

Documentación Administrativa, número 10, Junio de 2023
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 15-05-2023
Modificado: 01-06-2023
Aceptado: 01-06-2023
Publicado: 26-06-2023
ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11223>
Páginas: 8-23



Referencia: Andrés Llamas, M. Á. (2023). El personal docente e investigador en la Ley Orgánica del Sistema Universitario: continuidad y cambio. *Documentación Administrativa*, 10, 8-23. <https://doi.org/10.24965/da.11223>

El personal docente e investigador en la Ley Orgánica del Sistema Universitario: continuidad y cambio

Teaching and research staff in the Organic Law of the University System: continuity and change

Andrés Llamas, Miguel Ángel
Universidad de Salamanca (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8824-2917>
mllamas@usal.es

NOTA BIOGRÁFICA

Miguel Ángel Andrés Llamas es doctor por la Universidad de Salamanca, donde se licenció en Derecho y en Ciencias Políticas y de la Administración y se halla vinculado como investigador Margarita Salas. Sus investigaciones abordan diversos campos del Derecho administrativo relativos a la actividad de la Administración.

RESUMEN

La reciente Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU) ha establecido un nuevo régimen jurídico para el personal docente e investigador de las universidades públicas. Este trabajo tiene como objetivo desentrañar los ejes vertebradores de la reforma. Para ello se han examinado los antecedentes legislativos, jurisprudenciales y doctrinales que permiten comprender el alcance de la nueva regulación. Asimismo, se ha optado por contrastar el contenido del preámbulo con el articulado de la LOSU y se han planteado algunos problemas interpretativos. Como principales hallazgos, se sostiene que la LOSU incentiva un desarrollo de la carrera académica mediante contratos laborales, de forma paralela a la vía funcionarial, y que el anuncio de la disminución del porcentaje de contratos de carácter temporal no se corresponde con la realidad del texto aprobado. En el presente trabajo se concluye que la reforma universitaria de 2023 consagra el proceso de laboralización del personal docente e investigador y que los cambios en el ámbito de los contratos temporales y de los procesos selectivos tendrán un impacto limitado.

PALABRAS CLAVE

Universidad; empleo público; carrera académica; temporalidad laboral; procesos de selección.

ABSTRACT

The recent Organic Law of the University System (LOSU) has established a new legal regime for the teaching and research staff of public universities. This paper aims to unravel the backbone of the reform. For this, the legislative, jurisprudential and doctrinal background that allows us to understand the scope of the new regulation has been examined. Likewise, it has been decided to contrast the content of the preamble with the articles of the LOSU and some interpretative problems have been raised. As main findings, it is argued that the LOSU encourages the development of the academic career through employment contracts, in parallel to the statutory civil servant, and that the announcement of the decrease in the percentage of temporary contracts does not correspond to the reality of the approved text. In the present work it is concluded that the university reform of 2023 consecrates the process of converting statutory civil servants

to types of contracts such as the private sector labour law, and that the changes in the field of temporary contracts and selection processes will have a limited impact.

KEYWORDS

University; public employment; academic career; temporary employment; selection processes.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. LA CONSAGRACIÓN DE LA DUALIDAD FUNCIONARIO-LABORAL. 1.1. EL PROCESO DE LABORALIZACIÓN DEL PERSONAL DOCENTE E INVESTIGADOR. 1.2. LOS RÉGIMENES FUNCIONARIAL Y LABORAL EN LA LOSU. 1.3. LA DUALIDAD FUNCIONARIO-LABORAL EN EL DISEÑO DE LA CARRERA ACADÉMICA. 2. LOS CONTRATOS DE CARÁCTER TEMPORAL EN LA LOSU. 2.1. LA PRETENDIDA REDUCCIÓN DE LA TEMPORALIDAD. 2.2. EL PROFESORADO ASOCIADO EN LA LOSU. 2.3. MODIFICACIONES EN LA FIGURA DEL PROFESORADO AYUDANTE DOCTOR. 2.4. OTRAS FIGURAS TEMPORALES. 3. MODIFICACIONES EN LA SELECCIÓN DEL PERSONAL DOCENTE E INVESTIGADOR. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN¹

La Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (en adelante, LOSU, siglas ya muy extendidas en el debate público) tiene por objeto, según su artículo 1.1, «la regulación del sistema universitario, así como de los mecanismos de coordinación, cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas con competencias en materia universitaria». Por tanto, los aspectos relativos al personal docente e investigador de las universidades públicas no son los únicos que se regulan en la LOSU, ni siquiera los que aportan novedades más relevantes, y se encuentran comprendidos en el capítulo IV del título IX.

El presente artículo analiza los cambios normativos que atañen al personal docente e investigador de las universidades públicas, si bien no puede obviarse que LOSU también se ocupa, como su ley predecesora, del régimen jurídico del personal técnico, de gestión y de administración y servicios de las universidades públicas. El objetivo de este trabajo no es realizar un estudio exhaustivo de la totalidad de los preceptos que afectan al personal docente e investigador de las universidades públicas, a modo de comentario normativo, sino identificar los ejes vertebradores de la nueva ley y otear los problemas aplicativos e interpretativos más destacados.

Como punto de partida, se advierte necesario explorar los orígenes contextuales de esta norma a fin de facilitar la comprensión de su contenido. Aun cuando no se trata de un instrumento jurídico, sino de carácter meramente político, cabe destacar que en el documento *Coalición progresista: Un nuevo acuerdo para España*, el acuerdo programático del Gobierno de coalición (para la XIV legislatura), se incluyeron diversas medidas en el ámbito universitario que ponían énfasis en las cuestiones de personal. Así, en el punto 2.1.13 se abogaba por «un pacto por la universidad con el máximo consenso de los agentes políticos y sociales, que garantice (...) la efectividad de los derechos del personal docente, fomentando su estabilización, investigador y de administración y servicios a través de una nueva Ley Orgánica de Universidades», mientras que en el punto 2.1.15 se reforzó este compromiso con el siguiente enunciado: «Avanzaremos en la reducción de la precariedad y en la progresiva estabilización del profesorado universitario».

La gestión de la Gran Recesión de 2008, entre otras muchas consecuencias, había provocado un problema de insuficiencia de financiación en las universidades públicas que se traducía en el deterioro inexorable de las plantillas y en la merma de las condiciones de trabajo del profesorado. En efecto, un diagnóstico muy extendido, previo a la aprobación de la LOSU, era el de que el personal docente e investigador de las universidades públicas se hallaba en una situación de precariedad (Dueñas Castrillo et al., 2022; López Anierte et al., 2020).

Este estado de cosas también es recogido por la LOSU en su preámbulo, al constatar «las disfunciones en la configuración de su profesorado debido a las bajas tasas de reposición, la precarización de parte del

¹ El presente trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto estatal de investigación *Los límites de la autonomía de las universidades públicas*, con referencia PID2020-113929GB-I00.

profesorado asociado, interino, sustituto o visitante y el envejecimiento de las plantillas universitarias», y que las universidades públicas «han sufrido de manera persistente una insuficiente financiación pública en el último decenio, y una gran precarización y deterioro de las condiciones de trabajo».

Como precedente de la LOSU, el Plan Anual Normativo 2020, aprobado por el Gobierno de España el 8 de septiembre de 2020², incluyó la previsión de aprobar una «Ley de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia e investigación universitaria», contemplando como objetivo la modificación de «algunos de los aspectos de la actual regulación del sistema universitario que generan disfunciones en la configuración de su personal docente e investigador con el fin de propiciar una mejora de su situación, así como potenciar la transferencia del conocimiento». Además, en el Plan Anual Normativo 2020 se concretaba la necesidad de «garantizar la carrera académica progresiva y predecible, tanto funcional como laboral en igualdad de derechos y deberes», persiguiendo «eliminar la precariedad hoy existente mediante la creación de determinadas figuras contractuales encaminadas a la dignificación de las condiciones de trabajo».

La primera opción parecía, por tanto, abordar la situación del profesorado en una ley específica, en buena medida debido a la urgencia que planteaba la realidad de la precariedad del profesorado universitario. Sin embargo, con posterioridad, el planteamiento normativo se reorientó hacia la aprobación de una ley general en la cual las cuestiones de personal pasarían a ser una parte del todo. En este sentido, la idea de impulsar una Ley Orgánica del Sistema Universitario se previó en el Plan Anual Normativo 2021, aprobado el 31 de agosto de 2021³, y en el Plan Anual Normativo 2022, aprobado el 11 de enero de 2022⁴. En ambos documentos se apuntaba que la Ley Orgánica del Sistema Universitario establecería «una carrera académica del profesorado estable, transparente y progresiva» y fijaría «los requisitos mínimos de calidad, de profesorado y de equipamientos que deben cumplir todas las instituciones universitarias», pudiendo constatarse una menor ambición de la reforma en cuanto al personal docente e investigador.

