

# El régimen de dotación y cobertura de plazas de profesorado universitario tras la legislatura 2011-2015

Carlos-Alberto Amoedo-Souto\*

**Sumario:** I. Introducción.—II. La aplicación de la tasa de reposición a las Universidades públicas. Un estado de la cuestión a comienzos de 2016. II.1. La posición de la Administración General del Estado y los tribunales. II.2. La postura de las universidades. II.2.1. Impacto empírico y efectos perversos del control de gasto público en personal en el ámbito universitario. II.2.2. Los argumentos jurídicos. A. La autonomía universitaria; B. Una interpretación sistemática del bloque de constitucionalidad; C. Las peculiaridades de la configuración jurídica del empleo público universitario.—III. Las mutaciones evolutivas de la tasa de reposición en las sucesivas leyes de presupuestos. III.1. La habilitación legal explícita de convocatorias de profesorado laboral contratado doctor con cargo a la tasa de reposición (Ley 22/2013). III.2. Las reglas de cálculo de la tasa de reposición (Ley 22/2013). III.3. Habilitación de creación de plazas en los Organismos Públicos de Investigación de la AGE (Ley 22/2013). III.4. Obligación de reserva de puestos universitarios para doctores del programa Ramón y Cajal con certificado I3. III.5. Una nueva forma de provisión de plazas mediante concursos de traslados de PDI funcionario.—IV. La reforma de la LOU por Real Decreto-Ley 15/2015, de 10 de septiembre.—V. Una interpretación de los cambios en el sistema de dotación y provisión de plazas universitarias durante la X legislatura.

## I. Introducción

Durante la X legislatura (2011-2015), la gestión de las plazas del profesorado universitario español se ha visto sometida a inéditos límites y mecanismos jurídicos externos de control. Puede afirmarse sin hipérbole que el sector universitario público ha estado intervenido no sólo en la au-

---

\* Entre mayo de 2010 y enero de 2016, el autor ha desempeñado el cargo de secretario general de la Universidade da Coruña. Las opiniones que aquí se vierten recogen el fruto de esa experiencia, compartida con los equipos encabezados por los rectores José María Barja y Xosé Luís Armesto, a quienes desde aquí agradezco su compromiso irrenunciable con la universidad pública gallega.

torización del gasto presupuestario global de capítulo I, sino también en las decisiones más cotidianas de planificación, dotación y gestión de sus puestos de personal docente e investigador.

Más allá del *quantum* de la tasa de reposición fijado por las sucesivas leyes presupuestarias generales, en este ámbito la auténtica novedad dejada por la profunda crisis económica iniciada en 2008 ha residido en el modo en que se ha logrado su aplicación efectiva a las universidades. Esto es, en la aplicación, a partir de mayo de 2012, de mecanismos efectivos de control externo de la dotación de plazas universitarias, mediante la combinación de sistemas de autorización de las ofertas de empleo público por las Comunidades Autónomas y la férrea tutela superior —incluida la impugnación contenciosa a través de la Abogacía del Estado— de tales ofertas y de las propias convocatorias de concursos por la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Estado, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Esta aplicación de la tasa de reposición por parte de la Administración General del Estado se ha producido en un contexto de recorte retributivo generalizado, fuerte caída del gasto público en investigación básica, así como de reforma de ciertos aspectos de la dedicación del profesorado, de los precios públicos universitarios y del control económico-presupuestario de las universidades, acometida por el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público educativo.

La suma de los anteriores factores ha provocado un *shock* en la vida de la universidad española, cuya principal característica radica, a nuestro juicio, en la combinación de dos factores: por un lado, un escenario inédito de *infrafinanciación*, pródigo en fenómenos organizativos y jurídicos nuevos, aún por inventariar y analizar detenidamente; por otro, el mantenimiento de ambiciosos objetivos estratégicos de reforma universitaria —excelencia, internacionalización, transparencia, competitividad, transferencia al sector privado— sobre los que los partidos dominantes en España mantienen un amplio consenso, no tanto expresado en programas electorales, cuanto en diversos «informes de expertos» cuyos enfoques, diagnósticos y conclusiones sobre la universidad española suelen coincidir en lo sustancial(1).

---

(1) Cfr. *Informe Bricall* (2000, CRUE), el informe de la Comisión de Expertos Internacionales EU 2015, rendido en septiembre de 2011 bajo el título «Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana», el más reciente Informe *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia de la Universidad Española*, presentado en febrero de 2013 y elaborado por una comisión nombrada por el Ministro de Educación en 2012, o el *Informe CyD 2011*, las *Propuestas para la reforma de la Universidad española* (Daniel Peña, coord., 2010, Fundación alternativas-Grupo Parlamentario PSOE), y finalmente el informe de la Fundación BBVA «Universidad, universitarios y productividad en España» (abril de 2012).

El presente artículo es una continuación del publicado en 2013 con la profesora Alba NOGUEIRA LÓPEZ sobre los problemas jurídicos que ya suscitaba en aquellos primeros momentos de choque (año 2012), la aplicación de la tasa de reposición básica al profesorado universitario (2). Ahora, en cambio, nos vamos a centrar en el estudio de la evolución experimentada por este nuevo marco de gestión de plazas durante el conjunto de la legislatura.

A través del análisis jurídico de esa evolución, se alcanzan dos conclusiones relevantes: a) en materia de profesorado universitario la reforma ha ido más allá de la simple reducción del gasto en personal —bien a través de recortes retributivos, bien a través de la prohibición de plazas de nuevo ingreso— adentrándose claramente en su régimen sustantivo de provisión o cobertura; b) lejos de constituir el punto final de las medidas extraordinarias de control del gasto público de las plazas universitarias, la X legislatura ha concluido con su consagración normativa estructural en la ley de cabecera del sistema, la Ley Orgánica de Universidades (LOU).

A partir de estas conclusiones, se discute la coherencia de esta política de personal con los objetivos estratégicos de reforma de la universidad española, para intentar poner «luces largas» sobre lo que pueda ser la evolución futura de nuestro particular ecosistema académico.

## **II. La aplicación de la tasa de reposición a las Universidades públicas. Un estado de la cuestión a comienzos de 2016**

Comencemos por fijar primero el estado de la cuestión de la aplicación de la tasa de reposición básica al sector universitario.

---

(2) Cfr. AMOEDO SOUTO, Carlos Alberto, y NOGUEIRA LÓPEZ, Alba: «Regateando hacia la excelencia. Tasa de reposición de efectivos y universidades públicas», *Revista Española de Derecho Administrativo* n.º 157, 2013, pp. 249-278. Vid. también «Crisis y cambio de modelo en las Universidades públicas. Reflexiones de urgencia», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* n.º 33, 2012, pp. 74-81. Posteriormente, vid. Carmen NÚÑEZ LOZANO y Luis MALVÁREZ PASCUAL, «El cómputo de la tasa de reposición de efectivos en relación con las plazas de promoción del profesorado universitario: el análisis de un cambio de criterio carente de fundamento», *Revista General de Derecho Administrativo* n.º 34, 2013, así como la entrada «Tasa de reposición de efectivos y profesorado» del blog *Fiscalización.es*, de la autoría del auditor Antonio ARIAS, cuya fecha es de 10 de abril de 2015. De Iñaki LASAGABASTER HERRARTE, vid. «Reflexiones sobre la universidad, su crisis, la educación y la crisis económica», *Revista catalana de dret públic*, n.º 47, 2013, págs. 21-39. De la profesora María SEPÚLVEDA GÓMEZ, vid. «La ciega aplicación de la tasa de reposición al personal docente e investigador de las universidades públicas», *Temas Laborales* n.º 127/2014, pp. 261-281. Finalmente, María Dolores REGO BLANCO, «Tasa de reposición y promoción de los profesores universitarios», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 52, 2015, pp. 38-47.

Para ello, adoptaremos un planteamiento dialéctico, no lineal o temporal, que consistirá en sistematizar las dos posiciones que alrededor de esta cuestión se han ido sustanciando a lo largo de estos cuatro años, durante el período 2012-2015.

- Por un lado, la posición estricta dominante de la Administración General del Estado, que en un primer momento aplica inflexiblemente al ámbito universitario la tasa de reposición prevista por el legislador básico en las leyes anuales de presupuestos —con el refrendo de los tribunales contencioso-administrativos—, pero que va introduciendo distintas acotaciones y especificaciones a partir del año 2013, con frecuencia argumentando tal introducción a partir de las demandas de los sectores afectados.
- Por otro lado, la posición de las Universidades públicas, que se ha opuesto a la aplicación estricta de la tasa de reposición básica, tanto por sus efectos perversos como por la necesidad de una interpretación sistemática del régimen de dotación y provisión de plazas de los cuerpos docentes universitarios, que tenga suficientemente presentes sus peculiaridades y exigencias propias.

## **II.1. La posición de la Administración General del Estado y los tribunales**

Durante los dos primeros años de crisis, 2008 y 2009, la tasa general básica de reposición no se aplicó a «las Administraciones públicas con competencias educativas para el desarrollo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en relación con la determinación del número de plazas para el acceso a los cuerpos de funcionarios docentes».

Esta salvaguarda del sector educativo se mantuvo limitadamente para el ejercicio de 2011, al fijarse la tasa en este ámbito en el 30%, pero sin mención explícita del sector universitario. Como política de reducción del gasto agregado en capítulo I, en cambio, el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero optó por el recorte retributivo, básicamente mediante el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo.

Con la mayoría absoluta obtenida en las elecciones de noviembre de 2011, el Partido Popular inició su política económica mediante el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. En él se fijaba la tasa básica de reposición del sector público en el 0% para el ejercicio 2012. Las dudas iniciales sobre la aplicación de la tasa del 0% o del 10% en el ámbito universitario fue-

ron despejadas pocos meses después, con su introducción *explícita* en el artículo 23 de la ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para 2012 (3).

En el ámbito universitario, la tasa de reposición se situó en «un máximo» (4) del 10% durante los ejercicios de 2012, 2013 y 2014, elevándose ese porcentaje máximo al 50% durante el ejercicio del 2015 y alcanzando en la actualidad, durante el ejercicio de 2016, el 100%. Mientras tanto, la tasa general básica de reposición, aplicable a los ramos no prioritarios del sector público, se situó en el 30% durante el ejercicio 2009, el 15% en el ejercicio 2010, 10% en el ejercicio de 2011, 0% durante los tres ejercicios 2012, de 2013 y 2014. En la actualidad, para el ejercicio 2016 se ha situado en el 50%.

Debe tenerse en cuenta que en los primeros meses del año 2012, además, el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, *de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo*, dispuso una batería de medidas adicionales, destinadas a lograr un ahorro estimado de 2.087 millones de euros en el gasto público universitario, se-

---

(3) El artículo 3.6 del Real Decreto-Ley 20/2011 permitía una tasa del 10% a las «Administraciones públicas con competencias educativas para el desarrollo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en relación con la determinación del número de plazas para el acceso a los cuerpos de funcionarios docentes», pero no citaba explícitamente el ámbito universitario. Pocos meses después, la ley 2/2012, de 29 de junio, sólo aplicaba la tasa excepcional del 10% «a las Administraciones Públicas en relación con las plazas de personal investigador doctor de los Cuerpos y Escalas de los organismos públicos de investigación definidos en la Ley 14/2011 de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación», es decir, a los denominados OPIs, añadiendo que «Esta excepción será también de aplicación a las plazas de los cuerpos de personal investigador de las Universidades, siempre que por parte de las administraciones públicas de las que dependan se autoricen las correspondientes convocatorias, previa acreditación de que la oferta de empleo público de las citadas plazas no afecta al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos para la correspondiente Universidad, ni de los demás límites fijados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera». La expresión «cuerpos de personal investigador», de precisión jurídica discutible, tenía la consecuencia de excluir la categoría laboral de profesor contratado doctor. La Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, mantuvo esta discutible técnica legislativa. Fue la ley 22/2013, de presupuestos generales para el año 14, la que incluyó ya una previsión explícita referida a los cuerpos de PDI y a los profesores contratados doctores, que se ha mantenido hasta hoy. Con independencia de las dudas que pudiesen surgir de la literalidad de estos preceptos, los tribunales han tenido clara cuál era la *voluntas legislatoris*, y han acabado por aplicar al año 12 una tasa del 10% en el ámbito universitario. Sólo nos consta una excepción: la sentencia del juzgado de lo contencioso-administrativo n.º 10 de los de Valencia de 26 de diciembre de 2014. Esta sentencia ha estimado el recurso de la Universidad de Valencia contra el requerimiento de anulación de 56 plazas, al entender que el Real Decreto-Ley 20/2011 no contemplaba expresamente el sector universitario, y no considerar aplicable retroactivamente la ley de presupuestos aprobada el 29 de junio para dar cobertura legal al requerimiento de anulación.

(4) Esta expresión, «un máximo», habilitó un margen de discrecionalidad para que las distintas administraciones pudiesen modular a la baja tal porcentaje en función de su situación financiera particular.

gún los datos de la memoria económica que integraba el expediente de la disposición (5).

Entre esas medidas destacan, a nuestros efectos, dos: la dualización del régimen de dedicación del PDI (perfil investigador o docente, con menor o mayor carga docente), y un nuevo sistema de desagregación y autorización de los costes de personal universitario por las comunidades autónomas, de las que dependen las universidades públicas (todas, salvo la UIMP y la UNED), medidas que se incorporaron a la LOU (arts. 68 y 81.4) (6). Un contexto que debe tenerse presente para valorar lo que sigue.

Así las cosas, al gobierno de Mariano Rajoy pertenece la innovación: no tanto la de haber diseñado una política de contracción de la tasa de reposición básica en la Ley de Presupuestos Generales del Estado —algo que, como ya advertimos en nuestro trabajo de 2013, no es novedoso en nuestro derecho público, sino presente al menos desde la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 1997—, sino de haberla logrado aplicar sin ambages al sector público universitario (7).

