector o Rectora y los acuerdos del Consejo Social, del Consejo de Gobierno y del claustro universitario ponen fin a la vía administrativa y serán impugnables directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Como innovación normativa, el artículo 16 de la LOSU establece que las universidades deben establecer mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en la gestión de forma estatutaria en los siguientes apartados: gestión de los recursos económicos y de personal, de la calidad y evaluación de la docencia y del rendimiento del estudiantado, de las actividades de investigación y transferencia de conocimiento, de la captación de recursos para su desarrollo, de la trayectoria de internacionalización, y de la calidad de la gestión y disponibilidad de los servicios universitarios. Además, las universidades deberán garantizar el derecho de acceso a la información de acuerdo con la normativa específica en la materia.

En el Título VI, que regula la estructura de las universidades públicas (artículos 17 a 20), se establecen las estructuras universitarias que se han considerado necesarias para el desarrollo de las funciones que le son propias a la universidad. Así, se distingue entre: facultades, escuelas, departamentos, institutos universitarios de investigación y escuelas de doctorado, aunque se posibilita la creación de otros innominados centros y estructuras y se habilita a las universidades a definir y concretar las funciones de cada una de las estructuras mencionadas o que puedan crear en adelante. También se establecen las normas para la creación, modificación y supresión de centros y estructuras, para la adscripción de centros docentes universitarios mediante un convenio previo con la universidad; así como los requisitos y criterios para el establecimiento de unidades, siendo obligatorio el establecimiento de unidades de igualdad, de diversidad, de defensoría universitaria y de inspección de servicios. Todas las unidades deberán contar con recursos humanos y económicos suficientes.

El Título VII desarrolla las normas de gobernanza de las universidades públicas (artículos 21 a 35). De esta forma las universidades públicas establecerán y regularán los siguientes órganos: Claustro universitario, Consejo de Gobierno, Consejo Social, Consejo de Estudiantes, Consejo de Facultad o Escuela y Consejo de Departamento. Asimismo, la norma regula la composición de los equipos de gobierno de las universidades; la acotación del mandato de los órganos unipersonales a un único periodo de seis años improrrogable; las reglas para la elección de los representantes de los distintos sectores de la comunidad universitaria; la incorporación a los Estatutos de normas electorales aplicables observando el principio de composición equilibrada entre

mujeres y hombres, tal como indica la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y de mecanismos de incentivación de la participación y representación de los diferentes sectores de la comunidad universitaria en los órganos a través de procesos participativos, consultas y otros mecanismos de participación.

Los estatutos establecerán el número de componentes del Claustro y los porcentajes de representación, garantizando siempre la representación suficiente del personal docente e investigador, del personal técnico, de gestión y de administración y servicios y del estudiantado. Se garantizará una mínima representación mínima del 51 por ciento del personal docente e investigador permanente y del 25 por ciento del estudiantado. Los estatutos de cada universidad establecerán los porcentajes de los diversos sectores (Equipo de Gobierno, Decanas/os, Directoras/es de Escuela y Departamento, personal docente e investigador, estudiantado, personal técnico, de gestión y de administración y servicios y Consejo Social) que integrarán el Consejo de Gobierno, si bien con dos condiciones: una mayoría del personal docente e investigador permanente y una representación mínima del 10 por ciento del Consejo Social.

Por otra parte, si bien se mantienen las funciones del Consejo Social, con el objetivo de hacer efectiva su función de relacionar la sociedad con la universidad y viceversa, la elección de la composición de los Consejos Sociales, de un máximo de 20 personas, pasará a realizarse por parte de la Asamblea Legislativa de cada Comunidad Autónoma, en lugar de por su presidencia, debiendo ser propuestas por la universidad el 50 por ciento de aquéllas. Los miembros del Consejo Social deberán pertenecer a cada uno de los siguientes sectores: cultural, profesional, empresarial, sindical y del tercer sector, con un demostrado arraigo en el ámbito universitario, no pudiendo ser miembros de la comunidad universitaria ni tener conflicto de intereses con la universidad. La persona titular de la presidencia del Consejo Social será elegida entre sus miembros y su mandato será de 6 años improrrogable.

El artículo 25, que regula el Consejo de Estudiantes, consolida este órgano de participación y consulta. Cada universidad deberá establecer un Consejo de Estudiantes con el fin de velar por el cumplimiento y respeto de los derechos y deberes del estudiantado, en relación con el resto de los órganos de gobernanza universitaria.

Los artículos 26 y 27 recogen las figuras del Consejo de Facultad o Escuela y del Consejo de Departamento en los que se refuerza la representación estudiantil, estableciéndose la misma en un 25 por ciento en ambos órganos, como ya ocurriera en el Claustro, y se garantiza una representación del personal técnico, de gestión y de administración y servicios en los mismos órganos.

La elección de representantes de los distintos sectores de la comunidad universitaria en el Claustro Universitario, en los Consejos de Facultad o Escuela y en los Consejos de



Departamento se realizará al igual que establece la vigente LOU mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en cada uno de ellos.

La LOSU contempla la desaparición de elección de la rectora o rector por parte del claustro y establece su elección directa por sufragio universal ponderado por todos los miembros de la comunidad universitaria.

La LOSU modifica con respecto a la LOU los requisitos del personal elegible para la figura de Rector o Rectora. Así, con el objetivo de una mayor democratización del puesto, se modifica el perfil del potencial candidata/o, que deberá ser personal funcionario con título de doctor de los cuerpos docentes universitarios con un mínimo de tres quinquenios de docencia, tres sexenios de investigación y cuatro años de experiencia de gestión universitaria en algún cargo unipersonal.

Por último, el Claustro podrá llevar a cabo una moción de confianza para el Rector o Rectora a iniciativa de un tercio de sus componentes incluyendo, al menos, un 30 por ciento del personal docente e investigador permanente doctor y con la aprobación de dos tercios., cesando en tal caso el Rector o Rectora, que continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Rector o de la nueva Rectora, después de su elección. De no aprobarse la iniciativa, ninguno de sus proponentes podrá participar en la presentación de otra iniciativa de este carácter hasta que hubiere transcurrido un año desde su votación.

El Título VIII versa sobre la financiación y el régimen económico y financiero de las universidades públicas (artículos 36 a 47). En él se establece que las universidades públicas tendrán autonomía económica y financiera en los términos establecidos por la Ley proyectada y las normas de las Comunidades Autónomas. El artículo 38 desarrolla el concepto de suficiencia financiera por el cual los poderes públicos deberán dotar a las universidades públicas de los recursos económicos necesarios para cumplir las funciones que tienen asignadas. Igualmente dispone que en el marco de lo dispuesto y dentro del plazo establecido en la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, el Estado y las Comunidades Autónomas acordarán un plan de incremento del gasto público en educación para los próximos diez años, que permita el cumplimiento de los objetivos establecidos en la LOSU y la equiparación progresiva a la media de los Estados miembros de la Unión Europea. El gasto que, como mínimo, se destinará a la educación universitaria se determinará en el marco de dicho plan de incremento del gasto público educativo.

Una de las innovaciones normativas de este título reside en la figura de la programación plurianual contenida en el artículo 39.2 y 3. Dichas programaciones plurianuales se orientan a que las Comunidades Autónomas puedan aprobar instrumentos de programación y financiación que incluyan los objetivos a conseguir, los recursos necesarios para ello y los mecanismos de evaluación. En particular, la programación

plurianual, que se sustentará en indicadores específicos, acordados, medibles y contrastables, deberá incluir tres ejes. El primero será la financiación estructural, que deberá de ser suficiente para cubrir las necesidades plurianuales de gastos de personal, de gastos corrientes en bienes y servicios y de inversiones reales, incluyendo las inversiones para garantizar la sostenibilidad medioambiental de las universidades. El segundo corresponde a la financiación por objetivos, que se establecerá en función del cumplimiento de objetivos estratégicos que se hayan fijado en la programación plurianual y que estén vinculados a la mejora de la docencia, la investigación, la transferencia del conocimiento, la innovación, la internacionalización, la cooperación interuniversitaria y la participación en proyectos y redes, la equidad de género y la accesibilidad universal. Y, por último, la financiación por necesidades singulares, que se establecerá para determinadas universidades en función de necesidades singulares como la insularidad, la dispersión territorial y presencia en el medio rural de sus centros universitarios, el nivel de especialización de las titulaciones impartidas, la pluralidad lingüística de los programas -incluyendo las lenguas cooficiales-, la existencia de infraestructuras singulares o el tamaño de las instituciones. Adicionalmente, las Administraciones públicas fomentarán programas competitivos de financiación para el fortalecimiento de la capacidad de innovación y calidad universitaria.

Dentro de este mismo Título VIII se establece que el uso de los recursos económico-financieros de las universidades se someterá a los principios de transparencia y de rendición de cuentas frente al órgano de control externo de la respectiva Comunidad Autónoma, el Estado o el Tribunal de Cuentas. Asimismo, las universidades públicas estarán sometidas al régimen de auditoría pública que determine la normativa autonómica o, en su caso, estatal, y desarrollarán un régimen de control interno que contará con un sistema de auditoría interna. Además, establecerán un sistema de contabilidad analítica o equivalente que permita determinar los costes de su actividad.

El anteproyecto también regula el recurso del mecenazgo en beneficio de las universidades, como forma de financiación complementaria de sus actividades (artículo 43), y del patrocinio, como forma de explotación de su patrimonio (artículo 44). También se prevé la colaboración del sistema universitario público con otras entidades o personas físicas (artículo 45), la creación o participación de las universidades en entidades o empresas basadas en el conocimiento, ya sean desarrolladas a partir de patentes o de resultados generados por proyectos de investigación financiados total o parcialmente con fondos públicos y realizados en universidades (artículo 46) y, por último, la creación de fundaciones y otras personas jurídicas públicas (artículo 47).

El Título IX desarrolla las normas sobre investigación y transferencia del conocimiento e innovación de las universidades públicas (artículos 48 a 51). La investigación se configura como un derecho y un deber del personal docente. Se plantea el desarrollo de un marco en el que la interdisciplinariedad no penalice y pase a ser considerado como un mérito en la investigación. También se promueve una financiación estructural



suficiente para la investigación universitaria y se fomenta la Ciencia Abierta, favoreciendo que las Administraciones públicas y las universidades promuevan el acceso a datos, códigos, y metodologías que garanticen la comunicación de la investigación. Asimismo, las agencias de calidad estatal y autonómicas deberán incluir entre sus criterios de evaluación la accesibilidad de la publicación de los resultados científicos.

Por lo que respecta al personal docente e investigador de las universidades públicas, mediante el título X (artículos 52 a 77) se introducen cambios e innovaciones significativas en el ordenamiento jurídico. En primer lugar, se define la carrera universitaria. Se establece en la LOSU una carrera académica más predecible con tres niveles de progresión, en lugar de los cuatro de la LOU: incorporación, consolidación y promoción. La figura de entrada a la carrera académica es la de Profesor/a Ayudante Doctor/a, para la que se requiere el título de doctor y vía concurso, eliminándose el requisito de la acreditación. Dicha figura se formaliza con un contrato de seis años a tiempo completo, sin que pueda contratarse a una misma persona, en la misma o distinta universidad, mediante esta modalidad por un periodo mayor. Se exige una evaluación intermedia por parte de la universidad. La consolidación se alcanza con una plaza de Profesor/a Titular, que es de carácter indefinido y también con dedicación a tiempo completo, a la que se accede mediante concurso. Finalmente, la fase de promoción se obtendría con la figura de Catedrático/a.

En segundo lugar, se establecen medidas para la reducción de la temporalidad en la contratación del personal docente e investigador de las universidades, para que pase del 40% en la LOU al 20% calculado en efectivos, sin entrar en este cálculo el profesorado asociado de las ciencias de la salud por su naturaleza específica. Y paralelamente se sube del 51% que había en la LOU al 55% el porcentaje mínimo de profesorado con relación funcional que deben tener las universidades, incidiendo así en avanzar hacia una vía funcional mayoritaria y preferente.

En tercer lugar, y en relación con la figura del Profesor/a Asociados/a, la LOSU regula la misma en su artículo 69, desarrollando en sus disposiciones transitorias séptima y octava vías de entrada a la universidad para aquel que no cuente con un trabajo principal fuera de ésta.

En cuarto lugar, se desarrollan garantías de objetividad en los concursos de acceso a una plaza de personal docente e investigador. Se establece que en la composición de la comisión de selección ha de haber una mayoría de miembros externos a la universidad convocante y que estos se seleccionarán 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. También se prevé la creación de un base de datos pública de concursos de personal docente e investigador a efectos de publicidad y accesibilidad.

En quinto lugar, se introducen tres nuevas figuras dentro del cuerpo docente y se modifica la del Profesor/a Visitante. Así, en primer lugar, se crea la figura del Profesor/a Sustituto, cuya función es cubrir exclusivamente una baja temporal justificada. En segundo lugar, se introduce la figura del Profesor/a Distinguido cuya función está dirigida a atraer profesorado de prestigio académico e investigador, tanto nacional como extranjero, a las universidades españolas. Este profesorado debe estar desarrollando su carrera académica fuera del país. En tercer lugar, se crea la figura del Profesor/a Permanente Laboral, que es de carácter fijo e indefinido, con niveles comparables a los del personal docente e investigador funcionario, y que deberá disponer del título de doctor y la acreditación correspondiente. Por último, se modifica la figura del profesorado visitante estableciendo un máximo de un año de su relación laboral.

En sexto lugar, se desarrollan una serie de mecanismos de estabilización dentro de la carrera académica. Se define una pasarela entre la carrera investigadora y la Universidad reservando por Ley un 15 por ciento, como mínimo, del total de plazas que se oferten para los cuerpos docentes de Universidad y el Profesorado Permanente Laboral para personal investigador acreditado como I3, que haya finalizado programas de excelencia, nacionales, autonómicos e internacionales. También se define una pasarela para pasar de personal contratado a funcionario en la etapa de consolidación y promoción. Por otra parte, la LOSU modifica, respecto de la LOU, el régimen de dedicación estableciendo una horquilla de entre 120 y 240 horas lectivas de dedicación docente para todo el profesorado. Dichos límites podrán exceptuarse en los supuestos de desigualdad de género derivada del cuidado de personas dependientes, en los de desempeño de órganos unipersonales de gobierno y en los de participación por el personal docente e investigador en proyectos de especial interés para la universidad en la forma en que lo determinen los Estatutos. Por último, las universidades establecerán programas de promoción interna, que estén dotados en el estado de gastos de su presupuesto, para el acceso desde una figura de profesorado permanente a otra de superior categoría.

En el Título XI dedicado al Personal técnico, de gestión y de administración y servicios de las universidades públicas (artículos 78 a 83) se introducen una serie de modificaciones con respecto a la vigente LOU destinadas a revalorizar la figura de este personal. En el texto del anteproyecto de Ley, se hace referencia concreta a la normativa aplicable, incluidos convenios colectivos para personal contratado, pero también a los Acuerdos y Pactos a que hace referencia el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) para el personal funcionario. Asimismo, se incorpora el concepto de la carrera profesional horizontal que ya está regulada en el EBEP y constituye un complemento importante de los procesos de promoción profesional, permitiendo la progresión de las personas empleadas sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo. Se ha incluido, de forma explícita, la carrera profesional horizontal como vía para la progresión profesional del personal técnico, de gestión y de administración y servicios laboral y funcionario, distinguiéndola de la carrera vertical.



En el Título XII, sobre el estudiantado (artículos 84 a 90), en primer lugar, se eleva el estatuto del estudiantado a una norma con rango de Ley Orgánica, consolidando de esta forma un catálogo de derechos y deberes que hasta ahora venía recogido en forma de norma reglamentaria. En segundo lugar, se clarifica el régimen de admisión y se otorga una mayor publicidad a la oferta académica. Y, en tercer lugar, se prevé que cada universidad cuente con un consejo de estudiantes propio y asimismo se fomenta la participación estudiantil, así como el reconocimiento de créditos académicos por su implicación en actividades universitarias. En cuarto lugar, el artículo 85, que desarrolla el derecho a las becas y ayudas en las universidades, presenta una innovación normativa importante, ya que pasa a considerar como derecho subjetivo del estudiantado el acceso a becas y ayudas al estudio, siempre que se cumpla con los requisitos recogidos en sus propias normas reguladoras. De esta forma, la concesión de las becas y ayudas al estudio responderá a criterios socioeconómicos, sin perjuicio de los criterios académicos.

En el Título XIII, sobre Universidad, cultura y deporte (artículos 91 a 96), en primer lugar, se actualizan las referencias sobre accesibilidad poniendo el acento a la inclusión de las personas con discapacidad en las actividades que se realicen en la universidad. En segundo lugar, se realiza un impulso de las lenguas cooficiales en las universidades y el fomento de su conocimiento y uso de las lenguas extranjeras. En tercer lugar, además de la movilidad y cooperación internacional, se incluye la promoción de las universidades como agentes clave del desarrollo local y territorial de cercanía. En el concepto de cooperación se incluye la participación de la comunidad universitaria en proyectos relacionados con la promoción de una sociedad más justa, pacífica e inclusiva, así como el objetivo de combatir el cambio climático y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por último, se incluye por vez primera en el articulado una referencia a la importancia de la Universidad como agente que pueda revertir las dinámicas de despoblación de algunos territorios, así como la importancia de promover iniciativas sobre memoria democrática como forma esencial de educación de las nuevas generaciones.

El Título XIV, relativo a la internacionalización del sistema universitario (artículos 97 a 104) desarrolla un marco que ha experimentado marcados avances y transformaciones en las dos últimas décadas, tanto por la creciente digitalización como por la creación y desarrollo de numerosos programas bilaterales y desde la Unión Europea. En este sentido, este título compele al Ministerio de Universidades a articular las medidas que resulten precisas para promover la internacionalización del sistema universitario. Asimismo, en el artículo 98 se prevé la aprobación de una Estrategia de Internacionalización del Sistema Universitario, sus objetivos, y sus indicadores de seguimiento y evaluación de resultados a la par que dispone que las universidades podrán desarrollar sus propias estrategias o planes de internacionalización tomando en consideración los objetivos establecidos en dicha estrategia que comprenden las siguientes figuras: alianzas interuniversitarias, títulos y programas conjuntos, programas

de movilidad, procedimientos de atracción de talento, la creación de centros en el extranjero y la cooperación universitaria al desarrollo.

El Título XV establece el régimen específico de las universidades privadas (artículos 105 a 110) y, a diferencia de la LOU, condensa en un único título el régimen de las universidades privadas, diferenciando las universidades privadas con ánimo de lucro de las universidades privadas de carácter social, además de lo cual les será igualmente de aplicación lo establecido en los Títulos Preliminar, I, II, III, IV, XIII y XIV, así como las disposiciones adicionales cuarta, sexta y séptima. El artículo 105 dispone que el objeto social exclusivo de éstas sea la educación y la investigación en los términos en los que se refiere el artículo 3 de esta misma ley. Asimismo, determina que se regirán por la Ley de su reconocimiento y sus propias normas de organización y funcionamiento.

Seguidamente, el artículo 106 establece el marco para la creación de universidades y centros universitarios. Las personas físicas o jurídicas podrán crear universidades privadas o centros universitarios privados, dentro del respeto a los principios constitucionales y con sometimiento a lo dispuesto en el Título II y en las normas de desarrollo que, en su caso, dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias.

El artículo 106 también establece los actos que deben ser comunicados con anterioridad a la Comunidad Autónoma correspondiente, tales como la modificación de la titularidad jurídica entre otras.

Las normas de organización y funcionamiento de las universidades privadas establecerán sus órganos de gobierno, participación y representación y dichas normas deberán garantizar en todo caso que las decisiones de naturaleza estrictamente académica se adopten por órganos en los que el personal docente e investigador tenga una representación mayoritaria, tal y como dispone el artículo 108.

Por lo que respecta al personal docente e investigador se establece, en el artículo 109, que se regirá por el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, y sus normas de desarrollo, así como por los convenios colectivos aplicables. Dicho profesorado debe estar en posesión de la titulación académica adecuada para la impartición de los diferentes títulos universitarios oficiales. En las universidades privadas y en los centros privados adscritos a universidades públicas, el profesorado en posesión del título de Doctor deberá cumplir el mismo porcentaje que el exigido a las universidades públicas sobre el total del profesorado que impartan el conjunto de enseñanzas de Grado o Máster.

Por último, respecto al régimen económico-financiero, el artículo 110 prescribe que las universidades privadas se regirán con carácter general por lo establecido en la normativa aplicable en función de su respectiva naturaleza jurídica y se someterán al régimen fiscal que les sea aplicable. Además, destinarán un porcentaje de al menos el 5% de su presupuesto a programas propios de investigación y deberán implantar un sistema de



contabilidad analítica en las universidades privadas que estén parcialmente financiadas con fondos públicos. Por último, se establece que serán las Comunidades Autónomas las que regulen los mecanismos de inspección necesarios, pudiendo regular las obligaciones de transparencia en la gestión de las universidades privadas.

En la parte final, las disposiciones adicionales de la primera a la quinta se refieren a la Universidad Nacional de Educación a Distancia, la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, las universidades de la Iglesia Católica, los colegios mayores universitarios y los centros docentes de educación superior no universitarios, respectivamente. En ellas se recogen sus diferentes particularidades con respecto a la regulación contenida en el articulado.

La disposición adicional sexta prescribe que los títulos que habiliten para el ejercicio de una profesión sanitaria o de una especialidad en Ciencias de la Salud serán expedidos por el Ministerio responsable en materia de Sanidad, tendrán carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, regulándose por su normativa específica. También dispone que corresponderá al Gobierno, a propuesta de los Ministros responsables de universidades y sanidad, de conformidad con la normativa de la Unión Europea, la creación, cambio de denominación o supresión de especialidades y la determinación de las condiciones para su obtención, expedición y homologación.

Otra innovación normativa de interés atañe a las funciones de tutoría en las universidades no presenciales. La disposición adicional séptima establece, entre otras cuestiones, que las universidades no presenciales participadas por el sector público y que operen con precios públicos podrán acogerse a la modalidad de contratación laboral propia del profesorado asociado y, además, que los profesores de universidades públicas podrán realizar funciones de tutoría en universidades no presenciales, públicas o parcialmente financiadas por Comunidades Autónomas y que operen con precios públicos.

Por su parte, la disposición adicional octava establece que los derechos adquiridos de títulos universitarios de anteriores ordenaciones académicas mantendrán su plena vigencia académica, administrativa y profesional en los mismos términos en que se establecieron.

Las disposiciones adicionales novena y décima hacen referencia a la situación de los Catedráticos/as de Escuela Universitaria, Titulares de Escuela Universitaria y Colaboradores.

La disposición adicional decimoprimera, que versa sobre el teletrabajo y trabajo a distancia, determina que la regulación de estas modalidades de trabajo se someta a lo previsto en el artículo 47 bis del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre y, en su caso, a lo establecido en la negociación colectiva correspondiente.

La disposición adicional decimosegunda establece que las actuaciones que deban llevarse a cabo en cumplimiento de la presente Ley deberán respetar el llamado principio de no causar un perjuicio significativo al medioambiente, en cumplimiento de lo dispuesto en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, en particular del Componente 21 “Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años”, medida R3 “Reforma integral del sistema universitario” de dicho plan.

La disposición decimotercera se refiere a las particularidades de las enseñanzas impartidas en los centros universitarios de la defensa.

La disposición adicional decimocuarta establece que los proyectos de investigación, desarrollo e innovación encomendados a las universidades públicas mediante contratos, resoluciones de concesión de subvenciones o cualquier otro instrumento jurídico, tendrán cada uno de ellos la consideración de unidades funcionales separadas dentro de dichas universidades.

En cuanto a las disposiciones transitorias, con arreglo a la disposición transitoria primera, las universidades públicas tendrán un plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la Ley para constituir un nuevo Claustro y un nuevo Consejo de Gobierno siguiendo los preceptos de esta Ley. Asimismo, también en el plazo de un año, las universidades que así lo estimen podrán renovar sus Estatutos con los Claustros vigentes, si bien esta adaptación deberá realizarse en un periodo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley. Los cargos unipersonales electos que, a la entrada en vigor de esta Ley, estuvieran en su primer mandato de cuatro años, podrán finalizar el mismo y concurrir a la reelección por un periodo de seis años improrrogable y no renovable. En el caso de aquellos que estuvieran en su segundo mandato de cuatro años podrán finalizar el mismo y, conforme a la limitación de mandatos que ya les era de aplicación, no podrán optar a una nueva reelección.

La disposición transitoria segunda establece que las universidades públicas dispondrán de un plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, sin perjuicio de la regulación autonómica, para la implantación y puesta en marcha de un sistema de contabilidad analítica o equivalente.

