

Informe
de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España
con motivo del trámite de consulta pública previa sobre el

ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

Julio de 2021

1. Introducción

A iniciativa del Ministerio de Universidades, se ha abierto trámite de consulta pública previa sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU).

La presente Ley orgánica tiene su antecedente más inmediato en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, siendo objeto e modificación en diversas ocasiones. No obstante, los años transcurridos desde su entrada en vigor han puesto en evidencia la necesidad de modificar algunos de sus preceptos para adecuarlos a las exigencias derivadas del contexto actual en el ámbito de la educación superior.

Como señala el propio procedimiento de consulta, además de la necesidad de proceder a esta regulación dado el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, se ha incluido este anteproyecto como uno de los objetivos del Gobierno vinculado a la reforma 3 del componente 21 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, titulado “Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años”.

Con esta nueva Ley se busca establecer un marco general que favorezca la 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.

En última instancia, la modificación de la normativa vigente es una demanda que se viene suscitando en diferentes sectores de la comunidad universitaria, en aras de permitir a la universidad cumplir con sus funciones de un modo más equitativo y eficiente.

2. Valoración global

La Cámara de Comercio de España valora muy positivamente la modernización y adaptación de la normativa vigente en el ámbito universitario español para afrontar los actuales retos que enfrenta el sistema.

No en vano, la universidad es generadora de talento, que a su vez es el motor de la economía. Por ello, es clave avanzar en mejorar aspectos de la universidad española como la financiación, la internacionalización o la transferencia del conocimiento, además de subrayar la necesidad de que la universidad contribuya al desarrollo económico y al progreso social.

A tal efecto, es necesario destacar la función consultiva y de colaboración con la Administración General del Estado que la Ley Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio de España (Ley 4/2014 de 1 de abril) encomienda explícitamente a la Cámara de Comercio de España. En el particular ámbito de referencia del anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario, es preciso señalar que la citada **ley cameral contempla expresamente entre las funciones de estas instituciones, la colaboración en el ámbito formativo**. En particular, en su artículo 5.2.g), donde se establece como función de carácter público-administrativo propia de las Cámaras de Comercio *“Colaborar en los programas de formación establecidos por centros docentes públicos o privados y, en su caso, por las Administraciones Públicas competentes”*.

Por todo ello, **la Cámara de Comercio de España ofrece su pleno apoyo, compromiso y colaboración** para conseguir modernizar el sistema universitario vigente y contribuir al interés general del conjunto de la sociedad y del tejido productivo de nuestro país.

3. Observaciones específicas

Como complemento a la valoración general sobre la reforma de la normativa del sistema universitario español, a continuación se exponen una serie de observaciones específicas, basadas en los trabajos abordados en el seno de la Comisión de Universidad-Empresa de la Cámara de Comercio de España. Esta Comisión apuesta por una transformación del país, prestando mayor atención a la ciencia y a la investigación, y en particular a la universidad como productora de talento y conocimiento, dando asimismo particular relevancia a la mejora de su gobernanza y a la financiación.

A tal efecto, la Comisión ha promovido y elaborado los siguientes documentos:

- *“La reforma de la gobernanza en los sistemas universitarios europeos. Los casos de Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Países Bajos y Portugal”*, en colaboración con la Fundación CYD y la Conferencia de Consejos Sociales de las universidades españolas (documento disponible en: https://www.camara.es/sites/default/files/publicaciones/la_reforma_de_la_gobernanza_en_los_sistemas_universitarios_europeos.pdf).
- *“Avanzando hacia la economía del conocimiento Revisiones normativas en materia de transferencia de tecnología y creación de empresas de base tecnológica”*, en colaboración con RCD (documento disponible en: https://www.camara.es/sites/default/files/publicaciones/transferencia_tecnologica_1.pdf).

Sobre esta base, a continuación se plantean cuestiones específicas para su reflexión y consideración en la modificación de la normativa del sistema universitario de nuestro país:

- **Financiación**

Mejorar la financiación universitaria resulta esencial para propiciar el cambio interno de las universidades al objeto de que puedan convertirse en efectivos motores de transformación al servicio de la sociedad del conocimiento. Además, es preciso que las universidades dispongan de un **marco estable de suficiencia financiera a medio plazo** al objeto de que puedan planificar adecuadamente los recursos destinados al despliegue de las acciones estratégicas encaminadas a mejorar su posicionamiento competitivo y afrontar los grandes retos que actualmente tienen planteados.