Para ello ha contado con la tutela ejercida desde la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, organismo que realiza el contraste de las convocatorias de procesos selectivos u Ofertas Públicas de Empleo publicadas en *BOE* con los datos obrantes en el Registro Central de Personal, referidos a bajas por deceso, jubilación o excedencias del año anterior. El sistema de cómputo de estos datos se introdujo explícitamente, como veremos, en la ley 22/2013, de presupuestos generales

---

(5) Resulta interesante desagregar esta cantidad global estimada de ahorro que se recoge en la memoria del Real Decreto-Ley 14/2012: por el incremento de precios públicos para cubrir el coste real de las titulaciones universitarias, 1.542 millones de euros (que, aclaremos, dejaría de pagar el Estado y pasarían a pagar las familias); por la supresión de grados con menos de cincuenta alumnos, 71 millones de euros; por la prohibición de ingreso de nuevo profesorado, 72 millones de euros; por el aumento de la carga docente del profesorado, 252 millones de euros; por las medidas de equilibrio presupuestario impuestas sobre las universidades, 150 millones de euros. Si la previsión de amortizaciones de plazas de PDI ascendía a 72 millones de euros, y si calculamos como media de coste bruto anual de una plaza de PDI funcionario unos 40.000 €, llegaremos a la conclusión de que el Ministerio ya preveía en 2012 una pérdida anual de 1.800 puestos de PDI universitario. Previsión que, como veremos, no se ha alejado sustancialmente de la realidad.

(6) Recuérdese el tenor de este último artículo: «Al estado de gastos corrientes, se acompañará la relación de puestos de trabajo del personal de todas las categorías de la Universidad especificando la totalidad de los costes de la misma e incluyendo un anexo en el que figuren los puestos de nuevo ingreso que se proponen. Los costes del personal docente e investigador, así como de administración y servicios, deberán ser autorizados por la Comunidad Autónoma, en el marco de la normativa básica sobre Oferta de Empleo Público. Asimismo, el nombramiento de personal funcionario interino y la contratación de personal laboral temporal por las universidades deberá respetar la normativa básica estatal en la materia».

(7) En ello insisten los profesores Carmen NÚÑEZ LOZANO y Luis MALVÁREZ PASCUAL, «El cómputo de la tasa de reposición de efectivos en relación con las plazas de promoción del profesorado universitario: el análisis de un cambio de criterio carente de fundamento», *Revista General de Derecho Administrativo* n.º 34, 2013.

del Estado para 2014, para dotar de seguridad jurídica este asunto y reducir en lo posible la incertidumbre.

Este cómputo de la tasa de reposición básica no entraba a valorar si las plazas convocadas lo eran para profesores titulares o contratados doctores ya en plantilla y, por tanto, partía de la premisa de que toda plaza convocada era una plaza de nuevo ingreso, con independencia de que, posteriormente, el ganador del concurso resultase ser ya PDI permanente de esa universidad. Si el cómputo de las bajas del año anterior no permitía la convocatoria de las plazas, se procedía a la práctica del requerimiento previsto en el artículo 44 de la Ley jurisdiccional (el temido «burofax») y, a continuación, se ordenaba a la Abogacía del Estado la impugnación contencioso-administrativa (8).

La corrección jurídica de la aplicación de la ley presupuestaria por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha sido corroborada por la abrumadora mayoría de las sentencias recaídas en la jurisdicción contencioso-administrativa, tanto ante los juzgados de lo contencioso-administrativo (9), como ante las salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (10), como, en fin, ante la sala tercera del Tribunal Supremo.

La STS de 9 de marzo de 2015 (11) ha resuelto la primera casación presentada en esta materia apoyando la postura de la administración general del Estado, aunque reconociendo, en primer lugar, la razonabilidad de los argumentos esgrimidos por las universidades en defensa de sus peculiaridades —en el caso concreto, la Universidade da Coruña, primera que accedió a la instancia casacional en este asunto. En efecto,

*las consideraciones de la Universidad de La Coruña sobre el hecho de que en este caso no se daría un nuevo ingreso, no sirven para desvirtuar el razonamiento de la sentencia. Es*

---

(8) Algunas universidades han esgrimido en sus demandas la inadmisibilidad por falta de competencia de la Dirección General de Costes para iniciar contenciosos contra las universidades. Sin embargo, este argumento ha sido rechazado en todos los casos.

(9) Destaca en este sentido las sentencias del juzgado contencioso-administrativo n.º 1 de Lleida de 18 de septiembre de 2014 (JUR 2015\33538) y 18 de marzo de 2015 (JUR 2015\191547).

(10) *Vid.* las sentencias siguientes:

- Galicia: sentencia del TSJ de Galicia de 11 de diciembre de 2013 (JUR 2014/28085).
- Andalucía: sentencia del TSJ de Andalucía (sección Sevilla) de 30 de enero (JUR 2014/102994), 13 de febrero de 2014 (RJCA 2014/390), 31 de marzo (JUR 2014/285152), 15 de mayo de 2014 (RJCA 2014/860).
- Aragón: sentencia del TSJ de 21 octubre de 2015 (JUR 2015/301326).
- Madrid: sentencias del TSJ de Madrid de 14 noviembre de 2014 (RJCA 2014/1062), 22 de enero de 2015 (RJCA 2015/258), 5 de febrero de 2015 (JUR 2015/78418) de 9 de abril (JUR 2015/136519) o 12 de marzo (JUR 2015/157416).

(11) Debida a la pluma de Pablo Lucas Murillo de la Cueva (RJ 2015/1649, Roj STS 1198/2015).

*cierto que quienes concurren a la convocatoria y fueron nombrados profesores titulares tras superar la prueba selectiva eran ya profesores de la Universidad. Y que, nombrados funcionarios, sus plazas laborales se amortizan. No valen para ello porque el efecto de la convocatoria es el que las normas legales indicadas quieren impedir por encima del 10% en que fijan la tasa de reposición de efectivos: el acceso a la función pública universitaria de quienes no pertenecen a ella. Además, era perfectamente posible que, siendo abierta la convocatoria (artículo 62.2 de la Ley Orgánica 6/2001), hubiera logrado plaza quien, reuniendo los requisitos necesarios, no perteneciera a la Universidad de La Coruña. La improbabilidad de que eso sucediera no altera la conclusión porque los que se han de considerar son los términos en que se convoca el acceso y las reglas que lo rigen.*

*En fin, se debe tener presente que el artículo 3 del Real Decreto Ley 20/2011 y el artículo 23.Uno 1 [de la Ley 2/2012] extienden expresamente la prohibición que nos ocupa a los procesos de consolidación de empleo.*

*En efecto, el artículo 3 del Real Decreto-Ley 20/2011 quiere impedir el ingreso de nuevo personal. El alcance de la prohibición se extiende a todas las formas de ingreso y rige, incluso, para los procesos de consolidación de empleo. Es decir, aquellos encaminados a ofrecer a interinos o contratados antes del 1 de enero de 2005 (disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público) la posibilidad de convertirse en funcionarios. Y sucede que, cuando regula la manera en que juega la excepción del 10%, el apartado Cinco A), siempre del artículo 3, aclara que ese porcentaje en que se permite la reposición de efectivos es para el acceso a los cuerpos docentes. Así, pues, para el acceso a la condición de funcionario de los mismos. A tales efectos, es indiferente la posición o condición previa de los aspirantes. Esta última consideración impide, además, que pueda darse un trato distinto a las convocatorias para el acceso al cuerpo de catedráticos de Universidad del que reciben las que se refieren al acceso al cuerpo de profesores titulares de Universidad. En ambos casos, estamos ante el acceso a cuerpos docentes y, según se ha visto, en la regulación del Real Decreto-Ley 20/2011 —que luego mantendrá la Ley 2/2012— la excepción limitada a la incorporación de personal de nuevo ingreso es la que mira al que tiene lugar en los indicados cuerpos funcionariales.*



A partir de la fijación de esta doctrina, las casaciones posteriores han sido resueltas invariablemente mediante sentencias desestimatorias de las pretensiones de los recurrentes, por lo que el frente judicial se puede considerar ya razonablemente concluido (12).

Conviene señalar, por último, que este control centralizado ejercido por la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas se añade y es independiente del ejercido por las Comunidades Autónomas en uso de sus competencias de control de los presupuestos universitarios, de conformidad con el artículo 81.4 LOU, en la redacción dada por el Real Decreto-Ley 14/2012 (13), y de los controles que, a mayores, han introducido algunas comunidades autónomas en sus propias leyes presupuestarias sobre el personal laboral universitario. Mención especial merece en este sentido el artículo 36 de las leyes de presupuestos de la comunidad autónoma gallega para los ejercicios 2014 y 2015, que ha sometido a un intenso control previo —autorización previa conjunta de las consejerías de Educación y de Hacienda— las plazas laborales temporales de PDI de las universidades gallegas (14).

---

(12) Así ha ocurrido con la confirmación de las anulaciones de plazas de las siguientes universidades:

- Universidad Pablo de Olavide: STS de 18 de mayo de 2015 (Roj: STS 2285/2015, ponente: Pablo Lucas Murillo de la Cueva)
- Universidad de Sevilla, que presentó primero un recurso de casación en interés de ley, desestimado por la STS de 21 de septiembre de 2015 (Roj STS 4210/2015, ponente: Pablo Lucas Murillo de la Cueva). También se desestimó la casación ordinaria presentada por la misma universidad: STS de 9 de octubre de 2015 (Roj STS 4226/2015, ponente: Jorge Rodríguez-Zapata).
- Universidad de Huelva, casación resuelta por la STS de 13 de octubre de 2015 (Roj: STS 4233/2015; ponente: Jorge Rodríguez-Zapata).
- Universidad Rey Juan Carlos, STS 15 de diciembre de 2015, (Roj: STS 5351/2015, ponente Celsa Pico Lorenzo). Este último caso trataba de la anulación de una plaza de TU que fue ganada por un contratado doctor de la misma universidad.

(13) No nos consta que las comunidades autónomas hayan impugnado por vía contenciosa OPes universitarias o procesos selectivos de las mismas. Ni siquiera en el ámbito de las plazas laborales, propio de la competencia autonómica. Esta función impugnadora ha sido asumida por el gobierno central al amparo de la tutela de la legislación básica sobre gasto público, y no tanto al amparo del carácter interestatal de los cuerpos de funcionarios o las competencias básicas del Estado sobre tales cuerpos.

(14) Literalmente: «Las universidades integradas en el Sistema universitario de Galicia aplicarán la normativa básica prevista en el artículo 13 de la presente ley. Excepcionalmente y con autorización previa conjunta de las consejerías de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria y de Hacienda, podrán proceder a la provisión temporal de puestos de personal docente e investigador para cubrir necesidades docentes urgentes e inaplazables, que, cuando sea necesario, se publicarán en el Diario Oficial de Galicia. A estos efectos, por la institución solicitante habrá de remitirse una memoria justificativa que acredite los siguientes extremos:

- Que la cobertura se basa en las necesidades objetivas de docencia en el área de conocimiento en cuestión.
- Que se cumple el régimen de dedicación previsto en la ley y que este no es superior a los encargos docentes que tiene asignados el área de conocimiento.
- La fuente de financiación de la provisión solicitada».

Por la superposición de ambos sistemas de control, algunas comunidades autónomas incluso han llegado a plantear consultas a la Dirección General de Costes para aclarar su criterio respecto de determinadas figuras «alternativas» de tipo laboral, fundamentalmente los contratados doctores *interinos*, utilizadas por las Universidades para orillar la prohibición de estabilización de ayudantes doctores que finalizan sus cinco años de contrato. En el caso gallego, el informe negativo de la Dirección General de Costes del Ministerio llevó a que a partir de 2014 la Xunta no autorizase la dotación de estas figuras laborales interinas.

## II.2. La postura de las Universidades

Frente a la anterior postura dominante, la estrategia de las Universidades ha sido doble: combinar (1) el hincapié en el impacto y efectos perversos de la ciega aplicación de la tasa de reposición en este ámbito con (2) un argumentario jurídico específico, desplegado en torno a la idea de que, a partir del escrupuloso respeto de los límites autorizados de gasto en personal, las universidades poseen legalmente un margen propio de autonomía en la gestión de sus plazas de personal docente e investigador.

### II.2.1. IMPACTO EMPÍRICO Y EFECTOS PERVERSOS DEL CONTROL DE GASTO PÚBLICO EN PERSONAL EN EL ÁMBITO UNIVERSITARIO

De la eficaz aplicación de los criterios de reducción del gasto público universitario en personal hablan claramente los datos empíricos disponibles.

Si comparamos los datos homogeneizados del *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas* BEPSAP entre enero de 2012 y julio de 2015 (15), veremos que, como consecuencia de estas

---

En la ley de presupuestos de la comunidad autónoma de Galicia para 2016, este sistema de autorización previa conjunta ha sido sustituida por uno de comunicación, que había sido reclamado por las universidades para no someter a dilaciones indebidas las coberturas de necesidades docentes inaplazables. Ahora bien, el sistema de comunicación diseñado es ciertamente abierto: consiste en una comunicación mensual «que determinen las consejerías competentes en materia de universidades y presupuestos. Mediante resolución de estos centros directivos se podrá volver al sistema anterior en el caso de que no se realicen las mencionadas comunicaciones o se incumplan las condiciones recogidas en el párrafo anterior para la celebración de estos contratos».

(15) Desde su primera edición, los datos de efectivos de Universidades publicados en el BEPSAP han contado con un apartado independiente por la propia autonomía que la legislación les reconoce y la tipología específica del personal que en ellas presta servicio. Hasta la edición de enero de 2012, los datos del personal de Universidades publicados en el BEPSAP recogían exclusivamente al personal inscrito en el RCP, tal y como se detallaba en las diferentes notas metodológicas. A partir de esa edición, el BEPSAP publica el total de efectivos de las Universidades Públicas de España, estén o no inscritos en el RCP. La diferencia cuantitativa que supuso esta modificación metodológica fue de 51.775 efectivos (103.106 en julio de 2011, frente a 154.881 en enero de 2012).

restricciones, durante estos años las Universidades han perdido un total de 4.914 efectivos netos.

Efectivos Universidades Públicas	PDI	PAS	Total
Enero 2012	100.511	54.370	154.881
Julio 2015	97.582	52.385	149.967
Diferencia	-2.929	-1.985	-4.914

Fuente: Boletín estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.  
Elaboración propia.

Los datos de las Universidades coinciden sustancialmente. Según los datos de la CRUE a julio de 2014, se ha producido una reducción de efectivos de 4.653 profesores desde el año 2011 hasta el 2013 (*Datos y Cifras SUE*. MECD 2014). A la cifra de 4.653, se deben añadir más de 600 nuevas plazas que quedarán vacantes por jubilación forzosa en 2014 (datos obtenidos por la CRUE de 48 universidades) (16).

En la más reciente publicación *La Universidad española en Cifras 2013-2014* (17), se concluye que la crisis económica reduce en -8.550 empleos públicos los recursos de personal de las Universidades públicas desde al año 2010 al 2013 (p. 67), distinguiendo entre los efectivos docentes 4.943 profesores menos y los del PAS, 3.476 efectivos menos. El gasto de personal del año 2013 desciende en 333 millones de euros en relación al contraído en el año 2010 por las Universidades públicas (p. 65).