Por lo que respecta a la adaptación de las figuras vigentes de personal docente e investigador contratado, la disposición transitoria tercera establece que el personal docente e investigador con contrato de carácter temporal a la entrada en vigor de esta Ley permanecerá en su misma situación hasta la extinción del contrato y continuará siéndole aplicable las normas específicas que correspondan a cada una de las modalidades contractuales vigentes en el momento en que se concertó su contrato de trabajo. En el caso de los profesores que sean Ayudantes Doctores y que, al finalizar su contrato, no hayan obtenido la acreditación para la figura contractual de carácter



permanente, se les prorrogará su contrato por un año adicional. Quienes a la entrada en vigor de esta Ley dispongan de una acreditación para Profesor/a Titular de Universidad o hubieran iniciado el trámite para su obtención o se desempeñen como Profesor/a Ayudante Doctor/a o Profesor/a Contratado/a Doctor/a, no tendrán que acreditar el requisito de estancia de nueve meses en universidades y/o centros de investigación en los términos previstos para obtener una plaza de profesorado permanente. Lo dispuesto en esta misma disposición se aplicará a los Profesores/as Ayudantes Doctores/as interinos y a los Profesores/as Contratados/as Doctores/as interinos/as. Por último, los profesores y profesoras que, a la entrada en vigor de esta Ley, dispongan de un contrato de Profesor/a Contratado/a Doctor/a, permanecerán en su misma situación contractual y con los mismos derechos y deberes recogidos en el contrato mencionado..

Por cuanto respecta a la adaptación de las acreditaciones vigentes, la disposición transitoria cuarta establece que en el caso del profesor Ayudante Doctor se considera como un mérito preferente a efectos del acceso a esa misma figura. En el caso de la figura de Profesor Contratado Doctor, la acreditación vigente será válida para la figura de Profesor/a Permanente Laboral.

En la disposición transitoria quinta se establece que Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (en adelante, ANECA) y las agencias autonómicas de calidad 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 comparable a la duración de la etapa inicial de la carrera académica que establece esta Ley.

En el caso de los profesores asociados, la disposición transitoria sexta establece que los contratos en los que el número de horas lectivas por curso académico exceda de 120 horas podrán ser renovados, conforme a la normativa que les resulta aplicable, durante un periodo transitorio máximo de tres años desde la entrada en vigor de la Ley.

Por lo que respecta a los programas de promoción y estabilización regulados en la disposición transitoria séptima se establece que durante los primeros seis años desde la entrada en vigor de la nueva Ley las universidades públicas incorporarán a sus programas de promoción y estabilización del personal docente e investigador una serie de requisitos relativos al porcentaje de personal docente e investigador contratado, el porcentaje de contratos laborales temporales y la promoción de concursos a plazas de profesores Titulares, especificados en los términos de la propia disposición transitoria.

En el caso de las figuras de los Profesores Contratados no doctores, la disposición transitoria octava establece que las universidades solo podrán contratar esta figura con carácter transitorio y por un periodo máximo de tres años desde la entrada en vigor de esta Ley.

La disposición transitoria novena relativa a los programas de estabilización del personal técnico de gestión y de administración y servicios establece que serán las universidades

públicas las que pongan en marcha programas y mecanismos de estabilización de su personal técnico, de gestión y de administración y servicios para asegurar que, en un plazo máximo de cinco años, sus Relaciones de Puestos de Trabajo se ajustan a los límites de temporalidad establecidos por la normativa específica.

A las disposiciones transitorias siguen la disposición derogatoria, cuyo contenido se explica en el epígrafe 3.4 de esta memoria, y diez disposiciones finales. Las disposiciones finales primera a tercera modifican, respectivamente, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en lo relativo a la vinculación asistencial del personal docente universitario laboral; la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, respecto de los lugares de presentación de las solicitudes y exigencia de comparecencia personal; y la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en lo referente al acceso de los alumnos y alumnas a la universidad.

La disposición final cuarta recoge los títulos competenciales del Estado para dictar la norma.

La disposición final quinta exceptúa determinados preceptos y disposiciones adicionales, transitorias y finales del carácter orgánico de la norma.

La disposición final sexta recoge la habilitación normativa genérica a favor del Gobierno, en tanto que la disposición final séptima determina la competencia del Gobierno para establecer las bases reguladoras del régimen de conciertos entre las universidades e instituciones sanitarias.

La disposición final octava incluye un mandato al Gobierno para aprobar en un año desde su entrada en vigor el Estatuto del personal docente e investigador.

La disposición final novena realiza un reconocimiento de los efectos civiles de determinados títulos académicos para, a continuación, atribuir al Gobierno, a propuesta de las personas titulares de los Ministerios de Universidades y de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, en aplicación de lo establecido en los Acuerdos de Cooperación entre el Estado y la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, aprobado por la Ley 24/1992, de 10 de noviembre, la Federación de Comunidades Israelitas de España, aprobado por la Ley 25/1992, de 10 de noviembre, y la Comisión Islámica de España, aprobado por la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, la regulación de las condiciones para el reconocimiento de efectos civiles de los títulos académicos relativos a enseñanzas de nivel universitario, de carácter teológico y de formación de ministros de culto, impartidas en centros docentes de nivel superior dependientes de las mencionadas entidades religiosas. Además, se dispone que este procedimiento será extensible al caso de otros acuerdos de cooperación que se concluyan en el futuro, siempre que en ellos se recoja esta posibilidad.



Por último, la disposición final décima contiene la regla sobre la entrada en vigor de la norma.

3. ANÁLISIS JURÍDICO

3.1. FUNDAMENTO JURÍDICO Y RANGO NORMATIVO

Esta iniciativa normativa encuentra su fundamento jurídico en los artículos 87 y 88 de la Constitución. De esta forma, el apartado 1 del artículo 87 establece que “[L]a iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras”, mientras que el artículo 88 determina que “[L]os proyectos de ley serán aprobados en Consejo de ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos”.

Por su parte, el artículo 127 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, titulado “Iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley”, dispone en su párrafo primero que “El Gobierno de la Nación ejercerá la iniciativa legislativa prevista en la Constitución mediante la elaboración y aprobación de los anteproyectos de Ley y la ulterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes Generales”.

Finalmente, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en su artículo 5.1.a) atribuye al Consejo de Ministros la aprobación de los proyectos de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado. La elaboración del correspondiente anteproyecto se rige con carácter general por lo dispuesto en el artículo 26 de la misma Ley del Gobierno acerca del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley, de los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias, sin perjuicio de las reglas particulares que para los anteproyectos de ley el propio artículo 26 establece.

Por otra parte, el rango normativo del proyecto se considera adecuado y suficiente, tanto en lo que respecta a su contenido dado que incluye materias sometidas al principio de reserva de Ley, ex artículo 53.1 de la Constitución Española, como por el hecho de que deroga y sustituye una norma del mismo rango.

De acuerdo con lo anterior, cabe concluir que tanto el fundamento jurídico como el rango del proyecto son adecuados.

3.2. CONGRUENCIA CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNO

3.2.1. Relación con otras normas de rango superior

El proyecto normativo de referencia es congruente con la Constitución Española, y encuentra su fundamento en los mismos preceptos que constituyen la base jurídica de

la LOU. En este sentido, la Constitución de 1978 proclama en su artículo 27.1 que «todos tienen el derecho a la educación», reconoce la «libertad de enseñanza», y consigna, en su artículo 27.2, que «la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales». Asimismo, reconoce en el artículo 27.10 la autonomía de las Universidades, garantizando, con ésta, las libertades de cátedra, de estudio y de investigación, así como la autonomía de gestión y administración de sus propios recursos.

La autonomía universitaria constituye un derecho fundamental, como estableció la STC 26/1987, de 27 de febrero, la primera en que se define el contenido de dicho apartado décimo del artículo 27. Esta línea doctrinal se consolidó posteriormente en las SSTC 55/1989, de 23 de febrero, y 130/1991, de 6 de junio, entre otras. La titularidad de este derecho no corresponde sino a cada universidad que lo ejerce a través de sus propios órganos.

A su vez, la LOU definió en su artículo 2 la autonomía universitaria, determinando que las Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas, y precisando que dicha autonomía comprende, entre otros extremos, la elaboración de sus Estatutos y, en el caso de las Universidades privadas, de sus propias normas de organización y funcionamiento, así como de las demás normas de régimen interno. El apartado 4 de dicho artículo dispone que: “La autonomía universitaria exige y hace posible que docentes, investigadores y estudiantes cumplan con sus respectivas responsabilidades, en orden a la satisfacción de las necesidades educativas, científicas y profesionales de la sociedad, así como que las Universidades rindan cuentas del uso de sus medios y recursos a la sociedad.

Dicho principio de autonomía universitaria se mantiene en la LOSU desarrollado en el artículo 2, que establece que las universidades, que podrán ser públicas o privadas, están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía en virtud del principio reconocido en el artículo 27.10 de la Constitución Española. Dicho artículo formula una extensa enumeración de las medidas y actuaciones mediante las que puede desplegarse la autonomía universitaria, garantiza la libertad de cátedra que se manifiesta en la libertad en la docencia, la investigación y el estudio, apela a las Administraciones públicas con competencias en materia universitaria para que aseguren la suficiencia financiera de las universidades públicas y, como contrapartida, exige que las universidades rindan cuentas del uso de sus medios y recursos humanos, materiales y económicos a la sociedad, y que desarrollen sus actividades mediante una gestión transparente y de calidad.

Por otra parte, la Constitución permitió el proceso de descentralización universitaria, transfiriéndose en los siguientes años a las Administraciones educativas autonómicas



competencias en materia de enseñanza superior. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido que «incumbe al Estado ‘la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15) ... En todo caso, en la configuración de ese sistema educativo han de participar necesariamente los niveles de gobierno estatal y autonómico, de acuerdo con sus competencias” (STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5)”.»

3.2.2. Relación con normas de rango inferior

Tal y como se dispone en la disposición final cuarta, corresponde al Gobierno, en el ámbito de sus competencias, dictar las disposiciones necesarias para el aplicación, ejecución y desarrollo de la LOSU.

3.2.3. Relación con otras normas del mismo rango

El conjunto de innovaciones normativas contenidas en este texto reconoce la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de política y gestión universitarias. Y, seguidamente, la Ley establece un mínimo común denominador, habilitando un amplio margen al desarrollo de sus disposiciones mediante los Estatutos de las propias universidades.

3.3. RELACIÓN CON LAS NORMAS DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

En el artículo 77, dedicado al profesorado de la Unión Europea, se establece que el profesorado de las Universidades de los Estados miembros de la Unión Europea que hayan alcanzado la posición comparable a catedrático o profesor Titular de universidad (o nivel comparable por vía laboral) se considerarán acreditados, previo informe del Consejo de Universidades. Lo cual afectará a la concurrencia en los procedimientos de acreditación y concurrencia a los cuerpos de funcionarios docentes y convocatorias de contratos de profesorado, ya que los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea gozarán de idéntico tratamiento y efectos que los nacionales españoles. Estas condiciones también serán aplicables a los nacionales de aquellos Estados a los que, en virtud de tratados internacionales celebrados por la Unión Europea y ratificados por España, sea de aplicación la libre circulación de trabajadores en los que se encuentra definido en el TUE. En este mismo artículo 77, su apartado 3 desarrolla el fomento de la movilidad del profesorado en el EEES a través de programas y convenios específicos de la UE.

Asimismo, en el artículo 83 sobre formación y movilidad se especifica que las en los planes de movilidad internacional propuestos por las Administraciones públicas se incluirán los programas y convenios específicos instituidos por la Unión Europea referidos a estancias en instituciones de educación superior o empresas.

En tercer lugar, en el artículo 84.5 que regula el derecho de acceso a la Universidad, se establece que será el Gobierno, previo acuerdo con la Conferencia General de Política Universitaria, en cumplimiento de las exigencias derivadas de la Unión Europea se podrán establecer límites máximos de admisión de estudiantes en los estudios de que se trate, afectando dichos límites al conjunto de las universidades públicas y privadas.

En cuarto lugar, en el artículo correspondiente a la internacionalización del sistema universitario (artículo 97.2), se dispone que de acuerdo con lo ya previsto en el artículo 26.2 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y del servicio Exterior del Estado, el Ministerio de Universidades, para la consecución de estos fines, podrá apoyarse e implementar sus actuaciones a través del Servicio Exterior, en particular, de la red de Consejerías de Educación en el exterior, en coordinación con los Ministerios de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y de Educación y Formación Profesional.

En quinto lugar, en el artículo 101.2 de la presente Ley compromete al Ministerio de Universidades, las Comunidades Autónomas y a las propias universidades a promover y difundir los programas de movilidad financiados con fondos de la Unión Europea, especialmente al reciente programa Erasmus + 2021-2027. En la misma dirección se encamina el artículo 104 cuando compele al Ministerio de Universidades, las Comunidades Autónomas, las entidades locales y las propias universidades para que en el ámbito de sus respectivas competencias fomenten en colaboración con la Unión Europea la realización de actividades orientadas al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, la transformación social, la equidad, y la sostenibilidad ambiental, en consonancia con los programas desarrollados por el Pilar europeo de derechos sociales.

Por otra parte, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (“MRR”) establecido por Reglamento (UE) 241/2021, de 12 de febrero, se ha configurado como un instrumento en el que los pagos se realizarán por la Comisión Europea tras el cumplimiento de los hitos y objetivos previamente fijados. En consecuencia, la reforma que se instrumentará mediante la norma legal de referencia es coherente con lo definido en el Componente 21 “Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años”, medida R3 “Reforma integral del sistema universitario”, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Además, como ya se ha dicho al resumir el contenido del anteproyecto de Ley, en la disposición adicional décima segunda se expresa que la norma cumple el principio de “no causar daño significativo”.

3.4. DEROGACIÓN DE NORMAS

La norma proyectada deroga expresamente, para mayor seguridad jurídica, tres normas de rango legal:

- a) La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.



- b) La Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, salvo sus disposiciones finales segunda y cuarta.
- c) El Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

En el último caso se completa la derogación Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, que ya había sido derogado parcialmente en relación con todos los aspectos relativos a la educación no universitaria por la Ley 4/2019, de 7 de marzo, de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria.

La disposición derogatoria contenida en la LOSU se cierra con una cláusula genérica por la cual quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango en cuanto se opongan a lo establecido en este anteproyecto de Ley.

3.5. ENTRADA EN VIGOR

Se establece que la LOSU entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

La disposición es conforme con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que prevé la no aplicación de las fechas de comienzo de vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a la aprobación de la norma cuando “razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria.” En este caso, es difícil prever la fecha en que podría producirse la aprobación de la norma por las Cortes Generales y en función de esa fecha sí es razonable acogerse a las fechas anteriormente indicadas.

Puesto que, cuando se excluye la aplicación de las fechas del artículo 23, se aplica la regla inicial del artículo 2.1 del Código Civil: “Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el «Boletín Oficial del Estado», si en ellas no se dispone otra cosa”, se opta por dicho plazo de *vacatio legis*, a fin de que, aunque tampoco se estime conveniente una demora excesiva, los destinatarios de la norma dispongan de un plazo mínimo para el conocimiento de las innovaciones que ésta produce en el ordenamiento jurídico antes de su entrada en vigor.

4. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

Este anteproyecto es una propuesta del Ministerio de Universidades que, en virtud del Real Decreto 431/2020, de 3 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Universidades, es el departamento de la Administración General

del Estado encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de universidades.

Se ha previsto en principio la realización de los siguientes trámites:

4.1. TRÁMITES DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

a) Consulta pública

El anteproyecto fue objeto de la consulta prenormativa o consulta pública (artículo 26.2 de la Ley del Gobierno) del 18 de junio al 8 de julio de 2020.

b) Información pública y audiencia

El anteproyecto fue sometido al trámite de información pública, así como al de audiencia, del 4 al 23 de septiembre de 2021.

Como parte del trámite de audiencia se prevé la consulta de los siguientes:

- Consejo de Universidades, en virtud del artículo 28.b) de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, y el artículo 1.1.b) del Real Decreto 1677/2009, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Universidades.
- Conferencia General de Política Universitaria, en virtud del artículo 27.bis de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre.
- Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado en virtud del artículo 51 del Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario.
- Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE).
- Coordinadora de Representantes de Estudiantes de Universidades Públicas (CREUP).

4.2. CONSULTAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Con carácter general, los artículos 3.1.k) y 144.1.f) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dan cobertura a la consulta a las Comunidades Autónomas sobre aquellas propuestas o actuaciones que incidan en sus competencias.

Se ha recibido informes de las Comunidades Autónomas de Asturias, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia y Valencia.

En todo caso, las Comunidades Autónomas tienen ocasión de conocer y expresar su criterio sobre la LOSU puesto que los responsables de la enseñanza universitaria en los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas son miembros de la Conferencia General de Política Universitaria.



4.3. INFORMES PRECEPTIVOS Y FACULTATIVOS EN EL ÁMBITO DE LA AGE

En el procedimiento de elaboración y tramitación de la presente propuesta normativa se han emitido los siguientes informes:

a) En virtud del artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre:

- Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa. Pendiente

b) De acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre:

- Informe del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. 07/10/2021
- Informe del Ministerio de Justicia. 08/11/2021
- Informe del Ministerio de Defensa. 13/10/2021
- Informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública. 09/10/2021
- Informe del Ministerio del Interior. 10/11/2021
- Informe del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. 11/10/2021
- Informe del Ministerio de Educación y Formación Profesional. 24/09/2021
- Informe del Ministerio de Trabajo y Economía Social. 20/10/2021
- Informe del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. 14/09/2021
- Informe del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. 30/09/2021
- Informe del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Cooperación. 26/10/2021
- Informe del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. 04/10/2021
- Informe del Ministerio de Sanidad. 15/09/2021
- Informe del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. 24/09/2021
- Informe del Ministerio de Ciencia e Innovación. Pendiente

- Informe del Ministerio de Igualdad. 17/09/2021
 - Informe del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. 07/10/2021
 - Informe del Ministerio de Cultura y Deporte. 13/10/2021
 - Informe del Ministerio de Consumo. 09/09/2021
 - Informe del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. 17/09/2021
- c) En virtud del artículo 26.5, párrafos primero y sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre:
- Informe del Ministerio de Política Territorial, incluyendo el Informe Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local. 13/10/2021 (párrafo sexto); 29/10/2021 (párrafo primero)
- d) En virtud del artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre:
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Universidades. Pendiente
- e) Con arreglo al artículo 26.5, párrafo quinto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre:
- Informe de aprobación previa de la Ministra de Hacienda y Función Pública. 09/10/2021

5. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

El proyecto normativo se dicta al amparo de las reglas 1ª y 30ª del artículo 149.1 de la Constitución Española, que reservan al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos, así como en el cumplimiento de los deberes constitucionales y la aprobación de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, respectivamente.

No obstante, de esta competencia se exceptúan los artículos 48, 49, 50 y 51 que se dictan al amparo del artículo 149.1.15ª de la Constitución que atribuye al Estado el "fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica", así como la



disposición final primera de Modificación de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad que se incardina en la competencia expresada en la Ley objeto de modificación.

Por otra parte, algunos aspectos concretos de la regulación contenida en la Ley se amparan adicionalmente en las reglas 3ª, 7ª, 13ª, 18ª, 28ª del artículo 149.1 de la Constitución, que atribuyen al Estado competencia sobre relaciones internacionales, sobre legislación laboral, planificación general de la actividad económica, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, así como la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación, respectivamente.

Por lo que respecta a los títulos competenciales invocados en primer lugar, debe resaltarse que el artículo 149.1.1ª de la Constitución «Constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constreñido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una "regulación", aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico (...)», según la STC 61/1997, FJ 7 b).

Por otra parte, el proyecto tiene el carácter de norma básica, en virtud de la competencia que atribuye al Estado el artículo 149.1.30ª de la Constitución para dictar las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

En relación con la competencia del Estado en materia de universidades, el Tribunal Constitucional, en Sentencia 26/1987, FJ.5, ha señalado que «no es preciso señalar ahora con detenimiento, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, los preceptos constitucionales determinantes de la competencia del Estado en materia universitaria, porque el enfoque en materia de competencia estatal ha de ser, con carácter general, el inverso: no hay más límites a tal competencia que las que la Constitución y, en su desarrollo, los Estatutos de Autonomía atribuyen a las comunidades autónomas, a las que hay que añadir, por lo que a las Universidades se refiere, las competencias inherentes a su autonomía reconocida en el art. 27.10».

Además, como señala el citado Tribunal, en Sentencia 235/1991, FJ.2: «en materia universitaria, el reparto competencial presenta una estructura peculiar respecto de otros sectores, consistente en que a las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas hay que añadir las derivadas de la autonomía de las Universidades que limitan necesariamente aquéllas».

En este sentido, el Tribunal Constitucional en Sentencia 131/1996, FJ.3, afirma que «el Estado, desde la competencia reconocida por el art. 149.1.30ª, puede sin duda establecer condiciones básicas relativas al profesorado, a la viabilidad económico-financiera y a la calidad de las instalaciones universitarias, puesto que, como hemos reiterado en otras sentencias, desde este título puede regular, por lo que aquí interesa,

las bases que garanticen el derecho de todos a la educación mediante la programación general de la enseñanza (art. 27.5), la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los derechos constitucionales (art. 27.6) y la homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes (art. 27.8) (por todas, STC 26/1987)».

Asimismo, la referida Sentencia establece en su FJ. 4 que «desde la competencia para establecer las bases en materia de enseñanza superior, el Estado puede prever no sólo el número mínimo de enseñanzas que deben impartir las Universidades, sino también el nivel mínimo que deben tener estas titulaciones, puesto que de este modo se garantiza un mínimo común denominador en nivel de la enseñanza de todas las Universidades» y que «la calidad y la viabilidad de las Universidades la garantiza el Estado mediante, entre otros mecanismos, la homologación de estudios, títulos y denominaciones, el establecimiento de requisitos que debe cumplir el profesorado o determinadas exigencias materiales y organizativas». En el mismo sentido se afirma dicha competencia del Estado al señalarse en la Sentencia citada (FJ. 5) que «siendo de la competencia del Estado la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, es obvio que a él compete fijar el mínimo necesario a los fines de garantizar la calidad en la enseñanza superior en todos sus ciclos».

En cuanto a la competencia del artículo 149.1.15ª de la Constitución, la Universidad es una institución en la cual la docencia y la investigación no se pueden separar, más aún si se tiene en cuenta que los conocimientos ofrecidos a los estudiantes surgen del propio quehacer de la ciencia al tratar de dar respuestas a los problemas científicos, tecnológicos, sociales y humanísticos.

En la STC 223/2012, de 29 de noviembre, entre otras, nuestro Tribunal Constitucional, ha recogido su doctrina acerca de la relación entre universidad e investigación, concretamente entre libertad académica e investigación, del modo siguiente:

«Según tiene establecido este Tribunal la autonomía universitaria «encuentra su razón de ser en la protección de la libertad académica, en su manifestación de libertad de enseñanza, estudio e investigación, frente a todo tipo de injerencias externas, de manera que, en todo caso, la libertad de ciencia quede garantizada, tanto en su vertiente individual como institucional, entendida ésta, además, como la correspondiente a cada Universidad en particular. Por imperativo de la norma constitucional, que reconoce la autonomía universitaria ‘en los términos que la ley establezca’, corresponde al legislador precisar y desarrollar esa autonomía, determinando y reconociendo a las universidades las facultades precisas que aseguren la libertad académica o... atribuyéndoles las facultades que garanticen el espacio de libertad intelectual, sin el cual no es posible la plena efectividad de la función esencial y consustancial a la institución universitaria, consistente en ‘la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y



de la cultura' –art. 1.2 a) LORU" (STC 106/1990, de 6 de junio, FJ 6, que resume la jurisprudencia anterior: SSTC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4; y 55/1989, de 14 de marzo, FJ 2).»

6. ANÁLISIS DE IMPACTOS

6.1. Impacto económico

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 26.3.d) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el artículo 2.1.d)1º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se informa en este apartado del impacto económico que se estima que tendrá la LOSU.

6.1.1. Las universidades y su impacto económico: La evidencia de los datos.

Las universidades son generadoras de una fuerza laboral de alta cualificación, que crea las condiciones necesarias para el crecimiento económico del país, cada vez más vinculado a las industrias del conocimiento. Además, la educación tiene beneficios individuales vinculados a ingresos más altos a lo largo de la vida laboral que, a su vez, aumentan los ingresos de impuestos y contribuciones sociales y generan ahorros en el gasto social (OCDE, 2020).

Los resultados educativos en España, no obstante, se encuentran lejos de lo que sería deseable para asegurar la participación de los jóvenes en la sociedad y en el mercado de trabajo y, en consecuencia, para asegurar un crecimiento económico que garantice unos mínimos niveles de bienestar para toda la población. La tasa de abandono escolar temprano es del 16% para el 2020 (MEFP, 2020). No obstante, el 40,9% de las personas de 30 a 34 años ha completado sus estudios de nivel terciario en España, situándonos por encima de la media de los países de la Unión Europea. Sin embargo, algunos alumnos que finalizan estudios terciarios también carecen de ciertas competencias básicas, tanto en el terreno del conocimiento como en el terreno social y emocional, lo que limita en gran medida su entrada y progreso en el mercado de trabajo o en otras esferas de la vida. De hecho, la tasa de paro de los titulados universitarios en el año 2020 era del 10,2% en España¹, por encima del promedio de la Unión Europea, del 4,86²%. Dicho esto, analizando el mercado de trabajo español, dicha tasa es muy inferior a la de aquellas personas que no están en posesión de un título universitario.