Sin perjuicio de la concurrencia de otros avatares políticos, la alteración del planteamiento inicial guarda relación con el contexto de la pandemia y, más propiamente, con la puesta en marcha del Instrumento Europeo de Recuperación (Next Generation EU) y de los consecuentes planes de recuperación y resiliencia⁵. Estos planes tienen una naturaleza ciertamente consensual, ya que funcionan «a modo de compromiso entre dos partes, como una suerte de convenio o acuerdo» (Salvador Armendáriz, 2021, p. 74), de resultas que los Estados miembros están recibiendo fondos europeos conforme a una rígida condicionalidad. Este nuevo escenario permite arrojar luz al enfoque final de la LOSU. Así, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia prevé en la Reforma 3 del Componente 21 una reforma integral del sistema universitario español «que promueva el acceso a la Educación Superior, para adecuar la organización de las enseñanzas universitarias y la buena gobernanza de las instituciones universitarias, así como fomentar la investigación, la transferencia y la movilidad del personal docente e investigador».

En consecuencia, en la Propuesta de Decisión de ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España, de 16 de junio de 2021, se establece como hito la aprobación de la LOSU «a más tardar, el 30 de junio de 2023». En este documento se incluyen como «objetivos clave», respecto del personal docente e investigador, los de «fomentar la investigación, la transferencia y la movilidad del personal docente e investigador» y garantizar «que las universidades cuenten con un profesorado altamente cualificado, que la carrera docente tenga mayor previsibilidad y que se refuerce el vínculo entre docencia e investigación», sin que se mencione la necesidad de erradicar la precariedad del profesorado.

De manera paralela, la Unión Europea ha venido reprobando la elevada temporalidad del empleo público en España, tal y como se recoge en la exposición de motivos de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre,

² El Plan Anual Normativo 2020 puede consultarse en el siguiente enlace: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:7df7e523-7a89-47b2-8428-71e6fa878f8f/PAN-2020.pdf>

³ El Plan Anual Normativo 2021 se encuentra accesible en el siguiente enlace: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:01fc2866-a9d8-4010-8354-c56676f9dbdb/PAN-2021.pdf>

⁴ El Plan Anual Normativo 2022 se halla publicado en el siguiente enlace: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:47700d80-0a2f-456f-a36c-299d1be7fe6e/PAN_2022.pdf

⁵ 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 contempla los llamados planes de recuperación y resiliencia que pueden optar a la financiación con arreglo al citado Mecanismo. En España, el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia concreta el régimen jurídico de este plan (artículos 12 y 13). De conformidad con este marco regulador, España aprobó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia el 29 de abril de 2021. *Vid.* la Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021.

de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, norma que pretende dar cumplimiento a lo previsto en este sentido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y que se ha marcado como objetivo lograr una tasa de temporalidad estructural inferior al ocho por ciento en las Administraciones públicas españolas.

En este contexto, la LOSU también asume como objetivos en su exposición de motivos «la eliminación de la precariedad en el empleo universitario y la implantación de una carrera académica estable y predecible» y, más concretamente, «poner fin a la precariedad asociada a determinadas figuras del profesorado laboral», afirmando al respecto que «se reduce del 40 al 8 por ciento el máximo de contratos de carácter temporal del personal docente e investigador que pueden estar vigentes en las universidades públicas». A continuación, entre otros aspectos, se explorará el alcance real de estos objetivos.

1. LA CONSAGRACIÓN DE LA DUALIDAD FUNCIONARIO-LABORAL

1.1. El proceso de laboralización del personal docente e investigador

Con carácter general, el empleo público en España ha experimentado en las últimas décadas un proceso de laboralización, entendiéndose por esta no la conversión de la relación jurídica funcionarial en otra regida por el Derecho del trabajo en un concreto sector del empleo público (Izquierdo Hernández y Molina García, 1996), sino el aumento progresivo del porcentaje de personal laboral en detrimento del personal funcionario. La tendencia laboralizadora no solo tiene lugar en España, sino que también puede detectarse en países de nuestro entorno como Italia (Cantero Martínez, 2001, p. 378) o, más recientemente, Francia, otrora referente del sistema estatutario (Boto Álvarez, 2020).

El proceso de laboralización se enmarca en el más amplio fenómeno de la huida del Derecho administrativo (Sánchez Rodríguez, 2020), que en el ámbito del empleo público se traduce en la tendencia a sustituir, desde hace varias décadas, la relación estatutaria de Derecho administrativo por un vínculo propio del Derecho del trabajo (Desdentado Daroca, 1999, p. 120).

Las causas del proceso de laboralización son complejas y diversas. Quintanilla Navarro (2014, p. 47) sostiene que con este proceso se pretende como principal objetivo mejorar la eficacia de la gestión pública, añadiendo factores como la obstaculización que el carácter vitalicio del régimen funcionarial provoca a la adaptación al continuo desarrollo de la Administración, las necesidades derivadas de la ampliación de sus competencias, el «fracaso del sistema de Cuerpos funcionariales, en cuya selección se olvidaban las tareas y habilidades requeridas para un puesto de trabajo determinado», así como otras razones de política presupuestaria.

Cabe sostener que la laboralización pretendería, entre otros fines, incrementar la flexibilidad en la gestión pública, poner en cuestión la inamovilidad del empleo público, ora por razones ideológicas (Beltrán Villalva, 1977), ora por inconfesable pragmatismo –piénsese en actores políticos que tratarían de eludir el control material inherente a la independencia del personal funcionario–, así como reducir, en sentido amplio, los costes laborales de la Administración. La laboralización es el producto de decisiones y disfunciones de las propias Administraciones públicas, pero también de concretos diseños legislativos.

De manera destacada, las universidades públicas han experimentado un intenso proceso de laboralización de su profesorado como consecuencia del impulso legislativo, si bien la primera ley universitaria de nuestra democracia, la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (en adelante, LRU), estableció un sistema marcadamente funcionarial.

Así, conforme al artículo 33.1 de la LRU, el profesorado universitario estaba constituido por funcionarios docentes de distintos cuerpos (catedráticos y profesores titulares tanto de universidad como de escuelas universitarias). Solo de forma excepcional, el artículo 33.3 de la LRU facultaba a las universidades a contratar, temporalmente, profesores asociados y profesores visitantes, con un límite del 20 por ciento de los catedráticos y profesores titulares en cada universidad (un 30 por ciento en las Universidades Politécnicas). Además, el artículo 34 de la LRU permitía contratar a ayudantes (no doctores), sin que hubiera un porcentaje máximo legal, por dos años (contratos solo renovables una vez por tres años más si se obtenía el doctorado). Estas excepciones al régimen funcionarial se articulaban bajo la hoy sepultada fórmula de la contratación administrativa.

La vertebración funcionarial de la LRU contrastó con la desviación de su aplicación. En palabras de Boltaina Bosch (2006):

«El sistema, fundamentalmente funcionarial, pero con una amplia apertura a fórmulas de contratación administrativa, no permitía prácticamente el vínculo laboral, con la única excepción mencionada de profesores extranjeros. Sin embargo, la perversión en el funcionamiento de la gestión de los recursos humanos llevó, a lo largo de casi dieciocho años, no sólo a la adulteración de las figuras contractuales sino al flagrante incumplimiento de los límites establecidos y de la lógica derivada de la LRU.» (p. 190).

Pareciera esta la constante del régimen jurídico del profesorado universitario: aplicaciones desviadas dan lugar a nuevas reformas normativas en lugar de a decisiones administrativas orientadas a corregir esas aplicaciones disfuncionales. Ahora bien, es la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en adelante, LOU) la norma jurídica que configura una *doble vía* funcionarial-laboral para el personal docente e investigador. En cierto modo, la LOU fue una respuesta a las disfunciones de la LRU (Nogueira López, 2004, p. 23), en buena medida por los abusos de la contratación administrativa, lo que permitió presentar la laboralización como una alternativa deseable para los sectores afectados. No obstante, también se ha negado la problemática de la contratación administrativa: «Con independencia de que la contratación administrativa de personal es un vestigio que puede tildarse de anacrónico, lo cierto es que ese ha sido uno de los aspectos que menores problemas ha suscitado en la aplicación de la LRU» (Romero Burillo, 2011, p. 15).