Siendo esta la realidad, la CRUE ha planteado alternativas al Gobierno (tanto al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, como al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) para evitar perjudicar gravemente el desempeño de la actividad docente e investigadora de las universidades españolas. Se ha hecho especial hincapié en dos aspectos.

- Por un lado, que la convocatoria de plazas se ha realizado en todo caso con crédito adecuado y suficiente dentro de los parámetros de gasto en personal autorizados por las comunidades autónomas en virtud del artículo 81.4 LOU, en la versión introducida por el Real

(16) Vid. el documento *Propuesta para paliar los efectos de la aplicación de las restricciones presupuestarias sobre la plantilla de profesorado de las Universidades públicas*, aprobado por el Pleno Extraordinario de la CASUE celebrado el 8 de julio 2014.

(17) El trabajo es de la autoría de los profesores Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS y José Antonio PÉREZ GARCÍA, reconocidos especialistas en estadística universitaria.

Decreto-Ley 14 2012, de 21 de abril, sin que por tanto se haya incurrido en deuda o déficit.

- Por otro lado, las nocivas consecuencias que la ciega aplicación de la tasa de reposición básica a las universidades provoca en el conjunto del servicio público de enseñanza superior.

La CRUE ha venido insistiendo sobre las nocivas consecuencias de la tasa básica de reposición del 0% o del 10% no sólo en términos cuantitativos, sino en términos de cortocircuito de los procesos de relevo generacional, carrera profesional y la captación de talento de las plantillas docentes e investigadores de nuestras universidades públicas.

Este período de tasas de reposición superreducidas ha provocado distintos efectos perversos en los cuadros del personal universitario: amortización de cátedras, desequilibrios entre áreas, precarización de los puestos docentes e investigadores del personal en formación, fuga de cerebros, creación de una bolsa de miles de profesores acreditado a cuerpos superiores sin expectativas de promoción profesional (18), etc. El clima de malestar es creciente, y afecta de variadas formas a la realidad cotidiana del servicio.

Estos posicionamientos se han plasmado en distintos textos (19) y enmiendas a las leyes generales de presupuestos generales del Estado. La frustración, sin embargo, llegaba cada final de año cuando las enmiendas impulsadas desde la CRUE respecto de las leyes estatales de presupuestos eran sepultadas sin piedad en las covachuelas de un Ministerio de Ha-

---

(18) Según los informes anuales de la ANECA, en 2012 el total de evaluaciones positivas fueron 2.840 (1.069 a catedráticos de universidad y 1.771 a profesor titular de universidad); en 2013 el total fue de 2.326 evaluaciones positivas (790 a catedrático de universidad y 1.526 a profesor titular de universidad). Los últimos datos disponibles a septiembre de 2014 son de 709 acreditados a TU y 487 a CU. Todo ello, sin contar los acreditados a profesor contratado doctor, que ascienden a 1.228 durante el período enero-septiembre de 2014.

(19) En la propuesta aprobada en julio de 2014, la CRUE dice literalmente: «Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, así como la anunciada excepcionalidad de las medidas adoptadas en las leyes presupuestarias, y con el ánimo de que, por una lado se respete la autonomía universitaria recogida en la Constitución, y por otro, se frene el deterioro de las plantillas docentes e investigadoras y, por ende, de la calidad de la docencia y la investigación que se realiza en las universidades públicas, la CRUE propone:

- 1.—Que a las universidades públicas no se les aplique ninguna tasa de reposición y se permita, por tanto, la renovación de sus plantillas y la posible promoción de sus profesores, respetando las limitaciones presupuestarias de gasto en personal que fije la administración de la que dependan.
- 2.—Alternativamente, que en el balance de cualquier tasa de reposición sólo se incluyan a aquellas plazas cuyo resultado del correspondiente concurso público suponga el ingreso de un nuevo empleado público fijo en la administración
- 3.—Se propone que se incluya el tema de las plazas vinculadas de área de salud, al pasar a la universidad, no cuente como tasa de reposición.
- 4.—Dado que este tema se incluyó en un momento de medidas excepcionales y que parece que ese momento se ha acabado podría ser conveniente, al menos, que se reconsidere o revise al alza la tasa de reposición, en el caso de que no se apruebe eliminarla».

cienda centrado en los requerimientos macroeconómicos de Bruselas y, por ello, nada proclive a los distinguos sectoriales. A ello se ha añadido, a mi juicio, un clima de opinión —más generado por ciertas élites que por la ciudadanía usuaria de las universidades— de cuestionamiento de la universidad española: «sobran universitarios», «sobran universidades», nuestras universidades no se adaptan al mercado laboral, no son competitivas, no aparecen en los rankings...en especial, su sistema de selección del profesorado es endogámico, y su régimen funcional lo convierte en poco productivo.

En prueba de la existencia de esta actitud política de *meter en cintura* a las universidades durante el período de crisis —o dicho más eufemísticamente, la constatación de la necesidad de reformarla—, me limitaré a recordar ahora dos aspectos que me parecen especialmente significativos.

- Uno, que la actividad impugnadora generalizada de la Abogacía del Estado sólo ha recaído sobre convocatorias de plazas de las universidades, pero no sobre otras administraciones territoriales como la local o la autonómica, salvo algún caso aislado, como la oferta de empleo público de la consejería de educación andaluza, aprobada pocos días antes del Real Decreto-Ley 20/2011.
- Dos, la alarmista conducta del Tribunal de Cuentas al abrir durante 2012 actuaciones por alcance contable a las universidades, con motivo de la revisión de sus planes de prejubilación incentivada del profesorado. Actuaciones que, pese a haberse saldado en todos los casos con autos de archivo por la plena validez de los acuerdos universitarios, siguen dando lugar a titulares de prensa que abonan ante la opinión pública la idea de que las universidades españolas gastan dinero público sin control o de manera irregular (20).

---

(20) Tras archivar durante 2013 las actuaciones iniciadas por alcance, sorprende —o no— que la nota de prensa del propio Tribunal de Cuentas al informe de fiscalización de las universidades públicas (ejercicio 2012), n.º 1079, de febrero de 2015, no indique esta circunstancia, y en cambio diga que «Hasta el año 2012, 36 Universidades Públicas y la UNED aplicaron planes de incentivación de la jubilación voluntaria anticipada del profesorado de los cuerpos docentes universitarios, que consistían en el abono de las cantidades que complementaban la pensión cobrada hasta el importe de lo que se recibiría en la universidad si se siguiera en activo, desde el momento en que se producía la jubilación anticipada y hasta los 70 años. En el año 2012 y como consecuencia de los informes emitidos por el Tribunal de Cuentas indicando la falta de cobertura legal de estos planes, se paralizó por parte de las UP la convocatoria de nuevos incentivos. A estos planes se acogieron al menos 3.828 empleados, habiendo dado lugar a unos pagos desde 2008 a 2012 de al menos 183 millones de euros, siendo la proyección de gastos a reconocer en los años siguientes, según estimaciones actuariales, de un total de 238 millones de euros.». El efecto de esta nota fue, obviamente, la apertura de una nueva campaña de presuntas noticias contra las universidades durante 2015. Baste con la cita del siguiente titular del ABC de 11 de febrero de 2015: «Las universidades pagan 420 millones por casi 4.000 prejubilaciones ilegales».

## II.2.2. LOS ARGUMENTOS JURÍDICOS

El argumentario jurídico de las Universidades puede sintetizarse en tres grandes líneas: (a) La autonomía universitaria; (b) Una interpretación sistemática del bloque de constitucionalidad en materia de educación superior; (c) Las peculiaridades de la configuración jurídica del empleo público universitario en España.

### A. *La autonomía universitaria*

En primer lugar, la autonomía universitaria. No tanto la proclamada genéricamente por el artículo 27.10 CE, ese mito del que hace años hablaba SOSA WAGNER, sino la más mundana concreción positiva delimitada por el legislador orgánico en el artículo 2.2 e) de la LOU, en virtud del cual la autonomía universitaria alcanza «La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades, así como el establecimiento y modificación de sus relaciones de puestos de trabajo» (letra i).

El argumento jurídico de la vulneración de la autonomía universitaria ha sido utilizado para fundamentar la correcta convocatoria de las plazas y, también, para solicitar a los juzgados y salas contencioso-administrativas el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad. Con nulos resultados. Más allá del «zasca» —no de otra manera se nos ocurre calificarlo— que (nos) propinó la sentencia del TSJ de Galicia de 11 de diciembre de 2013(21), la STSJ de Madrid de 5 de febrero de 2015 abordó con más criterio jurídico el asunto en su fundamento jurídico tercero:

«El motivo tampoco puede prosperar. El art. 23. Uno .1 de la Ley 17/2012, de Presupuestos Generales del Estado para 2013, tiene carácter de básico dictado al amparo de los arts. 149.1.13.<sup>a</sup> y 156.1 de la Constitución y es aplicable a las Universidades toda vez que se incluye a éstas en el sector público y su aplicación resulta de forma expresa del propio art. 23.

La Universidad demandada alega vulneración del artículo 27. 10 de la Constitución , que señala que “Se reconoce la

---

(21) *Vid.* fundamento jurídico cuarto: «Tampoco puede ser acogida la referencia que la parte demandada hace a la tan manida autonomía universitaria, pues siendo la misma cierta y necesaria, lo que no puede convertirse es una patente de corso para escapar de cualquier control o supervisión, máxime cuando nos movemos en el marco de normas de carácter básico estatal, al tenor de lo previsto en los artículos 149.1.13 y 156.1 del texto constitucional».

autonomía de las Universidades en los términos que la Ley establezca". En el caso presente, consideramos que no hay tal vulneración, como señala una constante jurisprudencia constitucional, es la Ley la que configura la autonomía universitaria, y puede hacerlo siempre que se respete el contenido esencial de ésta (STC 26/1987, de 27 de febrero), sin que la autonomía universitaria pueda convertirse en una patente de corso para escapar de cualquier control o supervisión, máxime cuando nos movemos en el marco de normas de carácter básico estatal, al tenor de lo previsto en los artículos 149.1.13 y 156.1 del texto constitucional. Por lo demás, la Ley de Presupuestos Generales del Estado no interfiere en el ámbito de la autonomía universitaria en lo relativo a la selección de su personal ni a su potestad de organizar la convocatoria de plazas, pero las Universidades han de respetar necesariamente las limitaciones impuestas en materia de oferta de empleo público cada año, que es lo que aquí está obligada a acatar la Universidad de Alcalá y los requisitos de contención del gasto público y estabilidad presupuestaria».

En este punto, es de agradecer que la STS de 9 de marzo de 2015 haya salido al paso de la metáfora argumentativa que ve en la alegación jurídica de autonomía universitaria una «patente de corso» —términos que acostumbran reiterarse tópicamente—, o la invocación de la promoción horizontal del PDI como «juego de palabras»:

«SEXTO.—Llegados al momento de examinar los argumentos de fondo, nos parece necesario precisar, en primer lugar, que la autonomía universitaria, desde luego legalmente configurada y como todos los derechos jurídicamente limitada, no puede considerarse absolutamente ajena a lo que aquí se discute. Asimismo, nos parece que por su trascendencia constitucional no merece ser reducida su alegación a algo manido ni equiparada a una patente de corso. Y no creemos que la posición de la Universidad descansa en juegos de palabras ni que suponga un uso semántico del idioma para encubrir una actuación ilegal. Por el contrario y más allá de lo que pudiera ser cumplimiento del convenio colectivo para el personal docente e investigador de las Universidades gallegas, la actuación de la recurrente en casación respondió a su preocupación por dotarse de profesores titulares de Universidad y de ofrecer a quienes ya forman parte de su claustro académico y cumplen los requisitos para acceder a ese cuerpo, en particu-

lar el de haber sido acreditados para ello, la posibilidad de consolidar su carrera académica en la Universidad en la que están desarrollando su actividad docente e investigadora.

La autonomía universitaria tiene, precisamente, una de sus principales manifestaciones en el ámbito de la selección de su profesorado, tal como se comprueba al repasar los preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, en particular los que dedica a los procedimientos correspondientes y las posibilidades que ofrece a las Universidades para contratar profesores e investigadores [artículos 2.2 e ) y 48 y siguientes, en especial 58 y siguientes]. Gracias a ellas las Universidades cuentan, además de con funcionarios de los cuerpos docentes e investigadores previstos en ese texto legal, con un significativo número de profesores contratados también en régimen laboral.

Por tanto, hay unos intereses públicos tras el proceder de la Universidad de La Coruña que, con independencia de la solución que se de a la cuestión controvertida, no son en absoluto desdeñables, tienen relación con su autonomía y no responden a una situación particular suya dado que la limitación para acceder a los cuerpos docentes previstos en la Ley Orgánica 6/2001 afecta a todas las Universidades españolas y tiene una significación mucho más acusada que la experimentada en otros cuerpos funcionariales (...).

#### B. Interpretación sistemática del bloque de constitucionalidad en materia de educación superior

En segundo lugar, conectado con la posición preferente del derecho fundamental a la autonomía universitaria y su preciso contenido legal, se situaría la interpretación sistemática de la legislación básica presupuestaria, bajo la que se ampara la tasa de reposición.

No se trata de desconocer la validez de los títulos competenciales (art. 149.1.13.º y 156.1 CE) en los que se ampara la regulación básica de las retribuciones del personal al servicio del sector público y del volumen cuantitativo de las plazas integrantes de las ofertas de empleo público, validez ya proclamada por las STC 171/1996, de 30 de octubre y 178/2006, de 6 de junio (22); más bien, se trata de interpretar tales títulos en sus jus-

---

(22) Esta sentencia resolvió el recurso de inconstitucionalidad presentado contra el artículo 32 de la Ley 10/1996, de 31 de diciembre, de presupuestos generales del Principado de Asturias para 1997, declarándolo nulo por ser contrario al artículo regulador de la oferta básica de empleo público en la ley de presupuestos generales del Estado para 1997



tos términos, ciñéndolos a la finalidad de control del gasto público, coherenciándolos con los títulos que amparan el bloque normativo especial universitario, tanto sustantivos (art. 27.10 CE) como competenciales (arts. 149.1.30.º y 149.1.18.º).