¹ <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=9449>

² <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

De acuerdo con la evidencia existente, la calidad de la educación explica en gran medida los resultados de los estudiantes a lo largo de la vida, aumentando sus años de estudio y su continuación hacia estudios superiores (Dugan, 1976; Manski y Wise, 1983; Rivkin, 1995), aumentando sus ganancias salariales (Bishop, 1989, 1991; Card y Krueger, 1992; Murnane, Willet, Duhal y Tyler, 2000; Lazear, 2003; Mulligan, 1999) y reduciendo su probabilidad de estar desempleados (Bishop, 1992; OCDE, 2000; McIntosh y Wignales, 2001).

Con relación a la inserción laboral de los jóvenes un informe de Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas estima que, en el caso español, los años de educación aumentan significativamente la probabilidad de empleo (IVIE, 2011). Así, tener estudios universitarios aumenta la probabilidad de empleo en 24,4 puntos. De acuerdo con los autores del informe, estas diferencias son más acusadas durante las épocas de crisis que en las fases expansivas del ciclo.

De este modo, la educación se convierte en el medio para garantizar la igualdad de oportunidades de toda la población, con independencia de su origen socioeconómico, ayudando así a mitigar el problema de la desigualdad y la pobreza. Más concretamente, Nickell (2004) muestra cómo la mayor parte de las diferencias entre países, en relación con su distribución de la renta, viene explicada por la distribución de competencias entre su población. Asimismo, de acuerdo con los resultados de Juhn, Murphy y Pierce (1993), se puede concluir que la mayor calidad de la educación contribuye a mejorar la distribución de la renta, siempre que implique un progreso en las competencias cognitivas.

En este sentido, la empleabilidad de los graduados universitarios afecta a los beneficios en ingresos que estos perciben en comparación con personas con niveles de educación más bajos. Los individuos con estudios de educación terciaria perciben ingresos más elevados que los individuos con estudios de segunda etapa de educación secundaria, un 54 % en el promedio de los países de la OCDE y un 49 % en los países de la UE23. En España en particular, existe una relación entre salarios y nivel educativo similar a la de las medias presentadas. Los ingresos de un egresado en educación terciaria son un 48% más altos que los de un egresado de la segunda etapa de educación secundaria. (OCDE y Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2020).

Estas ganancias individuales, a su vez, generan beneficios para el conjunto de la sociedad. En este sentido, un estudio de la Fundación CyD calculó que el sistema universitario español generaba en 2004 un impacto directo, a través de inversiones y consumo derivado de la actividad, de 5.567 millones de euros en la producción total de la economía española, equivalente al 0,7% del valor agregado bruto (VAB), cifra que se mantuvo constante con respecto a estudios anteriores (CyD, 2007). Esto implica que la inversión pública en educación superior genera retornos. Como promedio para los países de la OCDE, el retorno neto a la inversión pública para una persona con educación superior está alrededor de los 37.900 euros, o 40.700 para la UE-23 para los hombres y



entre 11.600 (OCDE) y 15.040 (UE-23) para las mujeres (OCDE, 2020)³. En España, se calcula este valor en casi 25.000 euros. Esto se traduce en una tasa de retorno interna promedio de entre el 3% y 6%. En España en particular, se calcula que existe un ratio de costo beneficio de 1,2, es decir, que el beneficio total es mayor al costo (OCDE, 2020).

6.1.2. Identificación de los artículos de la LOSU con posible impacto económico y aproximación a sus posibles impactos.

Algunos componentes del diseño del sistema universitario pueden generar incentivos que modifiquen comportamientos, dinámicas y estructuras de tal manera que se generen cambios en las condiciones de empleo, ingresos, competitividad, producción, productividad y equidad del mercado económico general. Dado que la Ley proyectada deberá reglamentarse e implementarse también de acuerdo con las legislaciones de cada Comunidad Autónoma y los Estatutos o normas de organización y funcionamiento de cada universidad en particular, es difícil prever la dirección y magnitud de estos posibles efectos. Sin embargo, con base en el análisis de las diferencias entre la Ley Orgánica de Universidades vigente y los artículos de la nueva ley propuesta junto con la literatura disponible, se identifican cinco dimensiones relevantes.

a) Impactos en cantidad de alumnos y equidad en el acceso.

El artículo 85 reconoce el derecho subjetivo del estudiantado universitario a acceder a becas y ayudas al estudio, siempre que cumpla con los requisitos recogidos en las normas reguladoras de las mismas, y de conformidad con los principios fundamentales de igualdad y no discriminación. Una mejora en el sistema de becas incide en una mejora en términos de equidad que se puede traducir, por tanto, en una mejora en términos económicos. La consideración del acceso a beca como un derecho subjetivo tiene efectos sobre la cantidad de estudiantes y la composición y diversidad del alumnado en función de la región, los ingresos futuros de determinados colectivos que pueden quedar excluidos en regiones con un coste de vida más alto, y sobre la equidad a medio y largo plazo. La educación juega un rol clave en la movilidad intergeneracional de los ingresos. Esto es, el nivel educativo máximo alcanzado por las personas determina en gran medida los ingresos de sus hijos e hijas (OCDE, con base en una revisión d'Addio, 2007; Blanden et al., 2007). Si bien la literatura sugiere que las políticas que incentivan el ingreso temprano en la educación tienen más efectos que el nivel terciario, el acceso a la educación superior está relacionado con ingresos superiores, lo que puede reforzar inequidades existentes en niveles de acceso a la educación anteriores, por lo cual es

³ Valores correspondientes a 44.600 y 48.100 dólares estadounidenses de 2017 para los hombres y 13.700 y 17.700 para las mujeres.

importante asegurar niveles de acceso equitativos en la población (OCDE, 2008). Dada la expansión de los niveles de personas con estudios superiores, será necesario tener en cuenta tanto los cambios relativos como los niveles de participación de grupos usualmente excluidos para poder medir los cambios en la equidad del acceso a la educación superior (Clancy y Goastellec, 2007).

El artículo 90 garantiza la equidad y no discriminación del estudiantado por cualquier condición o circunstancia personal o social y permite a las universidades adoptar medidas de acción positiva para que el estudiantado con discapacidad pueda disfrutar de una educación universitaria inclusiva, disponible, accesible, aceptable y adaptable, en igualdad con el resto de estudiantes. Las medidas de acción positiva pueden mejorar el acceso de colectivos que actualmente difícilmente llegan a la Universidad. En este sentido pueden mejorar tanto la equidad en el acceso y composición del alumnado, como la equidad entre estos grupos a medio plazo en cuanto a condición de empleo e ingresos. Ello tiene un impacto económico positivo tanto a nivel individual como colectivo que puede verse traducido en un incremento del Producto Interior Bruto y cambios en la distribución de los ingresos.

b) Impactos relacionados con la equidad de género.

La participación de las mujeres en la educación superior ha mejorado de manera significativa en las décadas recientes. Si bien en la mayoría de los países de la OCDE las mujeres todavía son minoría en los programas de investigación avanzada, España está entre las excepciones también en este nivel educativo, con las mujeres conformando la mayoría de los ingresos al sistema superior (OCDE, 2008). Sin embargo, existen áreas de estudio en donde estas brechas todavía son importantes, como Matemáticas, Ciencias de la Computación o Ingeniería, en donde las mujeres representan menos del 30% de los graduados (OCDE, 2008).

Otra disparidad se manifiesta en la composición del *staff* académico y profesores, en donde en España alrededor del 40% del total son mujeres, una tendencia que se mantiene en la mayoría de los países de Europa (EU Eurydice, 2020). Esta brecha también se manifiesta de manera vertical, en donde hay una diferencia entre las categorías más senior del profesorado, causando, además, diferencias en los tipos y la calidad de la contratación entre hombres y mujeres en el sector académico, lo que a su vez afecta su seguridad laboral y sus ingresos (OCDE, 2020 y EU Eurydice, 2019).

La promoción de la paridad de género, que se establece en el artículo 53, podría afectar a la equidad en la composición del cuerpo docente y de puestos jerárquicos en la universidad. Además, a medio y largo plazo podría tener efectos sobre la paridad de ingresos y la equidad en la composición del alumnado. Todo ello tiene un impacto económico positivo. Las medidas dirigidas a reducir la brecha salarial y analizar los usos



del tiempo académico pueden mejorar también la equidad en las condiciones del cuerpo docente, con el consecuente impacto económico positivo.

El acceso a puestos jerárquicos en la academia también afectará la producción de parte de las mujeres. En este sentido existe una brecha de género también en las publicaciones de la mayoría de los campos de estudio, exacerbada cuando se analizan las publicaciones más prestigiosas. Según el informe de Elsevier de 2020 para la Unión Europea y otros 15 países, las mujeres figuran como autoras en menos publicaciones que los hombres en todos los países estudiados y en la mayoría de los ámbitos, aunque con una mejora en las tendencias (Elsevier, 2020).

Una señal de esta disparidad de género en las condiciones de trabajo se ha puesto de manifiesto durante la pandemia, donde la representación de mujeres en paneles de asesores gubernamentales fue notablemente baja y donde se registró una disminución en la proporción de mujeres autoras de publicaciones académicas. Esto podría reflejar un efecto directo de cómo las políticas de cuarentena y aislamiento afectaron a las mujeres en particular, debido en parte a sus mayores responsabilidades de cuidado hacia dentro del hogar (Where Are the Women Experts on Covid-19? Mostly Missing - The BMJ, 2020).

Si bien las brechas de género en la academia son un problema desde un punto de vista de equidad y justicia social, también deben notarse como una falla en la maximización del talento y un posible obstáculo hacia la productividad, dada la evidencia sobre los efectos de la diversidad de género en las organizaciones (Turban, Wu, Zhang, 2019).

c) Impactos relacionados con las condiciones de empleo y la retención de talento.

En el artículo 10 se incluye dentro de las estructuras de las enseñanzas oficiales a las Menciones Duales, cuyo desarrollo se debe establecer reglamentariamente. Esta tipología de títulos oficiales, que se desarrollan con empresas o entidades, puede incentivar la orientación de la educación hacia las demandas concretas del sector productivo y afectar de manera positiva la inserción laboral de los estudiantes, su empleabilidad y sus ingresos en los primeros empleos. Tiene por tanto un impacto económico positivo.

El nuevo modelo de financiación de la investigación, que se contempla en el artículo 49, incluye una financiación estructural a cargo de las universidades y una financiación específica para proyectos acotados en el tiempo. Si este modelo conlleva más recursos, ello puede tener efectos positivos en la producción, productividad, calidad, impacto y competitividad de cada universidad, y sobre la captación de talento. Además, mayor financiación para la investigación también podría generar posibilidades de empresas de base tecnológica o científica (spin-offs) e ingresos vinculados. Lo contrario ocurriría si el nuevo modelo de financiación de la investigación implicara una contracción de los recursos disponibles.

El fomento de la Ciencia Abierta, contemplado en el artículo 50, promueve el acceso a publicaciones, datos, códigos y metodologías que garanticen la comunicación de la investigación. Esto puede tener un efecto positivo en la transferencia del conocimiento a otros sectores como las Administraciones públicas y el sector privado y tendría un impacto económico positivo.

El artículo 51 incluye, entre otras medidas, que las Administraciones públicas deben impulsar convocatorias para el desarrollo de proyectos de investigación que se lleven a cabo en universidades y entidades o empresas de forma complementaria para contribuir a la transferencia del conocimiento y promover la incorporación de talento en el tejido social y económico del país. Una mayor colaboración entre academia y sector privado puede tener un impacto económico positivo. Puede incentivar la transferencia del conocimiento y tecnología al sector privado y, por lo tanto, puede impactar positivamente en la innovación. También puede generar mejor encuentro entre la oferta y la demanda de capacidades en la fuerza de trabajo. Todo ello tiene una clara incidencia en el Producto Interior Bruto.

Las condiciones de empleo son importantes para la garantía de los derechos de los trabajadores y su calidad de vida y satisfacción, y por eso también pueden ser mediadores de la productividad y calidad del trabajo realizado. Por este motivo, la reglamentación de las dinámicas de las carreras académicas puede determinar tanto la productividad y la calidad de la investigación, como la competitividad de estos puestos de trabajo y la retención de talento en instituciones académicas nacionales. En este sentido, hay potenciales cambios en la carrera académica que pueden impactar estas dimensiones: los cambios en los requisitos de formación para distintos puestos de trabajo, los cambios en la duración de los contratos temporales y la posibilidad de incentivos, premios o reconocimientos por el rendimiento.

El empleo temporal es común en la academia, especialmente en profesionales más jóvenes en estadios tempranos de la carrera. La teoría del mercado de trabajo sugiere que esto puede tener una influencia negativa sobre la satisfacción con el trabajo. Diferentes estudios muestran que aquellos profesionales con contratos temporales están menos satisfechos con el trabajo, especialmente aquellos sin perspectiva de permanencia, y que este tipo de contratos afecta su calidad de vida en cuanto a estabilidad, posibilidades de comenzar una familia o acceder al crédito (Waijjer et al., 2016 y Castellacci & Viñas-Bardolet, 2020). Además, el uso de contratos temporales puede tener consecuencias negativas sobre la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, dependiendo de tipos de instituciones y niveles de estudio, como han encontrado algunos estudios en Estados Unidos (Baldwin and Wawrzynski, 2011; Bettinger and Long, 2004 y Ehrenberg and Zhang, 2005). El tipo de contratación temporal también puede afectar negativamente a la retención de talentos, la motivación y la calidad e independencia del



trabajo, como sugiere la OCDE y algunos estudios realizados al respecto (OCDE, 2020; Klopper and Power, 2014 y Aarnikoivu et al., 2019).

En la LOSU, se reduce del 40 al 20 % el máximo de contratos de carácter temporal del personal docente e investigador que pueden estar vigentes en las universidades públicas. Junto con esta disminución, se aumenta el porcentaje mínimo de profesorado funcionario que prestarán sus servicios en las universidades públicas hasta alcanzar como mínimo un 55 % del total. Este cambio, que se contempla en el artículo 52, aumentará el peso porcentual del profesorado funcionario y puede mejorar la productividad científica, la calidad del trabajo, la disponibilidad de horas de docentes y, por lo tanto, la calidad de los aprendizajes. Además, podría tener un impacto sobre la retención de talento, al cambiar las condiciones laborales de las plazas ofertadas hacia figuras más estables. Todo ello puede tener un impacto económico positivo.

La reserva de plazas para la incorporación del personal investigador doctor que haya finalizado programas de excelencia, tal y como se indica en el artículo 60, puede facilitar la retención de talento en el sistema universitario, con un impacto económico asociado positivo.

En el Capítulo II, del personal docente e investigador, se incluyen varios artículos que pueden tener un impacto económico:

- Para los profesores Ayudantes Doctores se contempla una mayor duración de sus contratos y la eliminación de la acreditación para acceder a esta figura docente. Ello podría mejorar la retención de talento si hace estos puestos más atractivos y permitiría rejuvenecer la plantilla de personal docente e investigador. Además, la mayor previsibilidad de los puestos de trabajo podría afectar favorablemente a la calidad y productividad académica, lo cual tendría un claro impacto económico positivo sobre el producto interior bruto.
- El establecimiento de un máximo de horas por curso académico para los profesores y profesoras Asociados/as, la posibilidad de establecer contratos de hasta 2 años, y la limitación en las horas de tareas docentes, restringen la posibilidad de utilizar esta modalidad de contrato para cubrir puestos con una dedicación más amplia, y obligarán a la utilización de otro tipo de contratos. Ello evitará en el futuro la utilización de esta figura con fines distintos a aquellos para los que ha sido pensada y creada, evitando de este modo que se consolide y perpetúe en el tiempo una práctica que ha llevado a la precarización de muchos contratos. Todo ello puede incidir en la calidad del aprendizaje y la investigación, y por tanto puede tener a medio y largo plazo un impacto económico positivo.

- Las provisiones acerca de los profesores/as Distinguidos/as mejoran la calidad de la contratación y tienen como finalidad atraer o retener talento que mejore la calidad de la enseñanza y/o de la investigación. Ello también debería tener un impacto económico positivo.

El establecimiento de incentivos para el personal técnico, de gestión y de administración y servicios vinculados a la obtención de resultados (artículo 82), así como la incorporación de la carrera profesional de dicho personal (artículo 79) puede mejorar el rendimiento, la calidad y/o la productividad. Ello podría tener un impacto económico positivo. Asimismo, la inversión en la formación y en la movilidad de este personal puede mejorar sus resultados y capacidades, fortaleciendo la producción de la universidad en todo tipo de actividades, con el consecuente impacto económico positivo. Los incentivos, como el financiamiento ligado al rendimiento, pueden afectar la calidad de enseñanza y de los servicios relacionados ofrecidos por las universidades (OCDE, 2020).

d) Impactos relacionados con la gobernanza de las universidades.

Los cambios establecidos en la gobernanza (más amplia, más transparente y equitativa en la participación en órganos de decisión universitarios), que se incluyen en el Título VII, pueden afectar de manera positiva, dado que cualquier mejora en los sistemas de gobernanza de las organizaciones tiene un impacto económico positivo. En los artículos analizados también se observan algunos cambios con respecto a las estructuras de gobernanza de las universidades, tanto en materia de organismos de gobierno, como de la estructuración de los roles. Además de los efectos de las provisiones de equidad de género ya revisados vale la pena destacar algunos otros que se analizan en profundidad en el informe “*Resourcing Higher Education. Challenges, choices and consequences*” de la OCDE (OCDE, 2020).

La programación plurianual de los presupuestos de las universidades, que contempla el artículo 39, permitirá mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. El establecimiento de una financiación por objetivos supone la introducción de una nueva forma de gestión presupuestaria que podría tener efectos positivos en el rendimiento, tanto docente, como de investigación o en otras áreas. Con respecto a la financiación por resultados, se destacan algunos aprendizajes sobre los riesgos de la dependencia de la financiación basada en proyectos, ya que afecta la capacidad de planificación a largo plazo y la disposición a enfocarse en un área de pericia (Frølich, Schmidt & Rosa, 2010). Sin embargo, los contratos basados en rendimiento pueden mejorar la transparencia y aclarar el perfil de una institución (Bennetot Pruvot, Claeys-Kulik & Estermann, 2015).

Por otro lado, la estructuración de las universidades en cuanto a la definición del tiempo de dedicación de los académicos entre enseñanza e investigación puede afectar los



incentivos para que los profesionales a tiempo completo intenten inclinar la balanza hacia alguna de las dos actividades y a que se recurra al uso de personal con dedicación parcial para complementar la dedicación (Laudel and Gläser, 2007). Si bien hay sinergias y compensaciones (*trade-offs*) entre la dedicación a la enseñanza y a la investigación (Palali et al., 2018, Fox, 1992; Christensen et al., 2011) hay evidencia de que la diferenciación de roles, mientras no afecte la cantidad de personal dedicado a tiempo completo, puede generar más productividad y financiación externa (Jonker & Hicks, 2014; Zhang and Ehrenberg, 2010).

La previsión sobre mecenazgo del artículo 43 implica, potencialmente, una mayor financiación, que podría dedicarse a la mayor contratación de personal, más fondos para la investigación o mayor disponibilidad de becas, todo lo cual podría tener una incidencia positiva sobre el ámbito laboral de las universidades, la producción académica o el acceso a la universidad, con un consecuente impacto económico positivo. Facilitar un mayor acceso a fondos obtenidos a través de entidades privadas procedentes de mecenazgo, acercaría la situación del sistema universitario español al comportamiento observado en la media de los Estados miembros de la Unión Europea.

e) Impactos relacionados a la internacionalización.

Las menciones a los incentivos a la internacionalización del sistema universitario en la LOSU formalizan una tendencia creciente en las últimas décadas (OCDE, 2020). La movilidad entre instituciones académicas puede mejorar la transparencia en las decisiones, la calidad y la productividad de la investigación (Altbach, Yudkevich and Rumbley, 2015; Inanc and Tuncer, 2011; Horta, 2013) y ha sido identificada como una de las estrategias para mejorar el aprendizaje y la enseñanza en Europa por un informe de la European University Association (Gaebel & Zhang 2018).

El artículo 54 contempla la movilidad como un derecho e insta a las universidades y las Administraciones públicas a que doten de la adecuada financiación presupuestaria los planes de movilidad para el refuerzo de los conocimientos científicos, tecnológicos y humanísticos, la creatividad y el desarrollo profesional del personal docente e investigador. La movilidad implica mayor cooperación entre instituciones y esto podría tener efectos sobre la productividad, la calidad de la investigación, el aprendizaje y la internacionalización del sistema universitario, con el consecuente impacto económico positivo.

Las actuaciones previstas en el artículo 97 en beneficio de la internacionalización favorecen la inmigración por estudios, trabajo y/o investigación en universidades españolas, y esto puede generar beneficios económicos, además de la contribución de estudiantes y docentes de otros países a la producción nacional.

6.2. Impacto presupuestario

En este apartado, se ofrece una descripción de la situación presupuestaria en la que se encuentran actualmente las universidades con el propósito de que sea posible identificar en qué medida la entrada en vigor de la LOSU podría alterarla, tanto en relación con los gastos como con los ingresos.

El análisis del impacto presupuestario la LOSU se realiza siguiendo el siguiente esquema:

En el apartado 6.2.1., se lleva a cabo una descripción de la situación presupuestaria actual de las universidades públicas. El objetivo es ofrecer un conjunto de datos que permitan conocer cuál es su situación antes de la posible entrada en vigor de la nueva Ley para, posteriormente, poder calibrar hasta qué punto esta situación puede verse o no alterada por la misma. En este apartado se analiza, primeramente, la situación del presupuesto de gastos de las universidades públicas, su distribución por niveles de gobierno, su volumen y su naturaleza económica. En segundo lugar, se analiza su presupuesto de ingresos (volumen y procedencia). En tercer lugar, se ofrecen un conjunto de indicadores que permiten conocer el grado de cobertura de distintos capítulos de gasto de las universidades (gastos de personal, gastos corrientes en bienes y servicios y gastos de capital) a través de distintas fuentes de ingresos (transferencias de los gobiernos autonómicos, tasas y precios públicos, transferencias de la Administración del Estado...). En cuarto lugar, se ofrecen algunos indicadores económicos que permiten situar a las universidades españolas en el sistema comparado.

En el apartado 6.2.2, se procede a identificar los artículos de la LOSU con posible impacto presupuestario. Para ello se ha comparado artículo por artículo el texto de la LOSU con el texto de la vigente Ley Orgánica de Universidades, señalando aquellas diferencias que pudieran tener un impacto en los presupuestos de las universidades.

Por último, en el apartado 6.2.3., se efectúa una aproximación a la dimensión de los posibles impactos presupuestarios que introduce la LOSU.

6.2.1. Descripción de la situación presupuestaria actual de las universidades públicas.

6.2.1.1. El presupuesto de las universidades públicas.

6.2.1.1.1 Distribución del gasto público en las universidades por niveles de gobierno.

En la actualidad, el gasto público en universidades está altamente descentralizado. Tal como muestra el cuadro 1, el 87,7% del mismo corresponde a las Administraciones de las Comunidades Autónomas, mientras que la Administración del Estado realiza el 11,9%. El 0,3% restante corresponde a las Entidades Locales, fruto de la implicación de



algunos de éstas en el ámbito universitario, más allá de su marco competencial obligatorio.

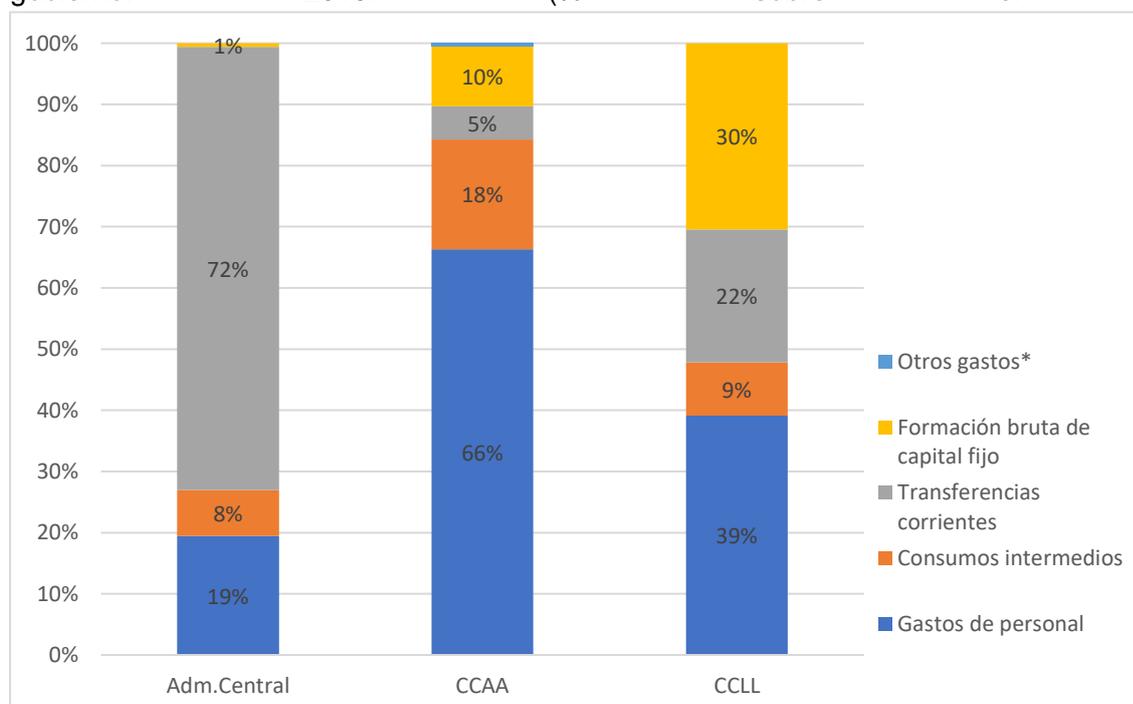
Cuadro 1. Distribución del gasto público en universidades por niveles de gobierno. 2019.