Lo que es innegable es que LOU promovió la laboralización del profesorado al contemplar la dualidad funcionario-laboral en su artículo 47: «El personal docente e investigador de las Universidades públicas estará compuesto de funcionarios de los cuerpos docentes universitarios y de personal contratado». Además, la LOU previó diversas figuras de régimen laboral (ayudante, profesor ayudante doctor, profesor colaborador, profesor contratado doctor, profesor asociado y profesor visitante) y cifró en un 49 por ciento el porcentaje máximo de profesorado laboral.

La laboralización trajo consigo el derecho a la negociación colectiva, que aportaba una percepción de legitimidad idónea para superar los problemas que planteaba la contratación administrativa, aunque pronto se revelaron las insuficiencias de la negociación colectiva para el nuevo personal docente e investigador laboral (Caro Muñoz, 2010, p. 37).

La ruptura del modelo funcionarial que supuso la LOU llegó a ser tildada, con argumentos consistentes, de «grave deficiencia, cuando no abierta inconstitucionalidad, al fijar un sistema en donde la preferencia funcionarial no viene establecida por ningún criterio material sino únicamente numérico o porcentual» (Boltaina Bosch, 2006, p. 191), si bien la laboralización terminó siendo normalizada por todos los actores universitarios y operadores jurídicos.

La reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la LOU introdujo algunas modificaciones en las figuras de régimen laboral e incluso flexibilizó aún más los requisitos del porcentaje máximo de personal laboral, siendo la principal novedad la facultad añadida de contratar personal investigador a través del contrato de trabajo por obra o servicio determinado para el desarrollo de proyectos. En esta misma dirección laboralizadora, la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación explicitó la posibilidad de que las universidades contratasen personal investigador conforme a las figuras de la propia Ley 14/2011.

1.2. Los regímenes funcionarial y laboral en la LOSU

Se defiende aquí que el régimen funcionarial –la relación estatutaria de Derecho administrativo– está especialmente justificado en el ámbito universitario. El vínculo funcionarial comporta un plus de garantía de independencia, ligado a la nota de la inamovilidad, que resulta idóneo para tutelar la posición de quien desempeña unas funciones públicas que, a su vez, vehiculan el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de cátedra. No en vano, esas funciones públicas se desarrollan en el seno de unas instituciones constitucionalmente blindadas frente a las intromisiones del poder (autonomía universitaria).

Ahora bien, no es este un sentir unánime. Sin ir más lejos, el propio ministro Subirats (2001), que dio el impulso definitivo a la LOSU, en su condición de experto académico puso en cuestión el sistema funcionarial en la universidad:

«Tampoco puede ser que a la organización le sea indiferente si trabajas o no, que no pueda premiar los esfuerzos ni castigar las negligencias, que nadie se dirija a uno, no ya sobre en mano, sino al menos con palabras de aliento o de recriminación. Son aspectos que aunque se expresen pocas veces, provocan que paulatinamente se vaya perdiendo el respeto hacia la

profesión docente. Alguien deberá algún día empezar a poner en duda la propia condición de funcionario de los profesores titulares y catedráticos como se ha hecho en otros países. Debería hacerse un debate sobre qué ventajas e inconvenientes tiene el mantenimiento de la condición de funcionarios públicos de los docentes en momentos que muchos elementos indican que ello conlleva multitud de disfunciones en la política de recursos humanos de las universidades españolas.» (p. 36).

Si la intensa laboralización del profesorado universitario puede considerarse la cristalización del modelo perfeñado por la LOU, lo cierto es que la LOSU no ha supuesto un cambio sustancial de este modelo, sino que más bien ha venido a consagrarlo.

Si bien el anteproyecto de la LOSU incluía un incremento del porcentaje exigible de profesorado funcionario, fijándolo en un mínimo del 55 por ciento del total, esta previsión desapareció en el proyecto de ley remitido al Congreso de los Diputados y en el texto aprobado de la LOSU. Finalmente, el artículo 64.3 de la LOSU dispone que el profesorado universitario de régimen funcional «será mayoritario», lo que cabe considerar incluso como un aumento del personal laboral, que pasa del 49 por ciento a cualquier cifra inferior a la de personal funcionario.

Por otro lado, según su preámbulo, la LOSU «garantiza la equiparación de derechos y deberes académicos del profesorado funcionario y laboral permanente». La explícita pretensión de equipar derechos—queda la duda interpretativa de si el legislador se refiere a la totalidad de los derechos o solo a los derechos académicos—no parece coherente con la decisión de mantener dos regímenes diferenciados: el profesorado funcionario y el laboral.

Finalmente, es necesario apuntar que en el ámbito del profesorado universitario concurren algunas razones específicas que cualifican el proceso de laboralización. Principalmente a partir de la LOU, la proliferación de figuras laborales se ha ideado como una fórmula propicia para maximizar el margen competencial de las comunidades autónomas en la regulación del profesorado universitario⁶. No en vano, en Cataluña⁷ y Euskadi⁸ se han desarrollado figuras laborales análogas o correspondientes a los cuerpos docentes. Esta opción se potencia, no siempre de manera explícita, en la LOSU, cuyo primer antecedente—el borrador para consulta sobre un Estatuto del Personal docente e investigador difundido en 2020—incluso contenía expresamente las figuras de «Profesor/a titular contratado/a de universidad» y «Catedrático/a contratado/a de universidad».

En apariencia, la LOSU prevé en su artículo 82 la figura del profesorado laboral permanente limitándose a alterar la denominación de la figura denominada en la LOU como profesor contratado doctor, con la introducción de modificaciones menores. Como principal novedad, amén de la posibilidad de ser candidato a rector (artículo 51.1), se añade la posibilidad de dedicación a tiempo parcial «a petición del interesado o interesada con los requisitos, condiciones y efectos establecidos reglamentariamente» (artículo 82 c). Con todo, la identidad entre el nuevo profesorado permanente laboral y el viejo profesorado contratado doctor es evidente. Así se desprende, por ejemplo, de la disposición transitoria tercera en materia de acreditaciones.

Ahora bien, un inciso contenido en el artículo 82 c) de la LOSU comporta una gran importancia, ya que, afirma el precepto, el contrato será de carácter fijo e indefinido «con derechos y deberes de carácter académico y categorías comparables a los del personal docente e investigador funcionario». El foco debe ponerse en la noción de «categorías comparables». El artículo 82 no parece que regule una sola figura equiparable al antiguo profesorado contratado doctor, sino que materialmente está creando más de una figura. Sin explicitarlas, en buena medida para sortear la controversia que generaron los primeros borradores, la LOSU está creando materialmente dos nuevas figuras laborales en correspondencia a los cuerpos docentes de profesorado titular y catedrático. No se nombran las figuras de profesor titular contratado y catedrático contratado, pero sí se prevén implícitamente.

Además de la literalidad del inciso del artículo 82 c), existen otros tres argumentos que sostienen esta tesis. En primer lugar, el artículo 71.2 de la LOSU hace referencia a programas de promoción desde la categoría de profesorado permanente laboral «a otra de superior categoría», lo que revela que se contempla

⁶ A pesar de que la legislación laboral es competencia estatal (artículo 149.1.7.^a de la Constitución), las comunidades autónomas pueden intervenir en materia de personal docente e investigador laboral con base en el título competencial de desarrollo del artículo 27 de la Constitución (artículo 149.1.30.^a). Sobre estas vicisitudes competenciales, véase la clarificadora síntesis de Chaves García (2023, p. 191).

⁷ Véase el artículo 46 de la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña.

⁸ Véase el artículo 14 de la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco.

una pluralidad de categorías. En segundo lugar, el artículo 85.1 de la LOSU hace referencia a la exigencia de acreditación para acceder a las plazas de profesorado permanente laboral y para «en su caso, la promoción dentro de dicha modalidad contractual», lo que implícitamente viene a establecer la necesidad de acreditación previa para acceder a plazas de catedrático laboral, omitiendo solo la denominación. Finalmente, el tenor literal del artículo 64.1 del anteproyecto, que hacía referencia a figuras laborales «con niveles comparables a los del personal docente e investigador funcionario», constituye otro antecedente esclarecedor del espíritu de la LOSU.

Por tanto, la LOSU innova al habilitar a las comunidades autónomas la creación de una suerte de *carrera laboral* paralela a la funcional, sin que existan diferencias objetivas sobre las funciones que desempeña el profesorado perteneciente a cada una de esas dos vías o carreras paralelas.