### C. *Las peculiaridades de la configuración jurídica del empleo público universitario*

En tercer lugar, y ya adentrándonos en la normativa sectorial de empleo público, se sitúa la tesis de que las plazas convocadas no suponen efectivos de nuevo ingreso, sino una manifestación *sui generis* de la promoción o carrera administrativa de efectivos que ya están dentro de la función pública docente, de tal modo que pasan, mediante estas convocatorias, desde una plaza laboral indefinida previa —en el caso de contratados doctores a titulares de universidad— al cuerpo de titulares de universidad, o desde éste, en progresión vertical, al cuerpo de catedráticos de universidad.

El personal docente e investigador universitario (PDI) no es funcionario al uso, ni pueden serlo por las peculiaridades materiales y formales de su trabajo. Aunque el EBEP deja abierta la posibilidad de normas propias para el personal investigador, en principio se aplican sus determinaciones para el personal de las universidades públicas (23), pero sin desplazar el sistema legal de acceso y provisión de plazas, único en la función pública española, que se recoge minuciosamente en la LOU y en su normativa de desarrollo. Este sistema se caracteriza por la combinación de un sistema de acreditación nacional, necesario para poder acceder a un cuerpo o categoría laboral superior, y la posterior realización de un nuevo concurso abierto a todos los acreditados para el acceso a la plaza de ese cuerpo o categoría en cada Universidad (24).

Ahora bien, debemos subrayar que este sistema estaba llamado a su posterior desarrollo reglamentario mediante el Estatuto del PDI previsto

---

(23) Conforme al art. 2.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en la aplicación de este Estatuto al personal investigador se podrán dictar normas singulares para adecuarlo a sus peculiaridades. De hecho, la normativa de los cuerpos docentes de la LOU desplaza como norma específica a la del EBEP y la de las leyes de función pública de las comunidades autónomas. Cosa distinta ocurre con el personal funcionario de administración y servicios de las universidades.

(24) *Vid.* respectivamente el Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, por el que se establece la acreditación nacional del profesorado, y el Real Decreto 1313/2007, de 5 de octubre, por el que se regula el régimen de los concursos de acceso del profesorado acreditado.

en la disposición adicional sexta de la LOMLOU de 2007 (25). Pese a ello, el Gobierno, los sucesivos gobiernos centrales, vienen incumpliendo desde entonces —y ya han transcurrido nueve años— su deber de regular este Estatuto del PDI, omitiendo así el obligado desarrollo reglamentario del sistema de promoción del profesorado universitario que ayudase a una mejor implementación del sistema de carrera académica y eliminase sus actuales disfunciones.

Debe notarse, por ejemplo, que el artículo 26.5 de la Ley 14/2011, de 14 de abril, de la ciencia, la tecnología e investigación sí prevé la existencia de un verdadero turno de promoción interna (26), además del turno libre, en las escalas de profesores investigadores de los OPIs. Promoción interna que ha servido para la convocatoria de múltiples plazas incluso durante el período de crisis (27).

---

(25) Según esta disposición adicional, el Gobierno, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, aprobará mediante Real Decreto el estatuto del personal docente o investigador universitario, que incluirá la regulación de una estructura de carrera funcional que esté basada en la obtención de méritos docentes o investigadores, así como las condiciones en las que los profesores o investigadores funcionarios universitarios podrán participar en la gestión y explotación de los resultados de su investigación. Las últimas negociaciones para su aprobación tuvieron lugar en junio de 2011. El gobierno del Partido Popular, pese a contar con mayoría absoluta en la siguiente legislatura, no retomó el asunto.

(26) De conformidad con el artículo 26.5 de la Ley 14/2011: «El ingreso en las escalas científicas se realizará, a través de los procesos selectivos correspondientes, mediante un turno libre al que podrán acceder quienes posean el Título de doctor o equivalente y cumplan los requisitos a que se refieren los números anteriores, y un turno de promoción interna:

Para el acceso a la Escala de Investigadores Científicos de Organismos Públicos de Investigación, podrá participar en el turno de promoción interna el personal funcionario perteneciente a la Escala de Científicos Titulares de Organismos Públicos de Investigación.

Para el acceso a la Escala de Profesores de Investigación de Organismos Públicos de Investigación, podrá participar en el turno de promoción interna el personal funcionario perteneciente a las Escalas de Investigadores Científicos de Organismos Públicos de Investigación y de Científicos Titulares de Organismos Públicos de Investigación.

Además, en los procesos selectivos convocados para el acceso a la Escala de Científicos Titulares de Organismos Públicos de Investigación, podrá participar en el turno de promoción interna el personal investigador contratado como personal laboral fijo por los Organismos Públicos de Investigación de la Administración General del Estado de acuerdo con el artículo 22.3 de esta ley.

Asimismo, los procesos selectivos de acceso a las escalas científicas podrán prever la participación de personal funcionario de carrera de los cuerpos docentes universitarios al servicio de las Universidades públicas, y de personal contratado como personal laboral fijo por las Universidades públicas de acuerdo con el artículo 22.3 de esta Ley, en el turno de promoción interna.

La promoción interna se realizará mediante procesos selectivos que garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como los contemplados en el artículo 55.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril. El personal que acceda por el turno de promoción interna deberá poseer los requisitos exigidos para el ingreso, tener al menos una antigüedad de dos años de servicio en la condición de personal investigador contratado como laboral fijo, o de dos años de servicio activo en la escala o cuerpo de procedencia en el caso de personal funcionario de carrera, y superar los correspondientes procesos selectivos».

(27) Limitándonos al año 2015, el Real Decreto 196/2015, de 22 de marzo (BOE n.º 70, de 23 de marzo), autorizó la oferta de empleo público de las siguientes plazas: en turno libre, 130 de científicos titulares de OPI; 14 de investigadores científicos de OPI; 4 de profesores de investigación de OPI. En promoción interna, 37 de científicos titulares de OPI; 81 de investigadores científicos

Precisamente por la falta de desarrollo legal o reglamentario de una vía de promoción vertical a cuerpo superior, la práctica de los concursos de acceso al cuerpo de CU o de TU acaba encajando mal con la concurrencia que es propia de los procesos selectivos de nuevo ingreso en la función pública, normalmente por sistemas de concurso-oposición, en los que la «endogamia» suele acantonarse en la fase de concurso mediante las plusvalías de puntos que reciben los que ya tienen experiencia de prestación de servicios en la propia administración. Frente a ello, lo «normal» en nuestro ámbito es que el acreditado nacional ya sea personal de la universidad en cualquiera de sus figuras permanentes o temporales, y que la plaza de cuerpo superior se convoque para su «promoción», en cumplimiento de los derechos de carrera profesional reconocidos a cualquier trabajador público. De modo que sólo cabría hablar, en puridad, de un nuevo acceso en el caso del ayudante doctor —u otra figura laboral temporal— que asciende a plaza permanente (CD o TU), o en los infrecuentes casos en que la plaza es ganada por acreditados de otras universidades. En los restantes casos, habría una promoción o ascenso desde un cuerpo o categoría a otra de rango superior, que no supondría nuevo ingreso sino una forma específica de carrera profesional académica. La racionalidad económica, además, coadyuva a la reproducción de este sistema, en la medida en que la cobertura de un concurso con un candidato de la casa es mucho más barata para el presupuesto universitario que la cobertura con un candidato de fuera, por la amortización del puesto previo que conlleva.

La versión más acabada de las posturas universitarias en este asunto ha sido la representada por la denominada *tasa de reposición dinámica*, introducida por las universidades andaluzas con la autorización de su administración autónoma, pero también impugnada por la abogacía del Estado (28). Esta interpretación no es sino una imaginativa adaptación del concepto general de tasa de reposición —de naturaleza presupuestaria— al peculiar sistema de cobertura de plazas universita-

---

de OPI; 45 de profesores de investigación de OPI. Las convocatorias de estos procesos han abierto la participación a los cuerpos de PDI universitario. *Vid.* por ejemplo el *BOE* n.º 11 de 13 de enero de 2016.

(28) La tasa de reposición dinámica fue incorporada, por ejemplo, en la convocatoria de plazas de la Universidad de Cádiz aprobada por Resolución rectoral de 4 de diciembre de 2013 *BOE* n.º 300, de 16 de diciembre, y previamente autorizada por la Consejería de Hacienda de la administración autonómica andaluza. En ella se citaban las cátedras cubiertas en 2013 con personal que ya era titular en la misma universidad, por lo que se consideraba que «Según lo expuesto anteriormente, durante el año 2013 la Universidad de Cádiz no ha incorporado nuevo personal, por lo que no ha hecho uso de la tasa de reposición de efectivos, fijada en un 10%». De manera que, siempre que las cátedras fuesen cubiertas por titulares de la propia universidad, no se consideraba que se consumiese tasa de reposición. La ingeniosa solución, sin embargo, mereció la impugnación de la Abogacía del Estado.

rias por concurso. En su virtud, cuando el concurso es ganado por el candidato de la casa, no supondría un nuevo ingreso, sino una promoción al cuerpo correspondiente, de modo que no computaría a los efectos de la aplicación de la tasa de reposición, que sólo afecta a la creación *neto* de plazas de nuevo ingreso en la correspondiente administración o universidad.

Esta postura fue plasmada en la propuesta de enmienda al artículo 21. uno.2.j) presentada por la CRUE durante la tramitación de la Ley de presupuestos para 2013, que incorporaba la siguiente fórmula: «No computarán dentro del límite máximo de plazas derivado de la tasa de reposición de efectivos, aquellas plazas que se cubran por personal fijo de los Cuerpos Docentes Universitarios con destino previo en la Universidad convocante» (29).

A pesar de haber sido mantenida por las universidades en los distintos contenciosos planteados por la abogacía del Estado, la suerte de esta postura ha sido escasa. Apenas ha sido acogida por la STSJ de Navarra, de 18 de junio de 2014 (30), al desestimar la impugnación de la Administración del Estado ante la adjudicación de dos plazas de profesor titular a dos candidatos que ya ostentaban esa condición en otras CCAA y se encontraban en comisión de servicios en la Universidad Pública de Navarra, en el entendimiento de que «no incrementa el número de efectivos». Pero se trata de un pronunciamiento aislado y con poco recorrido. En general, pesa en la jurisprudencia la interpretación literalista de la ley de presupuestos, muy probablemente abonada por el balón de la «endogamia universitaria» con el que suele interpretarse el sistema de provisión de puestos de PDI: un tópico tan presente en libros blancos y diagnósticos a izquierda y derecha del espectro político-ideológico como escasas veces discutido a fondo desde el punto de vista científico y jurídico; pero que constituye una de las acusaciones políticas más frecuentes y efectivas contra la universidad española. De he-

---

(29) La enmienda se justificaba así: «Se introduce un tercer párrafo cuya intención es trasladar al ámbito universitario la excepción contenida en el apartado 3 del mismo artículo 21.UNO, es decir que no computen en el límite de la tasa de reposición de efectivos las plazas que se convoquen para su provisión mediante procesos de promoción interna. En la regulación del personal docente universitario no existe la figura de la promoción interna, sin embargo lo habitual es que sea el profesorado de la propia Universidad el que acceda a los distintos Cuerpos Docentes desde el anterior, dejando su puesto vacante. Son puestos de Profesor Titular y de Profesor Contratado Doctor. La pretensión es que sólo los puestos de los Profesores Titulares de la Universidad convocante que accedan a puestos de Catedráticos puedan ser rescatados dentro del propio ejercicio presupuestario, sin esperar al siguiente año para incluirlos en una nueva Oferta de Empleo. Se pretende, pues, un tratamiento similar al de los sectores de las Administraciones Públicas que pueden realizar promoción interna».

(30) JUR 2015\199675; Ponente, María Jesús Azcona Labiano.

cho, ya se vincula públicamente con la corrupción sin que nadie se sorprenda(31).

Con todo y ello, el propio Tribunal Supremo ha mostrado su sensibilidad al problema y corregido ciertos excesos de la jurisprudencia de instancia, al señalar, en el ya citado fundamento jurídico sexto de su STS de 9 de marzo, que

«En efecto, tiene razón la recurrente, en ellos los mecanismos de la carrera administrativa previstos en la legislación general sobre la función pública, si bien ahora no permiten la incorporación de nuevo personal, sí hacen posible la movilidad horizontal y la progresión a cuerpos superiores de quienes ya son funcionarios, posibilidades que no caben en el ámbito universitario, precisamente porque la regulación de la selección de su profesorado funcionario —que descansa en la autonomía de las Universidades— en la práctica no permite ni lo uno ni lo otro sin pasar por concursos semejantes al que ha sido anulado. Además, la limitación al ingreso de nuevo personal, junto con otros factores que afectan, dificultándola, a la incorporación de jóvenes investigadores a la vida académica, está impidiendo en medida mayor de la debida la necesaria renovación del profesorado y puede terminar afectando negativamente a la calidad de la investigación y, por tanto, de la docencia que se lleva a cabo en nuestras Universidades» (32).

---

(31) Vid. por todos Alfonso SERRANO GÓMEZ, *Corrupción en la universidad: la ley y sus efectos negativos en la selección del profesorado*, Madrid, Dykinson, 2015. Como necesario contraste con este tipo de enfoques, es oportuno recordar, por ejemplo, que la endogamia es característica de la progresión académica de los profesores universitarios estadounidenses hasta que adquieren la «tenure» o vínculo vitalicio con su universidad. Es a partir de ahí cuando los profesores se abren al mercado interuniversitario del «fichaje» por otra universidad que les garantice condiciones económicas y laborales más ventajosas («lateral hiring»). Vid. Jesús MARTÍNEZ GIRÓN y Alberto ARUFE VARELA, *La enseñanza del Derecho en las Facultades de Derecho de los Estados Unidos*, Barcelona, Atelier, 2015, pp. 98-104. Pero, a diferencia de las retribuciones universitarias estadounidenses, nuestras retribuciones académicas son inelásticas, de modo que el incentivo para el cambio de universidad no puede consistir en España en incrementos retributivos, sino en otro tipo de estímulos de la carrera profesional (cargos académicos, formación de equipos de investigación propios, financiación finalista de proyectos...) que no es impropio calificar en el actual contexto como de «pronóstico reservado».

(32) Con la profesora Alba NOGUEIRA hacíamos precisamente referencia a este tipo de efectos perversos en nuestro trabajo «Regateando hacia la excelencia. Tasa de reposición de efectivos y universidades públicas», op. cit., p. 277.