	%
Administración estatal	11,9%
Comunidades Autónomas	87,7%
Entidades Locales	0,3%
Total	100,0%

Elaboración a partir de: Intervención General de la Administración del Estado. Gasto del sector administraciones públicas por funciones (COFOG). (fecha actualización: 28/01/21)

La tipología del gasto realizado en las universidades por los distintos niveles de gobierno es diferente tal como muestra el gráfico 1. Mientras que para las Comunidades Autónomas es, fundamentalmente, gasto en remuneraciones del personal (66%), para la Administración central se trata de un gasto realizado a través, básicamente, de transferencias corrientes (77%). Y con relación al gasto en las universidades realizado por las Entidades Locales destaca, además del gasto en personal (39%), el canalizado a través de la formación bruta de capital fijo, es decir, a través de inversiones en infraestructuras (30%).

Gráfico 1. Tipología del gasto en las universidades realizado por los distintos niveles de gobierno. 2019. (% sobre el total).



Elaboración a partir de: Intervención General de la Administración del Estado. Gasto del sector Administraciones públicas por funciones (COFOG). (fecha actualización: 28/01/21)

(*) Incluye ayudas a la inversión y adquisición de activos no producidos.

6.2.1.1.2 El presupuesto de gastos de las universidades públicas: volumen y naturaleza económica.

El cuadro 2 muestra que el gasto realizado por el conjunto de las universidades públicas fue de 9.248,26 millones de euros el año 2017, el 65,2% del cual se destinó al pago de los gastos de personal (remuneraciones) y el 14,0% a los gastos corrientes en bienes y servicios (compra de material de oficina; gastos en reparaciones, mantenimiento y conservación; pago de suministros como la electricidad, agua, gas, material electrónico y telecomunicaciones; pago de alquileres, etc.).

Así pues, casi el 80% del presupuesto de gastos de las universidades se destina a remunerar a su personal y a hacer frente a los gastos de funcionamiento del sistema. El 20% restante va dirigido a financiar sus inversiones (14,6%); a realizar transferencias corrientes a familias, fundaciones, organizaciones sindicales, instituciones sin finalidad de lucro, consorcios, etc. (3,6%); y a hacer frente a operaciones financieras (2,3%), fundamentalmente, al pago de la amortización de los préstamos.

Cuadro 2. 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>	<i>7.688,37</i>	<i>83,1%</i>
Inversiones reales	1.308,73	14,2%
Transferencias de capital	37,85	0,4%
<i>Total gastos de capital</i>	<i>1.346,58</i>	<i>14,6%</i>
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>	<i>213,31</i>	<i>2,3%</i>
TOTAL GASTOS	9.248,26	100,0%

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

Los datos que acabamos de presentar corresponden al gasto realizado por el conjunto de las universidades públicas, de manera que nos ofrecen una imagen del comportamiento de lo que sería la media de dichas universidades. Sin embargo, el



análisis por Comunidades Autónomas refleja algunas diferencias con relación al peso de los principales capítulos de gasto.

El peso de los gastos de personal oscila entre el 77,9% correspondiente a las universidades públicas del País Vasco y el 53,2% de las universidades de la Comunidad Valenciana, mientras que el peso de los gastos corrientes en bienes y servicios se mueve entre el 17,6% de las universidades de Castilla La Mancha y el 10,3% de las de Extremadura; y el de los gastos en operaciones de capital oscila entre el 21,4% de las universidades de Cantabria y el 4,6% de las del País Vasco.

Ello pone de manifiesto que los preceptos establecidos por la LOSU pueden impactar de forma distinta en el presupuesto de gastos de las universidades, según la Comunidad Autónoma en la que se encuentran, dada la distinta situación inicial al momento de su entrada en vigor. Los datos disponibles permitirían, si fuera necesario, realizar un análisis más detallado no solo por Comunidad Autónoma sino también por universidad.

6.2.1.1.3 El presupuesto de ingresos de las universidades públicas: volumen y tipología.

El cuadro 3 muestra que el conjunto de las universidades públicas españolas obtuvo un total de 9.415,96 millones de euros el año 2017. Estos ingresos procedieron, fundamentalmente, de transferencias corrientes de las Comunidades Autónomas (suponen el 57,1% del total). Las tasas y precios públicos pagados por el estudiantado aportaron el 21,9% del total, de manera que estas dos fuentes de ingresos suponen el 79,0% de los recursos de las universidades públicas. Y si les añadimos los recursos que obtuvieron, en forma de transferencias de capital, destinadas a financiar sus inversiones, procedentes también de los gobiernos autonómicos, alcanzamos el 87,3% del total. Es decir, casi la totalidad del presupuesto de ingresos de las universidades públicas viene explicada por las transferencias (corrientes y de capital) que reciben de sus respectivos gobiernos autonómicos y por las tasas y precios públicos pagados directamente por el estudiantado (hogares).

El 12,7% restante de los recursos, proceden de transferencias de la Administración estatal (5,7%); de transferencias otorgadas por otros entes y organismos (5,7%); del uso y la venta de su patrimonio (0,7%); y de activos y pasivos financieros, básicamente préstamos (0,6%).

Cuadro 3. Volumen y procedencia de los ingresos de las universidades públicas españolas. Liquidación 2017.

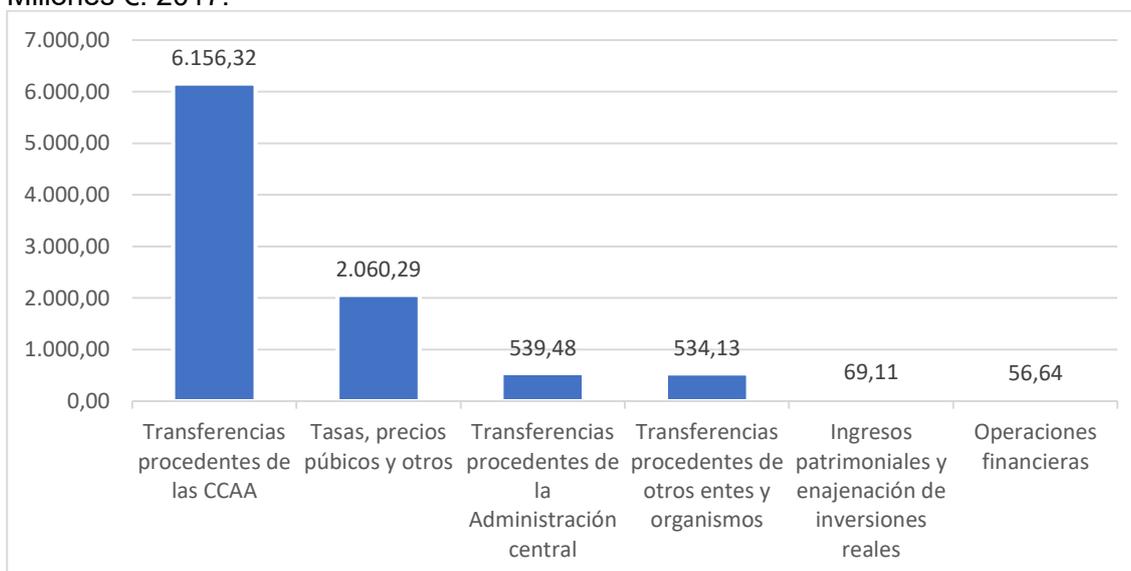
Millones € %

Tasas, precios públicos y otros	2.060,29	21,9%
Precios públicos	1.571,69	16,7%
Tasas y otros	488,60	5,2%
Transferencias corrientes	5.867,52	62,3%
De la Administración estatal	273,05	2,9%
De las CCAA	5.377,75	57,1%
De otros	216,72	2,3%
Ingresos patrimoniales	46,17	0,5%
Total ingresos corrientes	7.973,97	84,7%
Enajenación de inversiones reales	22,94	0,2%
Transferencias de capital	1.362,41	14,5%
De la Administración estatal	266,44	2,8%
De las CCAA	778,57	8,3%
De otros	317,41	3,4%
Total ingresos de capital	1.385,34	14,7%
TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS	9.359,32	99,4%
Activos financieros	7,15	0,1%
Pasivos financieros	49,49	0,5%
Total operaciones financieras	56,64	0,6%
TOTAL INGRESOS	9.415,96	100,0%

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

El gráfico 2, elaborado a partir de los datos del cuadro 3, permite apreciar fácilmente la importancia de cada una de las fuentes de ingresos que acabamos de señalar.

Gráfico 2. Procedencia de los ingresos del conjunto de las universidades públicas españolas. Millones €. 2017.



Elaboración a partir del cuadro 3.



El peso de los ingresos procedentes de las tasas y precios públicos pagados por los/las estudiantes oscila entre el 30,5% correspondiente a las universidades públicas de Cataluña y el 11,8% correspondiente a las del País Vasco (gráfico 3). El porcentaje más elevado de las transferencias corrientes procedentes de las Comunidades Autónomas se observa en La Rioja y es del 78,3%, mientras que el más bajo corresponde a Castilla y León (40,7%) (gráfico 4). Las diferencias en el peso de las transferencias de capital por Comunidades Autónomas son significativas: 27,1% en Andalucía y 0,0% en Castilla y León (gráfico 5).

Las operaciones financieras, fundamentalmente endeudamiento, aportaron el 2,4% del total de ingresos de las universidades de Cantabria y el 0,0% en las del País Vasco.

Gráficos 3, 4, 5 y 6. El peso distintas fuentes de ingresos de las universidades públicas españolas por CCAA. (% sobre el total).

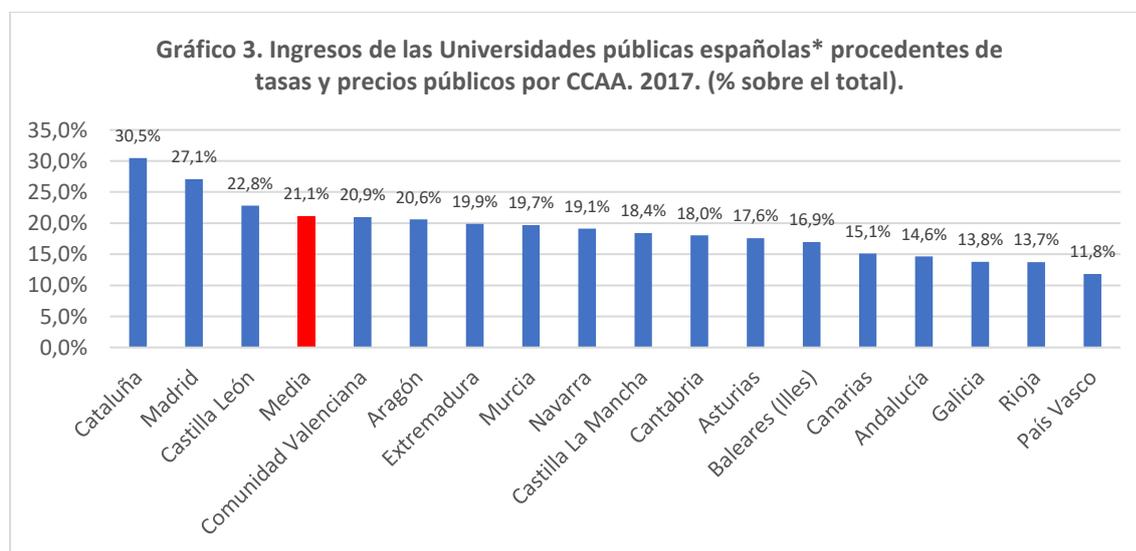


Gráfico 4. Transferencias corrientes recibidas por las Universidades españolas* procedentes de sus respectivas Administraciones autonómicas. 2017. (% sobre el total)

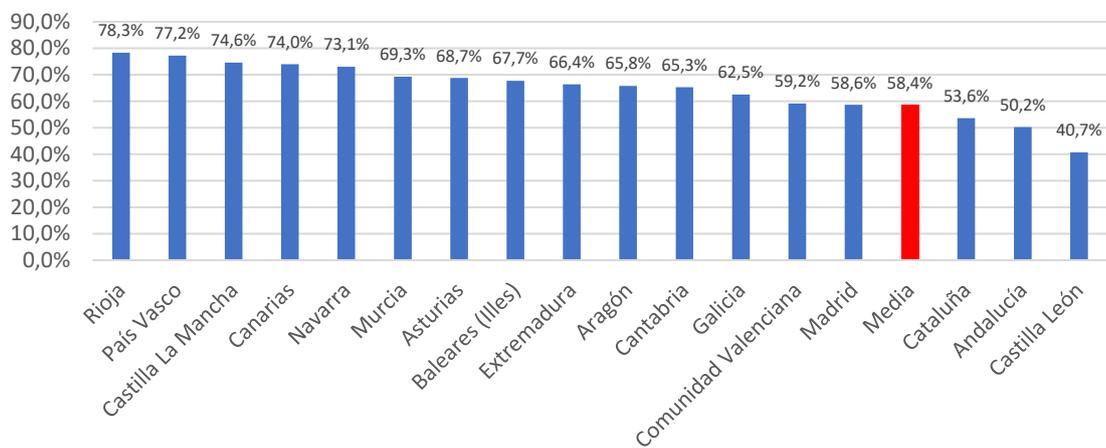
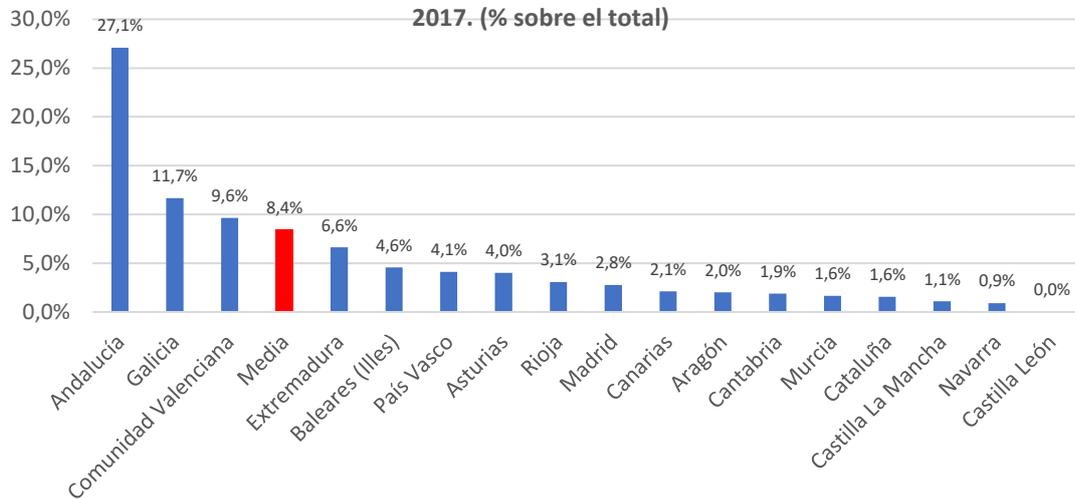
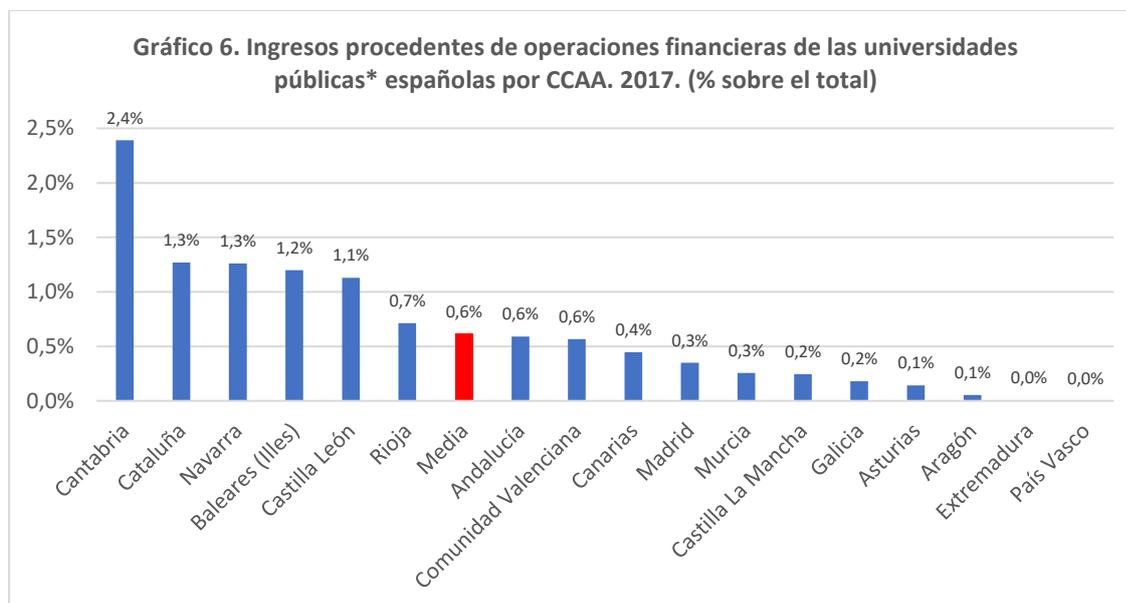


Gráfico 5. Transferencias de capital recibidas por las universidades públicas españolas* procedentes de sus respectivas Administraciones autonómicas. 2017. (% sobre el total)





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

(*) No incluye la UNED y la UIMP.

6.2.1.1.4 Grado de cobertura de los principales capítulos de gasto de las universidades públicas con ingresos procedentes de transferencias y precios públicos.

Teniendo en cuenta la actual distribución de competencias en la materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, por otra parte, el reparto de recursos entre los distintos niveles de gobierno se puede afirmar que el modelo de financiación de las universidades públicas se basa, fundamentalmente, en dos fuentes de ingresos: las transferencias recibidas de las Comunidades Autónomas y las tasas y precios públicos. El resto de sus recursos (transferencias de la Administración estatal y de otros entes y organismos, ingresos patrimoniales, enajenación de inversiones reales y operaciones financieras, fundamentalmente endeudamiento) vienen a complementar los recursos procedentes del modelo básico.

A continuación, se presenta un conjunto de datos e indicadores que permiten apreciar el grado de cobertura de distintos capítulos de gasto (gasto de personal, gastos corrientes en bienes y servicios, y gastos de capital) con dichas fuentes de ingresos.

El cuadro 4 muestra el grado de cobertura de los gastos de personal de las universidades públicas con transferencias corrientes recibidas de las Comunidades Autónomas. Es decir, se trata de ver hasta qué punto las transferencias corrientes procedentes de sus respectivas Comunidades Autónomas les permiten cubrir el Capítulo 1. Los datos muestran que dichas transferencias no llegan a cubrir dichos gastos. Concretamente, la

diferencia fue de -496,93 millones anuales durante los años 2012-2017 (media 2012-17) y cubrieron el 91,4%. Si a estos gastos le añadimos los gastos corrientes en bienes y servicios (segunda parte del cuadro 4), la diferencia es de -1.771,42 millones de euros (cubren el 74,9%).

Si a las transferencias corrientes procedentes de las Comunidades Autónomas les añadimos los recursos obtenidos a través de tasas y precios públicos, se cubren no solo los gastos de personal (127,0%, tal como muestra la tercera parte del cuadro 4), sino también la suma de éstos y los gastos corrientes en bienes y servicios (104,0%, tal como muestra la cuarta parte del cuadro 4).

Cuadro 4. 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%

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Media 2012-17
Gastos de personal + Gastos corrientes en bienes y servicios (A)	6.877,46	6.890,43	6.856,79	7.099,34	7.222,02	7.323,46	7.044,92
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)	-1.531,98	-1.717,92	-1.781,56	-1.832,80	-1.818,56	-1.945,71	-1.771,42
Grado de cobertura: (B) / (A)	77,7%	75,1%	74,0%	74,2%	74,8%	73,4%	74,9%

	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 + Tasas y precios públicos (B)	7.318,45	7.250,56	7.138,75	7.342,16	7.472,25	7.438,04	7.326,70
Diferencia (B) - (A)	1.775,86	1.625,27	1.511,95	1.494,27	1.519,71	1.410,60	1.556,28
Grado de cobertura: (B) / (A)	132,0%	128,9%	126,9%	125,6%	125,5%	123,4%	127,0%

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Media 2012-17
Gastos de personal + Gastos corrientes en bienes y servicios (A)	6.877,46	6.890,43	6.856,79	7.099,34	7.222,02	7.323,46	7.044,92
Transferencias corrientes de las CCAA+ Tasas y precios públicos (B)	7.318,45	7.250,56	7.138,75	7.342,16	7.472,25	7.438,04	7.326,70
Diferencia (B) - (A)	440,99	360,13	281,96	242,82	250,22	114,57	281,78
Grado de cobertura: (B) / (A)	106,4%	105,2%	104,1%	103,4%	103,5%	101,6%	104,0%

Elaboración a partir de los datos de los apartados anteriores.



En cuanto al grado de cobertura de los gastos de capital (inversiones) de las universidades públicas, el cuadro 5 muestra que las transferencias de capital que han recibido de las Comunidades Autónomas, solo les permiten cubrir el 48,6% de los mismos (media 2012-17), y si les añadimos las transferencias de capital procedentes de la Administración del Estado este porcentaje asciende a 67,5% (media 2012-17). Sin embargo, cabe tener en cuenta que las transferencias de capital no son la única vía de obtención de ingresos que tiene las universidades para financiar sus inversiones. Existen otras como las operaciones financieras (endeudamiento), enajenación de inversiones reales, ingresos patrimoniales, transferencias de capital procedentes de otros entes y organismos (por ejemplo, de la Unión Europea) o con su propio ahorro neto.

Cuadro 5. Grado de cobertura de los gastos de capital (inversiones) de las universidades públicas con transferencias de capital de los gobiernos autonómicos y de la Administración del Estado. Liquidaciones 2012-2017. Millones €.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Media 2012-17
Gastos de capital (en inversiones reales y transferencias de capital) (A)	1.651,63	1.405,36	1.317,98	1.420,70	1.196,15	1.346,58	1.389,73
Transferencias de capital de las CCAA (B)	687,55	715,04	555,29	575,38	737,72	778,57	674,92
Diferencia (B) - (A)	-964,08	-690,32	-762,68	-845,32	-458,43	-568,02	-714,81
Grado de cobertura: (B) / (A)	41,6%	50,9%	42,1%	40,5%	61,7%	57,8%	48,6%

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Media 2012-17
Gastos de capital (en inversiones reales y transferencias de capital) (A)	1.651,63	1.405,36	1.317,98	1.420,70	1.196,15	1.346,58	1.389,73
Transferencias de capital de las CCAA y de la Administración central (B)	934,23	943,78	833,97	839,57	1.031,07	1.045,00	937,94
Diferencia (B) - (A)	-717,39	-461,58	-484,00	-581,12	-165,07	-301,58	-451,79
Grado de cobertura: (B) / (A)	56,6%	67,2%	63,3%	59,1%	86,2%	77,6%	67,5%

Elaboración a partir de los datos de los apartados anteriores.

Finalmente, el cuadro 6 nos permite ver el grado de cobertura de los gastos de personal más los gastos corrientes en bienes y servicios más los gastos de capital, con distintas fuentes de ingresos: total de transferencias de las Comunidades Autónomas, tasas y precios públicos y total de transferencias de la Administración estatal.

Los datos indican que solamente con las transferencias que reciben de las Comunidades Autónomas llegan a cubrir el 70,5% de este total de gastos (media 2012-17). Si les añadimos las tasas y precios públicos el grado de cobertura es del 94,9% (segunda parte del cuadro 6) y si además sumamos las transferencias procedentes de la Administración estatal se llega a cubrir el 100,1% (tercera parte del cuadro 6).

Se podría concluir pues que con los recursos que actualmente hay en el sistema universitario (transferencias de las Comunidades Autónomas + tasas y precios públicos + transferencias de la Administración del Estado), se cubren los gastos de capítulo 1 más los gastos de capítulo 2 más los de capítulo 6 y 7 (gastos de personal + gastos corrientes

en bienes y servicios + gastos en inversiones reales + gastos en transferencias de capital). Quedarían por cubrir los gastos financieros (pago de los intereses de la deuda y activos y pasivos financieros, fundamentalmente la amortización de la deuda) y las transferencias corrientes que las universidades destinan a familias, instituciones si finalidad de lucro, fundaciones, consorcios, etc.).