1.3. La dualidad funcionario-laboral en el diseño de la carrera académica

El preámbulo de la LOSU contiene una ambiciosa declaración de intenciones en tanto que se propone desarrollar «como uno de sus objetivos prioritarios la eliminación de la precariedad en el empleo universitario y la implantación de una carrera académica estable y predecible». Además, en el preámbulo se plantea lo siguiente: «Se establecen tres niveles de progresión frente a los cuatro vigentes hasta ahora. Así, la carrera académica seguirá las etapas de incorporación, consolidación y promoción». Son dos los elementos novedosos referidos: (1) la implantación de una carrera estable y predecible y (2) la estructuración de la carrera académica en tres niveles o etapas. El primero de los elementos tiene que ver con la noción de temporalidad, que será analizada en el siguiente epígrafe. El segundo elemento se examina a continuación.

Ni la exposición de motivos ni el articulado de la LOSU hacen referencia a la correspondencia de los tres niveles de progresión en la carrera académica con las diversas figuras contractuales o funcionariales. En la memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto de la LOSU sí se explicitan algunos detalles de este planteamiento. A pesar de que en este documento tampoco se concretan los supuestos cuatro niveles que precedían a la nueva carrera académica, sí se especifica que la figura de entrada sería la de profesor ayudante doctor, la consolidación se alcanzaría «con una plaza de Titular, que es de carácter indefinido» y, finalmente, «la fase de promoción se obtendría con la figura de Catedrático/a».

Lo cierto es que el planteamiento de estos tres niveles dista mucho de cómo se desarrolla la carrera académica y del contenido de la propia LOSU. La figura de entrada a la carrera académica no es, como se sostiene en la memoria del análisis del impacto normativo, la del profesorado ayudante doctor, sino el contrato predoctoral regulado en el artículo 21 de la Ley 14/2011, que cuenta incluso con un estatuto propio⁹. Más aún, no es infrecuente que la figura del contrato predoctoral se enlace, no con un contrato de ayudante doctor, sino con una etapa postdoctoral que se materializa en el contrato de acceso de personal investigador doctor (contrato postdoctoral), regulado en el artículo 22 de la Ley 14/2011. En puridad, los contratos predoctoral y postdoctoral se encuentran contemplados expresamente en la propia LOSU en su artículo 77.1, que remite a los términos previstos en la Ley 14/2011.

Asimismo, la etapa de consolidación no comprendería solo «una plaza de Titular», como se afirma en la referida memoria del anteproyecto. En el caso de las comunidades autónomas que no opten por desarrollar niveles comparables a los cuerpos docentes para el profesorado laboral, la etapa de consolidación se desarrollaría del siguiente modo. La figura de ayudante doctor, que sucede a los contratos predoctoral y postdoctoral, se enlazaría con otra figura laboral —el ahora llamado contrato de profesorado permanente laboral— y, en su caso, con posterioridad, esta última figura se encadenaría con una plaza de profesor titular (personal funcionario). Solo la etapa de promoción se relacionaría adecuadamente en la exposición de motivos, pues así se podría concebir el acceso al cuerpo de catedráticos, aunque el legislador también podría estar refiriéndose en este caso a la promoción dentro de las categorías laborales.

La LOSU parece disponer, en realidad, dos tipos de carrera académica. En relación con las comunidades autónomas que desarrollen para el profesorado laboral niveles comparables a los cuerpos docentes, la carrera académica constará a su vez de dos vías paralelas y escasamente conectadas entre sí. Y en relación con las comunidades autónomas que no desarrollen esos niveles comparables (se augura aquí que serán pocas), la carrera académica estará compuesta de una fase laboral seguida, en su caso, de una fase funcional.

⁹ Véase el Real Decreto 103/2019, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador predoctoral en formación.

La complejidad puede ser mayor aún si tenemos en cuenta que en las comunidades autónomas en las que se desarrolle la carrera académica laboral, esta podrá ser complementaria o sustitutiva de la carrera funcionarial. Así se prevé en el preámbulo de la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña: «Uno de los aspectos más innovadores de la presente Ley es la regulación del profesorado contratado. Se abre una nueva vía de carrera académica, basada en la contratación laboral, que puede ser complementaria o sustitutiva de la funcionarial, pero no menos exigente que ésta».

Para las comunidades autónomas que no desarrollen la carrera académica laboral, el personal contratado se concibe en la LOSU, con carácter estructural, como una suerte de estadio previo a la posibilidad de obtener la condición de personal funcionario, lo que *de facto* ya venía sucediendo tras la aprobación de la LOU. Por tanto, en lugar de los tres niveles de progresión referidos en la exposición de motivos, la carrera académica estaría formada en estas comunidades autónomas por una primera etapa de régimen laboral y, en su caso, una segunda etapa de régimen funcionarial.

En cualquiera de los casos, tanto si las comunidades autónomas desarrollan niveles laborales comparables a los cuerpos docentes como si no lo hacen, la configuración que hace la LOSU del personal laboral carece de fundamento constitucional, como ya sucedía en la LOU. Así, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987 (F. J. 3.º), el personal funcionario y el personal laboral son «régimenes jurídicos distintos, aplicables a situaciones diferentes». A pesar de que no es infrecuente que en el empleo público español converjan las funciones que desempeña el personal funcionario y laboral, la previsión de figuras laborales sin criterios objetivos o funcionales específicos que las diferencien del personal funcionarial en mi opinión no tiene encaje constitucional.

Por último, huelga decir que el concepto de carrera académica no se corresponde con el concepto de carrera administrativa, esto es, con el conjunto de oportunidades de ascenso, progresión profesional o promoción interna que tienen los funcionarios. El diseño de la carrera académica implica, *de iure* o *de facto*, la posibilidad reiterada de perder la condición de empleado público. Es lo que sucede, por ejemplo, cuando quien finaliza un contrato de ayudante doctor no supera un concurso para el acceso a una plaza de profesorado permanente laboral. A todo ello hay que añadir que las personas que transitan en la carrera académica podrían encadenar otras figuras contractuales distintas de las principales, como un contrato de profesorado visitante o un contrato de actividades científico-técnicas, por poner solo dos ejemplos. En suma, la estabilidad de la carrera académica que predica la exposición de motivos de la LOSU no se ajusta a la realidad de su diseño.

2. LOS CONTRATOS DE CARÁCTER TEMPORAL EN LA LOSU

2.1. La pretendida reducción de la temporalidad

En la exposición de motivos de la LOSU se proclama solemnemente que «se reduce del 40 al 8 por ciento el máximo de contratos de carácter temporal del personal docente e investigador que pueden estar vigentes en las universidades públicas». Sin embargo, la realidad normativa dista mucho de tan rotunda afirmación.

Ciertamente, el artículo 48.5 de la LOU disponía que el personal docente e investigador «con contrato laboral temporal no podrá superar el 40 por ciento de la plantilla docente». Como novedad, el segundo párrafo del artículo 64.3 de la LOSU establece lo siguiente: «El profesorado con contrato laboral temporal no podrá superar el 8 por ciento en efectivos de la plantilla de personal docente e investigador. No se computará a tal efecto el profesorado asociado de Ciencias de la Salud y el profesorado ayudante doctor». Como puede advertirse fácilmente, el inciso final excluye del cálculo al profesorado asociado de Ciencias de la Salud y al profesorado ayudante doctor, algo que la LOU no hacía. Por tanto, la comparación queda del todo desvirtuada y, cuando menos, la LOSU debe ser criticada por incorporar información confusa o incluso engañosa en su exposición de motivos.

Además, para valorar la pretendida reducción del 40 al 8 por ciento, hay que tener en cuenta que el profesorado asociado pasa a tener un contrato de carácter indefinido (artículo 79.c de la LOSU). En puridad, es este cambio normativo el que permite al legislador de la LOSU consagrar un porcentaje de temporalidad inferior al de la LOU, sin perjuicio de que su impacto deba ser compensado con las exclusiones antedichas. A este respecto resulta esclarecedor que el anteproyecto de la LOSU cifrara en un 20 por ciento el porcentaje máximo de profesorado temporal en una redacción en la que no se excluía del cómputo al profesorado ayudante doctor y en la que el profesorado asociado se concebía todavía como modalidad temporal.

A lo anterior hay que añadir la probabilidad no pequeña de que la interpretación dominante del porcentaje de temporalidad establecido en la LOSU excluya otras figuras por hallarse reguladas en la Ley 14/2011, como son las modalidades de contrato predoctoral, contrato de acceso de personal investigador doctor, contrato de investigador distinguido y contrato de actividades científico-técnicas. La diferenciación que hace el artículo 77 entre contratos regulados en la LOSU y contratos previstos en la Ley 14/2011 abriría la puerta a una nueva exclusión en el cálculo del porcentaje de temporalidad. De hecho, en la memoria del anteproyecto se proporcionaba el dato de temporalidad (un 31 %) de la universidad española en el curso 2019-20, limitándose a incluir en el profesorado laboral temporal «las figuras de Ayudante, Asociado, Sustituto, Lector y Visitante».