### III. Las mutaciones evolutivas de la tasa de reposición en las sucesivas leyes de presupuestos

Mientras tanto, el régimen básico de la tasa de reposición en el ámbito universitario, más allá de su cuantía o porcentaje, ha adquirido una *naturaleza mutante*: el legislador estatal ha ido aprovechando las leyes anuales de presupuestos generales para introducir importantes determinaciones cuyo contenido poco o nada tiene que ver con los títulos constitucionales que habilitan los mecanismos de control del gasto público agregado (en especial, los límites retributivos y ofertas de empleo público). Algunas de esas determinaciones tienen que ver con demandas de las universidades; otras obedecen a otras lógicas, como la ejecución del programa del partido en el poder y la consolidación de sus apoyos políticos (33).

Cabe referirse en este punto a cinco *mutaciones evolutivas*:

#### III.1. La habilitación legal explícita de convocatorias de profesorado laboral contratado doctor con cargo a la tasa de reposición (Ley 22/2013)

Esta habilitación se introdujo en el último párrafo en la letra l) del art. 21.Uno.2 de la Ley 22/2013, de presupuestos para 2014:

*l) A las Administraciones Públicas en relación con las plazas de personal investigador doctor de los Cuerpos y Escalas de los organismos públicos de investigación definidos en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.*

*Esta previsión será también de aplicación a las plazas de los Cuerpos de personal investigador de las Universidades, siempre que por parte de las administraciones públicas de las que dependan se autoricen las correspondientes convocatorias, previa acreditación de que la oferta de empleo público de las citadas plazas no afecta al cumplimiento de los objetivos*

---

(33) El programa electoral del Partido Popular presentado en noviembre de 2011 encabezaba el epígrafe dedicado a la enseñanza superior con la frase «universidades de excelencia», añadiendo entre sus objetivos el de definir «una carrera del profesorado universitario tanto en su perfil docente como investigador, presidida por el rigor, la excelencia y la dedicación, que deberá ser evaluada con criterios de transparencia y neutralidad». Parquedad de contenidos, como puede apreciarse, que no hacía presagiar nada de lo que ocurriría posteriormente. Pero así se confirmaba lo dicho por el ministro Wert al aprobar el Real Decreto-Ley 14/2012: «lo urgente hoy es ahorrar; lo importante, después, reformar la educación». *Vid. El Mundo* de 1 de mayo de 2012.

*de estabilidad presupuestaria establecidos para la correspondiente Universidad, ni de los demás límites fijados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.*

*Excepcionalmente, y previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el párrafo anterior, parte de las plazas resultantes de la aplicación del límite de la tasa de reposición del 10 por ciento correspondiente a los Cuerpos de personal investigador de las Universidades, es decir, Cuerpo de Catedráticos de Universidad y Cuerpo de Profesores Titulares de Universidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, podrá ofertarse para el ingreso como profesor contratado doctor en los términos previstos en el artículo 52 de la citada Ley Orgánica.*

Esta modificación tenía como finalidad la de atender una demanda de las universidades, ampliando la habilitación de convocatoria de plazas a la figura laboral permanente de CD, más allá de los cuerpos de funcionarios docentes e investigadores, pero dejando margen a las universidades para determinar cuál fuese esa «parte» en cada anualidad.

### **III.2. Las reglas de cálculo de la tasa de reposición (ley 22/2013)**

También en la ley 22/2013, se introducen en el artículo 21.Uno reglas precisas para calcular singularizadamente la tasa de reposición:

*3. Para calcular la tasa de reposición de efectivos, el porcentaje máximo a que se refiere el apartado anterior se aplicará sobre la diferencia resultante entre el número de empleados fijos que, durante el ejercicio presupuestario de 2013, dejaron de prestar servicios en cada uno de los sectores, ámbitos, cuerpos o categorías, previstos en el apartado anterior y el número de empleados fijos que se hubieran incorporado en los mismos en el referido ejercicio, por cualquier causa, excepto los procedentes de ofertas de empleo público, o reingresado desde situaciones que no conlleven la reserva de puestos de trabajo. A estos efectos, se computarán los ceses en la prestación de servicios por jubilación, retiro, fallecimiento, renuncia, declaración en situación de excedencia sin reserva de puesto de trabajo, pérdida de la condición de funcionario de carrera o la extinción del con-*

*trato de trabajo o en cualquier otra situación administrativa que no suponga la reserva de puesto de trabajo o la percepción de retribuciones con cargo a la Administración en la que se cesa.*

*No computarán dentro del límite máximo de plazas derivado de la tasa de reposición de efectivos, aquellas plazas que se convoquen para su provisión mediante procesos de promoción interna.*

Este último párrafo creó la ilusión de que se estaba autorizando a las universidades sus procesos de selección de personal. Sin embargo, los tribunales, como hemos visto, han negado que el sistema de acceso a los cuerpos de PDI sea una promoción en sentido estricto, considerándolo un concurso en turno libre, aunque restringido a las personas que gocen de la correspondiente acreditación nacional.

Lo cual no ha impedido, sin embargo, que se hayan autorizado múltiples promociones internas en el ámbito del PAS, o incluso funcionarizaciones, como por ejemplo la que realizó durante los años 2014 y 2015 la Universidade da Coruña con su personal laboral fijo de Administración y Servicios, sin que ello vulnerase la tasa de reposición básica ni, en consecuencia, diese lugar a requerimientos de anulación por parte de la Abogacía del Estado.

### **III.3. Habilitación para la creación de plazas en los Organismos Públicos de Investigación de la AGE (Ley 22/2013)**

En tercer lugar, se inauguró una política de creación de plazas en los OPIs dependientes de la Administración General del Estado (34) exclusivamente para la colocación de personal investigador doctor con certificado I3 en la modalidad de investigador distinguido.

La ley 22/2013 autorizó, «excepcionalmente», la creación de un total de 25 plazas de personal laboral fijo en los Organismos Públicos de Investigación, para la contratación de este personal personal, previa acreditación de que la Oferta de Empleo Público de estas plazas no afecta a los lí-

---

(34) Los OPI fueron regulados de forma homogénea por la Ley de la Ciencia en 1986, que otorgó el estatuto de OPI a seis grandes centros de investigación adscritos a diversos ministerios: el Consejo Superior de Investigaciones Científicas CSIC, el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas CIEMAT, el Instituto Geológico y Minero de España IGME, el Instituto Nacional de Tecnología Aeroespacial INTA, el Instituto Español de Oceanografía IEO y el Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias INIA. Posteriormente se unieron a estos seis centros el Instituto de Salud Carlos III ISCIII.



mites fijados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (35).

En la siguiente ley de presupuestos, la Ley 36/2014, se reiteró de nuevo esta autorización de 25 plazas para los OPI de la AGE y, además, se amplió la autorización para incluir también a los organismos de investigación de otras Administraciones Públicas, sin número de plazas, pero previa acreditación del cumplimiento de similares límites de sostenibilidad financiera (36).

#### **III.4. Obligación de reserva de puestos universitarios para doctores del programa Ramón y Cajal con certificado I3**

Por si ello fuera poco, la ley 36/2014, además de elevar al 50% la tasa de reposición, impuso a las universidades la obligación de destinar como mínimo un 15% de las plazas correspondientes a esa tasa de reposición para la contratación, como personal laboral fijo, *de personal investigador doctor que haya finalizado el Programa Ramón y Cajal y haya obtenido el certificado I3*.

Obligación legal mediante la cual el Gobierno, al estabilizar con cargo a los presupuestos de universidades transferidas a investigadores del programa estatal Ramón y Cajal, hace directamente política de dotación y cobertura de plazas, al condicionar directamente las que convoquen las universidades con cargo a su tasa de reposición. A nuestro juicio, poco o nada tiene esto que ver con el control del gasto público y los títulos competenciales que amparan la ley de presupuestos o la regulación estatal

---

(35) Esta autorización se ejecutó mediante la Orden ECC/2336/2014, de 5 de diciembre, por la que se convoca proceso selectivo para cubrir 17 plazas de personal laboral fijo, fuera de convenio, de personal investigador doctor, con certificado I3, en la modalidad de Investigador distinguido, en los Organismos Públicos de Investigación de la Administración General del Estado (BOE n.º 301, de 13 de diciembre de 2014). El Programa I3 fue creado por el artículo 5.d) de la Orden ECI/1520/2005, de 26 de mayo, por la que se establece el programa de Incentivación de la Incorporación e Intensificación de la Actividad Investigadora, en el marco del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2004/2007, y la Resolución de 20 de julio de 2005, de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, por la que se establecen los criterios de evaluación en el Programa de Incentivación de la Incorporación e Intensificación de la Actividad Investigadora.

(36) Quizá por eso Carmen Vela Olmo, secretaria de Estado de Investigación, desarrollo e innovación, afirmó en la Comisión de Presupuestos de 19 de agosto de 2015 que a los investigadores se aplicaba ya en 2015 una tasa de reposición del 100%: «la tasa de reposición de los investigadores viene disminuyendo desde hace ya años. En el año 2009 fue del 30%, en el año 2010 del 15% y entre los años 2011 y 2014 fue del 10%. Es verdad que esto ha perjudicado a nuestro sistema y ha hecho que las plantillas fueran envejeciendo. Afortunadamente, en el año 2015, en el literal de los presupuestos, había recogido un 50% de la tasa de reposición, cosa que no fue así porque para los investigadores tuvimos —tenemos en este momento— la fortuna de tener el cien por cien de la tasa de reposición, y así es como han salido las convocatorias. Tenemos también la fortuna de que en los presupuestos de 2016 aparezca como literal el cien por cien para los investigadores» (DSCD n.º 879, p. 44).

básica de las universidades, y sí más bien con una sórdida lucha contra la famosa endogamia universitaria (37).

Por esa razón, persiste la duda de si, con independencia de sus buenas intenciones, tal obligación tiene la legitimidad constitucional bastante como para limitar en este punto la autonomía universitaria. Duda razonable que difícilmente podrá despejarse, en la medida en que, a diferencia de lo que ocurre con la autonomía local, las universidades españolas no gozan de un cauce específico para someter al Tribunal Constitucional la defensa de su derecho a la autonomía universitaria frente a disposiciones legales, y se ven abocadas al cada vez más incierto camino del recurso de amparo constitucional.

### III.5. Una nueva forma de provisión de plazas mediante concursos de traslados de PDI funcionario

La Ley 36/2014, de presupuestos generales del Estado para 2015 introdujo una disposición adicional, la nonagésima sexta, que prevé la posibilidad de dotar vacantes de RPT de PDI funcionario mediante concursos horizontales o de traslado, sin que esta forma de provisión compute en la oferta de empleo público, «en tanto no supone ingreso de nuevo personal», como reconoce la propia Ley. Para un mejor análisis, transcribamos el precepto:

*Nonagésima sexta. Autorización para la provisión de plazas docentes vacantes en las Universidades públicas.*

*Durante el ejercicio 2015, las Universidades podrán convocar concursos para la provisión de plazas docentes vacantes dotadas en el estado de gastos de sus presupuestos, de conformidad con las siguientes reglas:*

*1. La convocatoria se publicará en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de la Comunidad Autónoma, y deberá contener, como mínimo, los siguientes aspectos:*

---

(37) Por decirlo en palabras del locuaz Ministro José Ignacio Wert, «Después de un período de muchas limitaciones, que nos imponía la crisis económica y fiscal que comenzamos a superar, el próximo año la tasa de reposición para las Universidades aumentará del 10 al 50%. Este es un signo inequívoco de la apuesta de este Gobierno por la Universidad. Pero debe de ir acompañado por un ejercicio de responsabilidad de las Universidades, en el sentido de asegurar que quienes acceden a ella son los mejores candidatos, huyendo de la endogamia que tanto daño ha hecho en el pasado. Los jóvenes docentes e investigadores que hoy trabajan en el extranjero, deberían de competir por estas plazas en igualdad de oportunidades con aquellos que ya se han incorporado a nuestro sistema Universitario». (Discurso de apertura del curso universitario 2014-2015, 30 de septiembre, Toledo). En su propuesta de enmienda a la ley de presupuestos generales del Estado para 2015, la CRUE solicitó que este 15% fuese potestativo para las universidades, con nulo resultado.

a) *La identificación de cada una de las plazas vacantes convocadas, que deberán figurar en la relación de puestos de trabajo de la Universidad, señalando, en todo caso, su denominación, características físicas [¡sic!](38), cuerpo al que corresponde la vacante y el área de conocimiento.*

b) *Los criterios de valoración para la adjudicación de las plazas vacantes que deberán ser de carácter curricular e incluir el historial docente e investigador del candidato y su proyecto en la correspondiente materia o especialidad y la capacidad de exposición oral.*

2. *Podrán participar en los concursos de provisión de vacantes quienes tengan una antigüedad de al menos dos años de servicio activo en el puesto y sean:*

a) *Para puestos de Catedráticos:*

1.º *Los funcionarios del Cuerpo de Catedrático de Universidad de las distintas Universidades del territorio nacional.*

2.º *Los funcionarios de la Escala de Profesores de Investigación de Organismos Públicos de Investigación del área de conocimiento al que corresponda la vacante, que dispongan de acreditación para Catedráticos de Universidad.*

b) *Para puestos de Profesor Titular:*

1.º *Los funcionarios del Cuerpo de Profesores Titulares de Universidad de las distintas Universidades del territorio nacional.*

2.º *Los funcionarios de las Escalas de Investigadores Científicos de Organismos Públicos de Investigación y de Científicos Titulares de Organismos Públicos de Investigación, del área de conocimiento a la que corresponda la vacante, que dispongan de acreditación para Profesores Titulares de Universidad.*

*Serán de aplicación a los concursos las normas previstas en los artículos 64, 65 y 66 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, referidas a los concursos de acceso.*

3. *Todos los requisitos de participación así como los méritos alegados habrán de reunirse en la fecha de finalización del plazo de presentación de instancias, acreditándose en la forma que se establezca en las respectivas convocatorias.*

4. *La plaza obtenida tras el concurso de provisión de puestos deberá desempeñarse durante dos años, al menos, antes de poder participar en un nuevo concurso para obtener una plaza en otra universidad.*

---

(38) Este *lapsus linguae* sobre las características «físicas» de la plaza que se convoca merece figurar en los anales de los deslices freudianos de las leyes de presupuestos. Afortunadamente, fue depurada con sigilo en la redacción dada al artículo 63 LOU por el Real Decreto-Ley 10/2015.

*5. Las plazas vacantes cubiertas en estos concursos, en tanto no suponen ingreso de nuevo personal, no computarán a los efectos de la oferta de empleo público.*

La exposición de motivos de la Ley presupuestaria no aporta razón alguna de esta modificación, sustantiva y novedosa, del régimen de provisión mediante concursos de traslado del profesorado universitario (39). Jurídicamente, con todo, cabe preguntarse por su coherencia normativa. ¿Es razonable la introducción de este contenido tan sustantivo en una disposición adicional de ley de presupuestos? ¿Guarda conexión o complementariedad con el régimen anual de ingresos y gastos públicos?