El documento mencionado *“La reforma de la gobernanza en los sistemas universitarios europeos. Los casos de Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Países Bajos y Portugal”*, en relación con la financiación de las universidades, destacaba las siguientes ideas y propuestas:

- Adoptar recursos públicos adicionales en función de los recursos privados conseguidos, o a través de **financiación pública adicional**, para propiciar fusiones y alianzas entre la universidad o entre universidades y centros de investigación. Los fondos adicionales servirían para dar mayor protagonismo a determinados ámbitos de investigación y/o impulsar que las universidades desarrollen perfiles propios y aumenten su visibilidad internacional y capacidad de transferencia del conocimiento.
- Mayor **diversificación de los recursos financieros** horizontal y vertical del sistema universitario, contribuyendo a la especialización de las universidades y a la diferenciación de universidades de élite y convencionales.
- Basar buena parte de la financiación en **indicadores de resultados**, por ejemplo, resultados académicos (tasas de rendimiento, éxito, eficiencia, abandono y graduación), empleabilidad de los egresados universitarios, resultados de I+D+i, etc. En este sentido, cabría articular acuerdos entre las autoridades competentes

y cada universidad, que establezcan los objetivos y los resultados esperados. Las políticas de financiación basadas en objetivos y la financiación adicional son mecanismos potentes para guiar y regular el sistema.

- Impulsar la participación de las universidades en proyectos financiados con **fondos europeos**.

Adicionalmente, cabe considerar asimismo otras medidas para mejorar la financiación del sistema universitario español:

- Incentivar la **colaboración público-privada** en la universidad. Los proyectos conjuntos con empresas no solo suponen una fuente de financiación, sino también una forma de incrementar la transferencia de conocimiento y de contribuir al desarrollo económico y a la sociedad. Para ello es fundamental que se adopte una legislación favorable al mecenazgo universitario y la colaboración público-privada en materia de I+D+i, debiéndose a tal fin tomar en consideración las propuestas formuladas en el informe sobre *Incentivos fiscales al mecenazgo y la investigación en la Universidad* promovido por la Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas.
- **Avanzar hacia nuevos modelos de financiación** basados en dos principios fundamentales: transparencia y eficiencia:
 - **Transparencia:** deben establecerse modelos de financiación claros y estables en el tiempo, que garanticen una seguridad económica a las universidades y les permitan realizar una planificación estratégica a medio y largo plazo.
 - **Eficiencia:** implantación de políticas universitarias que incentiven el uso de los recursos de la manera más eficiente, es decir, unos modelos de “reparto” que garanticen que una parte importante de la financiación básica se distribuya en función de resultados. De manera que las universidades se muevan por objetivos y mejoren sus resultados docentes y de I+D+i.

- Los sistemas universitarios deben **resolver desafíos relacionados con la regresividad del sistema** (la presión en sus presupuestos públicos combinado con el incremento del número de estudiantes; el bajo rendimiento de sus instituciones universitarias y estudiantes; o el acceso desigual por nivel socioeconómico).
- Valorar la incorporación en el sistema actual de financiación de los **préstamos contingentes a la renta**. Para la aplicación de este sistema es fundamental que se disponga de un **sistema de becas y ayudas al estudio potente**, más estable, más simple y más compacto, programándose un incremento progresivo de las dotaciones actuales hasta situarlas en el nivel medio de los países de la OCDE. En este sentido, sería útil habilitar una **ventanilla única** en la que colaboren el Ministerio, las comunidades autónomas y las universidades a la que puedan dirigirse los estudiantes para tramitar cualquier tipo de beca o ayuda, sea cual sea la entidad concesionaria y la modalidad a la que opten.
- **Considerar un modelo plurianual de financiación universitaria** que permita estabilidad financiera en el tiempo para la toma de decisiones y consiga unas universidades más modernas y flexibles en la búsqueda de sus objetivos.
- Establecer un **sistema adecuado de fijación de precios públicos de matrícula**, que tenga en cuenta el coste y la calidad del servicio, así como las prioridades de la universidad a la hora de ofrecer sus enseñanzas de grado y posgrado.
- Necesidad de disponer de una **contabilidad de costes**. Las propias universidades deben poder fijar los precios de matrículas de enseñanzas oficiales de grado y posgrado en función de su coste, la calidad de los programas que ofrezcan, la dimensión social de los mismos o su importancia en relación con el entorno. De hecho, se trata de una práctica ya obligatoria desde el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

- Establecer **fórmulas alternativas para la fijación de los precios**: precios en dos partes (con derecho de acceso y parte variable en función de los créditos matriculados y de su coste), fijar un umbral mínimo (se establece el precio público por crédito en función de su coste), establecer un precio por crédito, pero que se modula su pago en función de la renta familiar del estudiante, etc.
- Valorar la implantación de sistemas de **préstamos avalados y/o financiados por el sector público**.
- Fortalecer **el control interno de la gestión universitaria y los mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad**, siendo prioritario en este sentido que las unidades de intervención y control interno de la universidad dejen de depender directamente de los gestores universitarios y se sitúen bajo la dependencia del órgano de supervisión de la actividad económica y del rendimiento de los servicios de la universidad, que son los Consejos Sociales.