Cuadro 6. Grado de cobertura de los gastos de personal + gastos corrientes en bienes y servicios + gastos de capital (inversiones) de las universidades públicas con distintas fuentes de ingresos. Liquidaciones 2012-2017. Millones €.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Media 2012-17
Gastos de personal + Gastos corrientes en bienes y servicios + gastos de capital (A)	8.529,09	8.295,79	8.174,77	8.520,03	8.418,17	8.670,05	8.434,65
Total transferencias (corrientes y de capital) de las CCAA (B)	6.033,03	5.887,55	5.630,52	5.841,92	6.141,18	6.156,32	5.948,42
Diferencia (B) - (A)	-2.496,06	-2.408,24	-2.544,24	-2.678,12	-2.276,99	-2.513,73	-2.486,23
Grado de cobertura: (B) / (A)	70,7%	71,0%	68,9%	68,6%	73,0%	71,0%	70,5%

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Media 2012-17
Gastos de personal + Gastos corrientes en bienes y servicios + gastos de capital (A)	8.529,09	8.295,79	8.174,77	8.520,03	8.418,17	8.670,05	8.434,65
Total transferencias (corrientes y de capital) de las CCAA + Tasas y precios públicos (B)	8.005,99	7.965,60	7.694,04	7.917,54	8.209,97	8.216,60	8.001,62
Diferencia (B) - (A)	-523,09	-330,19	-480,73	-602,50	-208,20	-453,45	-433,03
Grado de cobertura: (B) / (A)	93,9%	96,0%	94,1%	92,9%	97,5%	94,8%	94,9%

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Media 2012-17
Gastos de personal + Gastos corrientes en bienes y servicios + gastos de capital (A)	8.529,09	8.295,79	8.174,77	8.520,03	8.418,17	8.670,05	8.434,65
Total transferencias (corrientes y de capital) de las CCAA y de la Administración estatal y Tasas y precios públicos (B)	8.447,40	8.358,77	8.131,18	8.326,39	8.658,24	8.756,08	8.446,34
Diferencia (B) - (A)	-81,69	62,97	-43,59	-193,65	240,07	86,04	11,69
Grado de cobertura: (B) / (A)	99,0%	100,8%	99,5%	97,7%	102,9%	101,0%	100,1%

Elaboración a partir de los datos de los apartados anteriores.

6.2.1.1.5 El gasto de la educación universitaria en el sistema comparado.

Uno de los indicadores más utilizados para hacer comparaciones entre países es el del gasto realizado en educación universitaria en porcentaje del PIB. Esta cifra es la que recoge la primera columna del cuadro 7. El año 2017 el gasto destinado a la educación universitaria fue en España del 0,93% del PIB, situándose por debajo de la media de la Unión Europea, que fue del 1,18%, y ocupando la posición 15 del ranking.

En términos de índice, es decir, considerando que la media europea es igual 100, España se sitúa un 21% por debajo (segunda columna del cuadro 7). Nueve países de los veintisiete están por encima de la media y son por este orden: Dinamarca (un 86% por



encima de la media), Suecia, Austria, Finlandia, Países Bajos, Bélgica, Alemania, Francia y Malta (un 3% por encima de la media). España se sitúa pues por debajo de estos países además de Chipre, Estonia, Polonia, Irlanda y Eslovenia

En el mismo cuadro 7 aparece el PIB por habitante (en índice) de los distintos países. En este caso España se sitúa un 15% por debajo de la media, ocupando el puesto número doce. Es interesante comparar estas cifras con las anteriores, y es lo que se hace en la última columna del cuadro 7 que contiene, precisamente, la relación entre ambos índices, de manera que 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). Ello contrasta con el comportamiento que se observa en un país como Malta. Ambos países ocupan la misma posición en relación con su PIB por habitante (un 15% debajo la media), en cambio Malta se sitúa un 3% por encima de la media en gasto en educación universitaria (en % del PIB), por lo cual la relación entre ambos índices es superior a 100, concretamente 120, mientras que en España es, tal como acabamos de indicar, inferior a 100 e igual a 93. Ello vendría a indicar el mayor “esfuerzo” que está realizando Malta en educación universitaria, dada su capacidad económica (su PIB por habitante).

Cuadro 7. Gasto en educación Terciaria en porcentaje del PIB (%) y PIB por habitante (índice). 2017*.

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

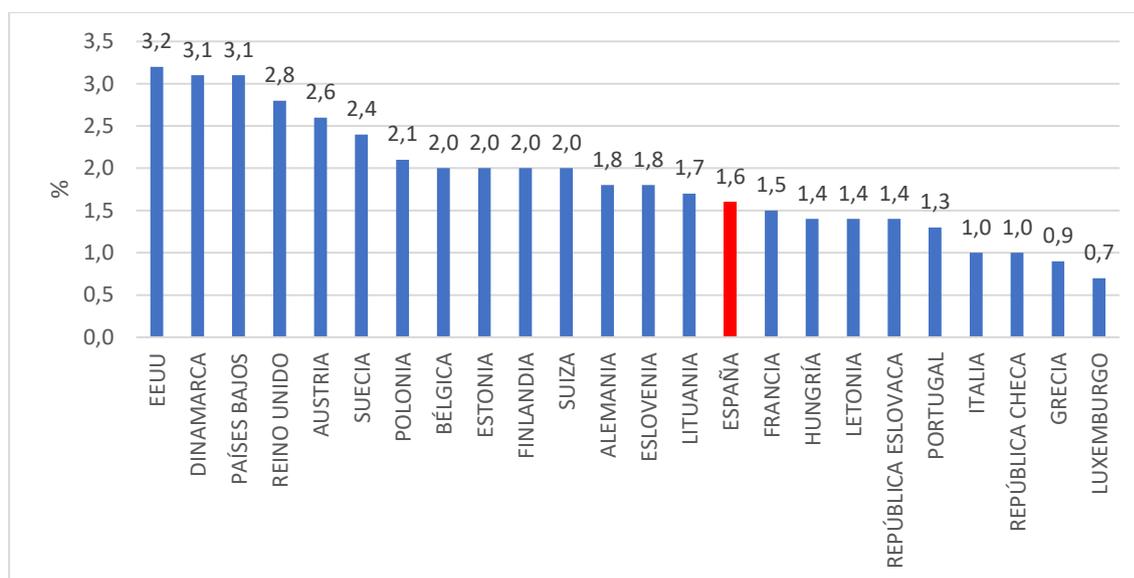
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDUC_UOE_FINE06_custom_1129911/default/table?lang=en

Nota: En el caso de Croacia no se disponen de datos del gasto en educación Terciaria.

(*) En el caso del gasto público en educación terciaria, se trata de los últimos datos disponible en Eurostat. Los correspondientes al 2018 son aún provisionales para algunos países, entre ellos España, que en caso de confirmarse el dato que aparece, sería de 0,92.

Otro indicador utilizado para las comparaciones a nivel internacional es el peso del gasto en educación universitaria en relación con el total de gasto público. El gráfico 7 muestra que en España éste fue del 1,6% el año 2017. Se trata de una cifra inferior a la de países con un PIB por habitante inferior al de España como Polonia (2,1%), Eslovenia (1,8%) y Lituania (1,7%), pero superior al de países como Francia (1,5%) e Italia (1,0%).

Gráfico 7. Gasto en educación Terciaria*. Porcentaje sobre el total de gasto público. 2017 (%).



(*) No incluye la I+D

Elaboración a partir de *Education at Glance*, 2020 (OCDE)

https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2020_69096873-en#page320

Y finalmente, el cuadro 8 permite comparar el grado de descentralización del gasto en educación universitaria en los países federales (confederal) de Europa. Se puede observar que el porcentaje de gasto realizado por los gobiernos regionales es en España (81%) superior a la media de estos países (62%). Se trata de una distribución casi idéntica a la que se da en la Confederación de cantones suizos, pero significativamente distinta a la de Austria. Cabe tener en cuenta que este indicador no pone de manifiesto, sin embargo, el poder de decisión que los gobiernos regionales tienen sobre dicho porcentaje de gasto, que puede variar de forma significativa entre ellos.

Cuadro 8. Distribución del gasto público en educación Terciaria por niveles de gobierno. % sobre el total. 2017. (%).

	Gobierno central	Gobiernos regionales	Gobiernos locales	Total
Austria	96	3	1	100
Alemania	20	78	2	100
Bélgica	14	85	1	100
Suiza	18	82	0	100
Media Federales	37	62	1	100
España	18	81	1	100

Elaboración a partir de *Education at Glance*, 2020 (OCDE)

https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2020_69096873-en#page321

6.2.2. Identificación de los artículos de la LOSU con posible impacto presupuestario.

A partir del análisis de las diferencias entre la Ley Orgánica de Universidades vigente y los artículos de este anteproyecto de la LOSU, se pueden identificar algunos ámbitos donde es posible que los cambios que introduce este anteproyecto tengan impactos en los presupuestos.

Este anteproyecto de la LOSU incluye en su articulado medidas que implican una inversión para el sistema universitario español. En primer lugar, y en el marco de lo dispuesto en la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, el artículo 38 del anteproyecto señala que el Estado y las Comunidades Autónomas acordarán un plan de incremento del gasto público en las universidades públicas para los próximos diez años.

Dicha disposición adicional octava de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, que ya se encuentra en vigor, dispone que dicho plan contemplará el incremento del gasto público educativo que permita la equiparación progresiva a la media de los países de la Unión Europea, alcanzando como mínimo el 5 por ciento del producto interior bruto. Cabe señalar que el gasto educativo universitario se sitúa en torno al 19,5% del total del gasto educativo.

Tal y como se ha indicado en apartados anteriores, el gasto público en universidades en España está altamente descentralizado, correspondiendo el 87,7% a las Administraciones de las Comunidades Autónomas. Estas Administraciones son, por lo tanto, las responsables de financiar la mayor parte de las medidas que contempla esta ley atendiendo a su ámbito competencial.

La LOSU contempla adicionalmente otras vías de ingresos complementarias para las universidades, que no estaban incluidas en la actual Ley Orgánica de Universidades, para la financiación del sistema universitario, como la consideración de las universidades como beneficiarias prioritarias de actuaciones de mecenazgo (artículo 43), la posibilidad de suscribir convenios de colaboración empresarial en actividades de interés general (artículo 43), los contratos de patrocinio (artículo 44) o la posibilidad de celebrar contratos con personas físicas, universidades, o entidades públicas y privadas para la realización de trabajos de carácter científico, tecnológico, humanístico o artístico, así como para actividades específicas de formación (artículo 45).

Este anteproyecto de la LOSU incluye medidas que no implican obligatoriedad y su cumplimiento estará condicionado por el criterio autónomo de estas Administraciones, en función de sus prioridades estratégicas, haciendo difícil en algunos casos la valoración de su impacto presupuestario.



En el artículo 2.4 y en el artículo 38, se hace referencia a que las Administraciones públicas con competencias en materia universitaria deberán asegurar la suficiencia financiera de las universidades, de manera que se garantice tanto la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio, como la dotación de recursos económicos adecuados para una prestación eficiente y de calidad de los servicios públicos de docencia, investigación, transferencia del conocimiento e innovación. La exigencia del requisito de suficiencia financiera por parte de las Administraciones públicas podría tener un impacto presupuestario en el caso de que actualmente no se dé dicha suficiencia.

En el artículo 12, se establece que la Conferencia General de Política Universitaria establecerá los límites máximos de los precios públicos y derechos de los estudios conducentes a la obtención de títulos universitarios oficiales que ofertan las universidades públicas. Esta decisión se tomará en el marco de la Conferencia General de Política Universitaria atendiendo a la situación financiera de las universidades y al grado de cobertura que aporten a éstas las Administraciones de las Comunidades Autónomas, por lo que no se prevé necesariamente un aumento en el impacto presupuestario.

En el artículo 17 se establece que los departamentos universitarios deberán estar integrados por un mínimo de 25 profesores y profesoras permanentes. Esta medida tiene como finalidad garantizar que los departamentos tienen una masa crítica mínima suficiente que les permita desarrollar con eficiencia las tareas que tienen asignadas. Esta modificación puede suponer una reorganización de algunos departamentos, pero no tendrá un impacto presupuestario.

El artículo 20 establece que las universidades deberán tener como mínimo unidades de igualdad, de diversidad, de defensoría del universitario y de inspección de servicios dotadas con recursos humanos y económicos suficientes. Estas unidades actualmente están consolidadas en gran parte del sistema universitario español y el impacto presupuestario de esta medida se prevé poco relevante. La totalidad de las universidades públicas españolas disponen de unidades de igualdad, y el listado actualizado se puede consultar en la web de la Red de Unidades de Igualdad de Género para la Excelencia Universitaria (RUIGEU): <https://www.uv.es/ruigeu/es/red/-quien-forma-parte.html>. En el caso de las unidades de diversidad, que pueden recibir diferentes denominaciones según la universidad (Oficina de Atención a la Discapacidad, Unidad de Atención a la Discapacidad, Unidad de Atención a Personas con Discapacidad, unidad de Atención a la Diversidad, Departamento de Apoyo a Estudiantes con Discapacidad, unidad de Atención a las necesidades Especiales, entre otras), el 95.1% de las universidades cuentan con un servicio encargado de la atención a personas con discapacidad, según el V Estudio sobre el Grado de Inclusión del Sistema Universitario Español Respecto de la realidad de las personas con Discapacidad. Para aquellas universidades que no han

implantado estas unidades de diversidad, el coste dependerá de diversos factores, pero a modo orientativo, en el curso 2019-20, cerca del 40% de las universidades destinaron una cantidad igual o inferior a 30.000 euros de su presupuesto; el 10% destinó entre 30.000€ y 60.000€; el 16% tuvo una asignación entre 60.000 y 90.000 euros; el 5% entre 90.000 y 120.000 euros; y el casi 7% destinó más de 120.000 euros. Estos datos pueden consultarse en el estudio mencionado con anterioridad y que está disponible en el siguiente enlace:

https://www.cermi.es/sites/default/files/docs/colecciones/V_Estudio_Universidad_y_Discapacidad_2019_20.pdf

En el artículo 29 se modifican los requisitos para ser elegible como rector, ampliándolo a funcionarios o funcionarias de los cuerpos docentes universitarios con un mínimo de tres sexenios de investigación, tres quinquenios de docencia, y cuatro años de experiencia de gestión universitaria en algún cargo unipersonal. La finalidad de este artículo es, por un lado, ampliar el acceso a este cargo, que es la máxima autoridad académica universitaria y que hasta ahora estaba delimitada al cuerpo de catedráticos de universidad. Por otro lado, los méritos que se incluyen tienen como objetivo garantizar que las personas que ostenten este cargo tienen suficiente experiencia en los ámbitos de la docencia, investigación y gestión universitaria. Esta medida no tiene asociado ningún impacto presupuestario.

En el artículo 48.2, se señala que las universidades impulsarán estructuras de investigación y de transferencia del conocimiento e innovación que faciliten la interdisciplinariedad. Este artículo no implica obligatoriedad y, en el caso de que se implanten, pueden realizarse desde estructuras de apoyo a la investigación ya existentes en las universidades.

El nuevo modelo de financiación de las universidades propuesto en este anteproyecto de la LOSU conlleva una financiación estructural a cargo de las universidades y una financiación específica para proyectos acotados en el tiempo a través de las convocatorias que se lleven a cabo por parte de las agencias correspondientes, tal y como se indica en el artículo 49. De este cambio en el modelo no se colige necesariamente un aumento en el gasto público. En este mismo artículo también se señala que las universidades deberán dedicar recursos suficientes a los servicios de gestión y de apoyo a la investigación, transferencia e innovación. Serán las universidades, en el ejercicio de sus competencias, las que deban valorar si ya destinan actualmente recursos suficientes para estas funciones.

En el artículo 51, de desarrollo de proyectos para la investigación y transferencia del conocimiento, se establece que las universidades deberán disponer de programas de formación permanente del profesorado y del personal investigador en las tareas de docencia, investigación, transferencia del conocimiento e innovación. Asimismo, se



quiere fomentar la investigación científica y el desarrollo tecnológico en el ámbito universitario mediante una serie de actuaciones que deben realizar las Administraciones públicas, como la incentivación de la investigación en los centros docentes no universitarios, las convocatorias de programas de investigación conducentes al título de doctor, convocatorias para el desarrollo de proyectos de investigación que se lleven a cabo en universidades y entidades o empresas, la incentivación de los doctorados en cotutela internacional o las convocatorias para garantizar el liderazgo de los y las jóvenes investigadoras en proyectos de investigación. Actualmente, la mayoría de las universidades y las Administraciones públicas ya llevan a cabo estas funciones y, por ello, no se prevé necesariamente un incremento en el gasto público.

El artículo 84 consagra el derecho de la ciudadanía al acceso a estudios universitarios e insta a las Administraciones públicas a garantizar la igualdad de oportunidades en el ejercicio de este derecho a todas las personas, sin discriminación. De este redactado, se puede colegir una mayor propensión a realizar estudios universitarios, aunque el impacto de un eventual aumento del número de ciudadanos que quieran ejercer el derecho a estudios universitarios no se prevé relevante porque este principio ya se encuentra actualmente vigente de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución.

El artículo 85, reconoce el derecho subjetivo del estudiantado universitario a acceder a becas y ayudas al estudio, siempre que cumpla con los requisitos recogidos en las normas reguladoras de las mismas, y de conformidad con los principios fundamentales de igualdad y no discriminación. Aunque el artículo hace mención a este derecho subjetivo, actualmente el sistema de becas ya contempla la concesión de estas ayudas al estudiantado que cumpla los requisitos de renta que establece, para cada curso, el Real Decreto por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio. El impacto en esta partida presupuestaria está condicionado, por lo tanto, por factores tales como la situación económica del país que pueden tener un efecto en los ingresos familiares más que por la inclusión del reconocimiento de este derecho subjetivo en la LOSU.

En el artículo 52, se aumenta el porcentaje mínimo de profesorado funcionario que prestarán sus servicios en las universidades públicas hasta alcanzar como mínimo un 55 % del total. En el curso 2019-20, el porcentaje de funcionarios calculados en equivalencia a tiempo completo sobre el total del profesorado docente e investigador era del 58,48 %. También se reduce el porcentaje máximo de contratos de carácter temporal, de manera que el profesorado con contrato laboral temporal no podrá superar el 20 % en efectivos de la plantilla de personal docente e investigador, sin computar a tal efecto el profesorado asociado de ciencias de la salud. Si atendemos a la situación del curso 2019-20, el profesorado laboral temporal, que incluye las figuras de Ayudante, Asociado, Sustituto, Lector y Visitante, suponía un 31% del personal docente e investigador en efectivos. Por

lo tanto, estas medidas implican un aumento de profesorado funcionario y de contratos permanentes. El artículo 40 dispone que tanto el personal docente e investigador como el personal técnico, de gestión y de administración y servicios tendrá la consideración de sector prioritario en la planificación del empleo público y, por lo tanto, este incremento en la tasa de reposición puede ayudar a alcanzar estos objetivos. Aunque cabe resaltar que la mera consideración de este personal como sector prioritario no aporta automáticamente financiación adicional para cubrir el incremento de costes de personal.

En el artículo 54 se indica que la movilidad es un derecho y que las universidades y las Administraciones públicas dotarán de la adecuada financiación presupuestaria los planes de movilidad para el refuerzo de los conocimientos científicos, tecnológicos y humanísticos, la creatividad y el desarrollo profesional del personal docente e investigador. Esta medida podría tener un impacto en el caso de que comporte un aumento de recursos respecto a la financiación actual.

En los artículos 58 y 74 se incluye como requisito para acceder al cuerpo de Profesores/as Titulares de Universidad Profesor/a Permanente Laboral, 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. Esta movilidad se podrá llevar a cabo desde el periodo de realización del doctorado, por lo tanto, incluye estancias que se hayan realizado durante el periodo predoctoral y postdoctoral. Actualmente las convocatorias públicas de ayudas predoctorales incluyen bolsas de viaje que permiten realizar estancias en el extranjero y durante el periodo postdoctoral las personas candidatas también pueden recurrir a convocatorias europeas, ayudas de entidades privadas y contratos de investigación. Por lo tanto, este requisito no debe implicar necesariamente un aumento presupuestario en ayudas para la movilidad, ya que puede obtenerse por diferentes vías. Los programas predoctorales públicos incluyen ayudas específicas para realizar estancias en otros centros de investigación y universidades, y pueden llegar a cubrir estancias de hasta 9 meses:

- Ayudas complementarias de movilidad destinadas a beneficiarios del programa de Formación del Profesorado Universitario (FPU). En esta convocatoria existen dos modalidades: Estancias Breves, cuya duración es de 2 o 3 meses, y la de Traslados Temporales, cuya duración mínima es de 6 meses y máxima de 9 meses. Por lo tanto, en este último caso, podría alcanzarse el requisito de 9 meses durante la etapa predoctoral.
- Ayudas para contratos predoctorales para la formación de doctores. Estas ayudas incluyen una cuantía (en la convocatoria de 2020 era de 6.860 euros) que se puede destinar a financiar estancias realizadas en otros centros de I+D, públicos o privados, incluyendo empresas, extranjeros o españoles, siempre que los centros estén ubicados en una ciudad distinta al del centro en el que se desarrolla la actividad



predoctoral. El requisito es que la duración mínima de estas estancias sea de un mes de forma ininterrumpida, contados a partir de la fecha de incorporación al centro receptor. Con la cuantía de 6.860 euros, y tomando en consideración las dotaciones establecidas para las ayudas de movilidad del programa FPU (ver Cuadro 9), podría realizarse estancias de hasta 8,3 meses en España, 4,2 meses en países europeos en los que tenga validez la tarjeta sanitaria europea y de 3,3 meses en países extracomunitarios en los que no tenga validez la tarjeta sanitaria europea.

Cuadro 9. Dotación de las ayudas para la movilidad en el programa FPU

Ayuda para alojamiento y manutención.	Dotación diaria para manutención de 25 euros/día para estancias en España.	Dotación diaria para manutención de 50 euros/día para estancias en el extranjero, en función del país de destino.
Ayuda en concepto de gastos de viaje para destino en el extranjero.	Un máximo de 600 €, cuando el lugar de destino sea un país de Europa.	Un máximo de 1.200 €, cuando el lugar de destino sea un país del resto del mundo.
Una ayuda de hasta 200 € mensuales para financiar los gastos del seguro de accidentes y de asistencia médica, en aquellos casos en los que el desplazamiento sea a países en los que no tenga validez la tarjeta sanitaria europea.		

En el artículo 60, se indica que la composición de las comisiones de selección de las plazas de profesorado 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. Esta composición internacional no tendrá necesariamente un impacto presupuestario por dietas y desplazamientos porque también se ha incluido en este artículo que las comisiones puedan reunirse por medios electrónicos. Todo lo contrario, la habilitación para que estas sesiones puedan celebrarse por medios telemáticos supondrán una reducción de los costes para la universidad convocante en materia de gastos de transporte y dietas por alojamiento y manutención.

En el artículo 68 se señala que se podrán contratar a Profesores/as Permanentes Laborales mediante contratos de carácter indefinido, con dedicación a tiempo completo y con niveles comparables a los del personal docente e investigador funcionario. La finalidad de dicho contrato será desarrollar tareas de docencia, investigación y transferencia de conocimiento. La indicación de que los niveles deben ser comparables a los del personal funcionario hacen que el coste de las plazas, aunque diferente, no difieran de forma sustancial y que el impacto presupuestario no sea relevante.

En los artículos 67 a 73 se detallan las figuras del personal docente e investigador en régimen laboral. Se crean treos figuras contractuales nuevas (Profesores/as Sustitutos/as, Permanentes Laborales y Distinguidos/as) y se eliminan las de Ayudante

y Contratados/as Doctores/as. Con estas modificaciones se establece una carrera académica más predecible con tres niveles de progresión, en vez de los 4 actualmente vigentes: incorporación, consolidación y promoción. La figura de entrada a la carrera académica será la de Profesor/a Ayudante Doctor/a, con un contrato de 6 años a tiempo completo, en la que se entra con el requisito de tener el título de doctor y vía concurso, y se elimina el requisito de la acreditación. Se exige una evaluación intermedia por parte de la universidad. La consolidación se alcanzará con una plaza de Titular, que es de carácter indefinido y también con dedicación a tiempo completo. Finalmente, la fase de promoción se obtendría con la figura de Catedrático/a. En el siguiente cuadro se muestra un análisis comparativo entre las actuales figuras contractuales y las nuevas:

Cuadro 10. Comparativa entre las actuales figuras de profesorado laboral y las propuestas en el anteproyecto de Ley

Denominación PDI laboral vigente	Denominación PDI laboral propuesto en anteproyecto de Ley	Comparativa
Ayudante	-	Esta figura se elimina, entre otros motivos, por su escasa implantación (apenas 504 Ayudantes en el curso 2019-20) y porque la Administración General del Estado ya ofrece vías contractuales para la etapa predoctoral (ayudas FPU y FI, entre otras).
Contratados Doctores	-	Esta figura se elimina y este profesorado podrá promocionar a Titular de Universidad si dispone de la acreditación adecuada, según lo establecido en la disposición transitoria tercera. La dedicación docente del Contratado Doctor y del Titular de Universidad era la misma (tiempo completo), por lo que dicha promoción no tendrá un impacto en las cargas docentes departamentales.
Ayudantes Doctores	Ayudantes Doctores	En el anteproyecto de Ley se modifican algunas características de esta figura respecto a la actual: <ul style="list-style-type: none"> - Se elimina la necesidad de disponer de una acreditación para acceder a esta figura, con el objetivo de rejuvenecer las plantillas, y se realiza una evaluación del desempeño de su actividad docente e investigadora transcurridos los tres primeros años de contrato. - Se limitan las tareas docentes hasta un máximo de 180 horas por curso académico para que resulte compatible con la actividad investigadora. - La duración de contrato será de seis años. Actualmente no puede ser inferior a un año ni superior a cinco.
Asociados	Asociados	En el anteproyecto de Ley se modifican algunas características de esta figura respecto a la actual: <ul style="list-style-type: none"> - Se limita a un máximo de 120 horas las tareas docentes por curso académico para garantizar que esta figura se ajusta a su función de aportar conocimientos y experiencia laboral de



		<p>especialistas que ejercen su actividad profesional principal fuera de la universidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Con la misma finalidad que el punto anterior, no podrán desempeñar funciones estructurales de gestión y coordinación. - La duración del contrato podrá ser de hasta dos años, actualmente es hasta un año.
Visitantes	Visitantes	En el anteproyecto de Ley se establece que la duración máxima del contrato será de un año, improrrogable y no renovable. Actualmente no hay limitación a la duración.
-	Distinguidos	Esta figura es nueva y tiene como finalidad la atracción de talento de personal docente e investigador que esté desarrollando su carrera académica o investigadora en el extranjero.
Eméritos	Eméritos	No hay modificaciones sustanciales.
-	Sustitutos	Esta figura es nueva y tiene como finalidad contratar a docentes que puedan sustituir al personal docente e investigador con derecho a reserva de puesto de trabajo que suspenda temporalmente la prestación de sus servicios o que impliquen una reducción de la actividad docente. De esta manera, se evitará el uso de otras modalidades contractuales que no tienen esta finalidad, como la de asociados o visitantes.
-	Contratado No Doctor	La finalidad de esta figura es ofrecer una vía de entrada a la carrera académica a profesorado temporal con experiencia docente universitaria que no disponga del título de doctor. Esta figura es de carácter excepcional y está definida en la disposición transitoria sexta, y de uso transitorio máximo de 3 años desde la aprobación de esta Ley. El profesorado Contratado No Doctor dispondrá de entre 3 y 5 años de contrato con una docencia máxima por curso de 180 horas y solo podrán acceder a esta plaza quienes estén inscritos en un programa de doctorado y hayan tenido una relación contractual previa con la universidad de mínimo 5 años.
-	Permanente Laboral	Esta nueva figura tiene un nivel comparable al del personal docente e investigador funcionario y conlleva una dedicación a tiempo completo. Para acceder a ella se requiere el título de doctor y una evaluación positiva de la agencia de calidad correspondiente. La finalidad del contrato será desarrollar tareas docentes, de investigación, de transferencia del conocimiento y de desempeño de funciones de gobierno de la universidad.