A mi juicio, la explicación jurídicamente más coherente de tal disposición adicional sería que su inclusión obedeciese no tanto a su relación con los ingresos y gastos del Estado, cuanto a una transacción del Gobierno, quien ante las quejas de asfixia de las universidades en la gestión de sus recursos humanos docentes e investigadores, habría proporcionado un mecanismo de provisión de plazas de los cuerpos docentes que sorteasen la prohibición general derivada de las tasas de reposición. Por decirlo expresivamente: «si tanto necesitan ustedes titulares y catedráticos, tráiganlos a su universidad desde otra mediante concurso de traslado, que no vamos a considerar este traslado como un ingreso de nuevo personal».

Y ciertamente, un catedrático o un titular que se traslada por esta vía de provisión a otra universidad ya pertenece a este cuerpo, por lo que su traslado no supone un ingreso de un nuevo efectivo en tal cuerpo nacional, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la intercomunicabilidad de los cuerpos docentes (inter)universitarios, recientemente recordada por la STC 176/2015, de 22 de julio (40), por lo que,

---

(39) Los concursos de traslado son habituales, sin embargo, en la docencia no universitaria por existir una habilitación específica, dada por la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Esta disposición legal ha sido desarrollada por el Real Decreto 1364/2010, de 29 de octubre, por el que se regula el concurso de traslados de ámbito estatal entre personal funcionario de los cuerpos docentes contemplados en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

(40) Respecto de la constitucionalidad de los párrafos 3 e 4 del artículo 62 LOU, la STC 176/2015 afirma que «procede recordar, ante todo, que una de las consecuencias que se derivan de la condición de funcionarios públicos de los cuerpos docentes universitarios, conforme tenemos dicho, es la exigencia de un régimen uniforme de acceso, sin incidencia en la autonomía universitaria por cuanto “una vez establecido el sistema funcional de los Cuerpos docentes universitarios ... es inherente a ese sistema la existencia de un régimen uniforme de acceso y selección del profesorado en todas las Universidades. Porque, si bien inicialmente son funcionarios de la Universidad para la que son nombrados, ello no impide su traslado a otras Universidades mediante los concursos de méritos regulados por la ley, y esta condición de funcionarios ‘interuniversitarios’, o ‘comunicables’ entre las diferentes Universidades, justifica la aplicación al caso de las competencias exclusivas del Estado que se determinan en el art. 149.1.1.<sup>a</sup> y, especialmente, en el 149.1.18 de la Constitución” [SSTC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 12.3 b), y 146/1989, de 21 de septiembre, FJ 2; en el mismo sentido STC 235/1991, de 12 de diciembre, FJ 4 A)]».

en términos de contabilidad nacional, el traslado sería neutro, al no suponer incremento neto de gasto agregado.

Ahora bien, si abandonamos el terreno macro y reflexionamos en términos de gestión universitaria, el mecanismo no puede justificarse en términos de contención del gasto público o de mejor sustentabilidad financiera de la universidad convocante. Más bien al contrario: una plaza convocada para su provisión por concurso de traslados sí supone un fuerte incremento neto de gasto en personal para la universidad convocante, frente al módico precio que supone pasar un titular a catedrático en el caso de los concursos de turno libre habituales, en los que la plaza es ganada frecuentemente por el denostado «candidato de la casa». La paradoja es que la primera plaza, mucho más gravosa en términos de gasto público, no consume tasa de reposición, mientras que la segunda sí lo hace, pese a resultar mucho más barata para la Universidad —y, en definitiva, para el erario público.

Ilustrémoslo con un ejemplo: ¿cuánto le costaría a la Universidad de X la provisión de una cátedra vacante mediante concurso de traslados y cuánto mediante turno libre?

Imaginemos que la cátedra vacante es ganada en turno de traslado por un catedrático de la Universidad de Y: la Universidad de X pasará a incrementar el gasto de su capítulo I en alrededor de 60.000 € euros brutos anuales, en función de la mochila de trienios, quinquenios y sexenios que traiga el «peregrino». En cambio, si la cátedra es ganada por un concursante en turno libre de la propia Universidad de X, TU acreditado, esta Universidad podrá amortizar una plaza de titular (alrededor de 46.000 € brutos anuales), y ver incrementado su gasto de personal en apenas 14.000 €. Y ello, sin olvidar que la cátedra que se abandona en la universidad de origen deja un saldo de 60.000 € anuales no comprometidos en capítulo; una vacante pura, en la medida en que la situación administrativa en la que queda el concursante en su universidad de origen sería la prestación de servicios en otra administración, pero sin derecho de retorno, es decir, sin reserva de puesto, por lo que tal plaza podrá contabilizarse en el cómputo de la tasa de reposición del año siguiente en la administración de origen, abriendo así jugosas posibilidades a la creatividad del vicerrectorado de profesorado de Y, que empezarán por incentivar la *exportación de catedráticos*.

Además de los efectos perversos anteriores, cabe también dudar con buenas razones de la coherencia jurídica de su configuración en términos de movilidad y provisión de puestos.

La legislación actualmente en vigor sobre movilidad universitaria es compleja, quizá por la atracción política de la que goza —en la que se mezclan el mantra de la lucha contra la endogamia y la capitalización del

conocimiento universitario mediante la transferencia al sector empresarial privado— y la escasa preocupación del legislador por sistematizar sus propios productos normativos. Está integrada por el Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, (en el que se recoge la movilidad por convenio interuniversitario, la comisión de servicios y la licencia a efectos de docencia e investigación), la LOU (41), la ley 14/2011, de la ciencia, la tecnología y la innovación (42) y, cerrando el conjunto, el EBEP. Todo ello, sin olvidar una específica figura laboral destinada a canalizar la movilidad docente e investigadora: la de profesor visitante (art. 54 LOU). La falta de tramitación del Estatuto Básico del PDI impide que todo este conjunto se sistematice y desarrolle como debiera (43).

(41) Que en su redacción original se limitaba a decir en su artículo 40.4 que «Las Universidades fomentarán la movilidad de su personal docente e investigador, con el fin de mejorar su formación y actividad investigadora, a través de la concesión de los oportunos permisos y licencias en el marco de la legislación estatal y autonómica aplicable y de acuerdo con las previsiones estatutarias consignadas al efecto», añadiendo a continuación en el artículo 41 una breve regulación de la movilidad de los investigadores en el ámbito de la innovación y la transferencia al sistema productivo. Por su parte, la disposición adicional décima añadía el mandato de que «Los poderes públicos promoverán mecanismos de movilidad entre las Universidades y otros centros de investigación, con sus correspondientes programas de financiación. Asimismo, promoverán medidas de fomento y colaboración entre las Universidades, centros de enseñanzas no universitarias, Administraciones públicas, empresas y otras entidades, públicas o privadas, para favorecer la movilidad temporal entre su personal y el que presta sus servicios en estas entidades».

(42) La Ley 14/2011 introduce en su artículo 17 distintas modalidades de movilidad del personal investigador, básicamente adscripciones y excedencias temporales con reserva de puesto, que se declararon aplicables al PDI universitario, mediante la modificación de la disposición adicional 10.ª de la LOU). También se estableció que el personal perteneciente a los cuerpos docentes universitarios podrá ocupar puestos de trabajo adscritos a Organismos Públicos de Investigación para realizar labores relacionadas con la investigación científica y técnica, mediante los mecanismos de movilidad previstos en la normativa de función pública (nuevo párrafo tres de la disposición adicional 10.ª LOU). Recuérdese la controversia generada por el problema de la regulación del concurso de reingreso tras excedencia voluntaria en este ámbito, testimoniada por la STC 83/1994, de 1 de marzo, o las SS.TS de 20 de abril de 2005 (RJ 2005\4067) y 23 de septiembre de 2004 (RJ 2004\5632).

(43) El borrador del Estatuto Básico circulado por la Secretaría General de Universidades durante 2011 incluía en su artículo 19 una definición de la movilidad y la siguiente sistematización, no exhaustiva (nótese la prudente coletilla «entre otras»), que por su interés reproducimos: «Existirán las siguientes modalidades de movilidad del personal docente e investigador, entre otras:

- a) Vinculación permanente a una universidad de profesores de otros países.
- b) Movilidad temporal de profesores entre universidades y organismos públicos de investigación españoles y, en general, cualquier centro de I + D dependiente de las Administraciones públicas.
- c) Movilidad temporal extraordinaria de profesores entre universidades y organismos públicos de investigación españoles y extranjeros (profesores visitantes).
- d) Movilidad temporal para la explotación de los resultados de la investigación, al amparo de lo dispuesto el artículo 83.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, y en la disposición adicional vigésima cuarta de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril.
- e) Movilidad para la formación del personal docente e investigador, al amparo de lo dispuesto en el artículo 31.5 y 6 de este estatuto».

La principal novedad de la disposición nonagésimo sexta reside en que aquí no se abordan formas de movilidad temporal, sino una *nueva forma de provisión o cobertura de puestos* de los cuerpos de PDI mediante el traslado de efectivos de una universidad a otra.

Nueva forma de provisión que, al entrar de lleno en el régimen estatutario de estos funcionarios públicos, sólo el Estado puede regular al amparo del art. 149.1.18.º (STC 176/2015), pero cuya coherencia se rompe estrepitosamente cuando la ley de presupuestos abre la puerta de este concurso a funcionarios *que no lo son de los cuerpos docentes universitarios*, esto es, a los efectivos de las escalas de investigadores de OPIs que dispongan de la correspondiente acreditación a TU o CU. Que dispongan de tal acreditación es lo de menos, porque lo relevante es que en un concurso horizontal de traslados se está abriendo el portillo para que funcionarios de escalas estatales de organismos autónomos con un contenido investigador *muten* su condición jurídica para incorporarse a un cuerpo estatal distinto y a instituciones distintas, caracterizadas por desempeñar funciones docentes, que no realizan los OPIs.

Sea como fuere, lo cierto es que esta posibilidad abierta subrepticamente por el legislador presupuestario ha sido aprovechada ya durante 2015 por la Universidad de Cádiz para proveer dos plazas de TU; por la Universidad Carlos III para una plaza de CU y tres de TU; por la Universidad de Valencia para una plaza de TU de filología inglesa; por la Universidad de Alcalá para dos plazas de CU y una de TU, por la Universidad de Alicante para una plaza de CU y otra de TU.

El Ministerio ha comprobado así empíricamente que estos procesos son viables y aceptados por las propias universidades. Sería, con todo, una ingenuidad pensar que con estos concursos de traslado se acaba con la «endogamia», porque la experiencia enseña que ésta ni se crea ni se destruye, sino simplemente se transforma, elevándose desde lo local al nivel de la «escuela» académica (44).

#### **IV. La reforma de la lou por Real Decreto-Ley 15/2015, de 10 de septiembre**

Así las cosas, la sorpresa saltó el viernes día 11 de septiembre de 2015, en el tiempo de descuento de la X legislatura y en plena tramitación de

---

(44) Daré la clave en nota a pie de página: si las áreas solicitan la convocatoria de plazas por esta modalidad de concurso de traslado, lo más probable es que lo hagan porque cuentan ya con la persona *correcta*, sea amigo, discípulo o miembro de la escuela.

una ley de presupuestos generales del Estado para 2016 que incluía una tasa de reposición del 100% (45).

Ese día, el Consejo de Ministros aprueba el *Real Decreto-Ley 10/2015, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y de estímulo a la economía* (BOE n.º 219, de 12 de septiembre de 2015) (46), típica *norma omnibus* de final de legislatura en

(45) En su comparecencia de 20 de agosto de 2015 para explicar las líneas generales del presupuesto de la Secretaría General de Universidades para 2016, Juan María Vázquez Rojas comentó lo siguiente: «La tasa de reposición yo creo que estaba siendo esperada absolutamente por todos. Como bien decía yo conozco, yo creo que todos los que trabajamos en la universidad conocemos bien cuál era el problema, no es suficiente; analizar la masa salarial a lo mejor podría ser otro elemento, pero sin duda alguna poder tener en estos momentos una tasa de reposición del cien por cien no solo ha sido muy bien recibida por parte de la conferencia de rectores, sino que creo que es una de las grandes medidas sobre las universidades que incluye este presupuesto; ojalá pudiéramos incluirla en años venideros al 120 o al 150 % o como se plantea hacer otro tipo de análisis y de necesidades en el caso de las universidades españolas, pero yo personalmente creo que con toda la humildad es motivo de satisfacción disponer de una tasa de reposición del cien por cien para los próximos años». (DSCG n.º 887, de 20 de agosto). Como puede observarse, nada hacía presagiar el cambio legal aprobado por el Consejo de Ministros el 11 de septiembre. Sin embargo, en la comparecencia del Ministro Méndez de Vigo de 21 de julio de 2015 en la Comisión de Educación y Deporte para explicar las líneas generales de su departamento, puede leerse que «Conozco, porque lo he vivido —he sido profesor universitario— la situación del profesorado universitario, las dificultades en el acceso y promoción dentro de la carrera académica y los retos a los que estos profesores se enfrentan a lo largo de su vida. Por esta razón, próximamente presentaré medidas que faciliten la promoción del cuerpo de profesores universitarios, lo que servirá para fortalecer el compromiso de este Gobierno con el talento universitario. Asimismo, impulsaré el reconocimiento y la excelencia de los catedráticos jóvenes mediante la modificación del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, para corregir la desventaja de los catedráticos que por motivos de edad no tienen cuatro sexenios». Cfr. DSCD, n.º 871, p. 6. El asunto, no obstante, fue objeto de discusión en el Parlamento. El grupo de *Convergencia i Unió* defendió una enmienda que «(...) propone la ampliación a la excepción ya reconocida en el artículo 20.1, apartado 3, del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado. En este sentido, proponemos ampliar esa excepción al ámbito universitario y que no computen en el límite de la tasa de reposición de efectivos las plazas que se convoquen para su provisión mediante procesos equivalentes a una promoción interna, dada la peculiaridad del régimen jurídico del personal docente e investigador.» (DSCD de 8 de septiembre).