Sin embargo, en mi opinión, existen dos argumentos sólidos que permiten sostener que el cálculo del porcentaje de temporalidad no debe excluir las modalidades previstas en la Ley de la Ciencia. De un lado, la LOSU faculta expresamente a las universidades públicas para utilizar estas modalidades contractuales (artículo 77.1). De otro, la LOSU hace una exclusión expresa de dos modalidades (profesorado asociado de Ciencias de la Salud y profesorado ayudante doctor), de tal forma que si el legislador hubiese pretendido excluir otras modalidades solo tendría que haber ampliado el listado de las excepciones. A tenor de los precedentes, no parece que una tesis garantista como la que defiende vaya a ser la acogida por quienes tienen la responsabilidad de gestionar la gobernanza universitaria.

Por último, en el cálculo del porcentaje de temporalidad también se suscita la duda de si debe considerarse incluida o no la nueva figura del profesorado sustituto. Aun cuando esta modalidad contractual se puede emplear para sustituir al profesorado funcionario en los supuestos legalmente previstos, al tratarse de personal temporal no cabe sino defender su inclusión a los efectos del mencionado cálculo, amén de que el citado artículo 64.3 no excluye expresamente esta modalidad.

Finalmente, la LOSU no acaba con el alcance estructural de la contratación temporal, sino que apunta las modalidades contractuales de carácter temporal, con la excepción del profesorado asociado.

2.2. El profesorado asociado en la LOSU

Como principal novedad, el contrato de profesor asociado pasa a ser en la LOSU, según su artículo 79 c), de carácter indefinido, manteniéndose su dedicación a tiempo parcial. La supresión del carácter temporal de los contratos de profesorado asociado es coherente con la finalidad anunciada por la LOSU de poner fin a la precariedad, si bien debe ser contextualizada.

Por un lado, desde hace décadas, el profesorado asociado renueva sus contratos anualmente en la gran mayoría de los casos, salvo problemáticas casuísticas y, también, con la excepción de los supuestos en los que esta figura se utilizaba de manera fraudulenta. Nos referimos en este último caso al problema de los «falsos asociados», que siempre han desempeñado estas plazas de manera provisional, hasta que pudieran encontrar una plaza propia de la carrera académica. El fenómeno de los «falsos asociados» se genera, precisamente, por la escasez de plazas de carrera académica, operando como un auténtico fraude de ley que simultáneamente provocaba una grave situación de precariedad (Andrés Llamas, 2022). Empero, insistimos, los «verdaderos asociados» renovaban anualmente con carácter general.

Por otro, la jurisprudencia venía cuestionando el carácter temporal de los contratos de profesor asociado. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha concluido que los contratos temporales como los de profesor asociado no pueden emplearse para cubrir necesidades permanentes y duraderas en relación con la docencia¹⁰. En consecuencia, el Tribunal Supremo ha abogado por convertir la relación laboral en indefinida siempre que no se acredite una identidad entre la actividad docente y la experiencia profesional del profesor asociado¹¹. Recuérdese que la razón de ser del profesorado asociado no es otra que la de transferir sus conocimientos prácticos, adquiridos en su actividad profesional principal, a la docencia universitaria.

Por todo ello, la eliminación del carácter temporal de la figura del profesorado asociado se presentaba para el legislador como una oportunidad para reducir la cifra de temporalidad del profesorado universitario, soslayando que se trata de contratos a tiempo parcial que no forman parte de la carrera académica.

En cualquier caso, como consecuencia de este nuevo carácter indefinido, la LOSU añade un supuesto de extinción contractual (artículo 79 d): «Será causa objetiva de extinción del contrato la pérdida sobrevenida

¹⁰ Vid. la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 13 de marzo de 2014 (ECLI:EU:C:2014:146).

¹¹ Vid., por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Cuarta) de 6 octubre de 2021 (ECLI: ES:TS:2021:3792).

de cualquiera de los requisitos establecidos en el párrafo a)». La remisión al párrafo a) del artículo 79 resulta problemática. Los requisitos de este párrafo a) pueden deslindarse del siguiente modo: (1) tener la condición de especialista o profesional de reconocida competencia, (2) acreditar el ejercicio de una actividad principal fuera del ámbito universitario y (3) que exista necesidad docente específica relacionada con ese concreto ámbito profesional.

La apreciación de la pérdida del primero de los tres requisitos comporta un elevado grado de discrecionalidad. Por ejemplo, cabe preguntarse si un hecho sobrevenido como una mala praxis profesional podría poner en cuestión la reconocida competencia.

La pérdida sobrevenida del segundo de los requisitos es el que menos dudas suscita, pues está conectado con la propia naturaleza de la figura del profesorado asociado. Con todo, algunos supuestos pueden plantear dudas interpretativas. Piénsese en un profesional prestigioso que cuenta con una dilatada trayectoria y que, por razones coyunturales o ajenas a su pericia, como la desaparición de la empresa en la que trabajaba, cesa en su actividad principal. En algunos casos este requisito podría resultar excesivamente rígido.

Por último, la existencia o no de «necesidades docentes específicas relacionadas con su ámbito profesional» es un requisito que supone una garantía para el buen uso de la figura del profesorado asociado, ya que no todas las áreas de conocimiento precisan de una aportación docente práctica o profesionalizante, si bien la noción de necesidades docentes también parece atribuir al empleador universitario un excesivo grado de discrecionalidad para poner fin unilateralmente a la relación contractual.

Por otro lado, la mención a la «causa objetiva» del artículo 70 d) de la LOSU parece incorporar una remisión normativa a las consecuencias jurídicas que establece el artículo 52 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para los supuestos de extinción del contrato por causas objetivas.

Otra novedad de relieve en el régimen jurídico del profesorado asociado es la limitación de sus tareas docentes a las 120 horas lectivas por curso académico (artículo 79 b) de la LOSU), cuando con anterioridad venía desarrollando hasta 180 horas. La reducción del máximo de horas parece adecuado a la naturaleza de esta figura, pues no hay que olvidar que el profesorado asociado, en todo caso, debe ejercer una actividad profesional ajena a la universitaria, y no resulta fácil compatibilizar esta con un número elevado de horas docentes.

Con todo, esta reducción tendrá algunos efectos que a primera vista podrían pasar desapercibidos. Así, la reducción de las horas lectivas conllevará una consecuente reducción de las retribuciones, como puede deducirse de lo dispuesto en el todavía vigente Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto, sobre retribuciones del profesorado universitario, en cuyo artículo 7.a) se afirma que en los supuestos «de tiempos parciales inferiores a doce horas semanales se efectuará la correspondiente reducción proporcional». Además, la reducción del máximo de horas que imparte el profesorado asociado no necesariamente acrecería en la dotación de otras figuras funcionariales o laborales a tiempo completo, sino que en áreas de conocimiento con varios profesores asociados el resultado podría ser el incremento del número de profesores asociados contratados para hacer frente al total de las horas lectivas necesarias. Nótese que la LOSU no establece un límite máximo a la utilización de esta concreta figura, salvo la previsión general que mandata una mayoría funcional en el profesorado universitario.

Finalmente, el legislador ha incorporado en la disposición transitoria séptima un «proceso de estabilización» orientado, cabe entender, a regularizar las situaciones en las que el profesorado asociado venía renovando anualmente su contrato de carácter temporal, de ahí la expresa remisión a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre. Destaca la previsión contenida en su apartado 3, destinada al profesorado asociado con dedicación superior a las 120 horas, que habilita la articulación de procesos de estabilización «a través de actuaciones específicas que favorezcan el paso de Profesorado Asociado con título de Doctor/a a la figura de Profesorado Ayudante Doctor/a». El legislador trata aquí de ofrecer una solución al problema de los «falsos asociados», pero no deja de ser una mala técnica legislativa que este apartado 3 se solape en su contenido con lo dispuesto en la disposición transitoria octava.

En efecto, en la disposición transitoria octava se regulan los llamados «mecanismos de adaptación» que se ocupan principalmente del profesorado asociado u otros contratos de duración igual o inferior a un año previstos en la LOU. Estos mecanismos se ligan al plan de incremento de gasto público previsto en el artículo 155.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, por lo que su ejecución se halla condicionada, en la práctica, a la siempre ambigua realidad de las disponibilidades presupuestarias. Como requisito añadido para implementar estos mecanismos se exige que la universidad en cuestión debe tener un 20 por ciento de su plantilla docente con contratos laborales de profesorado sustituto, visitante, distin-

guido y asociado, lo que supone añadir un nuevo indicador de temporalidad que puede plantear agravios comparativos, pues la solución a la precariedad del personal se vincula a una estadística de la universidad empleadora. En cambio, adviértase que la habilitación del apartado 3 de la disposición transitoria séptima se dirige a todas las universidades públicas, sin exigencia de porcentaje alguno.