El régimen retributivo de las diferentes modalidades es competencia de las Comunidades Autónomas, tal y como establece el artículo 76 del anteproyecto de Ley.

En el artículo 78, se establece que el personal técnico, de gestión y de administración y servicios podrá desarrollar su carrera profesional. La carrera horizontal está regulada en el Estatuto Básico del Empleado Público y constituye un complemento importante de los procesos de promoción profesional, permitiendo la progresión de los empleados sin

necesidad de cambiar de puesto de trabajo. Esto último es de especial relevancia porque la promoción vertical supone en ocasiones la pérdida de talento en equipos de trabajo consolidados. La inclusión de la carrera profesional horizontal como vía para la progresión profesional del PAS laboral y funcionario, distinguiéndola de la carrera vertical, puede implicar un incremento presupuestario respecto del modelo actual. No obstante, este anteproyecto de Ley recoge lo ya dispuesto en la normativa general sobre empleo público y no se puede deducir un incremento presupuestario directo de su aplicación, sino que éste dependerá de su posterior regulación en las normas de empleo público estatales y autonómicas que la detallen y concreten. La inclusión de la carrera profesional puede traducirse en una mejora del rendimiento profesional y de la productividad de forma que permita compensar, en todo o en parte, dicho coste.

En la disposición adicional cuarta se señala que los colegios mayores sólo podrán ser gestionados y promovidos por entidades sin ánimo de lucro. Los colegios mayores universitarios están regulados históricamente por el Decreto 2780/1973, de 19 de octubre, (cuya última modificación se produjo por Real Decreto 1857/1981, de 20 de agosto), en el que se reconocían como “fundaciones benéfico-docentes” y, en la actualidad, también en la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica de Universidades de 2001 y en el artículo 7 y 16 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. En esta última, se les identifica como entidades de especial protección en el ámbito educativo. La modificación realizada en esta disposición adicional cuarta tiene como finalidad proteger y reconocer de manera efectiva la singularidad de los colegios mayores universitarios como centros universitarios y diferenciarlos, así, de las residencias universitarias. Esta medida no tiene ningún impacto presupuestario ni tampoco ningún impacto sobre la red actual de los colegios mayores universitarios.

En la disposición transitoria séptima, se contemplan programas de promoción y estabilización dirigidos a ajustar los porcentajes de personal docente e investigador funcionario y profesorado temporal a los establecidos en el anteproyecto. Aquí se incluyen concursos para la promoción de profesores contratados doctores (incluyendo a interinos) a Profesores/as Titulares y un cupo de reserva del 15% para aquellos/as Profesores/as Asociados/as con título de Doctor/a con una relación contractual previa de mínimo cinco cursos académicos a los concursos de profesorado Ayudante Doctor y de cualquier plaza de profesorado Titular o de contratación análoga. Esta medida se aplicará a aquellas universidades que superen el 15% del profesorado asociado. De las 50 universidades públicas españolas, 34 superan este umbral del 55% de funcionarios (datos del curso 2019-20). Las 16 universidades que no se ajustan a este umbral son (entre paréntesis el % de funcionarios que tienen): Universitat Autònoma de Barcelona (48.6%), Universitat de Barcelona (48.6%), Girona (47.8%), Pompeu Fabra (37,8%), Rovira i Virgili (45.6%), Lleida (47.9%), Politècnica de Catalunya (49.6%), Pública de



Navarra (49.5%), Autónoma de Madrid (50.8%), Rey Juan Carlos (37%), Universidad Carlos III (52.1%), Universidad de Cádiz (53.9%), Pablo de Olavide (41.2%), Illes Balears (54.1%), Universidad de Castilla-La Mancha (54%) y Universidad del País Vasco (42.5%). Estas universidades, por lo tanto, deberán promover, en los cinco años desde la entrada en vigor de esta ley, concursos a plazas de profesores Titulares de Universidad para promocionar a los Profesores Contratados Doctores que hayan obtenido la correspondiente acreditación a Titular. Esta promoción no tendrá un impacto presupuestario, ya que los salarios de Titular de Universidad son iguales o incluso inferiores a los de los Profesores Contratados Doctores en estas universidades. En la Universitat Autònoma de Barcelona, Pompeu Fabra, Autònoma de Barcelona, Rovira i Virgili, Girona, Politècnica de Catalunya y País Vasco, el coste anual de un Profesor Contratado Doctor es ligeramente superior al de un Titular de Universidad. En el caso de la Universidad Pública de Navarra, Universidad de Cádiz, Pablo Olavide el coste de ambas figuras (Titular Universitario y Contratado Doctor) es el mismo y por lo tanto la promoción no tendría un impacto presupuestario. Sólo en la Universidad de Castilla-La Mancha el coste de un Titular es superior al de un Contratado Doctor, pero por una cuantía de 17 euros anuales por profesor. No se han podido consultar los datos de la Universitat de Lleida, Autónoma de Madrid, Rey Juan Carlos, Illes Balears y Universidad Carlos III. En el siguiente cuadro se puede observar las diferencias entre el coste de ambas figuras en las universidades señaladas anteriormente:

Cuadro 11. Coste anual de un Titular de Universidad y de un Profesor/a Contratado/a Doctor/a.

UAB		Pompeu Fabra		Rovira i Virgili		UB		Girona		Politécnica de Catalunya	
TU	CD (Agregat)	TU	CD (Agregat)	TU	CD (Agregat)	TU	CD (Agregat)	TU	CD (Agregat)	TU	CD (Agregat)
37609	38342	37870	38339	37688	38330	37936	38343	37581	38341	37737	38352
Pública de Navarra		Universidad de		Pablo de Olavide		Castilla-La Mancha		País Vasco			
TU	CD	TU	CD	TU	CD	TU	CD	TU	CD		
34963	34963	35278	35278	35278	35278	43850	43833	35277	35415		

6.2.3. Aproximación a la dimensión de los posibles impactos presupuestarios que introduce la LOSU

a) Impacto de la reposición de las jubilaciones previstas del personal docente e investigador para los próximos seis años.

En primer lugar, se ha calculado la necesidad o capacidad de financiación de la reposición de las jubilaciones previstas del PDI para los próximos 6 años (del curso 2022-2023 al curso 2027-2028). Se ha considerado este periodo tomando en consideración que la presente Ley podría entrar en vigor en el curso 2022-23 y que en la disposición

transitoria séptima se establecen seis años desde entonces para que las universidades públicas lleven a cabo programas de promoción y estabilización del personal docente e investigador.

El cálculo se ha realizado utilizando los datos sobre jubilaciones previstas para los próximos seis años. Se trata de un total de 10.350 jubilaciones, tal como muestra el cuadro 12.

Se ha calculado el coste anual unitario del PDI que se jubila a la edad de 67 años (año 2021) correspondiente a las categorías siguientes: Catedrático a tiempo completo, Titular funcionario a tiempo completo, Catedrático de Escuela Universitaria, Titular de Escuela Universitaria y profesor Contratado doctor a tiempo completo. Para realizar este cálculo se han utilizado, a título de ejemplo, los datos correspondientes a las retribuciones de la Universidad Complutense de Madrid (año 2021). Al mismo tiempo, se ha calculado el coste anual unitario del PDI que sustituirá al PDI que se jubila. Se ha incluido el importe correspondiente a la cuota patronal de la Seguridad Social que se debe afrontar en todas las nuevas incorporaciones de personal funcionario a partir de 2011 (de acuerdo con el artículo 20.1 del Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo). Dicha cuota no existía para el personal funcionario que se jubila, dado que si su incorporación a la función pública fue anterior al 2011 se encuentra incluido en el régimen de clases pasivas.

A partir de esta estimación de los costes anuales unitarios de los distintos perfiles de PDI (los que se jubilan y los que replazan a los jubilados), se ha obtenido el total de costes liberados por las 10.350 jubilaciones y el coste total de replazarlas.

Tal como muestra el cuadro 12, los costes liberados ascienden a un total de 725,20 millones de euros. Para calcular el coste de reposición de dichas jubilaciones se han establecido los supuestos que figuran en el mismo cuadro 12. Por ejemplo, se ha considerado que un catedrático funcionario que se jubila será sustituido por otro catedrático. Se ha supuesto que éste accederá a esta plaza de catedrático siendo profesor titular funcionario que está completando el segundo tercio de su carrera académica (56 años de edad con 9 trienios y 4+4 evaluaciones). Y, tal como se ha señalado anteriormente, se ha tenido en cuenta que, a partir del 2023, el PDI que acceda a estas plazas, ya tendrán incorporada la cuota patronal de la Seguridad Social, dado que accedieron a la plaza de personal funcionario con posterioridad al año 2010. Se ha considerado que el PDI funcionario accedió a dicha condición a la edad de 43 años (tomando como referencia que ésta constituye la edad media de acreditación para el Cuerpo de TU según el informe de la ANECA, titulado *“Informe al Patronato sobre la acreditación nacional a los cuerpos docentes universitarios. 2011*). Esta circunstancia implica que si ello se produjo a partir de 2011 ya está sometido al régimen general de la



Seguridad Social (no al régimen de clases pasivas). Del mismo modo se ha procedido sucesivamente con las demás categorías de PDI que deben ser remplazadas. Ello da como resultado que los costes de reponer el PDI permanente que se jubila a los 67 años de edad a lo largo de los próximos 6 cursos asciende a un total de 731,10 millones de euros (siendo la tasa de reposición del 100%).

Por tanto, el impacto presupuestario de reponer el PDI que se jubilará a lo largo de dicho período, es de 5,90 millones de euros ($731,10 - 725,20 = 5,90$ tal como muestra la última fila del cuadro 12).

Cuadro 12. Impacto presupuestario de la reposición del personal que se jubila a los 67 años (6 cursos: De 2022-23 a 2027-2028).

PDI permanente ETC a jubilar a los 67 años entre 2022-23 y 2027-28	Total Universidades
Catedrático de Universidad	3.764
Titular de Universidad	4.981
Catedrático de Escuela Universitaria	198
Titular de Escuela Universitaria	793
Profesor Contratado Doctor	614
Total PDI Permanente	10.350
Liberación de costes del PDI permanente ETC que se jubila a los 67 años de entre 2022-23 a 2027-28 (*). Euros.	Total Universidades
Catedrático de Universidad	299.245.639
Titular de Universidad	320.412.335
Catedrático de Escuela Universitaria	12.726.974
Titular de Escuela Universitaria	45.555.989
Profesor Contratado Doctor	47.262.261
Total PDI Permanente	725.203.198
Costes de reposición (TR 100%) del PDI permanente ETC que se jubila a los 67 años por el PDI que se indica (*). Euros.	Total Universidades
Catedrático U (sustitución por Cat. func. 56 años a 2/3 carrera con SS)	300.998.996
Titular U (sustitución por Tit. Func. 47 años a 1/2 carrera, con SS)	325.299.803
Catedrático EU (sustitución por Tit. Func. 47 años a 1/2 carrera, con SS)	12.921.108
Titular EU (sustitución por Tit. Func. 47 años a 1/2 carrera, con SS)	51.762.806
Profesor Contrat. Dr (sustit. por Tit. Func. 47 años a 1/2 carrera, con SS)	40.123.055

Total PDI Permanente	731.105.768
-----------------------------	--------------------

Impacto coste reposición del personal que se jubila a los 67 años. Euros.	5.902.570
--	------------------

(*) Se ha estimado el coste anual unitario de cada uno de los perfiles de PDI que aparecen en el cuadro para poder obtener el coste total. Ello es necesario para poder tener en cuenta el coste no solo del sueldo base y los complementos (de destino y específico), sino también del coste de los posibles tramos evaluados de su docencia e investigación, así como de los trienios (antigüedad).

Para poder recuperar muchas de las plazas de profesorado que el sistema universitario perdió durante el 2009-2020 y para mantener con ello un sistema universitario de calidad con una plantilla más adecuada a sus necesidades docentes y de investigación, se prevé que el proceso de reposición de las plazas vacantes por jubilación se pueda llevar a cabo con una tasa de reposición del 120%. De manera que el 100% de las plazas vacantes se sustituirán, tal como ha sido descrito en los párrafos inmediatamente anteriores, mientras que el 20% de nuevas plazas (= 2.070, tal como muestra el cuadro 13), se estima que sean plazas de profesores Titulares de Universidad. Ello supone un coste de 112,64 millones de euros. Al mismo tiempo, se parte de la hipótesis de que quienes ocuparán estas plazas serán profesores ayudantes doctores (2.302) y contratados doctores (344), de manera que se producirá una liberación de costes por amortización de estas plazas, cuyo volumen asciende a 111,32 millones de euros.

Por tanto, el impacto presupuestario del 20% adicional de nuevo PDI funcionario (derivado de la tasa de reposición del 120%), compensado con la amortización de plazas de PDI temporal y no funcionario (ayudante doctor) y de PDI no funcionario y permanente (contratado doctor), es de 1,33 millones de euros (112,64 – 111,32= 1,33, tal como muestra el cuadro 13).

Cuadro 13. Impacto presupuestario del 20% adicional del personal que se jubila a los 67 años (cursos de 2022-23 a 2027-2028). Euros.

Coste anual recurrente del 20% de PDI adicional (tasa de reposición= 120%) Euros.	Total Universidades
Número de PDI ETC adicional con una TR=120%	2.070
Coste 20% PDI adicional (TR =120%) en el supuesto Titulares U. (38 años a 1/3 carrera)	112.642.283
Liberación de costes por amortización de plazas temporales dejadas por el PDI que se reconvierte a PDI funcionario y permanente (Profesor Titular). Euros.	Total Universidades
Número de Ayudantes Dr ETC que se pueden amortizar	2.302



Costes liberados por los Ayudantes Dr ETC indicados (en el supuesto 38 años a 1/3 carrera).	93.765.650
Número de Contratados Dr ETC que se pueden amortizar	344
Costes liberados por los contratados Dr. ETC indicados (en el supuesto 38 años a 1/3 carrera)	17.550.544
Total PDI ETC no funcionario o permanente que se amortiza (ayudantes doctores+contratados doctores)	2.645
Total costes liberados por el PDI no F o P que se amortiza (ayudantes doctores+contratados doctores)	111.316.194
Impacto presupuestario del 20% adicional de PDI funcionario (derivado de la Tasa de reposición jubilaciones=120%)	1.326.089

Se puede concluir, por tanto, que la reposición de las jubilaciones previstas (del curso 2022-23 al 2027-28), aplicando una tasa de reposición del 120%, supone un impacto presupuestario total de 7,23 millones de euros (5,90 + 1,33 = 7,23). Con ello, por un lado, se habrá rejuvenecido la plantilla y, por otro lado, se habrán creado 2.070 nuevas plazas de PDI funcionario (Titular de Universidad), que serán ocupadas por profesores procedentes de plazas de ayudantes doctores y de contratados doctores. Esta reconversión habrá contribuido a aumentar el porcentaje de profesorado funcionario y permanente.

Cabe tener en cuenta que el proceso de reposición de jubilaciones se producirá independientemente de las disposiciones contenidas en la LOSU, esto es, no se trata de un impacto directo de la propia norma. Sin embargo, su existencia y la diferente forma de llevar a cabo dicha reposición determina el impacto presupuestario de la aplicación de los preceptos establecidos en el artículo 52 y en la disposición transitoria séptima de esta Ley que serán cuantificados a continuación. Es por ello que el análisis cuantitativo del impacto presupuestario parte de la necesidad de financiación provocada por el proceso de reposición de las jubilaciones, para posteriormente analizar el impacto presupuestario de la aplicación del artículo 52 y la disposición adicional séptima.

b) Impacto de la aplicación del artículo 52.3 del Anteproyecto de la LOSU.

El artículo 52.3 del anteproyecto de la LOSU establece que “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 ni 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”.

A partir de los datos correspondientes al curso 2019-2020, en relación a la clasificación del PDI por categorías, y teniendo en cuenta los resultados del apartado anterior (nuevas plazas y reconversión de plazas debido a la reposición de las jubilaciones previstas), solo habría 12 Universidades que incumplirían el requisito establecido por dicho artículo de la LOSU, es decir, en donde el porcentaje de su profesorado funcionario es inferior al 55% que prevé la nueva Ley. Cabe tener en cuenta que, actualmente, este porcentaje es del 51% establecido por la LOU. De este modo, para calcular el impacto presupuestario que implica alcanzar este nuevo porcentaje, se compara la situación en la que se encuentran las Universidades en el marco normativo de la LOU, con la situación en la que se encontrarían en caso de cumplirse el objetivo fijado por el nuevo marco normativo (LOSU).

Se ha estimado que el número de contratados equivalentes a tiempo completo (ETC) que se deberían amortizar y ser sustituidos por funcionarios para poder alcanzar el objetivo establecido por la LOSU, es de un total de 632, tal como figura en el cuadro 14. Se ha establecido que 433 de estas plazas fueran ocupadas por PDI que actualmente son ayudantes doctores, y 199 por PDI que actualmente son contratados doctores. El coste de estas que se amortizan es de 27,82 millones de euros. Este PDI pasaría a ocupar plazas de funcionario; concretamente, se asume la hipótesis de que ocuparían plazas de profesor Titular de Universidad, alcanzando un total de 524 plazas (no 632), dado que se ha estimado que un profesor ayudante doctor se sustituye por 0,75 profesores Titulares de Universidad (teniendo en cuenta la carga docente que ambas categorías de profesorado tienen asignadas y que es de una relación de 180/240). El coste de estas 524 plazas reconvertidas en plazas de funcionario (Titular de Universidad en el primer tercio de su carrera), se ha estimado en 28,52 millones de euros. Por tanto, el impacto presupuestario de dar cumplimiento al objetivo establecido por la LOSU es de 0,70 millones de euros ($28,52 - 27,82 = 0,70$).

Cuadro 14. Impacto presupuestario del objetivo porcentual relativo al PDI (funcionarización $\geq 55\%$) establecido en la LOSU. Euros.

	Total Universidades
Número de PDI contratado ETC a amortizar y sustituir por PDI funcionario ETC para alcanzar el objetivo LOSU (funcionarios ETC $\geq 55\%$ del PDI ETC total)	632
- De los cuales ayudante doctor	433
- De los cuales contratado doctor	199
Número de PDI funcionario ETC (Titulares Universidad) que sustituyen al PDI contratado ETC teniendo en cuenta que un	524



profesor ayudante doctor se sustituye por 0,75 (180h/240h) profesor funcionario (TU)	
Importe coste contratados ETC que se amortizan (€).	27.818.169
Importe coste funcionarios (Titulares ETC 38 años a 1/3 carrera). (€)	28.518.131
Impacto presupuestario objetivo funcionarización (>= 55%). (€)	699.962

c) Impacto de la aplicación del artículo 52.4 del Anteproyecto de la LOSU.

El artículo 52.4 del anteproyecto de la LOSU establece que “el profesorado con contrato laboral permanente no podrá superar el 20% 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”.

Para cuantificar el impacto presupuestario que supone la implementación del objetivo establecido por este apartado del artículo 52, se comprueba, en primer lugar, la situación en la que se encuentran las distintas Universidades en relación al porcentaje de PDI con contratos temporales y de PDI permanente. El cálculo se realiza teniendo en cuenta los resultados de los apartados anteriores. Es decir, se ha tenido en cuenta, por un lado, que en el proceso de reposición de jubilaciones ya se han reconvertido plazas de PDI temporal en PDI permanente, y que el 20% de nuevas plazas creadas (TR=120%) son plazas de PDI Titular de Universidad (no temporales); y, por otro lado, se ha considerado que para dar cumplimiento al objetivo anterior de funcionarización establecido en el art. 52.3 (porcentaje de funcionarización $\geq 55\%$), también se han reconvertido plazas de temporales en permanentes.

Los datos muestran que, en este caso, todas las Universidades (excepto la UNED) incumplen con el objetivo fijado, es decir, en todas ellas el porcentaje de PDI temporal es superior al 20%. Para calcular el impacto presupuestario que supone alcanzarlo, se tiene en cuenta que en la actualidad la LOU fija este porcentaje en el 40% y que no menciona al profesorado de ciencias de la salud en el cómputo de dicho porcentaje. Se compara, por tanto, la situación de las Universidades en el marco normativo de la LOU con la situación en la que se encontrarían en caso de cumplirse el objetivo fijado por el nuevo marco normativo (LOSU). El cuadro 15 muestra los resultados a nivel global de este cálculo.

Se estima que el número de PDI contratado temporalmente que debe ser amortizado y sustituido por PDI permanente, es de un total de 8.406. Se considera que estas plazas serán de profesores Titulares de Universidad y que serán ocupadas por profesores que actualmente ocupan plazas de ayudantes doctores (2.433), de lectores o sustitutos (1.305), de colaboradores (734) y asociados doctores (3.924). Se trata de un total de 5.760 plazas convertidas a ETC de los nuevos profesores Titulares.

El coste de las plazas reconvertidas en plazas de PDI permanente (de Titulares de Universidad) se estima en 313,44 millones de euros, y el importe del coste del PDI contratado ETC que se amortiza, es de 188,54 millones de euros.

Por tanto, el impacto presupuestario que supone la implementación del objetivo establecido en el artículo 52.4 del Anteproyecto de la LOSU es de 124,90 millones de euros ($313,44 - 188,54 = 124,90$).



Cuadro 15. Impacto presupuestario del objetivo porcentual relativo al PDI (temporalidad <= 20%) establecido en la LOSU. Euros.

	Total Universidades
Número de PDI contratados temporales a amortizar y sustituir por PDI permanentes (TU) para alcanzar el objetivo LOSU (temporales <= 20% del total)	8.406
- De los cuales ayudante doctor	2.433
- De los cuales lector	397
- De los cuales colaborador	734
- De los cuales asociado doctor	3.924
- De los cuales asociado no doctor	10
Número de PDI permanentes (TU) que sustituyen a PDI contratado temporal para alcanzar el objetivo LOSU teniendo en cuenta que un ayudante doctor se sustituye por 0,75 (180h/240h) PDI permanentes y un asociado por 0,5 (120/240) PDI permanentes.	6.304
Conversión a ETC de los puestos contratados que se amortizan:	4.919
- De los cuales ayudante doctor	2.433
- De los cuales lector	393
- De los cuales colaborador	732
- De los cuales asociado doctor	903
- De los cuales asociado no Dr.	2
Conversión a ETC de los nuevos titulares	5.760
Importe coste contratados ETC que se amortizan (€)	188.540.532
- De los cuales ayudante doctor	99.125.162
- De los cuales lector	20.999.993
- De los cuales colaborador	50.808.419
- De los cuales asociado doctor	14.171.233
- De los cuales asociado no doctor	335.280
Importe coste permanentes (Titulares ETC 38 años a 1/3 carrera)	301.283.111
Impacto presupuestario objetivo temporalidad (<=20%). (€)	115.843.024

d) Impacto total de la implementación del artículo 52 del anteproyecto de la LOSU.