- **Gobernanza**

Con relación a la gobernanza, el citado documento *“La reforma de la gobernanza en los sistemas universitarios europeos. Los casos de Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Países Bajos y Portugal”* destacaba las siguientes medidas:

- **Modelos de gobernanza más gerenciales** y con un mayor liderazgo individual. Cabría revisar el número y tamaño de los órganos de gobierno, en aras de su reducción. Las competencias de los órganos colectivos que representan al profesorado y a otros miembros de la colectividad universitaria deberían limitarse a cuestiones académicas.
- **Reforzamiento de la presencia de representantes externos** a la universidad en los órganos de gobierno con capacidad real de intervención en la toma de decisiones. De este modo, se debe garantizar la representación de los intereses sociales y *stakeholders* en el máximo órgano colegiado de gobierno de la

universidad para reforzar su dimensión de servicio público y reducir el peso de los intereses corporativos en las decisiones institucionales

- De los países estudiados, los gobiernos han retenido algunos **elementos bajo su control**: las políticas de asignación de recursos, la evaluación de la calidad y con diferencias entre los países, las políticas de personal. Con relación a la evaluación de la calidad se ha tendido hacia un mayor protagonismo de la evaluación de carácter institucional, más que a la de los programas, que impulse los mecanismos internos de evaluación de la calidad de la universidad, evitando los procesos de evaluación muy exhaustivos y poco eficientes. Los sistemas de acreditación y calidad de las universidades deben hacer posible una rápida adaptación de la oferta de enseñanzas universitarias y de sus planes de estudio a los requerimientos sociales, evitando la excesiva burocratización de estos procesos.
- Todos los países han evolucionado de un modelo de financiación muy condicionado a la **transferencia de recursos** de manera global e incondicional y distribuidos entre las universidades a través de diferentes fórmulas. Adicionalmente los modelos de financiación de las universidades se desarrollan entre la necesidad de garantizar una financiación equitativa de los recursos básicos y la financiación de la excelencia, de ahí que esta necesidad haya supuesto complementar los recursos incondicionales recibidos por las universidades con otros recursos basados en indicadores de rendimiento.
- Las universidades de estos países son instituciones que se definen por la **calidad de su capital humano**, es por ello que están obligadas a atraer talento, a ofrecer itinerarios académicos lo más transparentes posibles y a desarrollar procesos de promoción. Con estos objetivos, los sistemas universitarios de los países seleccionados, excepto Francia y parcialmente los Países Bajos, han modificado el **estatus del personal académico** pasando de ser funcionario público a contratado laboral. Para hacer posible dicha modificación se han implementado en dichos países mecanismos de transición donde coexisten las dos formas contractuales.

- Es imprescindible una **definición clara de los objetivos** por parte de los gobiernos y los parlamentos con relación al papel de las universidades en la estrategia nacional de desarrollo económico y social, para poder evaluar su desempeño de la mejor manera posible.

Adicionalmente, el modelo de gobernanza universitaria generalizado en Europa está basado en un **órgano de gobierno con destacada presencia de representantes externos a la universidad**. En dicho órgano el Presidente proviene de la sociedad y se designa un Rector por concurso de méritos que, además, puede provenir de cualquier universidad y no necesariamente de la propia que lo elige. Si no se optara por el sistema de órgano único y se mantuviera el sistema actual de un Consejo de gobierno y un Consejo Social, sería preciso fortalecer los actuales **Consejos Sociales**. En particular, mediante el incremento de sus competencias de gobierno universitario en paralelo con la mejora de su composición y sistema de elección para poder exigir de sus miembros externos mayor dedicación y competencia en el desempeño de sus cometidos, así como dotarlos de más recursos humanos y materiales que les permita llevar a cabo su cometido.