El mecanismo más relevante de la disposición transitoria octava, cuantitativamente, es el contenido en su letra a), que prescribe tener en cuenta como mérito preferente en los concursos de profesorado ayudante doctor la experiencia de cinco cursos previos de los siete últimos años con contratos de profesorado asociado o análogos. Serán las universidades las que decidan el número de estas plazas.

Además, en la letra b) de la disposición transitoria octava se prevé un mecanismo para el profesorado asociado que ha desempeñado su puesto igualmente durante cinco años, pero que carece del título de doctor. En este caso, se genera la duda interpretativa de si relación laboral deviene *ope legis* en la modalidad de contrato predoctoral, sin necesidad de concurso alguno, o si esta transformación se enmarca en procesos de promoción. La redacción literal, probablemente de manera involuntaria, da cobijo a la primera tesis, y también permite interpretar que la transformación contractual beneficiaría incluso al profesorado asociado no doctor que se haya desvinculado de la universidad, pero que cumpla con la experiencia mencionada.

Finalmente, en la letra c) se incluye la obligación de establecer un programa de promoción interna a profesorado permanente laboral para el profesorado asociado de carácter indefinido –esto es, con arreglo al nuevo régimen de la LOSU– que acumule idéntica experiencia quinquenal y cuente con la acreditación correspondiente. Parece evidente que esta previsión no contiene un derecho subjetivo, sino que el programa consistirá en un proceso selectivo específico de promoción interna cuyo alcance dependerá de las universidades.

2.3. Modificaciones en la figura del profesorado ayudante doctor

La figura del profesorado ayudante doctor ha experimentado no pocas modificaciones. Como se verá, la novedad más controvertida ha sido la eliminación de la exigencia de acreditación, que venía operando a modo de control previo de adecuación de las personas aspirantes que participaban en los concursos. Además, la LOSU (artículo 78 c) también dispone que el profesorado ayudante doctor podrá impartir un máximo de 180 horas docentes por curso, lo que en la práctica supone una reducción.

Al mismo tiempo, la LOSU (artículo 78 a) ha optado por ampliar a seis años la duración máxima del contrato de ayudante doctor (anteriormente, en la LOU, este límite máximo era de cinco años). No resulta justificada la nueva duración del contrato de profesor ayudante doctor, que tendrá como efecto previsible la reducción de las retribuciones totales del profesorado universitario, pues es evidente que un profesor ayudante doctor tiene una remuneración inferior a la del profesorado permanente laboral.

Otra innovación en la figura del profesorado ayudante doctor es la evaluación del desempeño que llevará a cabo la universidad transcurridos los tres primeros años del contrato. Según el artículo 78 e) de la LOSU, el objetivo de esta evaluación orientativa es «valorar el progreso y la calidad de la actividad docente e investigadora y, en su caso, de transferencia e intercambio del conocimiento del profesorado, que deberán conducirlo a alcanzar los méritos requeridos para obtener la acreditación necesaria para concursar a una plaza de profesorado permanente una vez finalizado el contrato». En puridad, nos hallamos ante un sistema de evaluación del desempeño de los contemplados en el artículo 20 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, norma que habrá de completar el régimen jurídico de esta evaluación orientativa.

Se trata de una de las pocas figuras del profesorado universitario sometida a un sistema explícito de evaluación del desempeño, lo que contrasta con la naturaleza materialmente formativa de esta modalidad contractual. Los efectos de la evaluación carecen del más mínimo interés, pues los requisitos para acreditarse en la figura del profesorado permanente laboral son públicos, cualquiera puede contrastar si los cumple y, en todo caso, las universidades no son las instituciones encargadas de realizar la acreditación. Además, esta evaluación orientativa creará una carga añadida de gestión a las universidades con una finalidad de dudosa utilidad.

Es probable que los primeros impulsores de la LOSU abogasen por emular la figura del profesor *tenure track*, propia del modelo anglosajón, referencia ya utilizada en la exposición de motivos de la Ley 17/2022, de 5 de septiembre, por la que se modifica la Ley 14/2011. De tal forma que el objetivo original consistiría en que la evaluación fuese determinante de la conversión del contrato de profesorado ayudante doctor en otro contrato de carácter permanente, lo que sí habría supuesto una novedad de gran alcance en la carrera académica. Este uso de la figura *tenure track* tiene difícil encaje en nuestro ordenamiento, pues la supuesta

evaluación podría ocultar un dilatado periodo de prueba. Abortada esta primera intención, la evaluación intermedia carece de sentido, salvo que se utilice como punta de lanza para sucesivas reformas.

Por último, es necesario apuntar, a pesar de que se trataba de una modalidad distinta, que la LOSU suprime la posibilidad de contratar ayudantes (figura anteriormente regulada en el artículo 49 de la LOU). Esta modalidad contractual ya se hallaba en desuso debido al auge de los contratos predoctorales y su mantenimiento carecía de sentido en la actual configuración de la carrera académica.

2.4. Otras figuras temporales

La LOSU también crea dos nuevas figuras temporales (el profesorado sustituto y el profesorado distinguido) y añade novedades de interés en la modalidad ya conocida de profesorado visitante.

Por lo que respecta al profesorado sustituto, quizá pueda citarse como antecedente la posibilidad de acudir al contrato para sustituciones previsto en el Estatuto de los Trabajadores, que la LOU no prohibía (Molina Navarrete, Álvarez de la Rosa y Ojeda Avilés, 2003, p. 44), aun cuando también cabía rechazar esa opción precisamente por la falta de habilitación expresa. En todo caso, la reforma operada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la LOU, alterando su artículo 48.1, sí facultó a las universidades a contratar «mediante las modalidades previstas en el Estatuto de los Trabajadores para la sustitución de trabajadores con derecho a reserva del puesto de trabajo».

La LOSU da un paso más y regula la nueva y específica figura del profesorado sustituto en su artículo 80 con garantías reforzadas, pero también con deficiente técnica jurídica. Así, el apartado 1 de este precepto acota el radio de acción de esta figura (la sustitución del personal docente e investigador con derecho a reserva de puesto de trabajo que suspenda temporalmente la prestación de sus servicios en supuestos tasados y con reglas específicas), mientras que el apartado 2, referido a la necesidad de cubrir temporalmente un puesto de trabajo hasta que finalice el proceso de selección para su cobertura definitiva, remite a la Ley 20/2021 sin aclarar si las reglas del apartado 1 son de aplicación en este caso.

El interrogante que plantea esta nueva figura, de carácter laboral, es si puede emplearse para sustituir a personal de los cuerpos docentes. Todo apunta a que así se ha concebido, lo que debe ser criticado por ahondar de manera subrepticia en la estrategia de laboralización del profesorado universitario.

Por otra parte, el artículo 84 de la LOSU crea la figura del profesorado distinguido para contratar a docentes o personal investigador, tanto españoles como extranjeros, que estén desarrollando su carrera en el extranjero, «y cuya excelencia y contribución científica, tecnológica, humanística o artística, sean significativas y reconocidas internacionalmente». La LOSU se remite a la Ley 14/2011 para determinar la duración y condiciones de estos contratos.

En efecto, la modalidad contractual del investigador distinguido ya estaba prevista en la Ley 14/2011, y ha sido modificada por la reciente Ley 17/2022, de 5 de septiembre, según su exposición de motivos, a fin de que el objeto contractual esté «dirigido exclusivamente a personas de reconocido prestigio que se encarguen de la dirección de centros e instalaciones y de equipos de investigación como investigador/a principal», pues con anterioridad también se permitía esta figura para la mera realización de actividades de investigación.

Asimismo, la Ley 17/2022 ha añadido una letra g) al artículo 23 de la Ley 14/2011 que faculta al investigador distinguido a realizar actividad docente hasta un máximo de cien horas anuales. Sin embargo, el artículo 84 b) de la LOSU establece un límite máximo para el profesorado distinguido de 180 horas lectivas por curso académico. Esta disparidad de criterios podría resolverse conforme al principio de especialidad normativa, pero no siempre será sencillo. Piénsese en supuestos híbridos como el de un instituto de investigación adscrito a una universidad pública u otros centros que colaboran con las universidades mediante una fórmula convencional.