(46) En la nota de prensa del Consejo de Ministros, puede leerse la versión oficial de este movimiento del gobierno: «El Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de Educación, Cultura y Deporte, Iñigo Méndez de Vigo, ha aprobado esta mañana un Real Decreto Ley que modifica la Ley Orgánica de Universidades, mediante el cual permite el ascenso a cualquier miembro del Cuerpo de Profesores Titulares de Universidad al de Catedráticos de Universidad, por medio de la promoción interna. A esta promoción interna también podrán concurrir investigadores y científicos siempre que estén acreditados como Catedráticos de Universidad, indistintamente de la universidad o centro de investigación donde realicen su actividad. La promoción interna va a constituir una parte sustancial de la carrera profesional de los profesores de universidad dotándola de estabilidad y de los incentivos necesarios para su desarrollo. Las plazas ofertadas en promoción interna no podrán superar el número máximo de plazas de funcionarios que sean objeto de oferta de empleo público de turno libre, en ese mismo año. Asimismo, se permite a las universidades convocar concursos para la provisión de plazas docentes vacantes a las que podrán acceder profesores e investigadores de las distintas universidades del territorio nacional, promoviendo la movilidad entre instituciones siempre que pertenezcan al mismo cuerpo. A través de esta medida se permite a las universidades que así lo deseen reforzarse en áreas concretas y aumentar su especialización. Esta medida, que ya se contempló de forma temporal en la Ley de Presupuestos Generales de 2015, se integra de forma definitiva en la normativa universitaria favoreciendo la competencia entre centros universitarios. Tanto el acceso por promoción interna como para la provisión de plazas vacantes por movilidad no afectan a



cuya disposición final segunda se introducen nuevas redacciones a los artículos 62, 63 y 64 de la LOU, relativos a los concursos de acceso a los cuerpos docentes. El Real Decreto-Ley fue convalidado sin variaciones por acuerdo del Congreso de 1 de octubre de 2015(47).

Dejando ahora la modificación del artículo 64 (en realidad, una concordancia)(48), las novedades se centran en los dos primeros artículos.

En primer lugar, en el artículo 62.2, se introduce el siguiente texto:

*Asimismo, las Universidades podrán convocar plazas de promoción interna, que estén dotadas en el estado de gastos de su presupuesto, para el acceso al Cuerpo de Catedráticos de Universidad. Estas plazas, que no podrán superar el número máximo de plazas que sean objeto de oferta de empleo público de turno libre, en ese mismo año, para el acceso a los cuerpos docentes del artículo 56 de esta misma ley, se convocarán para funcionarios de carrera del Cuerpo de Profesores Titulares de Universidad o a (sic) de la Escala de Investigadores Científicos de los Organismos Públicos de Investigación, que hayan prestado, como mínimo, dos años de servicios efectivos bajo dicha condición. Los funcionarios que participen en estos concursos tendrán que estar acreditados para el cuerpo docente de Catedráticos de Universidad.*

En segundo lugar, se empotra en el artículo 63 LOU (que había sido vaciado de contenido por la LOMLOU), convirtiéndola en permanente, la regulación presuntamente excepcional que sobre provisión de puestos por concursos de traslado del profesorado había incluido la disposición adicional 96 de la Ley de presupuestos del Estado para 2015 (ley 36/2014), depurada ya de freudianas erratas. Así lo reconoce el preámbulo del Real Decreto-Ley 10/2015 al afirmar que «Aunque la aplicación de alguna de estas medidas se ha autorizado con carácter temporal en 2015, la maximización de sus efectos positivos requiere su consolidación en la arquitectura universitaria, mediante su incorporación en la Ley Orgánica de Universidades».

Para cumplir con los requerimientos constitucionales de la utilización del Real Decreto-Ley, esta consolidación se justifica en «la urgente necesidad de proceder a su implantación en el curso académico 2015/16, que

---

las convocatorias ordinarias por turno libre vinculadas a la tasa de reposición. De este modo el Gobierno responde a la solicitud realizada por el sistema universitario español, al tiempo que favorece el equilibrio entre cuerpos y promueve la competitividad de las universidades»

(47) Vid. Resolución publicada en el BOE n.º 242, de 9 de octubre.

(48) Se especifica que los concursos de acceso pueden ser tanto de turno libre como por promoción interna, en coherencia con la nueva fórmula introducida por los artículos precedentes.

está comenzado» (preámbulo). Paradójica justificación, dado que las universidades desconocían esta reforma y sus ejercicios económicos de 2015 estaban acabándose, lo que obligaba a improvisar apresuradamente modificaciones sobrevenidas de sus ofertas de empleo público para 2015, modificaciones que se resolverán al acabarse el curso 2015-2016. Como título competencial de las modificaciones, se esgrime el artículo 149.1.18.º (disposición final primera), lo cual corrobora que su contenido nada tiene que ver ya con el control del gasto público, sino con la regulación del régimen estatutario de los cuerpos docentes universitarios.

No vamos a añadir más a lo ya dicho sobre los concursos de traslado, cuya regulación ahora se consolida tras haber sido testada su viabilidad «empírica» mediante la convocatoria de procesos por las propias Universidades. Sí nos parece necesario describir atentamente la nueva regulación del 62.2, que podríamos denominar sintéticamente como la creación de una «promoción interna apócrifa».

En efecto, la promoción interna de la que habla ahora el artículo 62.2 LOU aparenta no ser sino la incorporación de las reivindicaciones universitarias vistas anteriormente, en especial la necesidad de dar una salida a la bolsa de acreditados a cátedras que se ha ido generando a lo largo de unos años en los que no se ha podido crear plazas, pero durante los cuales sin embargo se han mantenido los procesos de acreditación nacional. Gracias a lo cual se ha conseguido, ciertamente, mantener la tensión disciplinaria del colectivo y las expectativas de promoción (efecto placebo necesario en las actuales circunstancias).

Ahora bien, una vez analizado a fondo, este mecanismo no significa el reconocimiento pleno o regulación en este ámbito de la promoción interna como una expresión del derecho a la carrera profesional de cualquier funcionario público (art. 16.1 EBEP), sino una *promoción triplemente apócrifa*, dado que:

- En primer lugar, se limita a abrir el acceso al cuerpo de catedráticos de universidad (CU), sin que quepa utilizar esta «promoción interna» para ascender desde la figura de ayudante doctor (AD) a la de contratado doctor (CD); o desde la figura de CD a la de TU; o desde CD a CU. Es pues, una promoción *censitaria*, aplicable sólo para el acceso al *top* de las figuras docentes e investigadoras, al nivel *senior*. Y, al hacerlo, se olvida de los problemas más acuciantes de estabilización del nivel posdoc, esto es, del precariado cognitivo que sobrevive mediante contrataciones laborales temporales y mal pagadas, sin expectativas de consolidación.
- Se trata, además, de una *promoción interna que no es interna*, pues no está cerrada o reservada a TU de la propia universidad, sino abierta a todos los acreditados a TU del territorio español, dada la

condición de cuerpos interuniversitarios de los TU y CU. Es más, como al legislador le debió parecer poca la actual superpoblación casi malthusiana de TU acreditados a cátedras, ni siquiera está cerrada al cuerpo de TU, pues se ha abierto la puerta a la escala de Investigadores Científicos de los Organismos Públicos de Investigación que tengan acreditación a CU, quizá para que el exorcismo de la endogamia se pretenda más completo y, de paso, al aumentar las probabilidades de que gane la plaza uno de fuera, la universidad no pueda amortizar una plaza de TU y deba afrontar el alto precio de una nueva nómina de catedrático/a.

- En tercer lugar, a diferencia de las verdaderas promociones internas, que como sabemos no computan a efectos de tasa de reposición, y cuyo único límite es la suficiencia financiera de Capítulo I de la correspondiente administración para afrontar el gasto que entrañen, en este caso se restringe el *número* de estas plazas de promoción interna a CU, dado que ese número se *ata* a lo ofertado en ese mismo año por turno libre (oferta que seguirá sometida a la tasa anual básica de reposición de efectivos que fije la ley estatal de presupuestos, y al correspondiente control de la comunidad autónoma o, en su caso, de la Dirección General de Costes de Personal): literalmente, «no podrán superar el número máximo de plazas que sean objeto de oferta de empleo público de turno libre, en ese mismo año, para el acceso a los cuerpos docentes del artículo 56 de esta misma ley».

Con todo lo cual, se corrobora que, más que promoción interna, estamos ante un «turno libre paralelo» que simplemente duplica en la norma universitaria básica —obsérvese, con carácter permanente— la lógica restrictiva de las tasas de reposición básica (49), pero con efectos perversos añadidos. Veámoslos.

Para determinar el número de las plazas de promoción a cátedras, una interpretación literal del artículo 62.2 LOU no permite incluir en el cómputo las plazas permanentes de PDI laboral (CD) ofertadas en la OEP, que es la tipología más comúnmente utilizada por las universidades para consumir su tasa de reposición y consolidar a los ayudantes

---

(49) Apenas cuatro días hábiles después de su publicación en *BOE*, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte remitió a las universidades un «documento», sin firma ni fecha, en el que se intenta dar una «interpretación auténtica», muy estricta, a tal dédalo normativo. La misma interpretación estricta se ha aplicado también en otros casos, como en el de la Universidade da Coruña, que comento brevemente. En nuestro caso, la Consejería de Hacienda de la Xunta de Galicia ha denegado la ampliación de nuestra OEP 2015 de PDI en la que se solicitó la convocatoria de tres cátedras por promoción «interna», pues tres habían sido las plazas de PDI funcionario en turno libre ofertadas y autorizadas en el 2015. Sin embargo, la Consellería de Facenda no ha autorizado más que una plaza por promoción, al entender que dos de las plazas de ofertadas en la OEP de 2015 en turno libre lo eran con cargo a la tasa de reposición del 2013 (eran, justamente, las plazas de TU cuya anulación corroboró la STS de 9 de marzo de 2015). Lo cual no se prohíbe en ningún sitio.

doctores que acaban contrato. Así ha ocurrido, por ejemplo, con la Universidad de Santiago de Compostela, que no pudo ofertar ninguna cátedra por promoción interna a pesar de haber ofertado en 2015 23 plazas de CD.

En segundo lugar, pero conectado con lo anterior, la promoción apócrifa incentiva la *inflación funcional* de las plazas de turno libre. Lo más previsible es que los cientos de acreditados a cátedras presionen a los rectorados para que consuma la tasa anual de reposición en plazas de cuerpos docentes (funcionarios) de turno libre, de modo que se aumente la convocatoria de plazas del *turno paralelo* de promoción a cátedras. Ello conlleva el paulatino abandono de la categoría laboral permanente, la de CD, por ser más cara económicamente y por suponer una penalización en el turno paralelo.

La tercera consecuencia es el claro desincentivo a la consolidación de empleo del personal de categorías laborales temporales: el precariado cognitivo que ha sobrevivido a la crisis en condiciones de trabajo cada vez peores, generando una bolsa de empleo «negro» cuyo desarrollo era esperable, vistos los precedentes históricos de las tasas de reposición inferiores al 100% (50). Al contrario de lo que han venido haciendo la mayoría de universidades en estos años de zozobra, la promoción al nivel *top* pasaría ahora a absorber los escasos recursos económicos de capítulo I, drenándolos para la consolidación del talento joven mediante las figuras permanentes (CD, TU), y abriendo las puertas a la perpetuación de la precariedad, o a la emigración.

Tanto por su contenido como por su contexto político, en definitiva, el sentido o finalidad de esta promoción apócrifa no puede ser más que el de proporcionar una reforma *placebo*, destinada a ofrecer un señuelo a

---

(50) La contratación laboral fraudulenta en las administraciones públicas españolas (contrataciones temporales de capítulo seis, falsos autónomos, cesiones ilegales entre entidades instrumentales o empresas, etc.) se dispararon a partir del establecimiento de la tasa de reposición inferior al 100% establecida para el año 1995. Años más tarde, analizando este período, Francisco PUERTAS SEGUIDO afirmó que «Las importantes restricciones impuestas en la oferta de empleo público por el Estado para su administración, trasladada al ámbito autonómico por el carácter básico de las mismas, han generado una explosión de nombramientos de funcionarios interinos y de contrataciones laborales temporales que han asumido tareas permanentes y estructurales, o tareas administrativas propias de puestos funcionariales en el caso de los laborales». cfr. *La consolidación del empleo público precario*, Madrid, Lex Nova, 2003, p. 305. No menos expresiva es la opinión de Felio BAUZA MARTORELL: «La inserción de la tasa de reposición en el acceso a la función pública en nuestro país se traduce en un efecto no querido, totalmente contrario al perseguido por el legislador: el aumento ilimitado del gasto público, muy por encima del máximo porcentual establecido en la ley de presupuestos, y la conculcación de la objetividad y de los principios de mérito y capacidad, que no es otra cosa que la precarización del empleo público en la administración local» (cfr. «Contención del gasto público y tasa de reposición de efectivos en la Administración local», *Revista de Estudios de la Administración Local*, n.º 289, 2002, p. 232). Está pendiente de abordarse el impacto empírico de las tasas de reposición reducidas en las patologías de la provisión de puestos de trabajo de las Universidades públicas.

toda la bolsa de acreditados, a unos meses vista de la campaña de las elecciones generales de diciembre de 2015. Sin embargo, tras el análisis anterior parece claro que no va a servir para establecer el ritmo de provisión de plazas necesario para dar salida a la ingente bolsa de acreditados que se ha creado durante los últimos cinco años, generando a cambio unos importantes efectos colaterales que hemos tratado de identificar en las anteriores páginas.

Es ya el momento de intentar una interpretación de conjunto, que arroje luz sobre las lógicas subyacentes a estas reformas.

## **V. Una interpretación de los cambios en el sistema de dotación y provisión de plazas universitarias durante la X legislatura**

Habiendo descrito el conjunto de reformas desarrolladas en materia de personal universitario durante el período 2012-2015, nos falta ahora una discusión de su sentido, de su coherencia interna, y de sus finalidades últimas: ¿es funcional a un proyecto de reforma universitaria de más amplio calado, o estamos simplemente ante una reforma coyuntural, más o menos improvisada en difíciles circunstancias, que pueda superarse simplemente con un cambio de gobierno, del signo que sea, que elimine la tasa de reposición de las leyes de presupuestos? La respuesta a estas preguntas nos permitirá vislumbrar las perspectivas de evolución en el corto y medio plazo.

Las universidades, en opiniones reiteradamente expresadas por la conferencia de rectores, tienen claro que no es posible mantener los niveles de prestación del servicio de educación superior (en sus tres contenidos de docencia, investigación y transferencia) con el actual cortocircuito de las expectativas de progresión académica. No vamos a reproducir los datos empíricos en los que se basan estas manifestaciones; baste con remitirse a los comunicados de la CRUE, en los que, tras estos datos, se reclama la no aplicación de una tasa de reposición o, subsidiariamente, el desarrollo normativo de la promoción académica en el ámbito universitario. Ambas posturas no buscan más que un retorno a las prácticas previas de promoción académica, sin más límite a la autonomía universitaria que los parámetros autorizados de gasto de capítulo I y el sistema de acreditación nacional.