Finalmente, a título de resumen, el cuadro 16 muestra que el impacto presupuestario total que supone dar cumplimiento al artículo 52 del Anteproyecto de la LOSU, conjuntamente con el coste de reposición de las jubilaciones que se producirán durante el período 2022-2028, es de 123,77 millones de euros.

Cuadro 16. Impacto presupuestario total de la aplicación del artículo 52 Anteproyecto LOSU (conjuntamente con la reposición de las jubilaciones previstas 2022-28 TR =120%). Euros

	Total Universidades
Impacto presupuestario coste reposición del personal que se jubila a los 67	5.902.570
Impacto presupuestario del 20% adicional de PDI funcionario (derivado de la tasa de reposición jubilaciones=120%)	1.326.089
Impacto presupuestario objetivo funcionarización (>= 55%; art. 52.3 LOSU).	699.962
Impacto presupuestario objetivo temporalidad (<=20%; art. 52.4 LOSU).	115.843.024
IMPACTO PRESUPUESTARIO TOTAL	123.771.645

Esta estimación de 123,77 millones refleja el coste total de dar cumplimiento a los preceptos establecidos en el anteproyecto de la LOSU en relación al PDI, y debe ser interpretado del siguiente modo: hacer frente a la reposición de las jubilaciones que se producirán del 2022 al 2028, conjuntamente con el cumplimiento de lo establecido en el artículo 52 de la LOSU, tiene un impacto total de 123,77 millones.

Dicha estimación de impacto refleja, además, las cuantías máximas en caso de que las universidades optasen por una sustitución en las modalidades de PDI que suponen un mayor coste. Las diferentes opciones de planificación en materia de recursos humanos que, de forma autónoma, pueden implementar las propias universidades puede conllevar un impacto presupuestario menor.

Para una mayor comprensión de lo que ello significa, podrían considerarse las siguientes hipótesis. En un primer escenario, podría estimarse que la aplicación de la norma se produce en el primer año. Ello supondría que, al finalizar el curso 2022-2023, el capítulo



1 del presupuesto de gastos del conjunto de las Universidades públicas, habría aumentado en 123,77 millones de euros. O en el otro extremo, podría hacerse la hipótesis de que toda la operación se realiza transcurridos los 6 años (en 2028). En este caso todo el aumento del gasto de capítulo 1 se produciría en aquel año. O finalmente, se podría plantear la hipótesis de que todo ello se va produciendo gradualmente año a año desde el curso 2022-23 hasta el 2027-2028. Esta hipótesis es, probablemente, la más plausible y la que se acerque más a la realidad, dado que las jubilaciones se irán produciendo año a año. En este caso el coste se iría afrontado paulatinamente. Se podría suponer que el aumento del gasto de personal se repartiría en el tiempo del siguiente modo: Al finalizar el año 2023 se habría producido un aumento del capítulo 1 del presupuesto de gastos de las Universidades de 20,63 millones de euros (1/6 parte del total), al año siguiente (2024) el aumento acumulado sería de 41,26 millones de euros (2/6 partes del total), al año siguiente (2025) el aumento acumulado sería de 61,89 millones de euros (3/6 partes del total), el de 2026 sería de 88,55 millones de euros (4/6 partes del total), el del 2027 sería de 103,14 millones de euros (5/6 partes del total) y, finalmente, el año 2028 se habría alcanzado los 123,77 millones de euros. Dicho de otro modo, cada año (durante los 6 años del período analizado), se iría añadiendo 20,63 millones más al capítulo 1 del presupuesto de gastos.

A título orientativo, cabe decir, que los 123,77 millones de impacto presupuestario total que supondría la aplicación de la LOSU, en relación a los aspectos vinculados al PDI, representan el 1,99% del capítulo 1 del presupuesto de gastos del conjunto de las Universidades públicas que fue, según la liquidación del 2018, de 6.227,25 millones de euros; y representan el 1,25% del total del presupuesto de gastos del conjunto de las Universidades públicas que fue de 9.864,65 millones de euros (liquidación 2019).

Por último, como se mencionaba en el apartado 6.2.2, la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre prevé que el Estado y las Comunidades Autónomas acuerden, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de dicha Ley, un plan de incremento del gasto público educativo. Dicho plan de incremento debe permitir la equiparación progresiva a la media de los países de la Unión Europea, alcanzando como mínimo el 5 por ciento del producto interior bruto. Tomando en consideración que el gasto educativo universitario se sitúa en torno al 19,5% del total del gasto educativo, el impacto presupuestario de los artículos referidos en los anteriores apartados se absorbería sin dificultad dentro del plan general de incremento del gasto educativo.

6.3. Análisis de las cargas administrativas

De acuerdo con lo establecido en el artículo 26.3.e) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el artículo 2.1.e) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, se informa en este apartado sobre las modificaciones significativas que por la LOSU se introducen respecto a los trámites previstos en la vigente Ley Orgánica de Universidades vigente.

Partiendo de que una carga administrativa es toda actividad de naturaleza administrativa que debe llevar a cabo una empresa o un ciudadano para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa, por cargas administrativas, se tienen aquí una solicitud, una obligación de comunicar datos, de conservar documentos o de formalizarlos, etc.

Una vez desglosados y comparados los trámites de la vigente LOU y de la LOSU, de acuerdo con el método simplificado de medición de cargas administrativas, que figura en el anexo V de la Guía Metodológica para la Elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (2009), se procede a determinar las nuevas cargas y realizar su cuantificación.

Todavía, para situar la cuestión, se ha destacar que por su naturaleza y finalidad la LOSU tiene un escaso contenido procedimental, siendo fundamentalmente una norma de atribución de potestades públicas, en su doble faz de atribución de facultades de hacer, pero a la vez de establecimiento de las correlativas obligaciones para la mejor prestación del servicio público de interés general que es la educación universitaria. Por otro, la gran mayoría de sus determinaciones van dirigidas al sector público por lo que al no ir dirigidas a particulares o personas jurídicas privadas quedan excluidas del análisis.

Adicionalmente, incluso cuando la LOSU establece alguna obligación que afecte a personas privadas, físicas o jurídicas, puede no ser nueva por estar ya contemplada en la vigente LOU y en sus normas desarrollo. En efecto, las escasas cargas que, en una comparación del tenor del anteproyecto de Ley con el de la vigente LOU, aparecerían como nuevas son, casi en su totalidad, cargas ya contenidas en el recientemente aprobado Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios.

En todo caso las cargas a las que se va a hacer referencia a continuación, como se requiere por nuestro ordenamiento jurídico, cumplen las exigencias de necesidad y proporcionalidad para considerarlas justificadas.

a) Reconocimiento de universidades privadas

El artículo 4 de la LOSU, relativo a la creación y reconocimiento de las universidades, y el artículo 98, sobre la Estrategia de Internacionalización del Sistema Universitario, como novedad frente a la vigente LOU, recogen la exigencia de que, como parte de la



documentación que las universidades privadas deberán presentar para conseguir su reconocimiento, aporten:

- un plan de viabilidad de carácter económico- financiero,
- un plan de inversiones en recursos e infraestructuras,
- un plan de igualdad de género de política universitaria,
- un plan de igualdad de género de recursos humanos,
- un protocolo contra el acoso sexual y por razón de sexo, y
- una estrategia y programación para la internacionalización de sus actividades académicas y la movilidad de estudiantado y profesorado.

Además, se dispone que esta documentación también deberá ser entrega al Ministerio y no solo al órgano competente de la Comunidad Autónoma como hasta este momento.

Por último, se establece la obligación de llevar un registro retributivo del conjunto del personal contratado y funcionario.

b) Certificación de los sistemas internos de garantía de la calidad

Por el artículo 5.6 de La LOSU, recogiendo el sistema de garantía de calidad ya regulado en la LOU, se establece, como novedad, que los sistemas internos de garantía de la calidad deberán ser certificados por la agencia de evaluación competente.

c) Adscripción de centros docentes a las universidades

Como nuevo trámite se establece la necesidad de solicitar la aprobación de la adscripción por la Comunidad Autónoma correspondiente (artículo 106 en relación con el artículo 19). Este trámite se califica de aportación de una solicitud por vía electrónica.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, las nuevas obligaciones administrativas que se establecen para las universidades privadas aparecen cuantificadas en el cuadro 17 del modo siguiente:

Cuadro 17. Nuevas obligaciones para las universidades privadas.

Obligaciones de tipo administrativo	Punto	Tipo carga	Coste unitario	Frecuencia	Población	Coste anual
-------------------------------------	-------	------------	----------------	------------	-----------	-------------

Comunicación inicio procedimiento a Ministerio		6	2	1	1,2	2,4
Estrategia o programación internac. Actividades		10	500	1	1,2	600
Plan viabilidad		10	500	1	1,2	600
Plan inversiones	1	10	500	1	1,2	600
Plan igualdad de género de política universitaria		10	500	1	1,2	600
Plan igualdad de género de recursos humanos		10	500	1	1,2	600
Protocolo contra el acoso sexual y por razón de género		10	500	1	1,2	600
Registro retributivo personal contratado y funcionario	2	15	300	1	1,2	360
Sistema interno de garantía de la calidad de la universidad		16	1.500	1	1,2	1.620
Solicitud de aprobación de la adscripción	3	2	5	1	24,4	122
TOTAL CARGAS	-	-	-	-	-	5.704,4

Nota: A los efectos de la población se ha realizado una estimación sobre la base de un período de diez años. Los datos para el cálculo han sido:

Número de Universidades creadas desde 2010: 12

Número de centros adscritos a Universidades privadas desde 2010: 244

6.4. Impacto por razón de género

6.4.1. Descripción de la situación de partida

En el sistema universitario español existen todavía diferencias significativas por sexo en la composición de las plantillas del personal docente e investigador. En general, las mujeres se encuentran infrarrepresentadas en prácticamente todas las categorías docentes. En el curso 2019-20, el porcentaje de mujeres entre el total del personal docente e investigador de las universidades públicas era del 42.3%. Las mujeres representaban, por un lado, el 36.8% del funcionariado, siendo únicamente el 24.9% del cuerpo de Catedráticos/as de Universidad y el 41.8% del cuerpo de profesores y profesoras Titulares de Universidad. Por otro lado, representaban el 46.3% del personal contratado, superando el 50% en las plazas de profesorado ayudante doctor, sustituto y lector. El único dato que permite prever que en la próxima década pueda haber una leve reducción de esta desigualdad es que las mujeres representan el 54% de la cohorte del personal docente e investigador menor de 34 años. Estos datos contrastan con el hecho de que ya hace casi una década que la entrada de las mujeres en el sistema universitario



español es superior al de los hombres y que su rendimiento académico es también mayor, sugiriendo que, una vez finalizan sus estudios e inician la carrera profesional docente e investigadora las desigualdades de género se acentúan progresivamente. Si observamos los datos disponibles de los estudiantes matriculados en el curso 2020-21, un 55,7% de las personas matriculadas en Grado fueron mujeres y esta cifra disminuye ligeramente en Máster (52.8%) y Doctorado (50.2%).

El informe *Planes de igualdad y políticas de género en el sistema universitario español* de la Fundación Ciencia y Desarrollo 2019 señala que menos de la mitad de los equipos y órganos de gobierno en las universidades españolas tienen una composición equilibrada. Esta brecha de género no solo contraviene el patrón que debe regir la actuación de los poderes públicos, sino que evidencia la desigualdad en las oportunidades que las mujeres y hombres del personal docente e investigador experimentan en el acceso y promoción de sus respectivas carreras profesionales, dado que es un mérito evaluable en procesos de acreditación nacional. En el informe *Científicas en Cifras 2021*, del Ministerio de Ciencia e Innovación, se señala como la participación de las mujeres en el ámbito universitario todavía no es plena e igualitaria. A modo de ejemplo, sigue habiendo infrarrepresentación de mujeres en el cargo de máximo nivel de las universidades -rector/a- (23%), pero también al frente de decanatos (35%), departamentos (35%), institutos de investigación (23%) y consejos de gobierno de universidades (36%).

La LOU hace referencia al principio de composición equilibrada entre mujeres y hombres en las comisiones de acreditación nacional y en las comisiones de selección de plazas de los cuerpos docentes universitarios. La LOSU lo extiende también a las comisiones que evalúan los concursos de acreditación y los concursos para el acceso a plazas de profesorado contratado, así como en los órganos colegiados de la universidad y en los equipos de investigación. En el caso de las comisiones de acreditación nacional y en las comisiones de selección de plazas de los cuerpos docentes universitarios, además, se establece la obligatoriedad de cumplir con el principio de composición equilibrada mientras que la LOU solamente insta a procurar su cumplimiento. Según datos recogidos en el informe *Científicas en Cifras 2021*, el 74% de las universidades públicas y el 43% de las privadas pusieron en marcha medidas para potenciar la presencia equilibrada en comisiones, comités y tribunales, mientras que los procedimientos y/o protocolos para garantizar la igualdad efectiva en los procesos de selección y evaluación solo han sido ejecutados por el 37% de las públicas y el 70% en el caso de las privadas.

La LOU tampoco contempla, en su regulación del régimen de dedicación docente, criterios de flexibilidad para adaptarlo al cuidado de personas dependientes.

La Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, establece, en su disposición adicional duodécima, que las universidades contarán entre sus estructuras de organización con unidades de

igualdad para el desarrollo de las funciones relacionadas con el principio de igualdad entre mujeres y hombres. El desarrollo de esta disposición marcó el inicio de la institucionalización de las políticas de género en el sistema universitario español, ya que fue en este momento cuando se generalizaron las unidades de igualdad y, con ella, la implementación de los planes de igualdad. De las 77 universidades que aportaron datos para el informe *Científicas en Cifras 2021* (47 públicas y 30 privadas), el 94% de las universidades públicas y el 70% de las privadas tenían un plan de igualdad vigente en 2020. En el caso de las 47 públicas, tan sólo 3 no tenían plan de igualdad en vigor (dos de ellas por haberse acabado el periodo de vigencia y no haber aprobado el nuevo plan). En el caso de las privadas, sólo 9 de 30 tenían un plan de igualdad vigente en 2020, de las cuales 6 nunca lo habían tenido, aunque 5 de ellas estaban diseñando su primer plan. Este informe señala que el mayor reto en este campo está en instalar una mayor cultura de la evaluación, ya que sólo 10 universidades privadas y 34 públicas habían evaluado sus planes una vez concluidos. Cuando se trata de estructuras para la igualdad de género, el 98% de las universidades públicas tienen una unidad de igualdad de género, el 89% dispone de una comisión para la elaboración y seguimiento del plan de igualdad de género, y el 65% cuenta con grupos o red de representantes de igualdad en centros, departamentos, institutos, etc. En cuanto a las universidades privadas, el 73% dispone de una comisión para la elaboración del plan de igualdad y el 63% una unidad de igualdad de género, mientras que menos de la mitad dispone de una comisión de igualdad de mujeres en sus centros y departamentos. Por otro lado, en 2020, el 96% de las universidades públicas y el 73% de las privadas tenían implantados protocolos de acoso.

La integración de la dimensión de género en el contenido de los proyectos de I+D es una realidad cada vez más extendida, aunque los porcentajes son todavía insuficientes. En 2019 un 23% de los proyectos concedidos por la Agencia Española de Investigación consideraban el *análisis* de sexo/género relevante en su propuesta de investigación. También existe una menor tasa de éxito (30%) de las solicitudes de proyectos de I+D de estudios feministas, de las mujeres y de género respecto de los proyectos de ciencias sociales (41%), área a la que pertenece este ámbito de conocimiento en las convocatorias de proyectos.

Algunas partes de la LOSU se ha desarrollado recientemente en otras disposiciones. Por ejemplo, en una Resolución de la Dirección de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (1/12/2021) por la que se hacen públicos los criterios y principios de equidad e igualdad de oportunidades en las evaluaciones del profesorado universitario y personal investigador, se ha establecido que en los procedimientos de evaluación de una acreditación o de evaluación de un sexenio de su actividad, las comisiones deben tener en cuenta las excedencias por razón de violencia de género de las personas solicitantes.

6.4.2. Identificación de los objetivos de la LOSU



La LOSU incorpora medidas para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, atendiendo a la exigencia de nuestro ordenamiento constitucional. Concretamente, el artículo 14 de la Constitución Española proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo y el artículo 9.2 de la Constitución Española consagra la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas.

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, señala, en su artículo 11 relativo a acciones positivas, que los Poderes Públicos adoptarán medidas específicas en favor de las mujeres para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres con el fin de hacer efectivo el derecho constitucional de la igualdad de hecho respecto de los hombres. El artículo 25 se refiere de forma específica a la igualdad en el ámbito de la educación superior, instando a las Administraciones públicas a fomentar la enseñanza y la investigación sobre el significado y alcance de la igualdad entre mujeres y hombres. En el artículo 45 se contempla el deber de negociar planes de igualdad en las empresas de más de doscientos cincuenta trabajadores o trabajadoras. En su artículo 52 se establece que todos los tribunales y órganos de selección del personal de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella responderán al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres⁴. En su artículo 62 se establece que las Administraciones públicas negociarán con la representación legal de las trabajadoras y trabajadores un protocolo de actuación frente al acoso sexual y al acoso por razón de género.

La Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre la estrategia de la Unión para la igualdad de género reconoce que la igualdad entre hombres y mujeres solo puede conseguirse garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, la formación y el empleo. En dicha Resolución se pone de manifiesto las desigualdades entre hombres y mujeres en el sector digital y se pone de relieve la necesidad de una perspectiva de género y de una evaluación del impacto por razón de género en todas las políticas que abordan la transformación digital. En particular, señala que es esencial fomentar la participación de las mujeres en el emprendimiento digital y en la educación y el empleo en los ámbitos de las ciencias, las tecnologías, las ingenierías y las matemáticas (CTIM) y las TIC.

La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, en el artículo 4 sobre los principios y valores del sistema educativo, señala que las universidades incluirán y fomentarán en todos los ámbitos

⁴ - A los efectos de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, se entenderá por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que las personas de cada sexo no superen el 60% ni sean menos del 40%.

académicos la formación, docencia e investigación en igualdad de género y no discriminación de forma transversal.

Entre las estrategias indicativas que se incluyen en Educación 2030, el Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 de Naciones Unidas, se incluye velar por que los establecimientos de educación terciaria, incluidas las universidades, respalden y fomenten la formulación de políticas que propicien oportunidades equitativas para un aprendizaje de calidad a lo largo de la vida, y el acceso a este. En su objetivo 5 se señala que se deberá lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas.

Atendiendo a este marco normativo, la LOSU contiene disposiciones en orden a la consecución de los siguientes objetivos en políticas sobre igualdad de género:

- Hacer efectivo el principio de composición equilibrada en mujeres y hombres en: 1) las comisiones de selección de los concursos para el acceso a plaza de personal docente e investigador contratado y funcionario, 2) las comisiones de evaluación de méritos para la obtención de acreditaciones, 3) las comisiones de evaluación y selección de convocatorias de proyectos de investigación científica y 4) en los órganos colegiados de la universidad.
- Incrementar la equidad entre el personal docente e investigador mediante el establecimiento de medidas de acción positiva en los concursos de acceso a las plazas de funcionario/a y contratado/a para favorecer el acceso de las mujeres. A tal efecto, se podrán establecer reservas y preferencias en las condiciones de contratación de modo que, en igualdad de condiciones de idoneidad, tengan preferencia para ser contratadas las personas del sexo menos representado en el cuerpo docente o categoría que se trate.
- Analizar los usos del tiempo académico del personal docente e investigador para detectar y corregir posibles desigualdades por razón de género.
- Incorporar criterios que garanticen la igualdad en los procedimientos de acreditación para el acceso a los cuerpos docentes universitarios.
- Garantizar que las actividades académicas encomendadas individualmente al personal docente e investigador, y que quedan reflejadas en los planes de dedicación académica anuales, no resulten discriminatorias por razón de género.
- Permitir que la horquilla de dedicación docente del personal docente e investigador se pueda adaptar para corregir las desigualdades entre hombres y mujeres en la carrera académica investigadora, debido a las responsabilidades de cuidado de personas dependientes.



- Incentivar la promoción de proyectos científicos con perspectiva de género, la composición equilibrada entre hombres y mujeres en los equipos de investigación y los mecanismos que faciliten la promoción de un mayor número de mujeres investigadoras principales.
- Incluir como requisito para la creación y reconocimiento de universidades que éstas cuenten con un plan de igualdad de género de política universitaria y de recursos humanos y un protocolo contra el acoso sexual y por razón de sexo.
- Definir funciones específicas que deben tener ciertos órganos respecto al género. Por ejemplo, la Conferencia General de Política Universitaria deberá promover la elaboración y seguimiento de informes sobre la aplicación del principio de equidad de género y de las políticas antidiscriminación en todos los aspectos de la vida universitaria.
- Garantizar que las universidades tengan unidades de igualdad dotadas con recursos humanos y económicos suficientes. El anteproyecto de Ley consolida estas unidades, incluyéndolas dentro de aquellas estructuras mínimas que debe tener la universidad
- Garantizar que el estudiantado no sea discriminado por razón de sexo, orientación sexual e identidad de género.
- Garantizar que la programación financiera plurianual que elaboren las universidades incluya una parte en función del cumplimiento de objetivos estratégicos entre los que se encuentre la equidad de género. Asimismo, en la elaboración del presupuesto de la universidad se deberá incluir un informe por razón de género.

6.4.3. Previsión de resultados

El análisis de la situación de partida pone de manifiesto que existen elementos de mejora en la ordenación del sistema universitario español desde una perspectiva de la eliminación de desigualdades entre hombres y mujeres y contribución al desarrollo de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

La previsión es que el anteproyecto de Ley tenga una repercusión directa para alcanzar los siguientes resultados:

- Hacer efectivo el principio de equidad de género en las universidades y hacer un seguimiento de su cumplimiento.
- Avanzar hacia una representación equilibrada entre mujeres y hombres en las plantillas de personal docente e investigador, en los cargos de gestión universitaria, en los equipos de investigación y en las investigadoras principales.

- Alcanzar una proporción equilibrada en las diferentes comisiones de selección y evaluación que se convoquen en las universidades.
- Conseguir que la totalidad de las universidades dispongan de unidades de igualdad dotadas con recursos suficientes, planes de igualdad de género y de política universitaria y de recursos humanos y un protocolo contra el acoso sexual y por razón de sexo.

Algunas de las medidas incluidas de este anteproyecto de Ley figuran también en el *Proyecto de Real Decreto de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios*, que actualmente está en proceso de tramitación, y en el que se establece que las universidades deberán disponer de un plan de igualdad de mujeres y hombres, un protocolo contra el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo, y un registro salarial.

6.4.4. Valoración final del impacto

A partir de la previsión de resultados que se detalla en el apartado anterior se colige que la modificación normativa propuesta tendrá un impacto positivo porque de su aplicación se espera una disminución o eliminación de desigualdades entre hombres y mujeres y contribuirá al cumplimiento de los objetivos de políticas de igualdad.

Por otro lado, el desarrollo normativo que se derive de esta Ley, en los diferentes ámbitos competenciales, puede incrementar de manera sustancial el impacto positivo de la misma.

6.5. Impacto en la infancia y adolescencia

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, procede analizar el impacto de la norma en la infancia y adolescencia, significándose que el anteproyecto de Ley, por su naturaleza y contenido, carece de conexión específica con estos aspectos y, en consecuencia, no se deduce impacto alguno a este respecto, que debe en consecuencia calificarse como nulo.

6.6. Impacto en la familia

6.6.1. Descripción de la situación de partida



Uno de los ejes principales de la LOSU es asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de la conciliación de la vida laboral y familiar. El 85% de las universidades públicas y el 73% de las privadas tenían en marcha, en 2020, medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar como la flexibilidad horaria de entrada y salida del personal trabajador, la jornada continua, preferencia para escoger turno por motivos familiares, o los permisos para acompañar a familiares a visitas médicas, entre otras, según el informe *Científicas en Cifras 2021*.

Asimismo, en la *Resolución de la Dirección de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación por la que se hacen públicos los criterios y principios de equidad e igualdad de oportunidades en las evaluaciones del profesorado universitario y personal investigador (1/12/2020)* se establece que en los procedimientos de evaluación de una acreditación o de evaluación de un sexenio de su actividad, las comisiones tendrán en cuenta las excedencias por el cuidado de hijos/as, por el cuidado de familiares en primer grado dependientes que estén a su cargo o los permisos de maternidad o paternidad.

Por otro lado, el Real Decreto 688/2020, de 21 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2020-2021 y el Real Decreto 471/2021, de 29 de junio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2021-2022 han incluido varias reformas con la finalidad de convertir la beca en un derecho subjetivo y que el acceso a la universidad no dependa de la capacidad económica de las familias. En el informe *Datos y Cifras del Sistema Universitario Español 2020-2021*, del Ministerio de Universidades, que calcula diferentes indicadores académicos de los estudiantes de Grado becados y no becados, muestra como los alumnos universitarios que han obtenido beca tienen una tasa de rendimiento mayor y un menor abandono de estudios en el primer año. Por lo tanto, la obtención de una beca tiene un impacto positivo en el alumnado. Estas reformas incluyen, entre otras, 1) que el acceso a la beca para estudios de grado y másteres habilitantes dependan de la renta y no del mérito académico, 2) elevar el umbral 1 de renta para estudios de grado y máster para acceder a la beca completa, 3) aumentar las cuantías por beca. Fruto de estas reformas, en el curso 2020-21 se concedieron un 11% de becas más respecto al curso 2019-20 (362.783 y 322.999 respectivamente) y, en lo que se refiere a becas completas (es decir aquellas familias del umbral 1 que acceden a la exención del pago de la matrícula y las cuantías económica ligadas a la renta, a la residencia del estudiante y a la variable) pasaron de 90.006 a 172.492 (un aumento del 98%).