El objeto contractual del profesorado distinguido no parece lo suficientemente específico como para justificar la creación de una nueva modalidad contractual a tenor de la preexistencia del profesorado visitante, figura ya arraigada en nuestro sistema universitario que la LOSU regula someramente en su artículo 83. Según el artículo 84 b) de la LOSU, el profesorado visitante tiene como finalidad la de «desarrollar tareas docentes, investigadoras, de transferencia e intercambio del conocimiento, de innovación o de dirección de grupos, centros de investigación y programas científicos y tecnológicos singulares», y según el artículo 83 b) de la LOSU, la finalidad del contrato de profesorado visitante es «desarrollar tareas docentes y/o investigadoras, así como, en su caso, de transferencia e intercambio del conocimiento e innovación, en la especialidad en la que la persona contratada haya destacado» (la cursiva es nuestra). Se advierte fácilmente que el objeto contractual es parcialmente coincidente.

En cuanto al profesorado visitante, la LOSU añade que el personal docente e investigador contratado bajo esta modalidad, ya sea español o extranjero, pueda contribuir significativamente al desempeño de los centros universitarios. Nótese, en cambio, que en la figura del profesorado distinguido se exige estar desarrollando la carrera en el extranjero.

La noción de contribución significativa que exige la figura del profesorado visitante, que sustituye a la de «reconocido prestigio» (artículo 54 de la LOU), constituye también un concepto jurídico indeterminado que no tiene visos de solucionar las interpretaciones arbitrarias que dar lugar a un uso abusivo de esta figura, como ha venido sucediendo (Moreno i Gené, 2022). Lo mismo sucede con la noción contribución significativa cualificada del profesorado distinguido.

En ambos casos la LOSU no establece parámetros objetivos que permitan advertir esa especial aportación del profesorado. Pero no hay que olvidar que nos hallamos en el ámbito del empleo público, en el que los procesos selectivos deben ajustarse a principios como los de publicidad, transparencia, imparcialidad u objetividad (por citar solo algunos de los contemplados en el artículo 55.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público). De resultas que la noción de contribución significativa debería implicar un desempeño superior al del personal docente e investigador de la especificidad del área o ámbito de conocimiento en concreto de cada universidad contratante, en un contexto en el que existen mecanismos ya establecidos que facilitan su medición objetiva. Tampoco incluye la LOSU ningún sistema de evaluación del desempeño de estas figuras. La ausencia de concurso público en las figuras del profesorado distinguido y visitante aconsejaría, cuando menos, la implementación de un control *ex post* que pudiera analizar, con algún tipo de consecuencia, si los centros universitarios se han beneficiado de la contribución significativa que justificó la contratación.

La única novedad de relieve en cuanto a la figura del profesorado visitante se contiene en la letra c) del artículo 83 de la LOSU, que añade una garantía en relación con la duración máxima, cifrada en dos años, sin posibilidad de prórroga o renovación. Con anterioridad, la LOU remitía la duración del contrato al acuerdo entre las partes, propiciando un ámbito para la autonomía de la voluntad poco acorde con los principios que rigen el funcionamiento de las Administraciones públicas.

3. MODIFICACIONES EN LA SELECCIÓN DEL PERSONAL DOCENTE E INVESTIGADOR

La LOSU incorpora algunas novedades al régimen jurídico de los procesos selectivos del personal docente e investigador, pero no acomete un cambio sustancial de los mecanismos ya implementados en el sistema universitario. Con carácter general, las nuevas medidas normativas se orientan a maximizar la efectividad de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al personal docente e investigador.

Por un lado, la reforma universitaria ha reforzado los procesos de acreditación del personal funcionario y laboral permanente. La internacionalización y la movilidad del profesorado son dos de los criterios elegidos por el legislador para potenciar la mejora de la calidad del sistema universitario. En concreto, en cuanto al acceso al personal docente e investigador funcionario, de manera destacada, el segundo párrafo del artículo 69.1 de la LOSU incluye como requisito para obtener la acreditación «la realización de actividades de investigación o docencia en universidades y/o centros de investigación distintos de aquella institución en la que se presentó la tesis doctoral, de acuerdo con los criterios establecidos reglamentariamente». Aunque este precepto rige para los cuerpos de funcionarios, el párrafo tercero del artículo 85.3 mandata la aplicación del artículo 69.1 también a la acreditación del profesorado permanente laboral.

En contraste con este refuerzo del sistema de acreditación, la LOSU elimina la exigencia de acreditación (la otrora llamada «evaluación positiva») para el profesorado ayudante doctor. Esta novedad puede tener un impacto negativo en el conjunto del sistema desde la perspectiva de los principios de mérito y capacidad, ya que la figura del profesorado ayudante doctor constituye *de facto* una larga etapa intermedia en la carrera académica y suele preceder a la estabilización.

La eliminación de la exigencia de acreditación para el profesorado ayudante doctor se justifica en la memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto de la LOSU «con el objetivo de rejuvenecer las plantillas», argumento que puede tildarse de poco realista. La LOSU no ofrece ninguna razón de este cambio en su exposición de motivos, aunque no puede obviarse que sus impulsores han venido justificándolo en la necesidad de acortar el tiempo de estabilización del personal docente e investigador. Se pretendería así que, tras la finalización del contrato predoctoral, se pudiera optar con mayor rapidez a la opción de participar en un concurso de profesor ayudante doctor, evitando la espera a obtener la acreditación. Sin embargo, nada

garantiza que los concursos de profesor ayudante doctor, ya sin exigencia de acreditación, vayan a convocarse en una fecha inmediatamente posterior a la obtención del título de doctor. La anterior acreditación (evaluación positiva) a lo sumo solía demorarse seis meses desde su solicitud. No parece que acortar los plazos de estabilización de la carrera académica sea la verdadera razón.

Para evitar situaciones de agravio comparativo, en el apartado 1 de la disposición transitoria tercera se prevé que la acreditación vigente de profesorado ayudante doctor será un mérito preferente durante los cuatro años posteriores a la aprobación de la LOSU en los concursos de acceso a plazas de esta figura. Una solución razonable desde la perspectiva del régimen transitorio y la necesaria salvaguarda de las legítimas expectativas, salvo los problemas interpretativos que puede generar el concepto no novedoso de «mérito preferente», cuyas consecuencias se dirimirán en el proceloso ámbito de la autonomía universitaria.

Por lo que respecta a los concursos para el acceso a las plazas de profesorado, la LOSU contiene un nuevo impulso a la igualdad de género y la equidad (artículo 65), así como algunas medidas encaminadas a luchar contra lo que en el ámbito discursivo de las universidades se conoce como *endogamia* (Rivero Ortega, 2021, p. 246). A mi entender, la endogamia consiste en la influencia que vendrían a ejercer las comisiones de selección en la elección de las personas candidatas que superan el proceso selectivo, entre otras razones, por su proximidad laboral o académica, generalmente todos ellos vinculados a una misma universidad o grupo afín.

Así, en el artículo 71.1 b) de la LOSU se prevé que en las comisiones de selección deberá existir «una mayoría de miembros externos a la universidad convocante elegidos por sorteo público entre el conjunto del profesorado y personal investigador de igual o superior categoría a la plaza convocada». Continúa el mencionado precepto imponiendo que el referido sorteo deberá realizarse «a partir de una lista cualificada de profesorado y personal investigador elaborada por la universidad, en los términos en los que se desarrolle en la normativa interna». Son dos los requisitos con los que el legislador busca *deslocalizar* las comisiones de selección: (1) una comisión selectiva formada por una mayoría de miembros externos a la universidad en la que se convoca el concurso y (2) una elección por sorteo de estos miembros externos. La forma en que se elabore la lista cualificada objeto del sorteo será determinante de la eficacia de una regulación con loable finalidad desde la perspectiva del principio de buena administración. Con todo, la elaboración de la lista por la propia universidad no resulta coherente con la finalidad original. En palabras de Rivero Ortega (2023):

«La referencia a un sorteo para elegir una mayoría de miembros ajenos a la universidad convocante se desactiva al permitir (tras enmienda) que las listas de sorteables sean elaboradas por las mismas universidades. Lo que se anuncia por un lado se anula en el detalle, en una manipulación típicamente lampedusiana o gatopardista (que todo cambie para que todo permanezca igual).» (p. 33).

Nuevamente, aunque el artículo 71.1 se ocupa del profesorado funcionario, el artículo 86.2 también dispone que aquel precepto se aplica a la selección de personal docente e investigador laboral, con la excepción del profesorado asociado, cuya selección correrá a cargo de una comisión compuesta por miembros de la universidad en cuestión. A tenor de los propios postulados del legislador, la selección del profesorado asociado permitiría una relajación de la arquitectura organizativa que vehicula los principios de imparcialidad y objetividad. Además, conforme a lo dispuesto en el artículo 86.1 de la LOSU, la selección del profesorado visitante, distinguido y emérito queda exceptuada de la exigencia de concurso público, lo que no parece compatible con los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público.