Sin embargo, el período 2012-2015 ha servido a nuestro juicio para introducir los elementos que cortocircuiten, quizá definitivamente, el sistema de progresión profesional en nuestro ámbito. Por mucho que se mantenga el actual ritmo de reposición del 100% y su desdoblamiento por el turno paralelo ahora abierto por el artículo 62.2 LOU, o incluso en la eventual hipótesis de su supresión política en la legislatura 2016-2020, lo

más probable es que se mantenga el marco legal que impide la promoción a cuerpo superior sin un nuevo concurso de acceso (fundamentalmente, por la presión de la «antiendogamia»). Además, en segundo lugar, lo más probable es que las universidades (y las comunidades autónomas que las financian) carezcan de la capacidad financiera necesaria para dotar tantas plazas como acreditados llaman a las puertas de sus vicerrectorados de profesorado blandiendo la buena nueva de su acreditación nacional ante la ANECA.

En un contexto de generalizada infrafinanciación universitaria, el necesario margen de maniobra, la holgura de Capítulo I, «ni está ni se le espera», al estar vinculada su financiación a las restricciones presupuestarias derivadas de la consolidación fiscal ordenada por Bruselas (*Programa de Estabilidad de España*) (51) en el marco del art. 135 CE. Los escasos saldos que se vayan produciendo en capítulo I deberán atender la presión de distintas demandas: no sólo las «promociones» de cuerpos docentes, sino también las derivas financieras del personal —trienios, quinquenios, sexenios—, y las estabilizaciones de toda la bolsa de personal precario (asociados, interinos de sustitución, contratados por proyectos) que se ha generado a lo largo de los últimos cuatro años; algo que sin duda dará lugar a polémicas internas en las que se deberán integrar intereses contrapuesto entre los partidarios de la consolidación y los de la promoción. Sin olvidar que buena parte del margen de maniobra del capítulo I a nivel macroeconómico puede ser absorbido por la restauración retributiva pendiente, esto es, por la recuperación de algo que se parezca al nivel salarial perdido desde 2010 (pagas extras, ajuste a la inflación real, etc.).

El escenario de infrafinanciación universitaria endémica que se vislumbra está llamado a poner contra las cuerdas cualquier solución política al problema de la dotación de plazas (52). También las prácticas de ca-

(51) El Consejo de Ministros aprobó el 10 de julio de 2015 el objetivo de estabilidad presupuestaria de los ejercicios 2016, 2017 y 2018 para el conjunto de Administraciones Públicas y para cada uno de sus subsectores, de conformidad con los términos previstos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Ese objetivo fija un déficit para 2018 del 0,3 (2,8 en 2016), y la reducción de la deuda pública desde el 98,5 de 2016 al 93,2 en 2018. El empeoramiento de las perspectivas económicas mundiales para 2016 agrava este escenario. Ante tal perspectiva, el aumento del gasto en educación superior parece difícil, incluso con voluntad política explícita; y más difícil será que ese aumento se destine políticamente de manera general a capítulo I por las distintas comunidades autónomas.

(52) Desde este punto de vista, y dicho sea telegráficamente, la salida política más viable y equilibrada al actual estado de cosas obligaría a superar el actual diseño legal de figuras docentes universitarias y de su carrera. Consistiría en aplicar el bisturí en la LOU mediante una disposición adicional de la ley de presupuestos para 2017 (siguiendo los precedentes) de la manera que sigue: eliminación del artículo 52 (categoría laboral de contratado doctor) y modificación del artículo 56 para crear un *cuerpo único de PDI permanente*, con regulación de una carrera horizontal en tramos cuyo detalle se remita al Real Decreto del Estatuto del PDI. A mi juicio, los dos únicos rasgos privativos del cuerpo de catedráticos de universidad —su nivel retributivo (29) y el hecho de ser los únicos titulares del sufragio pasivo a Rector/a— no justifican el mantenimiento de un cuerpo estatal en el actual contexto.

rrera académica sobre el que se asienta de hecho la función pública docente e investigadora en España. Sin holgura presupuestaria, la época de la convocatoria de plazas permanentes a demanda del acreditado/a nacional ha tocado a su fin. Se abre, en cambio, un escenario de precariedad y competencia tanto para las figuras laborales como para los niveles funcionariales. Un escenario de competencia abierta, casi me atrevería a decir de crispación, en el que aumentarán las probabilidades de que se presenten a un concurso varios acreditados de una misma área, de áreas afines, y de acreditados de otras universidades que ya no tengan esperanzas de lograr promoción en su propia universidad.

Desde el punto de vista académico, ese escenario *darwinista* está llamado a poner en jaque las prácticas no escritas de «cola» (53), y devolver de nuevo el poder corporativo a las grandes escuelas académicas generadas en el centro del sistema. Un poder ya exhibido durante la vigencia del sistema de habilitación nacional (2002-2007), pero con la diferencia, nada baladí, de que ahora sea probable un aumento de la litigiosidad contenciosa de los concursos: ya no hay nada que perder con los recursos y sí en cambio algo que ganar, a la vista de la actual jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre motivación de la discrecionalidad técnica en procesos selectivos de personal (54).

Desde el punto de vista económico, el aumento de las probabilidades de que gane el concurso alguien de fuera provocará descuadres en las previsiones del gasto de personal, dado que si gana el de fuera, habrá un incremento neto del gasto, sin amortización del puesto del «perdedor» de casa, con importantes daños colaterales en la planificación presupuestaria de capítulo I. El efecto, como ya hemos señalado, es paradójico: si la endogamia adquiere más racionalidad económica a medida que el gasto en personal disminuye, en el período de crisis económica la acción política del Gobierno ha logrado consolidar mecanismos que apuestan por la lucha contra la endogamia, aun al precio de un mayor gasto público.

---

En cambio, la refundición de cuerpos permitiría resolver de un plumazo el problema jurídico de las «promociones per saltum» de cuerpo, y convertiría la progresión horizontal dentro del cuerpo único en una cuestión retributiva vinculada claramente a la carrera profesional, escenario en el que, dicho sea de paso, las comunidades autónomas podrían asumir un papel más activo a la hora de desarrollar sus propias políticas en función de sus respectivas disponibilidades presupuestarias.

(53) Por ejemplo, las señales invisibles de «ceda el paso» (académico): no presentarse a concursos de fuera de tu universidad, o respetar la antigüedad en la obtención de la acreditación nacional dentro de la propia.

(54) La jurisprudencia viene reclamando a la Administración que motive las calificaciones o puntuaciones que se asignen en los procesos selectivos y que no basta con su sola expresión numérica sino que es preciso que, cuando las impugne el interesado, se hagan patentes los criterios o pautas objetivos en virtud de los cuales se ha llegado a esa cifra o valoración, lo cual permite revisar la discrecionalidad técnica en los procesos selectivos, especialmente cuando se acredita error o arbitrariedad en su aplicación. *Vid.* STS de 15 de septiembre, 9 de mayo, 31 de julio o 29 de enero de 2014, entre otras.

La excelencia invoca la selección de la especie universitaria. Y aquí puede augurarse que va a haber mucha. Por otra parte, y parafraseando los conocidos términos de Yanis VAROUFAKIS, ya están preparados los mecanismos de reciclaje de los excedentes académicos que estos procesos generen: *para los perdedores de la cucaña académica*, *el minotauro es la movilidad*: sea la emigración o la transferencia al sector privado mediante excedencias voluntarias, artículos 83, EBTs, paso a la universidad privada, y un largo etcétera.

Valorando el panorama que nos deja la legislatura 2011-2015, cobra peso la hipótesis de que las reformas hayan sido desarrolladas bajo un impulso político coherente, que lejos de obedecer a la improvisación o a la casualidad, como algunas veces pudiera llegar a pensarse ingenuamente, responde a un plan preconcebido, sea o no explícito. El Partido Popular ha maximizado el aprovechamiento de las oportunidades políticas abiertas por el *shock* de la reducción del gasto público en función de la consecución de sus objetivos ideológicos y programáticos en materia de reforma de la educación superior, minimizando al mismo tiempo el desgaste político que podría derivarse de una utilización desembarazada de la mayoría absoluta parlamentaria para hacer una nueva ley orgánica de universidades, en especial si consideramos el alto precio político pagado ya para la aprobación de la LOMCE (Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa) en un contexto tan adverso.

Que una modificación de la regulación legal de una cuestión tan importante para miles de profesores y profesoras universitarios como la del artículo 62 se haya introducido por sorpresa mediante Real Decreto-Ley en la LOU, probablemente como consecuencia de las negociaciones de las enmiendas a los presupuestos generales del Estado durante el mes de agosto, no es sino la confirmación de la tónica de toda la legislatura, durante la cual todas las reformas llevadas a cabo en el ámbito universitario se han realizado mediante discretas normas emanadas del poder ejecutivo: bien Reales Decretos, bien Reales Decretos-Leyes, o bien leyes de presupuestos, orillando en lo posible el estrépito parlamentario y, de paso, la siempre procelosa negociación con los representantes de los trabajadores universitarios (55).

---

(55) Como dice expresivamente el *Informe de la Comisión de Expertos EU 2015* (p. 4) «*Recurrir en exceso a nuevos reglamentos, leyes y decretos sucesivos puede comprometer seriamente la modernización futura. Las estrategias maduras deben prevalecer sobre la legislación. La comisión ha percibido que se ignoran con demasiada frecuencia una serie de interesantes opciones legales: ello pone de relieve problemas más profundos, por lo general relacionados con la gobernanza, que impiden un desarrollo adecuado de la actividad legislativa. "Debemos actuar con prudencia" fue una frase pronunciada en demasiadas ocasiones; las reformas requieren de más voluntad y coraje que prudencia*».



Por decirlo con una metáfora que tomo prestada del magistrado José Ramón CHAVES GARCÍA, durante esta legislatura el gobierno se ha aproximado a la universidad como un *Tédax* se aproxima a un bulto sospechoso, teniendo mucho cuidado de cortar los cables correctos que, de manera eficaz, desactivasen su potencial explosivo. Las modalidades de cambio normativo aplicadas en este empeño han aprovechado el contexto de la crisis para desarrollar con éxito una estrategia coherente de reforma desreguladora del modelo de servicio público educativo clásico en España, testimoniada por la flexibilización de la duración de los títulos universitarios, la dualización de la dedicación del profesorado, la liberalización de las tasas universitarias, o el aumento de la condicionalidad financiera a través de los indicadores de los planes de financiación.

La reforma de la dotación de plazas de PDI aquí analizada se alinea, a nuestro juicio, en esa misma lógica de aumento de la competencia interna del sector universitario y de paralela potenciación del «mercado» de educación superior en España, esto es, de la educación superior como un mercado.

Trabajo recibido el 1 de marzo de 2016

Aceptado por el Consejo de Redacción el 3 de junio de 2016

**LABURPENA:** 2013an, Alba Nogueira López irakaslearekin batera, lehen une haietan (2012 urtea) unibertsitateko irakasleei oinarritzko berriztapen-tasa aplikatzeak sortzen zituen arazo juridikoak gai hartuta argitaratutako lan bati jarraipena emanez, artikulua honetan, lanpostuak kudeatzeko esparru berri honetan 2012-2015 legegintzaldi osoan zehar izandako bilakaera aztertzen da. Ondorioztatu da a) unibertsitateko irakasleei dagokienez, erreforma langileen arloko gastuaren murrizketa soila baino harago joan dela, bai ordainsari-murrizketen bitartez eta bai sarrera berriko lanpostuak debekatzearen bidez, argi eta garbi barneratuz hornikuntza- edo estaldura-araubidean; b) unibertsitateko lanpostuetako gastu publikoa kontrolatzeko aparteko neurriei amaiera eman ordez, legegintzaldiak, azkenean, neurri horiek unibertsitateko araudi estrukturalan txertatu dituela.

Ondorio horietatik abiatuta, zalantzan jartzen da langile arloko politika honen eta Espainiako unibertsitatea erreformatzeko helburu estrategikoen arteko koherentzia, eta hurrengo urteotan gure ekosistema akademiko partikularren bilakaerak izango dituen gakoak identifikatzen saiatzen da.

**GAKO HITZAK:** Unibertsitateko irakasleen lanpostu-hornikuntza. Gastu publikoaren murrizketak. Unibertsitatearen erreforma.

**RESUMEN:** Continuando un trabajo previamente publicado en 2013 con la profesora Alba NOGUEIRA LÓPEZ sobre los problemas jurídicos que suscitaba en aquellos primeros momentos (año 2012), la aplicación de la tasa de reposición básica al profesorado universitario, el presente artículo analiza la evolución experimentada por este nuevo marco de gestión de plazas a lo largo de toda la legislatura 2012-2015. Se concluye así que a) en materia de profesorado universitario la reforma ha ido más allá de la simple reducción del gasto en personal, bien a través de recortes retributivos, bien a través de la prohibición de plazas de nuevo ingreso, adentrándose claramente en su régimen sustantivo de provisión o cobertura; b) lejos de constituir el punto final de las medidas extraordinarias de control del gasto público de las plazas universitarias, la legislatura ha concluido con su consagración normativa estructural.

A partir de estas conclusiones, se discute la coherencia de esta política de personal con los objetivos estratégicos de reforma de la universidad española, intentando desentrañar las claves de probable evolución de nuestro particular ecosistema académico durante los próximos años.

**PALABRAS CLAVE:** Provisión de plazas de profesorado universitario. Recortes de gasto público. Reforma universitaria.

**ABSTRACT:** Retaking a paper previously issued in 2013 with professor Alba Nogueira López about the legal problems raised at the time (2012) by professor's replacement rate in Spanish higher education sector due to staff cuts policies, the present paper reviews the evolution of this new legal framework in the provision of new academic positions, both non tenured and tenured, in Spanish universities, during the term of X legislature (2012-2015).

We conclude that a) in this subject, the reform has been gone further than a simple budget cut, crossing the border line of covering job positions; b) far from being the end point of excepcional package of budget cut measures, this legislature has concluded with its permanent setting throughout Universities Law.

Drawing from this conclusions, we discuss the consistency of that human resources management with reform politics of spanish higher education, trying to highlighting the keys of upcoming changes in our particular academic environment.

**KEYWORDS** Provision of academic positions in Spain. Staff cut policies. Higher education reform.