Además, el sistema actual y su **estructura de poder desde abajo hacia arriba** genera un modelo burocrático – colegiado de toma de decisiones que prima el consenso sobre la jerarquía, y genera como consecuencia escasa autonomía operativa para la toma de decisiones y, en especial, para la gestión de medios económicos y recursos humanos. A su vez, supone una falta de incentivos a la capacidad y al mérito del personal, derivando en excesiva endogamia. Frente a ello, los modelos de éxito europeos presentan un mayor fortalecimiento de las capacidades ejecutivas de los gestores, mayor profesionalización de las tareas de gestión con apertura a la contratación de profesionales externos, limitación de la endogamia, y mayor autonomía en la contratación de profesorado y la oferta de enseñanzas.

Sobre esta base, debería avanzarse hacia una **estructura administrativa moderna y flexible de la universidad**, de forma que se pueda interactuar tanto horizontal como transversalmente entre las distintas unidades de gestión y entre estas y las unidades académicas. Como complemento, debe implantarse un **sistema de gestión eficiente de los recursos económicos y humanos** que permita la fijación de objetivos con evaluación

de resultados, así como asignaciones presupuestarias y retribuciones variables ligadas a su grado de ejecución

En suma, para reformar en profundidad la gobernanza de la universidad española, las modificaciones legislativas que se introduzcan en materia de estructuras y formas de gobierno han de afectar, no solo al **tamaño, competencias y funciones de los órganos**, sino también al tipo de **autogobierno** del que se hace uso en el ejercicio de la autonomía universitaria y que es, en esencia, lo que define la naturaleza y características del modelo de gobernanza.

Todo ello, en el marco del necesario reforzamiento de la autonomía universitaria con paralelo fortalecimiento de la rendición de cuentas y de la responsabilidad social en el ejercicio de la gobernanza, entendiendo que los compromisos derivados de la adopción de tales principios no deben ser solo institucionales, sino asumidos por todos los órganos y todas las unidades.

- **Transferencia del conocimiento:**

Del Informe *“Avanzando hacia la economía del conocimiento Revisiones normativas en materia de transferencia de tecnología y creación de empresas de base tecnológica”*, se destacan las siguientes conclusiones respecto a la transferencia de conocimiento:

- El marco normativo actual presenta impedimentos que dificultan el salto de investigadores, creaciones e invenciones al mercado. Procede una **revisión y actualización del régimen jurídico actual**, regulador de las actividades de investigación y transferencia. En particular, en relación con:
 - Protección del conocimiento de universidades y centros públicos de investigación y compensación al personal investigador.
 - Fomento e incentivo de la transferencia.
 - Favorecer la participación de investigadores en empresas de base tecnológica.

- **Mejora en la tramitación administrativa.** Los procedimientos administrativos para la transferencia de conocimientos, la investigación, para la obtención de recursos para la innovación, ya sean humanos o económicos... no deben suponer un obstáculo o una carga en el avance de la transferencia de conocimientos.

- **Internacionalización**

Los trabajos desarrollados hasta la fecha en la Comisión Universidad-empresa de la Cámara de España arrojan las siguientes conclusiones y propuestas para el impulso de la internacionalización de la universidad española:

- Implantar **incentivos para la internacionalización**, dado que actualmente los profesores no tienen ningún reconocimiento o valoración por dar clases en una universidad extranjera. Del mismo modo, establecer un sistema de incentivos basados en criterios objetivos que premiase a las universidades españolas que se muestren indicadores de internacionalización.
- **Capitalizar las universidades públicas.** El bajo coste de los cursos en las universidades públicas españolas en relación con otras universidades extranjeras hace suponer a los potenciales estudiantes extranjeros que es debido a la baja calidad de los estudios.
- **Eliminar las barreras administrativas.** La burocracia supone un obstáculo importante para los estudiantes extranjeros que quieren estudiar en las universidades españolas, en concreto en lo que se refiere a la tramitación de visados y del reconocimiento de títulos académicos.
- **Mejorar el sistema de acceso a la universidad.** Actualmente existen 17 sistemas de acceso a la universidad diferentes, debido a que no hay una prueba única de acceso a la universidad, la selectividad no es homogénea para todas las Comunidades Autónomas, lo que dificulta la incorporación de alumnos extranjeros al sistema universitario español.
- Aumentar el **personal docente e investigador extranjero contratado.**

En conclusión, desde la Cámara de Comercio de España, en el desarrollo de la función consultiva que corresponde a esta Corporación conforme a la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, se considera muy positiva la reforma normativa emprendida para la disposición de una nueva Ley Orgánica del Sistema Universitario. Al tiempo, se aportan determinadas observaciones y consideración específicas dirigidas a reforzar la eficiencia y consecución de los objetivos del futuro Anteproyecto.