Por otro lado, el artículo 86.1 de la LOSU prescribe que la convocatoria de los concursos para el acceso a plazas de personal docente e investigador laboral deberá ser comunicada con antelación suficiente al «registro público de concursos de personal docente e investigador del Ministerio de Universidades». Llama la atención que la LOSU no disponga nada acerca de la creación y funcionamiento de este registro y tampoco se entiende la omisión de esta comunicación previa en los concursos propios del profesorado funcionario.

CONCLUSIONES

Si en su preámbulo la LOSU afirmaba que tenía «como uno de sus objetivos prioritarios la eliminación de la precariedad en el empleo universitario y la implantación de una carrera académica estable y predecible»

ble», a tenor del análisis realizado en este trabajo cabe concluir que ese objetivo no se ha plasmado en el articulado. No parece un fenómeno aislado. Según sostiene críticamente Rivero Ortega (2023):

«La lectura de la Exposición de Motivos y su contraste con el articulado nos sitúa ante una experiencia de disonancia cognitiva. Lo real no coincide con el relato que se nos presenta. Tales incoherencias generarán perplejidad y frustración en los principales actores del sistema universitario.» (p. 33).

En materia de personal docente e investigador, la LOSU puede considerarse una norma continuista, sin perjuicio de la incorporación de algunas previsiones accesorias que abordan problemas en la gestión del profesorado acumulados durante los últimos años.

Uno de los ejes vertebradores de la LOSU es la consagración del modelo dual de profesorado (funcionario-laboral) que se implementó a partir de la LOU. Esta dualidad podrá traducirse en la coexistencia paralela de los regímenes funcionario y laboral o bien en la configuración de una carrera académica dirigida a encadenar las etapas laboral y funcionario. En todo caso, no se encuentra presente en la LOSU una justificación funcional de la diferenciación de regímenes.

Por otro lado, a pesar de que en el preámbulo de la LOSU se informa del establecimiento de una nueva carrera académica estructurada en tres niveles, en lugar de los cuatro anteriores, lo cierto es que el articulado de la ley no altera en su esencia las referidas etapas de incorporación, consolidación y promoción.

Las modificaciones en el ámbito de los procesos selectivos, incluyendo los aspectos relativos a la acreditación, tienen mayor calado, aunque no supongan una ruptura del modelo anterior. En particular, la exigencia de miembros externos a la universidad convocante y elegidos por sorteo público –aunque se trate de un sorteo restringido– en las comisiones de selección puede favorecer una mayor efectividad de los principios de imparcialidad, independencia y objetividad en los procesos selectivos. En cambio, la eliminación del requisito de acreditación para el profesorado ayudante doctor implica una merma de aquellos principios y de la calidad del sistema.

En cuanto a la reducción de la temporalidad, la principal novedad es la conversión del profesorado asociado en una figura contractual de carácter indefinido. Ahora bien, este cambio no afecta a la carrera académica, ya que la figura del profesor asociado constituye una modalidad contractual a tiempo parcial que exige ejercer una actividad principal fuera del ámbito universitario. El anuncio en la exposición de motivos de una reducción del porcentaje de profesorado temporal del 40 al 8 por ciento se explicaría exclusivamente por el nuevo carácter indefinido del profesorado asociado, pero no es posible hacer una comparación fidedigna de ambos porcentajes en tanto que la LOU y la LOSU contemplan diferentes formas de cómputo. Además, existe un riesgo notable de que en el cómputo previsto en la LOSU también queden excluidas las modalidades contractuales reguladas en la Ley 14/2011, amén de que la propia LOSU no ha reducido el elenco de figuras temporales.

Finalmente, en materia de personal docente e investigador, como en otras cuestiones, la LOSU abusa de los conceptos jurídicos indeterminados y de las remisiones reglamentarias y competenciales, generando una situación de gran incertidumbre sobre aspectos esenciales de la carrera académica y, en particular, en los programas de promoción interna y en los controvertidos procesos de estabilización. En este sentido, la disposición final décima de la LOSU, relativa al estatuto del personal docente e investigador, dispone que el Gobierno presentará un proyecto de Ley del estatuto del personal docente e investigador universitario en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la LOSU. A tenor del Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, la eventual aprobación de este estatuto previsiblemente se demorará en el tiempo, lo que contribuirá a agravar el clima de incertidumbre que padece el personal docente e investigador.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Andrés Llamas, M. Á. (2022). El profesorado asociado: entre el fraude de ley y la precariedad más absoluta. En A. I. Dueñas Castrillo (dir.), M. Á. Andrés Llamas y A. Macho Carro (coords.), *La precariedad en la universidad española: un estudio en primera persona* (pp. 217-234). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Disponible en: https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/publicaciones/documentos/oc23_14_miguel_angel_andres_profesor_asociado_entre_fraude_precariedad_es_o.pdf

- Beltrán Villalva, M. (1977). La política de empleo en la Administración: ideologías, intereses y participación. *Documentación administrativa*, (173), 5-29. <https://doi.org/10.24965/da.vi173.4200>
- Boltaina Bosch, X. (2006). *Los puestos de trabajo del personal laboral en las administraciones públicas*. Tirant lo Blanch.
- Boto Álvarez, A. (2020). La metamorfosis de la función pública francesa: laboralización y flexibilidad. *Revista General de Derecho Administrativo*, (53).
- Cantero Martínez, J. (2001). *El empleo público: entre estatuto funcional y contrato laboral*. Marcial Pons.
- Caro Muñoz, A. I. (2010). *Los derechos de autotutela y representación del personal docente e investigador laboral*. Universidad de Oviedo.
- Chaves García, J. R. (2023). Personal docente e investigador de las universidades públicas. En R. Rivero Ortega (dir.), *La reforma universitaria de 2023. Comentarios a la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario* (pp. 186-213). Aranzadi.
- Desdentado Daroca, E. (1999). *La crisis de identidad del derecho administrativo: privatización, huida de la regulación pública y administraciones independientes*. Tirant lo Blanch.
- Dueñas Castrillo, A. I. (dir.), Andrés Llamas, M. A. y Macho Carro, A. (coords.) (2022). *La precariedad en la universidad española: un estudio en primera persona*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Disponible en: <https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/la-precariedad-en-la-universidad-espanola-un-estudio-en-primera-persona>
- Izquierdo Hernández, F. J. y Molina García, M. (1996). *La laboralización de los funcionarios públicos*. Tirant lo Blanch.
- López Anioarte, M. C. y Ferrando García, F. M. (dirs.), Rodríguez Egío, M. M. y Ortiz González-Conde, F. M. (coords.) (2020). *Precariedad laboral del Personal Docente e Investigador: una visión con perspectiva de género*. Laborum.
- Molina Navarrete, C., Álvarez de la Rosa, M. y Ojeda Avilés, A. (2003). *Ordenación y gestión del Personal Docente e Investigador contratado: problemas y soluciones*. Universidad de Jaén.
- Moreno i Gené, J. (2022). Usos y abusos del recurso a las figuras de Profesores Ayudantes y Visitantes por parte de las universidades públicas. En A. I. Dueñas Castrillo (dir.), M. Á. Andrés Llamas y A. Macho Carro (coords.), *La precariedad en la universidad española: un estudio en primera persona* (pp. 135-154). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Disponible en: https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/publicaciones/documentos/oc23_10_josep_moreno_usos_abusos_profesores_ayudantes_es_o.pdf
- Nogueira López, A. (2004). *Régimen jurídico de la selección del profesorado universitario*. Atelier.
- Quintanilla Navarro, R. Y. (2014). *La flexibilidad interna en el empleo público laboral*. Aranzadi.
- Rivero Ortega, R. (2021). *El futuro de la Universidad*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Rivero Ortega, R. (dir.). (2023). *La reforma universitaria de 2023. Comentarios a la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario*. Aranzadi.
- Romero Burillo, A. M. (2011). *El régimen retributivo del personal docente e investigador laboral de las universidades públicas*. Atelier.
- Salvador Armendáriz, M. A. (2021). Reformas jurídicas estatales para la gestión de los fondos NGEU: análisis y reflexión desde el derecho administrativo. *Revista catalana de dret públic*, (63), 61-80. <http://dx.doi.org/10.2436/rcdp.i63.2021.3711>
- Sánchez Rodríguez, A. J. (2020). *Introducción a la huida del derecho administrativo*. Aranzadi.
- Subirats, J. (2001). Universidad en España: ¿época de cambios o cambio de época? *Educación*, (28), 11-39. <https://educar.uab.cat/article/view/v28-subirats>