6.6.2. Identificación de los objetivos de la LOSU

En este apartado se recoge la información más relevante para analizar el impacto de la LOSU en la familia, según se recoge en la disposición adicional décima de la Ley 4/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

La LOSU tiene los siguientes objetivos en políticas públicas sobre la familia:

- Declarar la beca un derecho subjetivo independientemente del presupuesto anualmente asignado.
- Instar a las universidades y Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, a favorecer la corresponsabilidad en los cuidados y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de la conciliación de la vida laboral y familiar. Con esta finalidad, por ejemplo, este anteproyecto insta a las universidades a adoptar las medidas necesarias para, de conformidad con el principio de transparencia retributiva, asegurar la igualdad efectiva en la aplicación del régimen de dedicación, y en la participación en los planes y programas de formación y movilidad de su personal técnico, de gestión y de administración y servicios, funcionario y contratado, de las universidades.
- Interrumpir el cómputo del plazo límite del contrato y evaluación de los Profesores/as Ayudantes Doctores/as, que es la figura de entrada a la carrera académica, si han estado en situación de incapacidad temporal, nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia y violencia de género.
- Incorporar criterios que garanticen la conciliación efectiva en los procedimientos de acreditación para el acceso a los cuerpos docentes universitarios.
- Aplicar criterios que aseguren la igualdad efectiva de todas las personas, en la aplicación del régimen de dedicación y el acceso a los programas de movilidad que sean de su competencia para favorecer la corresponsabilidad en los cuidados y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de conciliación de la vida laboral y familiar.

Estos objetivos están establecidos en el ordenamiento jurídico español. La consideración de las becas como un derecho subjetivo garantiza el acceso a los niveles no obligatorios de la enseñanza a todos los estudiantes y da cumplimiento al deber constitucional de garantizar la igualdad en el acceso a la educación, reconocida en el artículo 27.1 de la Constitución Española.

Por otra parte, el apartado 8 del artículo 34.8 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en la redacción dada por el artículo 8 del Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, establece que las personas trabajadoras tienen derecho a solicitar las adaptaciones de la duración y distribución de la jornada de trabajo, en la ordenación del tiempo de trabajo y en la forma de prestación, incluida la prestación



de su trabajo a distancia, para hacer efectivo su derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral. Dichas adaptaciones deberán ser razonables y proporcionadas en relación con las necesidades de la persona trabajadora y con las necesidades organizativas o productivas de la empresa.

6.6.3. Previsión de resultados

La previsión es que la LOSU tenga repercusión para alcanzar los siguientes resultados:

- Asegurar que el acceso y permanencia en los estudios universitarios no esté condicionado por los recursos económicos de la familia de los estudiantes.
- Hacer efectivo el ejercicio de los derechos de la conciliación de la vida laboral y familiar.

6.6.4. Valoración final del impacto

En definitiva, a efectos de lo establecido en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, y a partir de la previsión de resultados que se detalla en el apartado anterior se colige que la modificación normativa propuesta tendrá un impacto positivo.

Por otro lado, adicionalmente, el desarrollo normativo que se derive de la Ley cuyo anteproyecto se tramita, en los diferentes ámbitos competenciales, puede incrementar de manera sustancial el impacto positivo de la misma.

6.7 Impacto por razón de cambio climático

De acuerdo con lo establecido en el artículo 26.3.h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, la memoria de análisis de impacto normativo contendrá un apartado sobre el impacto por razón de cambio climático “que deberá ser valorado en términos de mitigación y adaptación al mismo”. Se considera el proyecto tendrá un impacto positivo desde esta perspectiva en tanto que incorpora, referencias en sus artículos 95.1 y 104 al objetivo de combatir el cambio climático y sus efectos y a la sostenibilidad ambiental, así como en su disposición adicional décima segunda el principio de no causar un daño significativo al medioambiente.

6.8. Otros impactos: Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad

6.8.1. Descripción de la situación de partida

Los datos estadísticos más recientes que se han obtenido en España sobre la comunidad universitaria con discapacidad son los registrados en el “*V Estudio sobre el grado de inclusión del sistema universitario español respecto de la realidad de la discapacidad*”

2021", elaborado por la Fundación Universia, a partir de una encuesta realizada a 61 universidades españolas en el curso 2019-20.

La totalidad de estudiantes con discapacidad en las aulas universitarias españolas es de 19.919, siendo el 1,5 % de estudiantes respecto al total del alumnado de las universidades. Los datos revelan que hay más alumnado con discapacidad que opta por la modalidad a distancia (5,6%) en vez de la presencial (1 %) respecto al total, debido a la mayor facilidad que ofrece la modalidad de estudios a distancia en lo referente al acceso y a la accesibilidad de la información, así como a la flexibilidad para adaptarse a las necesidades educativas del estudiantado con discapacidad. La mayor parte de estudiantes con discapacidad se matricula en las universidades públicas (1,6 %) que en las privadas (0,4 %), entre otras cosas, por la gratuidad de la matrícula en las primeras.

El 76 % de las universidades cuentan con normativa específica que regula el derecho a la igualdad de oportunidades de los estudiantes con discapacidad, pero se encuentra dispersa, entre otros, en estatutos, reglamentos internos, recomendaciones, guías, principios normativos, planes estratégicos y acuerdos del Consejo de Gobierno. El 63,6 % de las universidades han incluido la variable discapacidad en el diseño de alguno o todos los planes de estudios de los distintos grados universitarios. Aunque más de la mitad de las universidades afirma haber implementado en su institución algún plan de accesibilidad universal y diseño para todos de cara a la mejora de la accesibilidad, existe todavía un 37% que todavía no lo ha hecho.

La Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, en su artículo 42 contempla la cuota de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad que se exige en España a las empresas, sean del sector privado o del público.

En el ámbito del empleo público, la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, establece que el 2% de los efectivos totales de la Administración pública deben ser personas con discapacidad. Para alcanzar este objetivo, el art. 59 del EBEP dispone que en las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al 7% de las vacantes para que sean cubiertas por personas con discapacidad, de modo que se alcance progresivamente el 2%. Esta previsión del artículo 59 del EBEP vincula también a las universidades públicas, ya que, al establecer su ámbito de aplicación, el art. 2.1.e) dispone que el Estatuto se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las universidades públicas.

En el caso de las universidades privadas, en virtud del artículo 42 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, están obligadas a establecer una cuota de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad hasta conseguir que, al menos, el 2% de su personal sean personas con discapacidad.



Los datos publicados en el *V Estudio sobre el grado de inclusión del sistema universitario español respecto de la realidad de las personas con discapacidad* indican que el personal docente e investigador con discapacidad representa el 0,6% y el 0,2% en las universidades públicas y privadas, respectivamente, en el curso 2019-20. Por su parte, en el personal de administración y servicios, las personas con discapacidad representan el 1,5% en las universidades públicas y el 0,5% en las universidades privadas. En resumen, las personas con discapacidad están infrarrepresentadas en los efectivos de las universidades y no se cumple con lo establecido en el EBEP. Estos datos, además, muestran que se ha producido un descenso significativo de la proporción respecto al estudio realizado para el curso 2017-18: la proporción, en términos totales, pasó del 0,9% (curso 2017-18) a 0,6% (curso 2019-20) para el personal docente e investigador y del 2,5% (curso 2017-18) a 1,3% (curso 2019-20) para el personal de administración y servicios. Por lo que se refiere a la movilidad internacional del estudiantado, este mismo estudio muestra que el 73,8% de las universidades afirma que existe participación de estudiantes con discapacidad en programas de movilidad internacional.

Respecto al uso de la lengua de signos, la vigente Ley Orgánica de Universidades añadió un nuevo párrafo al artículo 6.2 para favorecer el conocimiento y el uso de las lenguas oficiales, pero la referencia a la lengua de signos no se había incluido de forma explícita.

En la actualidad, por ejemplo, en la *Resolución de la Dirección de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación por la que se hacen públicos los criterios y principios de equidad e igualdad de oportunidades en las evaluaciones del profesorado universitario y personal investigador (1/12/2020)* se establece que en los procedimientos de evaluación de una acreditación, las comisiones tendrán en cuenta y valorarán las situaciones especiales que afecten a criterios de evaluación de difícil cumplimiento para personas con discapacidad y, de forma específica, los méritos de estancia en el extranjero.

6.8.2. Identificación de los objetivos de la LOSU

En este apartado se identifican los objetivos más relevantes que el anteproyecto de Ley tiene en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, y que se concretan en:

- Garantizar que las ofertas de empleo en la Universidad se ajustan a las previsiones establecidas en materia de cupo de reserva para personas con discapacidad.
- Garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a estudios universitarios a todas las personas, sin discriminación, considerándolo un derecho de la ciudadanía.
- Adoptar las medidas necesarias para que las instituciones, los programas y los métodos de enseñanza y evaluación, se adecuen a las necesidades educativas de todo el estudiantado, y resulten accesibles para todas las personas sobre la base de

la igualdad de oportunidades. En particular, se adoptarán medidas de acción positiva para que el estudiantado con discapacidad pueda disfrutar de una educación universitaria inclusiva, disponible, accesible, aceptable y adaptable, en igualdad con el resto de los estudiantes.

- Adoptar las medidas necesarias para que las actividades culturales se adecuen a las necesidades formativas del estudiantado y resulten accesibles para todas las personas, particularmente aquellas con discapacidad.
- Garantizar que el estudiantado con discapacidad pueda acceder y participar en los programas de movilidad, nacionales e internacionales, en condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades.
- Promover la lengua de signos cuando se requiera.
- Garantizar que el conjunto de instalaciones y equipamientos universitarios dispongan de unas condiciones arquitectónicas y de accesibilidad que posibiliten el acceso y movilidad de personas con discapacidad.
- Garantizar que las universidades tengan unidades de diversidad dotadas con recursos humanos y económicos suficientes.
- Garantizar que las universidades públicas dispongan de suficiencia financiera que permita asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio.

Estos objetivos forman parte de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas que, en sus objetivos 4, 8, 10 y 11, defienden los derechos de las personas con discapacidad para favorecer un desarrollo sostenible. El objetivo 4 establece la necesidad de garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad para promover oportunidades de aprendizaje para todas las personas y el objetivo 8 plantea promover un crecimiento económico inclusivo, sostenible con empleo y trabajo decente para todos. El objetivo 10 tiene como objeto reducir la desigualdad en los países y entre ellos y el objetivo 11 lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. En este sentido resulta necesario maximizar la responsabilidad social de las universidades -de todo el sistema universitario español- con las personas con discapacidad, conforme a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030.

Asimismo, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad declara que las personas con discapacidad tienen derecho a un sistema de educación superior inclusivo, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las



demás, con arreglo al artículo 24.5). España ratificó esta Convención y su Protocolo Facultativo, pasando a formar parte de su ordenamiento jurídico el 3 de mayo de 2008.

A nivel nacional, el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, es el marco normativo que garantiza las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad.

La Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas, regula y reconoce la lengua de signos en el ámbito educativo en sus artículos 7 y 10.

6.8.3. Previsión de resultados

Los efectos previstos que la norma producirá en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad son los siguientes:

- Conseguir que, como mínimo, el 2% de los efectivos totales en la universidad sean personas con discapacidad.
- Aumentar la participación del alumnado con discapacidad en programas de movilidad internacional y actividades extraacadémicas.
- Facilitar el uso de la lengua de signos en la universidad.
- Conseguir que la totalidad de las universidades dispongan de unidades de diversidad dotadas con recursos suficientes.
- Garantizar la accesibilidad a los edificios, instalaciones y dependencias de las universidades, así como los servicios, procedimientos, materiales educativos y evaluaciones para todas las personas.
- Implementar acciones positivas para garantizar una educación universitaria inclusiva.

Algunas partes de la LOSU se desarrollarán en los correspondientes reales decretos. Los proyectos de algunos de ellos, al amparo de la vigente Ley Orgánica de Universidades, actualmente ya están en tramitación. Así, en el *Proyecto de Real Decreto por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad*, se incluye, como novedad, que: 1) las universidades garanticen la disponibilidad de plazas para los estudiantes de grado con discapacidad que concurran a las convocatorias extraordinarias de acceso a la universidad, y 2) las universidades reserven, al menos, un 5 por 100 de las plazas

ofertadas en los títulos oficiales de máster para estudiantes que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100, así como para estudiantes con necesidades de apoyo educativo permanentes asociadas a circunstancias personales de discapacidad, que en sus estudios anteriores hayan precisado de recursos y apoyos para su plena normalización educativa.

6.8.4. Valoración final del impacto

A efectos del artículo 2.1.g) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, que prevé el análisis del impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, de la previsión de resultados que se detalla en el apartado anterior se colige que las innovaciones normativas que incluye la LOSU tendrán un impacto positivo porque de su aplicación se espera una mejora en el grado de inclusión de las personas con discapacidad en el sistema universitario español.

Por otro lado, adicionalmente, el desarrollo normativo que se derive de la nueva Ley, en los diferentes ámbitos competenciales, puede incrementar de manera sustancial el impacto positivo de la misma.

6.9. Otros impactos: Objetivos de desarrollo sostenible

6.9.1. Descripción de la situación de partida

Teniendo en cuenta que el artículo 2.1.g) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, establece que la memoria del análisis de impacto normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, como por ejemplo, el impacto social o el medioambiental, se considera oportuno hacer referencia a los objetivos de desarrollo sostenible que se aprobaron con posterioridad en 2015, motivo por el todavía no son objeto de mención, de forma explícita, en la actual legislación relativa a universidades.

No obstante, en el proyecto de *Proyecto Real Decreto por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad*, que actualmente está en tramitación, se incluyen los Objetivos de Desarrollo Sostenible entre los principios rectores en el diseño de los planes de estudio de los títulos universitarios oficiales.

6.9.2. Identificación de los objetivos de la LOSU

En este apartado se recogen los objetivos que se derivan del cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible en el anteproyecto de Ley. La inclusión en la MAIN del impacto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible está relacionada con la meta 17.14, "Mejorar la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible". Los objetivos que la



LOSU tiene sobre los objetivos de desarrollo sostenible y en materia medioambiental en el sistema universitario español son los siguientes:

- Impulsar actividades e iniciativas de cooperación internacional centradas en la defensa de la cultura de la paz, de los derechos humanos y de los objetivos de desarrollo sostenible.
- Incluir entre las funciones de las universidades la formación de ciudadanos y ciudadanas a través de la transmisión de los valores que se desprenden de los objetivos de desarrollo sostenible.
- Garantizar que la programación financiera plurianual que elaboren las universidades incluya una parte estructural destinada a garantizar la sostenibilidad medioambiental de las universidades. Asimismo, en la elaboración del presupuesto de la universidad se deberá incluir un informe por razón de impacto medioambiental.
- Fomentar la realización de actividades orientadas al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la transformación social, la equidad y la sostenibilidad ambiental en los ámbitos de la docencia, la investigación y la transferencia de conocimiento universitaria en el ámbito internacional.
- Fomentar la participación de la comunidad universitaria en actividades y proyectos relacionados con la promoción de una sociedad más justa, pacífica e inclusiva, así como con el objetivo de combatir el cambio climático y sus efectos.

6.9.3. Previsión de resultados

La LOSU incorpora, de manera genérica, los 17 objetivos individuales en el ordenamiento para contribuir a su consecución en el ámbito universitario. La previsión de los resultados es que los objetivos de desarrollo sostenible y la sostenibilidad ambiental sean un eje transversal y esencial que esté presente en todas las áreas de la actividad universitaria.

6.9.4. Valoración final del impacto

La inclusión de la referencia a los objetivos de desarrollo sostenible en la LOSU tendrá un impacto positivo porque de su aplicación se espera la realización de acciones para dar cumplimiento a las metas fijadas por Naciones Unidas.

7. ADECUACIÓN DEL PROYECTO A LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (LGUM).

En cuanto a la adecuación a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, a reserva del informe de la Dirección General de Régimen Jurídico

Autonómico y Local, se estima que el contenido de anteproyecto de Ley es conforme con los principios y las disposiciones de la referida Ley 20/2013, de 9 de diciembre.

8. EVALUACIÓN EX POST.

Una vez considerado lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y en el artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, por la naturaleza y contenido de la norma, se entiende que la norma proyectada no necesariamente deberá ser objeto de evaluación por sus resultados.

9. REFERENCIAS.

Aarnikoivu, M. et al. (2019), "Working outside academia? Perceptions of early-career, fixed-term researchers on changing careers", *European Journal of Higher Education*, Vol. 9/2, pp. 172-189, <http://dx.doi.org/10.1080/21568235.2018.1548941>

Altbach, P., M. Yudkevich and L. Rumbley (2015), "Academic inbreeding: local challenge, global problem", *Asia Pacific Education Review*, Vol. 16/3, pp. 317-330, <http://dx.doi.org/10.1007/s12564-015-9391-8>

Bennetot Pruvot, E., A. Claeys-Kulik and T. Estermann (2015), *Designing Strategies for Efficient Funding of Universities in Europe*, European University Association, Brussels

Bettinger, E., Long, B. T., & Lewis Building, P. B. (2004). *NBER WORKING PAPER SERIES DO COLLEGE INSTRUCTORS MATTER? THE EFFECTS OF ADJUNCTS AND GRADUATE ASSISTANTS ON STUDENTS' INTERESTS AND SUCCESS*. <http://www.nber.org/papers/w10370>

Bishop, J. (1991): "Achievement, test scores and relative wages", in *Workers and their Wages*, M.H. Kasters (Ed.), The A.E.I. Press, Washington.

Bishop, J. (1992): "The impact of academic competences on wages, unemployment and job performance", *Carregie-Rochester Conference Series on Public Policy* 37, 127-194.

Card, D. and Krueger, A. B. (1992). Does School Quality Matter? Returns to Education and the Characteristics of Public Schools in the United States. *Journal of Political Economy* 1992 100:1, 1-40

Castellacci, F., & Viñas-Bardolet, C. (2020). Permanent contracts and job satisfaction in academia: evidence from European countries. <https://doi.org/10.1080/03075079.2019.1711041>



- Christensen, C. et al. (2011), *Disrupting College: How Disruptive Innovation Can Deliver Quality and Affordability to Postsecondary Education*, Center for American Progress, Washington, Disponible en https://cdn.americanprogress.org/wpcontent/uploads/issues/2011/02/pdf/disrupting_college.pdf
- Dugan, D.J & Radner, J. (1976). *Scholastic Achievement : Its Determinants and Effects in Education Industry in Education as an Industry*. NBER, Available in <https://www.nber.org/system/files/chapters/c4489/c4489.pdf>
- Ehrenberg, R. G., & Zhang, L. (2005). Do Tenured and Tenure-Track Faculty Matter? *Journal of Human Resources*, XL(3), 647–659. <https://doi.org/10.3368/JHR.XL.3.647>
- Frølich, N., K. Schmidt and M. Rosa (2010), “Funding systems for higher education and their impacts on institutional strategies and academia”, *International Journal of Educational Management*, Vol. 24/1, pp. 7-21, <http://dx.doi.org/10.1108/09513541011013015>.
- Fundación CyD (2007). *Impacto económico del sistema Universitario español*. Fundación Conocimiento y Desarrollo. Disponible en <https://www.fundacioncyd.org/publicaciones-cyd/informe-cyd-2007/>
- Gaebel, M.& Zhang, T. (2018), *Trends 2018: Learning and teaching in the European Higher Education Area*, EUA, Brussels. Disponible en https://www.usj.edu.lb/intranet/actu/pdf/6862_503.pdf
- Fox, M. (1992), “*Research, Teaching, and Publication Productivity: Mutuality Versus Competition in Academia*”, *Sociology of Education*, Vol. 65/4, p. 293, <http://dx.doi.org/10.2307/2112772>.
- Inanc, O. and O. Tuncer (2011), “The effect of academic inbreeding on scientific effectiveness”, *Scientometrics*, Vol. 88/3, pp. 885-898, <https://doi.org/10.1007/s11192-011-0415-9>
- IVIE (2011). *Crisis económica e inserción laboral de los jóvenes: Resultados del observatorio de inserción laboral de los jóvenes 2011*. Disponible en https://www.ivie.es/es_ES/ptproyecto/economic-crisis-and-youth-employability-results-of-the-observatory-of-young-peoples-transition-to-the-labor-market-2011/
- IVIE (2016). *Cuentas de la educación en España 2000-2013*. Recursos, gastos y resultados. Disponible en https://www.ivie.es/es_ES/ptproyecto/cuentas-de-la-educacion-en-espana-2000-2013-recursos-gastos-y-resultados/
- Horta, H. (2013), “Deepening our understanding of academic inbreeding effects on research information exchange and scientific output: new insights for academic based research”, *Higher Education*, Vol. 65/4, pp. 487–510, <http://dx.doi.org/10.1007/s10734-012-9559-7>.
- Jonker, L. and M. Hicks (2014), *Teaching Loads and Research Outputs of Ontario University Faculty Members: Implications for Productivity and Differentiation*, Higher Education Quality Council of Ontario, Toronto

- Klopper, C. J., & Power, B. M. (2014). The Casual Approach to Teacher Education: What Effect Does Casualisation Have for Australian University Teaching?. *Australian Journal of Teacher Education*, 39(4). <http://dx.doi.org/10.14221/ajte.2014v39n4.1>
- Melina Aarnikoivu, Terhi Nokkala, Taru Siekkinen, Kari Kuoppala & Elias Pekkola (2019) Working outside academia? Perceptions of early-career, fixed-term researchers on changing careers, *European Journal of Higher Education*, 9:2, 172-189, DOI: [10.1080/21568235.2018.1548941](https://doi.org/10.1080/21568235.2018.1548941)
- Laudel, G. and J. Gläser (2007), "From apprentice to colleague: The metamorphosis of Early Career Researchers", *Higher Education*, Vol. 55/3, pp. 387-406, <http://dx.doi.org/10.1007/s10734-007-9063-7>.
- Lazear, Edward, (2003), Firm-Specific Human Capital: A Skill-Weights Approach, No 9679, NBER Working Papers, National Bureau of Economic Research, Inc, <https://EconPapers.repec.org/RePEc:nbr:nberwo:9679>.
- McIntosh, S. (2001) The Demand for Post-Compulsory Education in Four European Countries, *Education Economics*, 9:1, 69-90, DOI: 10.1080/09645290125224
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2020). *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2020. Informe Español*. Disponible en https://sede.educacion.gob.es/publiventa/descarga.action?f_codigo_agc=21234
- Murnane, Richard, Willett, John B., Duhaldeborde, Yves and Tyler, John, (2000), How important are the cognitive skills of teenagers in predicting subsequent earnings?, *Journal of Policy Analysis and Management*, 19, issue 4, p. 547-568, <https://EconPapers.repec.org/RePEc:wly:jpamgt:v:19:y:2000:i:4:p:547-568>.
- Norton, A. (2015), The cash nexus: how teaching funds research in Australian universities, Grattan Institute. Disponible en <https://grattan.edu.au/report/the-cash-nexus-how-teaching-funds-research-in-australian-universities/>
- OECD (2008), "Achieving Equity", in *Tertiary Education for the Knowledge Society: Volume 1 and Volume 2*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264046535-9-en>.
- OECD (2020). Education at a glance 2020. <https://doi.org/10.1787/69096873-EN>
- OECD (2020). *Resourcing Higher Education. Challenges, choices and consequences*. <https://doi.org/10.1787/735e1f44-en>
- Olive, V. (2017), How much is too much? Cross-subsidies from teaching to research in British universities, Disponible en <https://www.hepi.ac.uk/2017/11/09/much-much-cross-subsidies-teaching-research-british-universities/>
- Palali, A., van Elk, R., Bolhaar, J., Rud, I. (2018). *Are good researchers also good teachers? The relationship between research quality and teaching quality*, *Economics of Education Review*, Volume 64, <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.03.011>.
- Where are the women experts on covid-19? Mostly missing - The BMJ*. (2020). Retrieved



July 14, 2021, from <https://blogs.bmj.com/bmj/2020/06/25/where-are-the-women-experts-on-covid-19-mostly-missing/>

Waijjer, C. J. F., Belder, R., Sonneveld, H., Bochove, C. A. van, & Weijden, I. C. M. van der. (2016). Temporary contracts: effect on job satisfaction and personal lives of recent PhD graduates. *Higher Education* 2016 74:2, 74(2), 321–339. <https://doi.org/10.1007/S10734-016-0050-8>

Zhang, L. (Forthcoming in *Organization Science*). An Institutional Approach to Gender Diversity and Firm Performance. Disponible en https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/Final_version_6cb1dbd5-9c48-4a1c-9afa-237da2a1a7b4.pdf

Zhang, L., R. Ehrenberg (2010), “Faculty employment and R&D expenditures at Research universities”, *Economics of Education Review*, Vol. 29/3, pp. 329-337, <http://dx.doi.org/10.1016/j.econedurev.2009.10.006>.